GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 005.212/2022-7
Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Município de Rio do Prado-MG.
Recorrente: Avilmar dos Anjos Silva (099.647.896-53).
Representação legal: Claudia Bortolini Dias (120539/OAB-MG), entre outros, representando Avilmar dos Anjos Silva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COMPROMISSO. INEXECUÇÃO FÍSICA DA OBRA. CITAÇÃO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO PARA DOIS RESPONSÁVEIS ARROLADOS NA FASE EXTERNA. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO PARA O GESTOR DOS RECURSOS. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DELIBERAÇÃO PROFERIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução lavrada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 98):

"*INTRODUÇÃO*

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Avilmar dos Anjos Silva (peça 72), pelo qual contesta o Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 15/4/2025 (peça 68).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor, inicialmente, de Avilmar dos Anjos Silva, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Termo de Compromisso 9469/2014, firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o Município de Rio do Prado/MG, o qual tinha por objeto a 'construção de 1 (uma) quadra escolar coberta com vestiário, localizada à Rua Uberaba, Centro, no âmbito do PAC2'.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e arquivar o presente processo em relação a Marcione Demetrius de Souza e à Construtora Procell Ltda., nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344/2022, do art. 1º da Lei 9.873/1999 e do art. 169, III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Avilmar dos Anjos Silva;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas de Avilmar dos Anjos Silva, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
22/7/2019	*1.185,16*	*Crédito*
1/8/2016	*50.707,93*	*Débito*
2/9/2016	*66.810,16*	*Débito*

9.4. aplicar a Avilmar dos Anjos Silva, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.6. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. informar à Procuradoria da República do Estado de Minas Gerais, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos responsáveis que esta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, estará disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.8. informar à Procuradoria da República do Estado de Minas Gerais que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, 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

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor de Avilmar dos Anjos Silva, ex-prefeito do Município de Rio do Prado/MG, no período entre 01/01/2009 a 31/12/2016, em razão da não comprovação da execução física do Termo de Compromisso 9.469/2014, firmado entre o FNDE e o município, cujo objeto é 'Construção de 01 (uma) Quadra Escolar Coberta com Vestiário, localizada à Rua Uberaba, Centro, no âmbito do PAC2' (peça 3).

4. O valor do ajuste montou a R$ 509.252,50 e integralmente a cargo do órgão concedente, sendo efetivamente transferidos R$ 101.850,50 ao município (peça 7). A vigência compreendeu o período entre 22/5/2014 e 8/2/2018, com prazo para a apresentação das contas até 12/11/2018.

5. O Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (peça 12) e o Parecer 371/2021/Dipre/Coapc/Cgapc/Difin (peça 13) concluíram, respectivamente, pela inexecução física do objeto do TC 9.469/2014 e a necessidade de restituir ao erário todo o valor transferido ao município, descontando o saldo já devolvido ao FNDE.

6. O Relatório de TCE 19/2022 - Direc/Cotce/Cgapc/Difin-Fnde/MEC foi no mesmo sentido, com débito imputado ao ex-prefeito Avilmar dos Anjos Silva, em vista das despesas terem ocorrido em sua gestão (peça 24).

7. No âmbito do TCU, foram realizadas as citações do ex-prefeito, além do engenheiro fiscal do contrato, Sr. Marcione Demetrius de Souza, e da empresa Construtora Procell Ltda., contratada pela prefeitura para a execução da escola objeto do ajuste (peças 40-56).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

8. As alegações de defesa dos citados (peças 57-58 e 60-62) foram examinadas, com proposta da unidade instrutora pelo reconhecimento da incidência da prescrição em relação ao fiscal e à empresa, além da imputação do débito apurado na fase interna ao ex-prefeito Avilmar e aplicação de multa (peças 64-66).

9. O Ministério Público/TCU (peça 67) e o relator a quo (peça 69) anuíram à proposta da unidade técnica, sendo proferido o Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara (peça 68).

*10. Irresignado com o **decisum**, o Sr. Avilmar dos Anjos Silva interpôs recurso de reconsideração (peça 72), o qual se passa a examinar.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs (peça 74) conhecer o recurso de reconsideração de Avilmar dos Anjos Silva, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara, com fulcro nos artigos 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992, o que foi ratificado por despacho do relator (peça 76).

EXAME DE MÉRITO

*12. **Delimitação do recurso***

12.1. O recurso de Avilmar dos Anjos Silva envolve questões sobre:

a) prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU;

b) possibilidade de haver execução judicial em duplicidade; e

c) responsabilidade pela não-conclusão da obra e apresentação das contas.

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

*13. **Questão: prescrição***

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

13.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) as contas do Termo de Compromisso 9.469/2014 deveriam ser prestadas até 12/11/2018, mas, o Município de Rio do Prado/MG apenas encaminhou ao FNDE alguns documentos sobre o processo licitatório e informou o não cumprimento do objeto pactuado, não se confundindo com uma prestação de contas; e

b) em consequência, o marco inicial da contagem prescricional deve ser 12/11/2018, em interpretação do artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022 e, considerando que o recorrente somente foi citado em 27/11/2023, transcorreu período de cinco anos e quinze dias, incidindo a prescrição quinquenal prevista no artigo 1º, da Lei 9.873/1999.

Análise

13.3. Faz-se a seguir o exame dos argumentos de Avilmar dos Anjos Silva sobre a prescrição e, também, a reanálise do tema relativamente aos demais responsáveis identificados inicialmente neste processo, o Sr. Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda., por tratar-se de matéria de ordem pública.

13.4. O voto que orientou o Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara, agora combatido, adotou a data de 12/11/2018 como marco inicial da contagem prescricional (peça 69, item 8), conforme pugnado pelo recorrente.

13.5. Porém, entre aquela data e a citação do Sr. Avilmar em 27/11/2023 (peças 49, 50, 55 e 56), ocorreram alguns atos apuratórios interruptivos da prescrição (art. 5ª, II, da Resolução-TCU 344/2022), a exemplo das emissões do Parecer Financeiro Conclusivo 371/2021, em 15/6/2021, e do Relatório de TCE 495/2021 em 20/1/2022 (peças 13 e 24). Depois, no âmbito do TCU, houve as instruções técnicas de 11/10/2023 e 2/4/2024, além do Parecer do MP/TCU de 23/7/2024 (datas de juntada ao sistema e-TCU) (peças 40, 64 e 67), entre outros atos, até a prolação do Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara em 15/4/2025 (peça 68).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

*13.6. Não procede, então, o argumento da ocorrência da prescrição, vez que não transcorreu **in albis** período superior aos cinco anos próprio da prescrição ordinária, tampouco aos três anos característicos da prescrição intercorrente (arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022).*

Exame da prescrição para os demais responsáveis

(a) Considerações iniciais

13.7. Quanto a Marcione Demetrius de Souza e à Construtora Procell Ltda., concluiu-se que somente lhes seriam aplicáveis os atos inequívocos de apuração que ocorreram a partir de sua citação, em consonância com certa linha jurisprudencial, a exemplo dos Acórdãos 5.215/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Subs. Marcos Bemquerer) e 12.015/2023-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira) (peça 64, p. 11-13, itens 40-42).

13.8. Isso porque, a Resolução-TCU 344/2022 teria regulamentado a prescrição apenas em relação ao gestor público que tem o dever de prestar contas, nos casos em que há tal obrigação, sem qualquer aplicação relativamente a terceiros que, ainda que em tese, podem responder solidariamente com o gestor, a exemplo de fiscais e empresas contratadas pela Administração, cabendo, para esses terceiros, adotar a regra geral do artigo 1º, da Lei 9.873/1999, pelo qual o início da contagem da prescrição coincide com a data da prática do ato.

13.9. Assim, para o Sr. Marcione a data inicial da contagem prescricional seria 8/2/2018, quando do término da vigência do TC PAC 2 9469/2014, enquanto para a Construtora Procell Ltda. as datas seriam 1/8 e 2/9/2016, quando do recebimento de valores transferidos pela prefeitura municipal. E considerando as citações respectivas em 23 e 27/11/2023, concluiu-se que haveria transcorrido lapso temporal superior a cinco anos, incidindo a prescrição para ambos os responsáveis.

(b) Atos apuratórios anteriores à identificação de um responsável

13.10. Feitas essas anotações, impende comentar que há outra linha jurisprudencial que vem se firmando no TCU, pela qual há que considerar os atos apuratórios havidos antes do chamamento aos autos de um responsável que venha a ser identificado apenas posteriormente à prática daqueles atos. Eis alguns enunciados da 'Jurisprudência Selecionada' (site/TCU) sobre o tema:

> *Ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo para eventuais responsáveis pela irregularidade objeto da investigação ainda não identificados. O art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria. (Acórdão 2.112/2024-TCU-Plenário; Rel. Min. Benjamin Zymler)*
>
> *Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação. (Acórdão 13/2025-TCU-1 Câmara; Rel. Min. Subs. Augusto Sherman)*
>
> *Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação. Por sua vez, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do Tribunal. (Acórdão 883/2025-TCU-Plenário; Rel. Min. Benjamin Zymler)*
>
> *Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação. (Acórdão 2.047/2025-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Augusto Nardes)*
>
> *O termo inicial para a contagem do prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU no caso previsto no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022 (data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial) aplica-se à empresa contratada pelo convenente, mesmo que ela tenha sido chamada aos autos apenas na fase externa*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

da tomada de contas especial. Acórdão (4.674/2025-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

13.11. A lógica que informa a consideração, para fins de interrupção da prescrição, de atos anteriores à inclusão do responsável no polo passivo do processo guarda relação com uma das finalidades mais elementares das apurações num processo de contas especiais - apurações por sinal usualmente iniciadas ainda antes da instauração do próprio processo -, qual seja: a identificação dos responsáveis, conforme artigos 197, caput, do Regimento Interno/TCU, e 2º, caput, da Instrução Normativa-TCU 71/2012 e Instrução-Normativa-TCU 98/2024.

