GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 012.228/2022-2
Apensos: TC 004.185/2026-9, TC 004.189/2026-4, TC 004.179/2026-9, TC 004.183/2026-6, TC 004.181/2026-3.
Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Fundo Municipal da Saúde de Presidente Tancredo Neves/BA.
Recorrente: Antônio dos Santos Mendes (502.411.095-15).
Representação legal: João Sampaio de Sá Barreto Callou (51590/OAB-PE), representando Antônio dos Santos Mendes.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. REQUALIFICA UBS. CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE. NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. EXECUÇÃO PARCIAL SEM CONCLUSÃO DE PARCELA ÚTIL DAS OBRAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS DE DEFESA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), peça 200, aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peça 201), que contou com a anuência do Ministério Público junto e este Tribunal (peça 202), transcrita a seguir:

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio dos Santos Mendes (peças 192-194), ex-prefeito do município de Presidente Tancredo Neves/BA de 2017-2020 e a partir de 1º/1/2021, contra o Acórdão 6656/2025-TCU-1ª Câmara (peça 157), da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. excluir da relação processual Erivaldo Santos Brito;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, e 16, III, "b" e "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma lei, as contas de Valdemir de Jesus Mota, Tânia Andrade de Argolo Santos, Antônio dos Santos Mendes e Roberto de Oliveira Reis, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/MS, nos termos do art. 23, III, "a", da citada lei c/c o art. 214, III, "a", do Regimento Interno, abatendo-se os valores já recolhidos:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo*
11/8/2015	*81.600,00*	*D*
9/8/2016	*244.800,00*	*D*
22/4/2024	*129.668,66*	*C*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158290.

9.3. aplicar-lhes individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

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

9.6. informar a Procuradoria da República na Bahia, de acordo com o art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, o Fundo Nacional de Saúde/MS e os responsáveis sobre o teor da presente deliberação.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor de gestores do município de Presidente Tancredo Neves/BA, devido à não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais transferidos para construção de Unidade Básica de Saúde, no âmbito do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde (Requalifica UBS), em razão da execução parcial do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada.

2.1. Em 17/5/2014 a municipalidade foi habilitada por meio da Portaria GM/MS 1.160/2014 (peça 4), a receber recursos para investimentos em obras do referido programa, no valor total de R$ 408.000,00, tendo sido repassadas as quantias de R$ 81.600,00, em 7/8/2015 (peças 25 e 27), e R$ 244.800,00, em 5/8/2016 (peças 26 e 28), entretanto a habilitação da proposta foi cancelada pela Portaria GM/MS 934/2021, de 10/5/2021, em razão da execução parcial das obras sem a conclusão de etapa útil do objeto.

2.2. Na fase interna, os responsáveis arrolados foram notificados e, diante da ausência de justificativas válidas e da não devolução dos recursos, foi instaurada a tomada de contas especial (peça 2), concluindo-se no relatório de TCE pela ocorrência de prejuízo no valor total repassado (peça 49). Inicialmente, foram responsabilizados Valdemir de Jesus Mota (prefeito de 14/6/2015 a 31/12/2016), Tania Andrade e Argolo Santos (secretaria municipal de saúde de 7/7/2015 a 2/1/2017), além do Fundo Municipal de Saúde de Presidente Tancredo Neves/BA (ente beneficiado).

2.3. No âmbito do TCU, além dos responsáveis pelo início da execução das obras, foram citados também os responsáveis pela gestão sucessora, Roberto de Oliveira Reis (secretário de saúde de 1/1/2017 a 17/5/2017), Erivaldo Santos Brito (secretário de saúde a partir de 18/5/2017) e Antônio dos Santos Mendes (prefeito de 2017-2020 e a partir de 1º/1/2021), sendo o recorrente o último acima mencionado, por omissão no dever de dar continuidade às obras em razão do princípio da continuidade administrativa, da comprovada disponibilidade de recursos para a complementação das obras e da inexistência de elementos que pudessem eximi-lo da responsabilidade.