13.12. O seguinte excerto do voto que orientou o Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) aborda a identificação de agentes que teriam concorrido para o dano em apuração em processo de contas especiais, dentre outras finalidades dos atos apuratórios:

> *Tomada de Contas Especial (TCE) é instrumento de controle da Administração Pública caracterizado como procedimento administrativo em sentido amplo, ou seja, como sequência de atos organizados e sequenciais realizados para alcançar objetivos específicos, que, nesse caso, são, sobretudo, a apuração dos fatos, a quantificação do dano, a identificação dos responsáveis e a reparação do Erário (arts. 197, caput, do RITCU e 2º, caput, da IN-TCU 98/2024).*
>
> *Na etapa preliminar da TCE, à cargo do órgão ou entidade responsável pela gestão dos recursos públicos, são praticados atos com o objetivo de apurar os fatos que deram origem ao dano ao Erário, identificar os responsáveis de forma provisória, quantificar o prejuízo e adotar medidas administrativas para tentar resolver a questão consensualmente ou por meio de cobrança administrativa (art. 3º da IN-TCU 98/2024).*
>
> *Caso as medidas administrativas internas para reparação do prejuízo não resultem suficientes, a TCE evolui para etapa formalizada como processo administrativo propriamente dito, com rito próprio, inicialmente à cargo do órgão ou entidade instauradores (art. 4º da IN-TCU 98/2024). A formalização da TCE como processo ocorre com a inclusão nos autos da apuração de documentos e informações que demonstrem os fatos apurados, os responsáveis pelo dano e os valores a serem ressarcidos (art. 18 da IN-TCU 98/2024). Nessa fase, a identificação de responsáveis pode ser aprofundada, revisada ou complementada, com base nas provas e informações obtidas durante a instrução do processo.*
>
> *A TCE é encaminhada para análise e julgamento ao TCU, que avalia se a instrução realizada pelo órgão instaurador apurou adequadamente os fatos, quantificou corretamente o dano e identificou devidamente os responsáveis.*
>
> *É por meio dos sucessivos atos de apuração dos fatos praticados ao longo da tramitação da TCE que se busca esclarecer as circunstâncias que deram origem ao dano ao Erário, o que possibilita alcançar os demais objetivos específicos do procedimento, entre os quais a identificação dos agentes públicos ou privados que, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, contribuíram para o prejuízo. Esses atos de apuração são essenciais para a consolidação do polo passivo da TCE, possibilitando que os responsáveis pelo dano ao Erário sejam devidamente identificados e responsabilizados.*
>
> *Nesse sentido, os atos praticados pelo tomador de contas para apurar os fatos que resultaram no dano ao Erário apontado correspondem aos 'atos inequívocos de apuração do fato', a que alude o art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022, considerados pela jurisprudência majoritária desta Corte causas objetivas de interrupção da prescrição, de natureza geral, que atinge indistintamente os agentes responsáveis pela materialização dos fatos, mesmo aqueles ainda não identificados (e.g., os Acó0rdãos 2219/2013-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Ministro Jhonatan de Jesus; e 2643/2022-Plenário, Rel. Min.-Substituto Augusto Sherman).*

13.13. Assim, como visto, a jurisprudência do Tribunal vem se firmando no sentido de considerar qualquer ato apuratório de natureza objetiva - ao contrário dos atos de natureza personalíssima como a citação e a audiência - como capaz de interromper a contagem prescricional relativamente a todos os responsáveis que ao final do processo venham a ser responsabilizados, independentemente de o momento de sua prática ser anterior ao chamamento de algum responsável específico, em contraposição a julgados na linha dos supramencionados Acórdãos 5.215/2023-TCU-2ª

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

Câmara (Rel. Min. Subs. Marcos Bemquerer) e 12.015/2023-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira).

13.14. O voto que conduziu o Acórdão 8.693/2023-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) é explicativo acerca dos pressupostos que informam esse entendimento:

> *O estabelecimento do juízo de solidariedade da Fundação com o Prefeito responsável pela gestão dos recursos somente exsurgiu na fase externa do processo:*
> *32. A SPPE responsabilizou o Sr. Ronan Rosa Batista, prefeito à época, pela omissão no dever de prestar contas, em razão de ele ser o responsável pela gestão dos recursos. Com base na análise supra, verifica-se que a Fundação Antares de Ensino Superior deve ser incluída também no rol de responsáveis, porque foi contratada para a execução dos serviços de qualificação e não logrou comprovar o cumprimento das metas físicas, bem como em face das irregularidades na execução financeira pontuadas nos tópicos anteriores. (peça 24, p. 11)*
> *No curso processual, a citação do recorrente ocorreu em 3/3/2020 (peça 39), merecendo reflexão se o ato de inequívoco de apuração, à exemplo da Nota Técnica 26/2015, de 17/3/2015, tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional, ainda que as medidas inequívocas de apuração das condutas estivessem individualmente descritas e imputadas ao Prefeito signatário do Plano de Implementação.*
> *Não desconheço que os julgados do Supremo Tribunal Federal ainda não guardam uma linha de pensamento uníssona. Embora no julgamento dos MMSS 37.807, 37.807, 38.627 tenha sido ressalvada a necessidade de ciência do interessado como condição para a interrupção do prazo prescricional, aponto, por exemplo, o julgamento do AgR no MS 37.913, que reconheceu a interrupção do prazo prescricional, ainda que não houvesse a citação pessoal do responsável:*
> *EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TCU. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. LUSTRO PRESCRICIONAL ESTATUÍDO NA LEI Nº 9.873/1999. INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO POR ATOS INEQUÍVOCOS QUE, ANTERIORES À CITAÇÃO DO IMPETRANTE NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, IMPORTARAM NA APURAÇÃO DO FATO. VIABILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER.*
> *1. À luz dos marcos interruptivos indicados nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, a imputação de débito e a aplicação de multa não foram alcançadas pelo lustro prescricional estatuído na Lei nº 9.873/1999.*
> *2. Ainda quando anterior à citação em tomada de contas especial, ato inequívoco, que importe na apuração do fato, é apto a interromper o fluxo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999. Precedentes: MS 37293 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30.4.2021; e MS 35208 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10.02.2021. 3. Agravo interno conhecido e não provido.*
> *No mesmo sentido, o AgR MS 38.783:*
> *Ementa: Direito Administrativo. Agravo interno em Mandado de Segurança. Prescrição da pretensão punitiva em tomada de contas especial do Tribunal de Contas da União (TCU). Ocorrência de fatos interruptivos da prescrição. Impossibilidade de sustentação oral em embargos de declaração.*
> *1. Agravo interno em mandado de segurança. Impetração contra o acórdão nº 1.011/2022, confirmatório dos acórdãos nº 588/2022 e nº 160/2020, todos do TCU, que teriam condenado as impetrantes à pena de inidoneidade para licitar. Alegação de prescrição da pretensão punitiva e de violação do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.*
> *2. O art. 2º, I e II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação do interessado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia do Tribunal de Contas.*
> *3. Não é necessária a ciência do interessado para que os atos inequívocos de investigação, previstos no art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, operem o efeito interruptivo do prazo prescricional. Precedentes.*
> *4. Ausência de violação ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Tais direitos devem ser exercidos nos termos da legislação pertinente. Vedação de sustentação oral em julgamento de embargos de declaração perante o TCU (art. 168, caput e § 9º do RI/TCU).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(MS 38783 AgR, Relator (a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023)

O art. 2º, II, da Lei 9.873/99 afirma que a interrupção ocorre com a 'apuração do fato', não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

A distinção entre a identificação do fato (apuração do fato) e o juízo de atribuição de responsabilidade (apuração da autoria) é importante em processos de natureza sancionatória, pois, em regra, embora o agente imediato da gestão irregular possa ser identificado sem maiores dificuldades, a identificação da responsabilidade do 'terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado' (art. 12, § 2º, 'b', da Lei 8.443/92), nem sempre é de uma evidência clara, exigindo o aprofundamento da atividade de apuração.

Não é incomum que os elementos que mostram a existência de responsáveis solidários são avaliados apenas no momento do ingresso do processo de TCE na fase externa, demonstrando, assim, que a apuração do fato é um marco objetivo da interrupção da prescrição, não dependendo da ciência do terceiro causador do dano, uma vez que o órgão instaurador da TCE sequer possuía elementos para caracterizar, com convicção, os contornos subjetivos da ocorrência ilícita.

No presente caso, a avaliação da prescrição quinquenal deve considerar os pontos de interrupção. Com a prestação de contas, inicia-se a contagem em 31/8/2011. Devem ser ponderados, como marcos interruptivos do prazo prescricional: a) o ato inequívoco de apuração, com a expedição da Nota Técnica 26/2015, em 17/3/2015; b) a citação do responsável solidário, em 3/3/2020; c) a prolação da decisão condenatória recorrível, em 21/9/2021, fulminando a pretensão de reconhecimento da prescrição.

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

13.16. De todo modo, para além de construções doutrinárias sobre a natureza de cada fase das investigações, importa verificar, no caso concreto, se a consideração de certos atos apuratórios como interruptivos da prescrição implicou em algum prejuízo para o exercício da defesa do responsável identificado somente após a prática desses mesmos atos (art. 5º, II, da Resolução-TCU 344/2022), consequência que não se afigura ter ocorrido no caso presente.

13.17. A propósito, em linha com entendimento do Supremo Tribunal Federal (MS 37.834 AgR; Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 11/4/2022), a identidade entre a irregularidade investigada e aquela que futuramente venha a ensejar a responsabilização da parte é condição incorporada à jurisprudência do TCU para considerar um ato apuratório em específico como apto a interromper a prescrição (Acórdãos 4.203/2024-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Aroldo Cedraz, e 2.274/2025-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Marcos Bemquerer), pressuposto também respeitado no presente processo.

(c) <u>Aplicabilidade da Resolução-TCU 344/2022 a não-gestores</u>

13.18. A Resolução-TCU 344/2022 não faz alguma distinção entre gestores públicos e particulares que tenham contribuído para o débito nos casos em que há a obrigação de se prestar contas, diferentemente do entendimento considerado pelo aresto ora recorrido relativamente ao Sr. Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda.

13.19. Sobre o ponto traz-se o seguinte enunciado da 'Jurisprudência Selecionada' (site/TCU) (Acórdãos 4.674/2025-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues e 3.719/2024-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Jhonatan de Jesus):

O termo inicial para a contagem do prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU no caso previsto no art. 4º, inciso II, da <u>Resolução TCU 344/2022</u> (data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial) aplica-se à empresa contratada pelo convenente, mesmo que ela tenha sido chamada aos autos apenas na fase externa da tomada de contas especial.

(d) <u>Marco inicial da prescrição vinculado à apresentação das contas</u>

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

13.20. Entende-se que nos casos em que há a obrigação de prestar contas, deve ser aplicado como marco inicial da prescrição, para todos os responsáveis identificados, a data de sua apresentação, seja gestor público ou um particular. Alternativamente, o marco inicial a ser adotado corresponde ao momento em que deveria ter sido apresentada, se acaso as contas foram apresentadas intempestivamente ou se houve omissão nesse dever, diversamente do realizado pelo aresto ora recorrido quanto ao engenheiro fiscal, Sr. Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda., para os quais se tomou a data de ocorrênc'ia do fato para cada um destes dois responsáveis como o marco inicial.

13.21. A usual exegese da Resolução-TCU 344/2022 para o início da contagem da prescrição apoia-se basicamente no momento do potencial conhecimento da irregularidade, circunstância que não se altera conforme a natureza do responsável; se agente público ou um terceiro que de algum modo participou de atos que ensejaram a irregularidade.

13.22. Isso porque, a atuação da Administração no sentido de apurar eventuais irregularidades na gestão de recursos públicos somente é possível, ainda que em tese, após o acesso à documentação a ser apresentada pelo gestor nos casos em que há obrigação de prestar contas. E o mesmo raciocínio vale para situações em que não há a obrigação de prestá-las, a exemplo de irregularidade que vem a ser conhecida durante a realização de uma auditoria (art. 4º, IV, da resolução).