2.4. Os responsáveis foram citados em 8/4/2024, conforme sumarizado e detalhado à peça 151, e alguns apresentaram alegações de defesa, entre eles, o prefeito sucessor ora recorrente (peças 130-137).

2.5. O Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 6656/2025-TCU-1ª Câmara (peça 157, Rel. Ministro Jhonatan de Jesus), julgou irregulares as contas de Antônio dos Santos Mendes (ex-prefeito), com fulcro no art. 16, III, "b" e "c", da Lei 8.443/92, em razão da inexecução

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158290.

parcial sem a conclusão de parcela útil do objeto, condenou-o em débito solidário e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da referida lei, no valor de R$ 15.000,00, acatando as propostas da unidade técnica (peças 154-155) e do MPTCU (peça 156), deliberação contra a qual o responsável acima nominado interpôs o recurso de revisão que será analisado a seguir.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso nos termos do exame de admissibilidade de peças 196-197 e do despacho de peça 199 do Relator, Ministro Augusto Nardes.

EXAME DE MÉRITO

4. ***Delimitação***

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

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

b) *excludente de responsabilidade por inocorrência de conduta omissiva.*

5. ***Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (peça 192, p. 8-10)***

5.1. O recorrente defende a ocorrência da prescrição intercorrente e argumenta que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal rechaça a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, trazendo julgado relatado pelo Ministro Cristiano Zanin que afirma amparar suas alegações AgRg no MS 40.007/DF (peça 194).

Análise:

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

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

5.4. Não procede a alegação de prescrição, consoante a seguir enunciado. No caso em análise, a irregularidade atribuída ao recorrente refere-se à não adoção de medidas para a continuidade das obras públicas iniciadas na gestão anterior, gerando dano ao erário público federal em razão de os gastos na execução parcial das obras não ter trazido o esperado benefício à população local.

5.5. De acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em ***10/5/2021****, data de publicação da Portaria GM/MS 934/2021, por meio da qual foi desabilitada a proposta de construção de Unidade Básica de Saúde (peça 5) e quando se consumou o dano ao erário apurado nos presentes autos, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022.*

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

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

5.8. No caso, a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida, dentre outras oportunidades que não se mostram necessárias para afastar a alegação de prescrição, nas seguintes datas:

a) em 2/6/2022, com a emissão do Relatório de Tomada de Contas Especial, ato inequívoco de apuração dos fatos, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 (peça 49);

b) em 8/4/2024, com a citação do responsável, nos termos do art. 5º, inciso I, da Resolução 344/2022 (peças 109 e 124); e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158290.

b) em 16/9/2025, com a prolação do acórdão condenatório, nos termos art. 5º, inciso IV, da Resolução 344/2002 (peça 157).

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

5.10. Contrariamente à invocação de decisões ou tendência de órgãos fracionários do Supremo Tribunal Federal, cabe ressaltar que até o presente momento não há entendimento com eficácia geral (erga omnes) e efeitos vinculantes que imponha a tese da unicidade das causas interruptivas para fins de análise da prescrição no âmbito do TCU.

5.11. No que diz respeito à alegação de incidência do princípio da unicidade das causas interruptivas da prescrição, a Resolução-TCU 344/2022 é expressa em afastar tal alegação nos processos de competência desta Corte de Contas, matéria pacificada na jurisprudência deste Tribunal, conforme se depreende do Voto condutor do Acórdão 1783/2026-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes:

> *Contudo, por diversas vezes esta Corte de Contas reiterou que não se aplica no âmbito do TCU a tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição (art. 202, caput, do Código Civil), pois regramento interno do Tribunal estabelece a possibilidade de a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ser interrompida mais de uma vez (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022) (Acórdão 601/2025-TCU-Plenário e 56/2024-Plenário, entre outros).*

5.12. Dessa forma, é improcedente a arguição de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.

6. ***Excludente de responsabilidade por ausência de conduta omissiva: inexigibilidade de conduta diversa, inocorrência de erro grosseiro e documentos novos (peça 192, p. 5-7, 7-8 e 10-13)***

6.1. O recorrente defende que não houve conduta omissiva, mas que restou comprovado nos autos que agiu diligentemente para resguardar o patrimônio público.