13.23. A propósito, uma das balizas da Resolução-TCU 344/2022 é o que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509/CE, conforme os próprios 'Considerandos' que precedem a norma. Consta da ementa da ADI 5509/CE que: '3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência.'. O relator da ação assim justificou esse entendimento em seu voto, conjugando as disposições das Leis 9.873/1999 e 8.443/1992:

> *Finalmente, o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno. A explicação, para esse último ponto, reside na aplicação conjugada da Lei 9.873, de 1999, com a Lei 8.443, de 1992 e o entendimento fixado pelo Tribunal, quando do julgamento 636.553. Com efeito, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, o prazo prescricional para a ação punitiva conta-se da data de ciência do fato pela Administração. Ocorre, no entanto, que a legislação prevê, previamente a instauração da competente tomada de contas, a instauração de procedimento preliminar tendente a verificar a ocorrência do dano, sua quantificação e autoria, sendo que a atuação do Tribunal de Contas só tem lugar, caso não sejam realizadas essas providências:*
>
> *[...]*
>
> *Por isso, não se afigura razoável que o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa. É preciso, porém, diferenciar as situações em que a demora para a chegada da notificação é gerada: a omissão na prestação de contas por quem é obrigado a prestá-las, a desídia injustificável para o envio do procedimento preliminar ao controle interno e, finalmente, os casos em que as informações sobre o dano ou irregularidade são levadas diretamente ao Tribunal de Contas, como no caso de denúncias ou representações, ou nas auditorias e inspeções.*
>
> *[...]*
>
> *Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial. Ressalto que essa compreensão é consentânea com a que propôs o e. Min. Gilmar Mendes no voto vogal proferido quando do julgamento do RE 636.886, já referido nesta manifestação.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

13.24. Segundo o julgado do STF, a necessidade da ciência de uma possível irregularidade para o início das apurações é uma peculiaridade dos processos com lugar em Tribunais de Contas, seja nos casos em que há iniciativa das próprias Cortes de Contas, seja por intermédio de informações levadas por terceiros.

13.25. Nesse passo, a adoção da data de ocorrência do fato como marco inicial da prescrição não guarda consonância com a lógica a prevalecer nos processos com trâmite em Tribunais de Contas, segundo entendimento da Corte Suprema incorporado pela multicitada Resolução-TCU 344/2022.

*(e) Princípio da **non reformation in pejus***

*13.26. Questão de relevo é a possibilidade de reformar um acórdão condenatório em prejuízo da parte, ainda que em razão de algum tema de ordem pública a exemplo da prescrição, em inobservância do princípio da **non reformatio in pejus** após sopesar, num caso concreto, outros aspectos como a segurança jurídica, a supremacia do interesse público, o princípio devolutivo dos recursos, além da busca pela verdade material, dentre outros.*

*13.27. Nesse passo, de início anota-se que há julgados do TCU tanto no sentido da impossibilidade de rediscutir matéria de ordem pública, em vista da preclusão **pro judicato**, quanto pela viabilidade de haver novo exame (Acórdãos 705/2023-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 2.770/2022-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues e 1.160/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. Augusto Nardes).*

13.28. Ademais, por vezes é admitida nova apreciação de determinada matéria em sede de recurso no TCU em atenção ao amplo efeito devolutivo, inclusive não se restringindo aos argumentos trazidos pelo recorrente (Acórdãos 1.176/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Aroldo Cedraz e 1.226/2018-TCU-Plenário; Rel. Min. Benjamin Zymler).

13.29. Assim, a possibilidade de reforma de um decisum de natureza administrativa, como os acórdãos do TCU, e em detrimento do princípio da non reformatio in pejus, adviria diretamente da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) - que tem aplicação subsidiária no Tribunal -, mas, apenas em hipóteses restritas, a exemplo da reinterpretação de norma legal.

13.30. O seguinte excerto do voto que orientou o Acórdão 6.042/2025-TCU-2ª Câmara é elucidativo (Rel. Min. Antônio Anastasia) (grifo acrescido):

> *Não procede a alegação de ofensa ao princípio da razoável duração do processo, pois este processo foi autuado no TCU em 2019, há seis anos, portanto, e sem incidência da prescrição.*
> *Contudo, entendo procedente a alegação de ofensa ao princípio da **non reformatio in pejus** em relação à [empresa], no presente caso, mas o faço sem admitir, no entanto, que se trate de princípio de ampla aplicação ao direito administrativo. Ao contrário, entendo que a regra é a sua não incidência ao direito administrativo. Explico, a seguir, os motivos para tanto.*
> *Prevê o art. 64 da Lei 9.784/1999 a possibilidade da reformatio in pejus, nos seguintes termos:*
> *Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.*
> *Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.*
> *Portanto, desde que se assegure o contraditório, é permitida, no processo administrativo, a reforma da decisão para agravar a situação do recorrente.*
> *Ressalto que é também em virtude da expressa previsão contida na aludida lei que entendo não ser aplicável ao direito administrativo a jurisprudência trazida pelo MPTCU, construída na seara penal, quanto ao princípio da **non reformativo in pejus** indireta, pois os institutos do direito penal, embora sejam, em grande medida, aplicáveis ao direito administrativo sancionador, o são com matizes, e cedem diante de previsões legais expressas do próprio direito administrativo.*
> *Não obstante a literalidade do supratranscrito art. 64 da Lei 9.784/1999, a doutrina diverge sobre a sua extensão.*
> *Lúcia Valle de Figueiredo, por exemplo, após sustentar, em uma primeira interpretação, que, embora admitisse a **reformatio in pejus**, entendia que não se aplicaria aos processos sancionadores nem aos disciplinares, alterou seu entendimento para passar a defender a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

inadmissibilidade da reformatio in pejus em qualquer hipótese no processo administrativo (FIGUEIREDO, Lúcia do Valle. Curso de Direito Administrativo. 7 ed. São Paulo: Malheiros. 2004. p. 442).

José dos Santos Carvalho Filho, a seu turno, defende interpretação alinhada com o texto do art. 64 da Lei 9.784/1999, ou seja, admite a sua ampla aplicação no processo administrativo (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007. p. 325-326.).

*Considerando que referida Lei 9.784/1999 aplica-se, subsidiariamente, aos processos de controle externo do TCU, nos termos do art. 69 da aludida lei, assim como do art. 298 do Regimento Interno do TCU e ainda conforma já decidido pelo STF no MS 23.550, a conclusão natural seria no sentido de que não se aplicaria aos processos desta Corte a vedação à **reformatio in pejus**.*

Entendo, porém, que mencionado comando normativo requer interpretação que prestigie a segurança jurídica. Nesse sentido, penso que a regra é, nos termos do art. 64 da Lei 9.784/1999, a possibilidade da reformatio in pejus, desde que realizado o contraditório.

Em processos sancionadores, no entanto, a possibilidade da reformatio in pejus depende dos fundamentos da reforma que se pretende promover na deliberação condenatória.

Caso a reforma da decisão decorra de mera nova valoração das mesmas provas, sem qualquer inovação no processo, sem qualquer fato ou documento novo, entendo que a reformatio in pejus não é permitida, sob pena de servir como instrumento para a insegurança jurídica.

Por outro lado, entendo ser possível a reformatio in pejus se a reforma da decisão é motivada por fato ou documento novo, ainda que trazido pelo próprio recorrente, ou se trata de reforma que visa preservar o dever de autotutela, como, por exemplo, corrigir grave erro na aplicação da lei.

É o caso do recorrente que, condenado por ato de gestão ilegal, junta, em grau de recurso, novas provas que revelam ser o referido ato, não apenas ilegal, mas também antieconômico. Nesta hipótese, o TCU poderia, após abrir o contraditório para o recorrente, agravar a sua situação, condenando-o também por ato de gestão antieconômico, inclusive imputando-lhe o dever de reparar o dano ao erário. Nesse caso, vedar a reformatio in pejus seria, até mesmo, inútil, pois o Tribunal poderia optar por constituir novo processo para imputar ao recorrente a responsabilidade pelo dano.

*No presente caso, o agravamento da situação da recorrente foi motivado apenas pela reapreciação das mesmas provas, sem qualquer fato ou documento novo. Portanto, pelos motivos acima expostos, entendo que incide, na espécie, o princípio da **non reformatio in pejus**.*

13.31. Portanto, a vedação à reforma de um julgado que acaso implique em prejuízo à(s) parte(s) não seria absoluto, devendo ser sopesada, por exemplo, pela relevância de novas informações carreadas aos autos - ainda que pelo próprio recorrente -, ou, pela necessidade de reavaliar anterior interpretação de norma legal, em consequência do princípio da autotutela da Administração.

13.32. Nesse sentido a seguinte ementa de julgado do Supremo Tribunal Federal (Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo 641.054-Rio de Janeiro, Primeira Turma, Relator Min. Luiz Fux, DJe 26/06/2012):

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. ATENDIMENTO BANCÁRIO. REGULAMENTAÇÃO POR NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS LOCAIS. POSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PARA RATIFICAR A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. RECRUDESCIMENTO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA EM RECURSO DO ADMINISTRADO. PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA. POSSIBILIDADE.

(...)

3. A possibilidade da administração pública, em fase de recurso administrativo, anular, modificar ou extinguir os atos administrativos em razão de legalidade, conveniência e oportunidade, é corolário dos princípios da hierarquia e da finalidade, não havendo se falar em reformatio in pejus no âmbito administrativo, desde que seja dada a oportunidade de ampla defesa e o contraditório ao administrado e sejam observados os prazos prescricionais.

4. In casu, o acórdão recorrido assentou: 'ADMINISTRATIVO - FUNCIONAMENTO DOS BANCOS – EXIGÊNCIAS CONTIDAS EM LEI ESTADUAL E MUNICIPAL – LEGALIDADE. 1. A jurisprudência do STF e do STJ reconheceu como possível lei estadual e municipal fazerem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

> *exigências quanto ao funcionamento das agências bancárias, em tudo que não houver interferência com a atividade financeira do estabelecimento (precedentes). 2. Leis estadual e municipal cuja argüição de inconstitucionalidade não logrou êxito perante o Tribunal de Justiça do Estado do RJ. 3. Em processo administrativo não se observa o princípio da 'non reformatio in pejus' como corolário do poder de autotutela da administração, traduzido no princípio de que a administração pode anular os seus próprios atos. As exceções devem vir expressas em lei. 4. Recurso ordinário desprovido.'.*

13.33. Prosseguindo, é consenso a necessidade de se oferecer à parte o exercício do contraditório antes que seja proferida decisão que venha a agravar sua situação, ou mesmo que mantenha sua condenação, mas, o faça por fatos ou fundamentos diversos da decisão original, especialmente se a parte for outra que não aquela que interpôs o recurso, como no caso presente (Acórdãos 2.220/2013-TCU-Plenário; Rel. Min. Benjamin Zymler, e 5.300/2013-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. José Múcio).

13.34. Assim é a doutrina de Hely Lopes Meirelles sobre o tema (Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 738):

> *A Lei 9.784/99 prevê que 'o órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida' (art. 64). Todavia, em face da CF, em especial do seu artigo 5°, LV, caso haja a possibilidade de reformatio in pejus, a autoridade deve cientificar o recorrente dessa hipótese, com os motivos que levariam ao gravame, para que ele tenha oportunidade de formular suas 'razões antes da decisão' (parágrafo único do art. 64) e assim exercer o contraditório.*

13.35. Em resumo, o reconhecimento da prescrição relativamente a Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda. adveio da aplicação da Resolução-TCU 344/2022 em parâmetros que divergem de outras decisões do TCU.

13.36. E a premissa de que para esses responsáveis caberia considerar a data do fato gerador da irregularidade como o marco inicial da contagem prescricional não se afigura autorizada pela norma, tampouco com o decidido pelo STF na ADI 5509/CE.

13.37. Além disso, a doutrina admite a mitigação do princípio da non reformatio in pejus antes certas circunstâncias, a exemplo da reinterpretação da legislação, desde que oferecido o direito ao contraditório à parte que venha a ser prejudicada acaso alterado o decisum que antes lhe era mais favorável.

13.38. Ainda, de acordo com exame adiante nesta instrução, o fiscal engenheiro admitiu haver atestado a realização de serviços em realidade não entregues - ainda que alegadamente sob pressão da empresa contratada e da própria municipalidade -, enquanto a empresa recebeu recursos sem entregar a contraprestação a que estava obrigada. Mesmo assim, a ambos não coube ressarcir o dano para o qual contribuíram decisivamente, em vista de interpretação de regras sobre a prescrição, atualmente não majoritárias na jurisprudência do Tribunal.

13.39. Desse modo, nesse contexto específico, a não-responsabilização do engenheiro fiscal e da empresa contratada solidariamente com o recorrente Avilmar dos Anjos Silva ensejou cenário atípico e em prejuízo do interesse público. Segundo doutrina de Fábio Medina Osório (OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009. p. 141)

> *O Direito Administrativo Sancionador não parte da ideia de garantir direitos individuais, e sua dogmática, se é que se poderia designar dessa forma sua normativa técnica em perspectiva histórica recente, parte da ideia de interesse público e de responsabilidades balizadas por critérios até mesmo objetivos.*

13.40. Por todo o exposto, e especialmente por se tratar, a prescrição, de matéria de ordem pública, propõe-se, além do julgamento do mérito do recurso do Sr. Avilmar, sejam refeitas as citações de Marcione Demetrius de Souza e da Construtora Procell Ltda., informando-lhes que o refazimento é consequência da possibilidade de vir a ser reconsiderado o entendimento pela não-incidência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU relativamente às suas pessoas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

*14. **Questão: duplicidade de execução judicial***

14.1. No recurso é defendida a tese de que não cabia a instauração de processo de contas especiais se já tramitava um processo judicial com mesmo objeto.

14.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, com trâmite no Tribunal Regional Federal da 6ª Região (Processo 0001871-05.2017.4.01.3816), tem por objeto a verificação de possíveis irregularidades no Termo de Compromisso PAC-2 09469/2014, o Processo Licitatório 021/2016 e a Tomada de Preço 01/2016;

b) a jurisprudência do TCU é pela instauração de contas especiais como medida subsidiária e excepcional, somente cabível quando esgotadas as medidas administrativas e judiciais voltadas à recomposição do dano ao erário; e

c) a jurisdição do Tribunal não alcança situações em que o dano não decorre de conduta associada a agentes públicos e que já seja objeto de atuação do Poder Judiciário (Acórdão 2.181/2022-TCU-Plenário).

Análise

14.3. A jurisprudência do TCU não é pela vedação da instauração do processo de contas especiais em havendo processo judicial em tramitação no Poder Judiciário.

14.4. O entendimento pacificado é no sentido de inexistir bis in idem no caso de eventuais condenações nas duas esferas, pois há independência entre as instâncias e, especialmente, porque ocorrendo a formação de dois títulos executivos, o responsável poderá requisitar a dedução do valor da obrigação que primeiro for executada quando o título remanescente vier a sê-lo (MS-STF 26.969-DF, 1ª Turma, DJe 12/12/2014 e REsp 1.135.858-TO, 2ª Turma, DJe 5/10/2009).

14.5. Além disso, é dever legal da autoridade competente instaurar a tomada de contas especial se esgotadas as medidas administrativas para caracterizar ou elidir o dano ao erário, conforme artigos 3º e 4º da Instrução Normativa-TCU 71/2012 e Instrução Normativa-TCU 98/2024.

14.6. A leitura dos dispositivos supramencionados não enseja condicionar a instauração do processo de contas especiais à inexistência de algum processo judicial com o mesmo objeto.

14.7. Ademais, o Acórdão 2.181/2022-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira) aduzido pelo recorrente versou sobre situação diversa do presente processo. No caso, quando a autoridade instaurou processo de tomada de contas especial já havia o provimento judicial autorizando a reparação do dano ao erário, ou seja, a existência de um título judicial a possibilitar a execução da dívida com o erário fazia desnecessária a busca pelo título executivo extrajudicial (acórdão do TCU) com a mesma finalidade, levando, então, aquele aresto a arquivar o processo, sem julgamento de mérito, em virtude da ausência de pressuposto de sua constituição e desenvolvimento válido.

14.8. Essa a razão daquele deslinde e, não, por se tratar de particular em conduta dissociada de algum agente público, como soa haver argumentado o causídico do recorrente. De todo modo, no presente processo, decerto que o ex-prefeito atuou enquanto agente público à época dos fatos apurados, conforme melhor examinado adiante nesta instrução.

14.9. Por fim, traz-se alguns julgados sobre o tema da duplicidade da execução, extraídos da 'Jurisprudência Selecionada'; site/TCU:

> *Não configura **bis in idem** a coexistência de acórdão do TCU e sentença condenatória em ação de improbidade administrativa que determinam o ressarcimento ao erário de débitos decorrentes dos mesmos fatos. Ocorrendo ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente a comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento (Acórdão 1.382/2025-TCU-Plenário; Rel. Min. Jorge Oliveira).*
>
> *A existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (bis in idem) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro, com exceção da sentença penal absolutória negando a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil), vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas (cível, criminal e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

administrativa). O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida (Acórdão 1.038/2019-TUC-Plenário; Rel. Min. Benjamin Zymler).

A existência de ação de execução da dívida no Poder Judiciário não afasta a imputação do débito pelo TCU. O risco de ressarcimento em duplicidade é afastado pelo abatimento, na execução do acórdão do TCU, dos valores eventualmente já satisfeitos (Acórdão 7.119/2010-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Valmir Campelo).

A discussão do débito em outra instância administrativa ou na via judicial não traz risco de ressarcimento da dívida em duplicidade, porque os valores eventualmente já satisfeitos são considerados para efeito de abatimento na execução do acórdão do TCU (Acórdão 1.234/2008-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Ubiratan Aguiar).

A possibilidade de ressarcimento em duplicidade decorrente de condenação em débito em instâncias diversas pela mesma causa há que ser afastada pelo interessado mediante os instrumentos judiciais cabíveis (Acórdão 9.574/2015-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Augusto Nardes).

15. ***Questão: responsabilidade pela execução e prestação de contas do TC 9469/2014***

15.1. No recurso é defendida a tese de que cabia ao prefeito sucessor prestar contas do TC PAC 2 9469/2014.

15.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) não dispõe de conhecimento técnico para fiscalizar, analisar e atestar se as medições apresentadas pela contratada estavam de acordo com a planilha orçamentária, tampouco essas tarefas cabem ao Chefe do Poder Executivo, razões pelas quais foi contratado o Engenheiro Civil Marcione Demetrius de Souza para atuar como fiscal das obras;

b) o engenheiro afirmou em suas alegações de defesa que aprovou o pagamento de serviços não executados após insistência da empresa contratada, a qual alegou precisar dos recursos para compensar a alteração de custos, mas, que, de outro lado, asseverou iria concluir as obras;

c) tal conduta induziu o então Secretário Municipal de Educação, gestor do contrato, e a Controladora Interna do município a liquidarem o empenho emitido pela prefeitura, bem como que o recorrente autorizasse o pagamento de serviço que não havia sido executado, pois não poderia deixar de observar a Cláusula Quinta do Contrato 51/2016 após as manifestações desses agentes;

d) esse contexto não condiz com alguma culpa ou dolo de sua parte, sendo no mínimo absurdo que seja responsabilizado isoladamente, sem a condenação solidária do engenheiro fiscal e da construtora, ainda que tenha sido reconhecida a prescrição relativamente a esses dois responsáveis;

e) discorda que teve tempo hábil para concluir as obras, pois entre o recebimento dos recursos em 21/8/2014 e o pagamento das medições em 1º/8 e 2/9/2016 ocorrerem inúmeros transtornos na condução do Processo Licitatório 21/2016, cabendo ao novo alcaide notificar a empresa para a conclusão das obras iniciadas já nos meses finais da gestão do recorrente, em conformidade com os artigos 618 do Código Civil, 69 da Lei 8.666/1993 e 119 da Lei 14.133/2021, providência não adotada por se tratar de adversário político; e

f) a responsabilidade pela prestação de contas também deve ser imputada ao seu sucessor, pois o recorrente apenas firmou o TC PAC 2 9469/2014 e contratou a Construtora Procell Ltda., cabendo ao novo prefeito fiscalizar a conclusão das obras, notificar a contratada para que concluísse as obras e apresentar as contas, e alude ao Acórdão 3.576/2019-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes) para defender esse argumento.

Análise

15.3. Quanto ao argumento de não dispor de conhecimentos técnicos para fiscalizar e atestar medições, não há maiores elementos nos autos a comprovar que o recorrente de fato não teria condições de minimamente avaliar, ainda que enquanto leigo na ciência da Engenharia, a incongruência dos boletins de medição atestados pelo engenheiro fiscal, a exemplo de fotos, memórias de cálculo e notas fiscais de materiais utilizados, entre outros possíveis.

15.4. Todavia, há que reconhecer que os serviços supostamente realizados quando da emissão do Boletim de Medição 01/2016, incluindo a integral execução dos serviços preliminares, do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

movimento de terra e das sapatas e vigas baldrames, são no mínimo de difícil quantificação a alguém sem formação técnica (peça 35). No mesmo sentido é o teor do Boletim 02/2016, que atestou a execução integral de pilares, vigas, paredes e painéis, além da execução parcial dos itens sobre revestimentos e pisos, todos de mais fácil observação, mas, ainda assim de difícil quantificação ao leigo.