6.2. Nesse sentido, menciona a restituição do saldo do convênio (R$ 197.102,66, em 22/4/2024), a propositura de ação judicial em face do ex-prefeito e da empresa contratada (0500980-71.2019.8.05.0271, em 29/4/2019), bem como a contratação e a elaboração de laudo de engenharia que, ao final, certificou a imprestabilidade da parcela executada pela gestão antecessora, motivo pelo qual defende que não era possível dar continuidade às obras.

6.3. Ademais, alega que deve ser levado em consideração o contexto fático da época da transição de prefeitos, o que, segundo afirma, se deu na mais absoluta desordem, além do exíguo tempo para a conclusão das obras, eis que o prazo para a conclusão se deu em 1º de fevereiro de 2017, um mês e um dia após assumir a prefeitura municipal, sem acesso à documentação necessária para exigir a continuidade da obra ou a devolução dos recursos.

6.4. Com base nos eventos mencionados, sustenta que não é razoável concluir que sua conduta caracterizou erro grosseiro. Pelo contrário, entende que foi a de um gestor diligente que recebeu uma situação de descontrole e inexecução, sem acesso aos documentos necessários para adotar quaisquer providências no sentido da continuidade de uma parcela inservível do objeto executada pela gestão antecessora.

6.5. Pondera que a decisão do MPF no sentido de arquivar procedimento investigativo de irregularidade nas obras do município, inclusive da UBS Gendiba, por insuficiência de provas de improbidade administrativa, reforça a conclusão de que a atuação do recorrente foi adequada e tempestiva dentro das possibilidades.

6.6. Menciona na jurisprudência o Acórdão 2235/2025-TCU-2ª Câmara, no sentido de que não cabe a condenação em débito solidário ao prefeito que, embora omisso em prestar contas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158290.

não geriu os recursos transferidos, sendo possível apenas a irregularidade das contas e a aplicação de multa.

6.7. Como documentos novos, apresentou peças da ação judicial 0500980-71.2019.8.05.0271 movida pelo município em 29/4/2019, durante sua gestão, contra seu antecessor e a empresa contratada para a execução das obras da unidade básica de saúde (peça 193), contendo documentos entre os quais há laudo de vistoria elaborado por engenheiro contratado pela prefeitura municipal no qual se atesta a imprestabilidade da parcela executada em razão da divergência entre a execução física e o projeto (peça 193, p. 58-64).

6.8. Também apresentou decisão do MPF de arquivar procedimento investigativo de irregularidades na obra da UBS Gendiba por insuficiência de provas de improbidade administrativa, bem como documentos comprobatórios da devolução do saldo do convênio (R$ 197.102,66, em 22/4/2024) e das dificuldades enfrentadas no acesso à documentação sobre a execução do ajuste durante a transição da gestão municipal, comprovadas por meio de decretos de emergência e tentativas de contato com o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA).

6.9. Requer a reforma da decisão recorrida para que seja afastada a sua responsabilidade, tornando-se insubsistente o débito e a multa aplicada ao recorrente.

Análise:

6.10. As alegações e os pedidos do recorrente são improcedentes.

6.11. Primeiramente, ressalta-se que o recorrente foi responsabilizado na condição de prefeito sucessor (gestão a partir de 2017) em razão da omissão de providências no sentido da continuidade das obras da UBS Gendiba (proposta SISMOB 11694.6940001/14-004), inviabilizando o alcance de etapa útil; da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo FNS, haja vista a existência de saldo na conta 11958-X, da agência nº 4147-5, do Banco do Brasil (peça 77); e por não proceder a devolução dos recursos repassados pelo FNS mesmo após a desabilitação da proposta pela Portaria GM/MS 934/2021 (peça 6).