15.5. Tais circunstâncias poderiam, em tese, justificar não considerar como irregular a conduta do recorrente em anuir aos pagamentos realizados à empresa contratada pela prefeitura. Veja-se o seguinte enunciado da 'Jurisprudência Selecionada' (site/TCU):

> *A responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados deve recair sobre o fiscal da obra, que, como técnico especializado, tem o dever de acompanhar e atestar sua execução, e sobre a empresa contratada, beneficiária dos recebimentos a maior, sendo indevida a responsabilização do gestor que autoriza os pagamentos quando a distorção entre o valor pago e o serviço efetivamente realizado for de difícil constatação por quem não tem conhecimentos técnicos específicos (Acórdão 6.138/2025-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Jhonatan de Jesus).*

15.6. Ocorre que o fiscal do contrato asseverou em sede de alegações de defesa que atestou medições inverídicas não apenas a pedido da empresa, mas, também, dos representantes da municipalidade, pois entendeu-se que desse modo seria mais fácil garantir a futura conclusão das cobras, inclusive porque os equipamentos da construtora já estavam mobilizados, alegação não abordada no recurso de reconsideração em exame (peça 61, p. 4).

15.7. Portanto, nesse cenário de incertezas, entende-se que deve prevalecer a jurisprudência majoritária do TCU, no sentido de ser possível a responsabilização do agente político que praticar atos administrativos de gestão, ou, alternativamente, caso reste caracterizada sua omissão no desempenho da atribuição de supervisão hierárquica sobre aqueles que efetivamente praticam tais atos. Eis alguns enunciados a respeito:

> *Agentes políticos e dirigentes máximos podem ser responsabilizados nos casos em que se estabeleça correlação entre a prática de ato omissivo ou comissivo de sua parte e as irregularidades identificadas nos autos (Acórdão 3.056/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*
>
> *Não cabe imputação de responsabilidade a agentes políticos quando não há a prática de atos administrativos de gestão, exceto se as irregularidades tiverem um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica (Acórdão 8.092/2021-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Raimundo Carreiro).*
>
> *Não cabe a responsabilização de prefeito por irregularidade que só poderia ser detectada mediante exame detalhado de atos operacionais de competência de setores administrativos do município. A teoria da culpa pela má escolha (**in eligendo**) ou pela ausência de fiscalização (in vigilando) não impõe ao prefeito o dever de fiscalizar todo e qualquer ato praticado pelos gestores municipais, sendo imprescindível, para a definição das responsabilidades, a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto (Acórdão 2.719/2023-TCU-Plenário; Rel. Min. Jhonatan de Jesus).*

15.8. Neste processo, o débito apurado teve por pressuposto fático o pagamento por serviços que não teriam sido realizados. A responsabilidade do agente político máximo quanto à administração dos recursos públicos federais transferidos ao ente municipal ou estadual é a regra, a qual, entretanto, comporta exceção se houver lei delegando a outrem, na estrutura da administração local, a função de gestor dos recursos e/ou de ordenador de despesas (Acórdãos 4.460/2014-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Raimundo Carreiro, e 1.372/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton A. Rodrigues). Porém, no caso presente, o próprio prefeito autorizou as despesas glosadas pelo acórdão recorrido, em circunstâncias que não restam suficientemente claras se justificariam sua não-responsabilização.

15.9. Por sua vez, sobre o argumento de que cabia também responsabilizar o engenheiro fiscal do contrato e a construtora, assiste razão ao recorrente.

15.10. O atesto de serviços em realidade não executados, ou realizados em desacordo com os termos pactuados pela Administração com o terceiro por ela contratado denotam fiscalização deficiente e é suficiente para caracterizar o nexo causal entre a conduta do fiscal e o prejuízo causado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

ao erário, ainda que o pagamento seja formalmente autorizado por outro agente (Acórdão 605/2026-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Antônio Anastasia, e 2.783/2016-TCU-Plenário; Rel. Min. Benjamin Zymler).

15.11. Por sua vez, uma empresa contratada pela Administração é passível de ser responsabilizada por receber recursos públicos sem a devida contraprestação do serviço, a exemplo da não comprovação da execução física de uma obra em percentual compatível com os valores recebidos (Acórdãos 1.163/2024-TCU-Plenário; Rel. Min. Aroldo Cedraz, e 736/2021-TCU-Plenário; Rel. Min. Subs. Marcos Bemquerer).

15.12. Sobre a possiblidade de efetiva responsabilização do fiscal engenheiro, Sr. Marcione Demetrius de Souza, além da empresa Construtora Procell Ltda., caberia chamá-los novamente aos autos em sede de citação, se acaso acatadas as conclusões desta instrução acerca da prescrição relativamente a esses dois responsáveis inicialmente identificados neste processo.

15.13. Quanto ao argumento de não ter havido tempo hábil para concluir as obras, em realidade tal circunstância é indiferente para a responsabilização do ex-prefeito ora recorrente, pois que a sua conduta inquinada pelo acórdão combatido foi o pagamento por serviços não executados, enquanto ordenador de despesas e responsável maior pelo município.

15.14. Sobre a obrigação primária de prestar contas recair sobre o prefeito sucessor, em cuja gestão coincidiu o prazo final para fazê-lo, de fato esta é a pacífica jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 3.576/2019-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes) mencionado na peça recursal.

15.15. Porém, tal obrigação se refere à montagem do processo de contas e seu subsequente encaminhamento ao órgão que disponibilizou os recursos. De outro turno, a obrigação do Sr. Avilmar relativamente às contas é primordialmente de natureza material, pois as despesas ocorreram em sua própria gestão, conforme o seguinte enunciado da 'Jurisprudência Selecionada' (site/TCU):

> *O fato de o prazo final para prestação de contas adentrar o mandato do prefeito sucessor não desonera o antecessor do ônus de comprovar o regular emprego dos recursos federais efetivamente gastos no período de sua gestão (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c arts. 93 do Decreto-lei 200/1967 e 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992), independentemente de eventual responsabilidade do sucessor por omissão no dever de prestar contas (Súmula TCU 230) (Acórdãos 5.067/2025-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Antônio Anastasia e 7.587/2024-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Benjamin Zymler).*

15.16. Ainda assim, assiste razão ao recorrente sobre a responsabilidade do prefeito sucessor por não ter envidado esforços a fim de que a obra objeto do TC PAC 2 9469/2014 fosse finalizada, contexto que ensejou a desaprovação das contas do ajuste pelo FNDE, inclusive com o cancelamento da obra.

15.17. Por sinal, se afigura ser nesse sentido que o recurso em exame soa atribuir ao prefeito sucessor do recorrente a ocorrência de débito, vez que, em tese, inexistiria algum dano se acaso exigido à empresa contratada a regularização das falhas construtivas e a sua efetiva conclusão.

15.18. No caso, os recursos transferidos ao Município de Rio do Prado/MG no âmbito do TC 9469/2014 haviam sido transferidos à Construtora Procell Ltda. em duas partes, em 1/8 e 2/9/2016, ou seja, apenas quatro meses antes do início do mandato do novo prefeito.

15.19. Na petição da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa (Processo 0001871-05.2017.4.01.3816) ajuizada pelo Município de Rio do Prado/MG em desfavor de Avilmar dos Anjos Silva, consta que estudos promovidos pela prefeitura detectaram a aplicação de apenas R$ 52.462,86 na obra, 'ficando demonstrado que foram desviados na obra o montante de R$ 66.724,36 (...)' (peça 60, p. 27).

15.20. Asseverou, ainda, que 'Os recursos daquele convênio, com certeza, foram desviados, em proveito próprio do autor do delito ou de terceira pessoa não identificada' e que 'Não sendo possível ao atual gestor sanar as irregularidades, vez que, os valores já foram 'supostamente' disponibilizados à empresa responsável pela execução da obra (...)' (peça 60, p. 27).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

15.21. Não consta dos autos o aludido laudo de engenharia que suportou a petição municipal, tampouco o próprio contrato firmado com a Construtora Procell Ltda., com as sanções previstas para o caso de inexecução por culpa da contratada. Porém, o extrato bancário da conta específica do TC 9469/2014 indica a transferência à Construtora Procell Ltda. dos recursos disponibilizados pelo FNDE ao município.

15.22. E sendo essa a informação disponível, cabia ao novo gestor, ante a inércia do anterior, notificar a contratada a dar seguimento à obra, ou, restituir o valor recebido aos cofres da municipalidade, vez que a inexecução injustificada do contrato pode ensejar a sua rescisão e a aplicação de sanções, conforme artigos 78, 86 e 87 da então vigente Lei 8.666/1993. Os seguintes enunciados da 'Jurisprudência Selecionada' (site/TCU) abordam esses pontos:

> *O atraso injustificado na execução de obras públicas é ocorrência grave, de maneira que o órgão ou a entidade contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei, não se tratando de decisão discricionária da Administração (Acórdão 675/2022-TCU-Plenário; Rel. Min. Benjamin Zymler, Acórdão 1.218/20210-TCU-Plenário; Rel. Min. Augusto Nardes, e Acórdão 2.345/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Benjamn Zymler).*
>
> *O atraso na execução de obras públicas é ocorrência de extrema gravidade, sendo cabível, quando a Administração dá causa ao descumprimento dos prazos, a apuração de responsabilidades dos gestores. Nos atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada, o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei (Acórdão 2.714/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. Benjamin Zymler).*
>
> *A cláusula penal é meio de coerção do contratado mediante aplicação de sanções previstas no contrato e em lei, em caso de inadimplência do prestador de serviço, e não mecanismo de reversão de valores pagos antecipadamente; para isso, o acionamento das garantias previstas no art. 56 da Lei 8.666/1993 é o instrumento adequado (Acórdão 158/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*
>
> *O não cumprimento do contrato enseja aplicação das sanções previstas à empresa contratada, não se tratando de decisão discricionária dos gestores (Acórdão 2.916/2013-TCU-Plenário; Rel. Min. José Jorge).*
>
> *A aplicação de multa a empresa pela Administração Pública, quando verificada a ocorrência de infração especificada em contrato, configura obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 2445/2012-TCU-Plenário; Rel. Min. Valmir Campelo).*

15.23. Considerando que o prefeito sucessor do recorrente, Sr. Gilberto Gonçalves de Aguilar, não foi parte deste processo e, por isso não havendo que falar em reforma do acórdão recorrido relativamente a este ex-prefeito, não se vislumbra impedimento à sua eventual citação, a depender do juízo de conveniência e oportunidade do colegiado julgador do recurso de reconsideração, considerando a proposta de retorno do processo a etapa processual anterior para o refazimento das citações de Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda.