6.12. Em suma, na condição de prefeito sucessor, mesmo tendo recursos federais disponíveis e um objeto parcialmente executado durante a gestão anterior, não providenciou a continuidade da execução do objeto e não adotou providências eficazes para resguardar o erário. Ademais, não comprovou nos autos que tenha ponderado tempestivamente perante o órgão concedente/fiscalizador eventuais dificuldades em obter a documentação da execução das obras ou em realizar o aproveitamento da parcela de obra executada.

6.13. Com efeito, embora o prazo para conclusão das obras tenha realmente ocorrido um mês após o recorrente assumir o cargo de Prefeito Municipal, há nos autos documento que comprova que ele solicitou ao Ministério da Saúde a prorrogação de prazo para a conclusão das obras (peça 3, p. 6), mas que, por não apresentar documentos solicitados pelo ente repassador dos recursos, o repasse foi cancelado.

6.14. Nesse sentido, o recorrente solicitou a prorrogação de prazo em 8/5/2017 e o Ministério da Saúde, analisando o requerimento, solicitou ao responsável o envio de justificativa para a não conclusão tempestiva das obras e o envio de cronograma para o término da execução dos serviços, o que o recorrente não logrou atender antes do cancelamento das obras por parte do Ministério da Saúde, o que ocorreu somente em 10/5/2021 por meio da Portaria GM/MS 934/2021 (peça 5), motivo pelo qual a alegada exiguidade de tempo para a conclusão das obras não se sustenta diante da realidade da prova dos autos.

6.15. Naquele momento crucial para prorrogação do prazo para superação da etapa de execução e conclusão das obras, o recorrente se encontrava no domínio do fato para providenciar a continuidade das obras mediante a apresentação da documentação solicitada pelo órgão concedente, podendo inclusive ponderar junto ao Ministério da Saúde eventuais dificuldades na obtenção da documentação solicitada, o que, todavia, não restou comprovado nos autos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158290.

6.16. Como resultado da omissão de providências eficazes do recorrente na condição de responsável pelo ente público beneficiário do Requalifica UBS, consumou-se a perda de uma chance e o desperdício dos recursos federais investidos em uma execução parcial sem a conclusão de etapa útil do objeto.

6.17. Ademais, considerando o pedido de prorrogação em 8/5/ 2017 e o cancelamento somente em 10/5/2021, houve tempo suficiente para providenciar a continuidade ou ponderar junto à concedente a inviabilidade de fazê-lo, o que, todavia, não ocorreu, permanecendo indefinida a situação da possibilidade de continuidade das obras.

6.18. Se a continuidade das obras não era possível, por que então o recorrente requereu ao Ministério da Saúde, em 8/5/2017, nos primeiros meses de sua gestão, a prorrogação do prazo para conclusão? E, quanto ao laudo de engenharia (peça 193, p. 59-64) contratado pelo município durante a gestão do recorrente que apontou, em 7/5/2019, entre outras questões técnicas, deterioração das estruturas, em que medida tal apontamento não seria atribuível também à demora em providenciar a continuidade daquelas obras, ou somente buscar documentar a adequação técnica da parcela executada passados mais de dois anos da posse do recorrente no cargo de prefeito?

6.19. De outra parte, além da não continuidade do objeto e da não ponderação junto ao órgão concedente acerca de eventuais dificuldades na obtenção da documentação necessária para a autorização da prorrogação do prazo para a conclusão do objeto, também não foram tempestivamente adotadas providências administrativas ou judiciais em face da empresa contratada para assegurar uma execução do objeto em conformidade com as condições e o cronograma pactuado, de modo a resguardar o erário de descumprimentos que pudessem ser atribuídos exclusivamente à responsabilidade da contratada ou da gestão anterior do município de Presidente Tancredo Neves/BA.

6.20. Nesse sentido, quanto à propositura de ação judicial em face do prefeito antecessor e da empresa contratada, a ação, por si só, não é capaz de demonstrar a adoção de medidas eficazes para evitar o desperdício de recursos públicos decorrente do cancelamento da habilitação da obra na Programa Requalifica UBS sem a conclusão de etapa útil, considerando que o recorrente poderia, paralelamente a tal providência, dar continuidade à construção da unidade básica de saúde.

6.21. A propositura de ação judicial constitui tentativa de excludente de responsabilidade que não se prestou como providência eficaz para a continuidade das obras, mas sim uma medida por meio da qual o ex-prefeito ora recorrente buscou resguardar a si próprio e ao ente público que ele representava da responsabilidade pelo prejuízo ao erário federal pela inconclusão do objeto sem possibilidade de aproveitamento, considerando as despesas com serviços que não puderam ser aproveitados em razão da desabilitação da obra no Requalifica UBS.

6.22. Não aproveita à defesa a alegação de que o MPF arquivou procedimento investigativo de irregularidades na obra da UBS Gendiba. Nesse sentido, ressalta-se o princípio da independência das instâncias e, sobretudo, a distinção de que a responsabilização no TCU independe de má-fé, ao passo que na ação de improbidade administrativa e outras movidas pelo Ministério Público, o dolo é elemento essencial, sem o que aquelas ações judiciais são consideradas improcedentes ou sequer são manejadas por insuficiência de provas.

6.23. Quanto às alegadas dificuldades enfrentadas no acesso à documentação sobre a execução do ajuste durante a transição municipal, decretos de emergência e tentativas de contato com o TCM/BA invocados pelo recorrente como excludentes de responsabilidade, ressalta-se que sua apresentação extemporânea nos presentes autos não constitui providência eficaz para a continuidade das obras.

6.24. Embora a dificuldade em obter acesso a documentação da gestão anterior usualmente ocorra em transições governamentais, o momento de ponderar e expor tal situação era antes do cancelamento da habilitação no Requalifica UBS à época, e perante o Ministério da Saúde,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158290.

que havia requerido os documentos necessários para autorizar a prorrogação do prazo para conclusão das obras que havia sido solicitado pelo recorrente à época na condição de prefeito.

6.25. A tentativa de expor e documentar essa situação perante o TCU na fase externa desta tomada de contas especial não descaracteriza a conduta omissiva do recorrente que resultou no desperdício dos recursos públicos federais gastos em um objeto inconcluso e sem possibilidade de aproveitamento.

6.26. Nesse sentido, o laudo de engenharia juntado aos presentes autos foi elaborado em 7/5/2019 (peça 193, p. 59-64), ao passo que a desabilitação da proposta de construção da UBS Gendiba ocorreu somente em 10/5/2021. Era perante o Ministério da Saúde e antes do cancelamento do ajuste que o recorrente deveria ter apresentado o referido laudo e ponderado as dificuldades alegadas no recurso ora analisado.

6.27. Quanto ao laudo de engenharia apresentado, não é uma aferição de órgão concedente/fiscalizador, mas documento unilateral produzido por iniciativa do município durante a gestão do recorrente. Não contém qualquer afirmação do engenheiro responsável pela vistoria das obras de que o objeto estaria em desacordo com projeto da UBS mas sim uma sequência de observações de inexecuções ou execuções em desconformidade, após a qual apresenta uma conclusão contraditória (peça 193, p. 60, grifo acrescido):

> *'atesta-se, portanto, a obra em questão com execução parcial de 25,88% **concluída dentro do planejado**, visto que as pendências de serviços citada supra não foram concluídas conforme proposto'*

6.28. Assim, além de ser produzido unilateralmente no interesse do município de Tancredo Neves/BA, o referido relatório não se presta como comprovação de imprestabilidade da parcela executada anteriormente. Neste ponto, ressalta-se que o ex-prefeito ora recorrente não foi responsabilizado pela inexecução ou desconformidades técnicas na parcela de objeto executada, mas pela omissão em providenciar a continuidade das obras da UBS Gendiba, o que resultou no cancelamento da habilitação e perda dos valores federais investidos no objeto ocorridos durante a sua gestão.