CONCLUSÃO

16. Da análise anterior, conclui-se que:

a) não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU rem relação ao recorrente;

b) na hipótese de haver execução judicial fundamentada em decisão do Poder Judiciário e em acórdão do TCU com o mesmo escopo, o responsável pode comprovar a desconsideração do valor já pago no âmbito da primeira execução;

c) não há elementos suficientes a ensejar a não-responsabilização do recorrente, sem prejuízo de lhe assistir razão quanto à corresponsabilidade do engenheiro fiscal da obra e da empresa contratada para a sua execução; e

d) cabia ao prefeito sucessor do recorrente, em especial se este próprio se manteve inerte, adotar providências no sentido de notificar a empresa contratada a dar continuidade às obras, ou, restituir aos cofres municipais os recursos recebidos, sob pena de serem aplicada, ainda, as sanções legais cabíveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Avilmar dos Anjos Silva contra o Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 32, inciso I, e 33, da Lei 8443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

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

b) refazer as citações de Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda., informando-lhes que o refazimento é consequência da possibilidade de vir a ser reconsiderado o entendimento pela não-incidência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU relativamente às suas pessoas.

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

2. Por meio do Despacho transcrito a seguir (peça 99), o diretor da subunidade divergiu de parte das conclusões e encaminhamentos do auditor-instrutor, tendo sido acompanhado pelo titular da sua unidade (peça 100):

"Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Avilmar dos Anjos Silva, ex-prefeito de Rio do Prado/MG, contra o Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares suas contas, imputou débito e aplicou multa em razão da inexecução de obra financiada pelo FNDE (Termo de Compromisso 9.469/2014) e de pagamentos por serviços não executados.

2. A tomada de contas especial decorreu da não comprovação da execução de uma quadra escolar coberta. Embora tenham sido transferidos R$ 101.850,50 (parte dos recursos federais) ao município, constatou-se que a obra não foi concluída e que houve pagamentos indevidos. O acórdão recorrido condenou Avilmar ao ressarcimento de valores descritos no item 9.3 e ao pagamento de multa de R$ 20.000,00.

3. Cumpre ressaltar que o item 9.1 da referida deliberação reconheceu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, arquivando o presente processo em relação a Marcione Demetrius de Souza e à Construtora Procell Ltda.

4. A vigência do referido instrumento de ajuste compreendeu o período entre 22/5/2014 e 8/2/2018, com prazo para a apresentação das contas até 12/11/2018.

5. O recorrente sustentou, essencialmente:

- ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU;

- risco de execução judicial em duplicidade;

- ausência de responsabilidade pessoal pela não conclusão da obra;

- atribuição da fiscalização técnica ao engenheiro do contrato;

- responsabilidade do prefeito sucessor pela prestação de contas e pelas providências posteriores à sua gestão.

6. A instrução rejeita a tese de prescrição em relação a Avilmar. Pondera que, embora o marco inicial adotado tenha sido a data-limite para a prestação de contas (12/11/2018), foram identificados diversos atos inequívocos de apuração, tais como pareceres, relatórios de TCE, instruções técnicas e manifestações do MP/TCU - que interromperam sucessivamente o prazo prescricional.

7. Quanto ao mérito, também refuta as razões recursais, considerando que não há elementos suficientes a ensejar a não-responsabilização do recorrente. Então, propõe o não provimento do recurso do ex-prefeito.

8. Porém, na alínea 'b' da proposta encaminhamento o auditor-instrutor propôs 'refazer as citações de Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda., informando-lhes que o refazimento é consequência da possibilidade de vir a ser reconsiderado o entendimento pela não-incidência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU relativamente às suas pessoas'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

9. Anuímos à proposta apresentada pelo auditor-instrutor no sentido do não provimento do recurso. Contudo, discordamos da proposta contida na alínea 'b', mencionada no parágrafo anterior.

*10. Sobressai da instrução precedente a proposta de nova citação do **engenheiro fiscal** e da **empresa contratada**, tendo em vista a suposta necessidade de se alterar o item 9.1 da decisão recorrida que reconheceu, em relação aos dois, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.*

*11. Nessa perspectiva, o auditor-instrutor destaca que a jurisprudência mais recente do TCU teria passado a reconhecer que os atos apuratórios anteriores à identificação formal de determinado responsável também interrompem a prescrição para ele. Com base nesse entendimento, propõe o **refazimento das citações** do engenheiro e da construtora para que possam se manifestar sobre eventual revisão do entendimento anteriormente adotado.*

12. Cabe razão ao instrutor quando registra que o marco inicial, para todos os responsáveis, deveria ser a data quando as contas deveriam ser apresentadas. A saber:

> *13.20. Entende-se que nos casos em que há a obrigação de prestar contas, deve ser aplicado como marco inicial da prescrição, para todos os responsáveis identificados, a data de sua apresentação, seja gestor público ou um particular. (...)*

13. Apoia essa linha o seguinte precedente trazido na instrução precedente, que se estende também ao fiscal:

> *13.19. Sobre o ponto traz-se o seguinte enunciado da 'Jurisprudência Selecionada' (site/TCU) (Acórdãos 4.674/2025-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues e 3.719/2024-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Jhonatan de Jesus):*
>
> > *O termo inicial para a contagem do prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU no caso previsto no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 (data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial) aplica-se à empresa contratada pelo convenente, mesmo que ela tenha sido chamada aos autos apenas na fase externa da tomada de contas especial.*

14. Todavia, ainda que tenha ocorrido equívoco na análise da prescrição acerca dos responsáveis mencionados, o que se admite apenas como suporte à argumentação a seguir, não cabe, neste momento, por meio de recurso de terceiro interessado, rejulgar matéria já decidida. Ademais, o retorno do processo para reinserção dos demais responsáveis não é direito do recorrente, pois é o credor que tem o direito de escolha sobre o devedor.

15. A escolha do devedor nos processos envolvendo devedores solidários no TCU é amplamente aplicada, por tratar-se de um benefício concedido ao credor, permitindo que este opte em relação a qual ou quais devedores exigirá o pagamento do débito.

16. Deve-se mencionar que, ao reconhecer a prescrição, o relator a quo, inclusive, registrou expressamente em seu voto: 'Não custa rememorar que, nos termos da consolidada jurisprudência desta Corte, a solidariedade passiva em relação ao dano constitui benefício exclusivo do credor (Acórdão 3.400/2013-Plenário, de minha relatoria)' (peça 69, p.2).

17. Em relação ao mérito, reitero a concordância com a instrução anterior no sentido de que não há, nos autos, elementos suficientes a ensejar a não-responsabilização do recorrente.

18. Dessa forma, com as devidas vênias, proponho conhecer do recurso para, no mérito, simplesmente negar-lhe provimento."

3. Por meio do parecer transcrito a seguir (peça 101), o Ministério Público junto ao TCU teceu considerações adicionais e anuiu aos encaminhamentos da unidade técnica:

*"Trata-se de **recurso de reconsideração** interposto pelo Sr. Avilmar dos Anjos Silva (peça 72) contra o Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara (relator Ministro Aroldo Cedraz; peça 68).*

2. Por meio da deliberação recorrida, o TCU analisou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso 9469/2014, firmado com o Município de Rio do Prado/MG, cujo objeto era a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário. O recorrente teve as contas julgadas irregulares e foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

condenado ao ressarcimento do valor original efetivamente repassado, bem como ao pagamento de multa no valor de R$ 20.000,00, fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 68-70).

3. O recurso interposto foi conhecido por Vossa Excelência por meio do despacho de peça 76.

4. Após examinar o recurso, o auditor-instrutor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs negar-lhe provimento, sem prejuízo de refazer as citações de Marcione Demetrius de Souza e da Construtora Procell Ltda, fiscal designado pelo município e empresa contratada, respectivamente (peça 98). Apesar de citados solidariamente ao Sr. Avilmar, ambos tiveram sua responsabilidade excluída pelo Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara, em razão do reconhecimento da incidência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU relativamente a eles.

5. O escalão dirigente da AudRecursos, entretanto, divergiu parcialmente da proposta, discordando da renovação da citação do fiscal e da empresa contratada (peças 99-100).

6. De minha parte, alinho-me ao encaminhamento proposto pelo Diretor da D4AudRecursos, que contou com a anuência do Auditor-Chefe Substituto da unidade técnica.

7. A citação do recorrente se deu sob os seguintes fundamentos (peça 40):

> *30.1. Irregularidade 1: **Inexecução total do objeto** do termo de compromisso descrito como 'Construção de 01 (uma) Quadra Escolar Coberta com Vestiário, localizada à Rua Uberaba, Centro, no âmbito do PAC2.'*
>
> *(...) 31.1.4.4. Responsável: Avilmar dos Anjos Silva.*
>
> *31.1.4.5. Conduta: Nas parcelas D2 a D3 – **Realizar pagamento por serviços** tidos como executados, relativos ao objeto do instrumento em questão, **sem que nada tenha sido efetivamente realizado**.*
>
> *31.1.4.6. Nexo de causalidade: **A realização de pagamento por serviços** tidos como executados, relativos ao objeto do instrumento em questão, **sem que nada tenha sido efetivamente realizado**, **resultou em dano ao erário** correspondente ao valor total pago. (destacamos)*

8. Em seu recurso, o ex-prefeito alegou resumidamente que (peça 72):

a) ocupou o cargo de prefeito entre 2013 e 2016, e o prazo limite para prestação de contas se encerrou em 12/11/2018, na gestão de seu sucessor;

b) existe ação civil pública pelo mesmo fato, o que caracterizaria cobrança em duplicidade pelo FNDE e justificaria o arquivamento desta TCE;

c) ocorreu a prescrição quinquenal, já que a data limite para prestação de contas foi 12/11/2018 e sua citação aconteceu apenas em 27/11/2023;

d) cabia ao prefeito sucessor prestar contas, bem como notificar a empresa contratada a sanar as inconsistências encontradas e concluir a obra;

e) não tinha conhecimento técnico para fiscalizar, analisar e atestar se as medições estavam de acordo com a planilha orçamentária da obra. Acrescentou que houve ateste das medições pelo fiscal do contrato, bem como liquidação da despesa por secretário municipal e pela controladora interna;

f) Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda. foram beneficiados pelo reconhecimento da prescrição por erro do tomador de contas que não os incluiu no início do processo;

g) seria absurdo condenar apenas o recorrente a restituir, aos cofres públicos, valor do qual ele sequer teria se beneficiado, tampouco fiscalizado e atestado.

9. Compartilho do entendimento da AudRecursos de que não merecem prosperar as alegações preliminares do recorrente quanto à ocorrência de prescrição e à necessidade de arquivamento da TCE em face da existência de ação civil pública sobre o mesmo fato e possível duplicidade de cobrança, dispensando considerações adicionais.

*10. Relativamente ao mérito, como se depreende dos termos da citação, reproduzidos no parágrafo 7 deste parecer, a conduta que levou à condenação do recorrente foi a **realização de pagamentos por serviços não executados**. Dessa forma, o fato de seu mandato ter se encerrado antes*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

do fim da vigência do ajuste e da data final para prestação de contas não tem o condão de elidir sua responsabilidade.

11. A conduta irregular também não pode ser afastada pela alegação de que cabia ao prefeito sucessor notificar a empresa contratada a sanar as inconsistências e concluir a obra. O descompasso entre as execuções física e financeira caracteriza a ocorrência de antecipação indevida de pagamentos e atrai a responsabilidade do Sr. Avilmar. Sua conduta contribuiu diretamente para o dano ao erário.

12. Da mesma forma, não merece acolhida o argumento do recorrente no sentido de que não tinha conhecimento técnico para fiscalizar e atestar se as medições estavam de acordo com a planilha orçamentária da obra. De acordo com os boletins de medição, teriam sido realizados 100% dos serviços preliminares, movimento de terra e infraestrutura previstos (incluindo locação da obra, instalações provisórias, aterro, sapatas e vigas baldrame), bem como 100% da superestrutura e das paredes e painéis (incluindo pilares, vigas, laje, alvenaria) (peças 35-36), serviços facilmente constatados por um leigo que tivesse acesso à obra.

13. Cumpre destacar que o Município de Rio do Prado/MG tem apenas 4.639 habitantes, segundo dados do Censo 2022, e três escolas de ensino fundamental e duas de ensino médio, conforme dados de 2025 extraídos de https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/rio-do-prado/panorama, consultado em 31/8/2026. Assim, ainda que houvesse o ateste do fiscal do contrato e a liquidação das despesas por servidores do ente federado, não me parece crível que o então prefeito não tivesse conhecimento do andamento das obras, considerando o pequeno porte do município.

14. Convém lembrar ainda que:

a) o percentual de execução física registrado no Simec é de 0% e não foram juntadas quaisquer fotografias que indiquem efetiva realização de qualquer parcela da obra;

b) em sua defesa, a empresa Procell afirmou que 'o material para a construção da quadra foi comprado e deixado no local onde seria construída'. A empresa não apresentou qualquer documentação comprobatória de que os serviços relacionados nas medições foram executados (peça 58);

*c) o Sr. Marcione Demetrius de Souza, em sua defesa, admitiu ter assinado medições sem a efetiva realização dos serviços mediante 'promessa firme e insistente da contratada **e da municipalidade**' (peça 61).*

15. Diante desses elementos, entendo não ser possível afastar a responsabilidade do recorrente pelo débito. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, compete ao gestor prestar contas da integralidade das verbas federais recebidas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação desses recursos. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU-2ª Câmara.

16. Divirjo, no entanto, da proposta de refazer as citações do Sr. Marcione Demetrius de Souza e da Construtora Procell Ltda., conforme sugerido pelo auditor-instrutor da AudRecursos.

17. Para melhor entendimento, reproduzo a seguir os fundamentos que levaram à conclusão pela prescrição com relação aos dois responsáveis por ocasião da deliberação recorrida (peça 70):

> *41.8. Tal entendimento estabelece uma espécie de modulação dos precedentes do TCU acima mencionados que diferenciam as causas interruptivas entre objetivas e subjetivas. Nesse quadro, **o ato inequívoco de apuração da irregularidade, ainda que seja uma causa objetiva** e, portanto, tenha o condão de atingir 'indistintamente' os responsáveis, **pressupõe que esses responsáveis já estejam arrolados no processo quando da ocorrência da causa interruptiva objetiva.***
>
> *41.9. **Assim, em relação ao responsável, fiscal do contrato à época dos fatos, até a sua citação pelo TCU, não houve a interrupção da prescrição quinquenal** e, consequentemente, o início da contagem da prescrição intercorrente, haja vista não ter o que se falar da prescrição intercorrente para quem nunca figurou nos autos como responsável. Aliás, o termo inicial da prescrição intercorrente ocorre justamente com o primeiro ato de interrupção da prescrição quinquenal.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

> *(...) 42.2.* ***No caso da empresa contratada, Construtora Procell Ltda., adota-se o mesmo entendimento*** *já abordado quando da análise das argumentações apresentadas pelo Sr. Marcione, fiscal do contrato,* ***quanto às causas interruptivas objetivas e subjetivas da prescrição e o momento de ingresso da parte no polo passivo da TCE****. (destacamos)*

18. Assim, os marcos interruptivos indicados à peça 70, p. 5-6 (itens 1, 2, 4, 5 e 6), foram considerados válidos apenas com relação ao ex-prefeito Avilmar.

19. O auditor-instrutor entendeu que o reconhecimento da prescrição relativamente ao Sr. Marcione Demetrius de Souza e à Construtora Procell Ltda. adveio da aplicação da Resolução TCU 344/2022 em parâmetros que divergem de outras decisões do TCU, bem como da interpretação de regras sobre a prescrição que atualmente não são majoritárias na jurisprudência do Tribunal. Questionou ainda a adoção da data do fato gerador da irregularidade como marco inicial da contagem prescricional para esses responsáveis, em lugar da data limite para prestação de contas, visto que, na sua visão, essa interpretação não se afiguraria 'autorizada pela norma' (peça 98).

20. O auditor-instrutor destacou que a prescrição constitui matéria de ordem pública e defendeu a mitigação do princípio da ***non reformatio in pejus*** *ante certas circunstâncias, a exemplo da reinterpretação da legislação, desde que oferecido o direito ao contraditório à parte potencialmente prejudicada. Para fundamentar sua proposta, citou o Acórdão 6.042/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia (peça 98).*

21. O diretor da AudRecursos concordou que o marco inicial da prescrição, para todos os responsáveis, deveria ser a data limite para prestação de contas, citando precedentes nesse sentido. Apesar disso, considerou não caber julgar novamente, por meio de recurso de terceiro interessado, matéria já decidida, destacando que a solidariedade passiva constitui benefício exclusivo do credor. Por esse motivo, propôs simplesmente negar provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelo dirigente da unidade (peças 99-100).

22. Primeiramente, destaco que a adoção da data final para prestação de contas – 12/11/2018 – como termo inicial da prescrição para o Sr. Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda. não afeta as conclusões que constam do voto condutor do acórdão recorrido. Isso porque as citações aconteceram em 23/11/2023 e 27/11/2023, respectivamente, havendo intervalo superior a cinco anos entre os dois eventos.

23. O que poderia modificar a conclusão pela ocorrência da prescrição seria considerar todos os atos de apuração indicados no parágrafo 18 deste parecer como aplicáveis ao fiscal do contrato e à empresa contratada. Essa é uma tese que encontra respaldo na jurisprudência do TCU, conforme precedentes citados à peça 98, parágrafo 13.10.

24. Sem embargo, ao contrário do auditor-instrutor, entendo incidir, sobre o caso vertente, o princípio da ***non reformatio in pejus****, uma vez que não foram apresentados fatos novos, tampouco ficou configurado erro grave na aplicação da lei. O que ocorre é a existência de duas linhas jurisprudenciais diferentes nesta Corte acerca do alcance dos atos de apuração como eventos interruptivos da prescrição. Assim, o agravamento da situação dos responsáveis seria motivado apenas pela reapreciação das mesmas provas segundo uma jurisprudência diferente da que norteou a deliberação original. Para fundamentar essa posição, reproduzo excerto do voto condutor do mesmo acórdão citado pelo auditor-instrutor (Acórdão 6.042/2025-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Antônio Anastasia):*

> *Caso a reforma da decisão decorra de* ***mera nova valoração das mesmas provas****, sem qualquer inovação no processo, sem qualquer fato ou documento novo****, entendo que a reformatio in pejus não é permitida****, sob pena de servir como instrumento para a* ***insegurança jurídica****.*
>
> *Por outro lado, entendo ser possível a* ***reformatio in pejus*** *se a reforma da decisão é motivada por* ***fato ou documento novo****, ainda que trazido pelo próprio recorrente, ou se trata de reforma que visa preservar o dever de autotutela, como, por exemplo,* ***corrigir grave erro na aplicação da lei****.*
>
> *(...) No presente caso, o agravamento da situação da recorrente foi motivado apenas pela reapreciação das mesmas provas, sem qualquer fato ou documento novo. Portanto, pelos motivos acima expostos, entendo que incide, na espécie, o princípio da* ***non reformatio in pejus****.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

25. Em face do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pelos dirigentes da AudRecursos no sentido de negar provimento ao recurso de reconsideração (peças 99-100)."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157107.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Avilmar dos Anjos Silva contra o Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara (relator Ministro Aroldo Cedraz).

2. Originariamente, os autos cuidam de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso 9469/2014 (inexecução física do objeto), firmado com o Município de Rio do Prado/MG para a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário.

3. Por meio da deliberação recorrida, o TCU reconheceu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e arquivou o presente processo em relação a Marcione Demetrius de Souza e à Construtora Procell Ltda., rejeitou as alegações de defesa apresentadas pelo recorrente, julgou irregulares as suas contas e condenou-o ao ressarcimento do valor original efetivamente repassado, bem como ao pagamento de multa no valor de R$ 20.000,00, fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 68-70).

4. Irresignado, o Sr. Avilmar dos Anjos Silva interpôs recurso de reconsideração (peça 72), que é objeto desta etapa processual.

5. Após examiná-lo, o auditor-instrutor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs negar-lhe provimento, sem prejuízo de refazer as citações de Marcione Demetrius de Souza e da Construtora Procell Ltda, fiscal designado pelo município e empresa contratada, respectivamente (peça 98).

6. O escalão dirigente da AudRecursos, entretanto, divergiu parcialmente da proposta, discordando da renovação da citação do fiscal e da empresa contratada, sugestão que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

7. De plano, ratifico os termos do meu despacho de peça 76, para conhecer do presente recurso de reconsideração, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie. No mérito, acompanho os conclusões e encaminhamentos do corpo diretivo da AudRecursos e do MPTCU, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

8. A citação do recorrente se deu sob os seguintes fundamentos (peça 40, negritos acrescidos):

"*30.1. Irregularidade 1:* ***Inexecução total do objeto*** *do termo de compromisso descrito como 'Construção de 01 (uma) Quadra Escolar Coberta com Vestiário, localizada à Rua Uberaba, Centro, no âmbito do PAC2.'*

(...) 31.1.4.4. Responsável: Avilmar dos Anjos Silva.

31.1.4.5. Conduta: Nas parcelas D2 a D3 – ***Realizar pagamento por serviços*** *tidos como executados, relativos ao objeto do instrumento em questão,* ***sem que nada tenha sido efetivamente realizado****.*

31.1.4.6. Nexo de causalidade: ***A realização de pagamento por serviços*** *tidos como executados, relativos ao objeto do instrumento em questão,* ***sem que nada tenha sido efetivamente realizado****,* ***resultou em dano ao erário*** *correspondente ao valor total pago.*"

9. Em seu recurso, o ex-prefeito alegou resumidamente que (peça 72):

a) ocupou o cargo de prefeito entre 2013 e 2016, e o prazo limite para prestação de contas se encerrou em 12/11/2018, na gestão de seu sucessor;

b) existe ação civil pública pelo mesmo fato, o que caracterizaria cobrança em duplicidade pelo FNDE e justificaria o arquivamento desta TCE;

c) ocorreu a prescrição quinquenal, já que a data limite para prestação de contas foi 12/11/2018 e sua citação aconteceu apenas em 27/11/2023;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157108.

d) cabia ao prefeito sucessor prestar contas, bem como notificar a empresa contratada a sanar as inconsistências encontradas e concluir a obra;

e) não tinha conhecimento técnico para fiscalizar, analisar e atestar se as medições estavam de acordo com a planilha orçamentária da obra. Acrescentou que houve ateste das medições pelo fiscal do contrato, bem como liquidação da despesa por secretário municipal e pela controladora interna;

f) Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda. foram beneficiados pelo reconhecimento da prescrição por erro do tomador de contas que não os incluiu no início do processo;

g) seria absurdo condenar apenas o recorrente a restituir, aos cofres públicos, valor do qual ele sequer teria se beneficiado, tampouco fiscalizado e atestado.

10. Compartilho do entendimento da AudRecursos e do **Parquet** de que não merecem prosperar as alegações preliminares do recorrente quanto à ocorrência de prescrição, que foi devidamente avaliada no âmbito da decisão ora recorrida, e à necessidade de arquivamento da TCE em face da existência de ação civil pública sobre o mesmo fato e possível duplicidade de cobrança, dispensando considerações adicionais.

11. Relativamente ao mérito, como se depreende dos termos da citação, que reproduzi anteriormente neste voto, a conduta que levou à condenação do recorrente foi a realização de pagamentos por serviços não executados, os quais ocorreram sob sua gestão. Dessa forma, o fato de seu mandato ter se encerrado antes do fim da vigência do ajuste e da data final para prestação de contas não tem o condão de elidir sua responsabilidade.

12. A conduta irregular também não pode ser afastada pela alegação de que cabia ao prefeito sucessor notificar a empresa contratada a sanar as inconsistências e concluir a obra. O descompasso entre as execuções física e financeira caracteriza a ocorrência de antecipação indevida de pagamentos e atrai a responsabilidade do recorrente. Sua conduta contribuiu diretamente para o dano ao erário.

13. Da mesma forma, não merece acolhida o argumento de que não tinha conhecimento técnico para fiscalizar e atestar se as medições estavam de acordo com a planilha orçamentária da obra. De acordo com os boletins de medição, teriam sido realizados 100% dos serviços preliminares, movimento de terra e infraestrutura previstos (incluindo locação da obra, instalações provisórias, aterro, sapatas e vigas baldrame), bem como 100% da superestrutura e das paredes e painéis (incluindo pilares, vigas, laje, alvenaria) (peças 35-36), serviços facilmente constatados por um leigo que tivesse acesso à obra.

14. Cumpre destacar que o Município de Rio do Prado/MG tem apenas 4.639 habitantes, segundo dados do Censo 2022, e três escolas de ensino fundamental, além de duas de ensino médio, conforme dados de 2025 extraídos de https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/rio-do-prado/panorama, consultado pelo MPTCU, em 31/8/2026. Assim, ainda que houvesse o ateste do fiscal do contrato e a liquidação das despesas por servidores do ente federado, não me parece crível que o então prefeito não tivesse conhecimento do andamento das obras, considerando o pequeno porte do município.

15. Convém lembrar ainda que:

a) o percentual de execução física registrado no Simec é de 0% e não foram juntadas quaisquer fotografias que indiquem efetiva realização de qualquer parcela da obra;

b) em sua defesa, a empresa Procell afirmou que "*o material para a construção da quadra foi comprado e deixado no local onde seria construída*", mas não apresentou qualquer documentação comprobatória de que os serviços relacionados nas medições foram executados (peça 58);

c) o Sr. Marcione Demetrius de Souza, em sua defesa, admitiu ter assinado medições sem a efetiva realização dos serviços mediante "*promessa firme e insistente da contratada* ***e da municipalidade***" (peça 61).

16. Diante desses elementos, entendo não ser possível afastar a responsabilidade do recorrente pelo débito. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, compete ao gestor prestar contas da integralidade das verbas federais recebidas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação desses recursos. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157108.

Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU-2ª Câmara.

17. Superadas essas questões de mérito, passo ao exame da proposta de refazer as citações do Sr. Marcione Demetrius de Souza e da Construtora Procell Ltda., conforme sugerido pelo auditor-instrutor da AudRecursos, que foi objeto de discordância do corpo dirigente da AudTCE e do MPTCU.

18. Para melhor entendimento, reproduzo a seguir os fundamentos que levaram à conclusão pela prescrição com relação aos dois responsáveis por ocasião da deliberação recorrida (peça 70):

"*41.8. Tal entendimento estabelece uma espécie de modulação dos precedentes do TCU acima mencionados que diferenciam as causas interruptivas entre objetivas e subjetivas. Nesse quadro,* ***o ato inequívoco de apuração da irregularidade, ainda que seja uma causa objetiva*** *e, portanto, tenha o condão de atingir "indistintamente" os responsáveis,* ***pressupõe que esses responsáveis já estejam arrolados no processo quando da ocorrência da causa interruptiva objetiva.***

41.9. ***Assim, em relação ao responsável, fiscal do contrato à época dos fatos, até a sua citação pelo TCU, não houve a interrupção da prescrição quinquenal*** *e, consequentemente, o início da contagem da prescrição intercorrente, haja vista não ter o que se falar da prescrição intercorrente para quem nunca figurou nos autos como responsável. Aliás, o termo inicial da prescrição intercorrente ocorre justamente com o primeiro ato de interrupção da prescrição quinquenal.*

(...) 42.2. ***No caso da empresa contratada, Construtora Procell Ltda., adota-se o mesmo entendimento*** *já abordado quando da análise das argumentações apresentadas pelo Sr. Marcione, fiscal do contrato,* ***quanto às causas interruptivas objetivas e subjetivas da prescrição e o momento de ingresso da parte no polo passivo da TCE***." (destaques acrescidos).

19. Assim, os marcos interruptivos indicados à peça 70, p. 5-6 (itens 1, 2, 4, 5 e 6), foram considerados válidos apenas com relação ao ex-prefeito, ora recorrente, Sr. Avilmar dos Anjos Silva.

20. O auditor-instrutor entendeu que o reconhecimento da prescrição relativamente ao Sr. Marcione Demetrius de Souza e à Construtora Procell Ltda. adveio da aplicação da Resolução TCU 344/2022 em parâmetros que divergem de outras decisões do TCU, bem como da interpretação de regras sobre a prescrição que atualmente não são unânimes na jurisprudência deste Tribunal. Questionou ainda a adoção da data do fato gerador da irregularidade como marco inicial da contagem prescricional para esses responsáveis, em lugar da data limite para prestação de contas, visto que, na sua visão, essa interpretação não se afiguraria "autorizada pela norma" (peça 98).

21. O auditor-instrutor destacou que a prescrição constitui matéria de ordem pública e defendeu a mitigação do princípio da **non reformatio in pejus** ante certas circunstâncias, a exemplo da reinterpretação da legislação, desde que oferecido o direito ao contraditório à parte potencialmente prejudicada. Para fundamentar sua proposta, citou o Acórdão 6.042/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia.

22. O diretor da AudRecursos concordou que o marco inicial da prescrição, para todos os responsáveis, deveria ser a data limite para prestação de contas, citando precedentes nesse sentido. Apesar disso, considerou não caber julgar novamente, por meio de recurso de terceiro interessado, matéria já decidida por esta Corte de Contas, destacando que a solidariedade passiva constitui benefício exclusivo do credor. Por esse motivo, propôs tão somente negar provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelo dirigente máximo da unidade e pelo MPTCU.

23. Primeiramente, destaco que a adoção da data final para prestação de contas – 12/11/2018 – como termo inicial da prescrição para o Sr. Marcione Demetrius de Souza e a Construtora Procell Ltda. não afeta as conclusões que constam do voto condutor do acórdão recorrido. Isso porque as citações aconteceram em 23/11/2023 e 27/11/2023, respectivamente, havendo intervalo superior a cinco anos entre os dois eventos.

24. O que poderia modificar a conclusão pela ocorrência da prescrição seria considerar todos os atos de apuração como aplicáveis ao fiscal do contrato e à empresa contratada. Essa é uma tese que encontra respaldo em alguns precedentes da jurisprudência do TCU, a exemplo, entre outros, dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157108.

Acórdãos 2.112/2024 e 883/2025, ambos do Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), e 2.047/2025-TCU-2ª Câmara (minha relatoria).

25. Sem embargo, na mesma linha do escalão dirigente da AudRecursos e do MPTCU, entendo incidir, sobre o caso vertente, o princípio da **non reformatio in pejus**, uma vez que não foram apresentados fatos novos, tampouco ficou configurado erro grave na aplicação da lei. O que ocorre é meramente a existência de duas linhas jurisprudenciais diferentes nesta Corte acerca do alcance dos atos de apuração como eventos interruptivos da prescrição. Assim, o agravamento da situação dos responsáveis seria motivado apenas pela reapreciação das mesmas provas segundo uma jurisprudência diferente da que norteou a deliberação original. Para fundamentar essa posição, reproduzo excerto do voto condutor do mesmo acórdão citado pelo auditor-instrutor (Acórdão 6.042/2025-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Antônio Anastasia):

"*Caso a reforma da decisão decorra de **mera nova valoração das mesmas provas**, sem qualquer inovação no processo, sem qualquer fato ou documento novo**, entendo que a reformatio in pejus não é permitida**, sob pena de servir como instrumento para a **insegurança jurídica**.*

*Por outro lado, entendo ser possível a **reformatio in pejus** se a reforma da decisão é motivada por **fato ou documento novo**, ainda que trazido pelo próprio recorrente, ou se trata de reforma que visa preservar o dever de autotutela, como, por exemplo, **corrigir grave erro na aplicação da lei**.*

*(...) No presente caso, o agravamento da situação da recorrente foi motivado apenas pela reapreciação das mesmas provas, sem qualquer fato ou documento novo. Portanto, pelos motivos acima expostos, entendo que incide, na espécie, o princípio da **non reformatio in pejus**.*"

26. Sendo assim, manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelos dirigentes da AudRecursos e pelo **Parquet** de Contas no sentido de negar provimento ao presente recurso de reconsideração.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157108.

ACÓRDÃO Nº 5012/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 005.212/2022-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Avilmar dos Anjos Silva (099.647.896-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Rio do Prado-MG.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Cláudia Bortolini Dias (120539/OAB-MG), entre outros, representando Avilmar dos Anjos Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de constas especial em que, nesta etapa processual, aprecia-se recurso de reconsideração contra o Acórdão 2.058/2025-TCU-2ª Câmara;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, e com base nos arts. 32, I, e 33, da Lei 8443/1992, em:

9.1. conhecer do presente recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. comunicar esta decisão ao recorrente.

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-5012-34/26-2.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (Presidente), Augusto Nardes (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81157109.