6.29. Na mesma linha de análise, a restituição tardia de valores a título de saldo do ajuste (R$ 197.102,66, em 22/4/2024), invocada pelo recorrente como excludente de responsabilidade, não descaracteriza a sua responsabilidade pela omissão de providências eficazes no sentido da continuidade das obras da UBS Gendiba que veio a resultar no cancelamento da habilitação da proposta em 10/5/2021 por meio da Portaria GM/MS 934/2021 (peça 5).

6.30. O recorrente foi prefeito sucessor em cuja gestão se encerraria o prazo inicialmente previsto para a conclusão das obras da UBS Gendiba, ademais, tendo em solicitado a prorrogação do referido prazo meses após o início de sua gestão e sem ponderar, naquele momento crucial à continuidade das obras de relevante interesse público, a inviabilidade do aproveitamento da parcela de obra executada pela gestão anterior.

6.31. Nessas condições, embora o prazo inicialmente previsto para a conclusão dos serviços fosse, de fato, exíguo, a adoção tempestiva pelo recorrente de providências eficazes para a continuidade das obras – como seria a elaboração de laudo de engenharia e a solicitação de dilação de prazo remetida ao Ministério da Saúde – poderia caracterizar uma atuação diligente do responsável pelo ente público beneficiário no sentido resguardo do patrimônio público, com potencial de viabilizar a continuidade da obra e sua conclusão e entrega à população, o que, todavia, não ocorreu, atraindo para o recorrente a responsabilidade pelo prejuízo ao erário por conduta omissiva.

6.32. Desse modo, resta comprovada a omissão do recorrente em dar continuidade às obras, causando desperdício de recursos públicos aptos a justificar o julgamento de pela irregularidade de suas contas, condenação em débito e aplicação de multa, como ocorreu nos presentes autos.

CONCLUSÃO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158290.

7. Do exame, conclui-se pelo não provimento do recurso, considerando que:

a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta ano âmbito do TCU a Lei 9.873/1999; e

b) é improcedente a excludente de responsabilidade por ausência de omissão do recorrente em providenciar a continuidade das obras e por não ter sanado as pendências documentais exigidas pelo Ministério da Saúde para autorizar a prorrogação da habilitação da obra municipal no âmbito do Programa Requalifica UBS, ou ponderar eventuais dificuldades em tal realização providenciar a continuidade das que deu azo ao desperdício de recursos públicos apurado nos presentes autos; e

c) a responsabilidade do recorrente fica caracterizada na omissão das providências eficazes para a continuidade das obras e a conclusão do objeto pactuado, dando causa ao desperdício dos valores federais gastos em uma execução parcial do objeto sem a conclusão de etapa útil, culminando no cancelamento do ajuste durante a sua gestão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

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

b) informar ao recorrente, à Procuradoria da República na Bahia, ao Fundo Nacional de Saúde e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158290.

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de recurso de revisão interposto por Antônio dos Santos Mendes, ex-prefeito do município de Presidente Tancredo Neves/BA de 2017-2020, contra o Acórdão 6.656/2025-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

2. Originalmente, o presente processo cuidou de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor de gestores do município de Presidente Tancredo Neves/BA, devido à não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais transferidos para construção de Unidade Básica de Saúde, no âmbito do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde (Requalifica UBS), em razão da execução parcial do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), propõe conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

4. Manifesto a minha anuência à proposta da unidade técnica, validada pelo MPTCU, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

5. Primeiramente, ratifico o conhecimento do presente recurso de revisão, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, e no art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

6. O objeto deste recurso compreende a análise das seguintes questões:

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

b) excludente de responsabilidade por inocorrência de conduta omissiva.

7. Em relação à primeira questão, prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, o recorrente sustenta que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal rechaça a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, trazendo julgado afeto à AgRg no MS 40.007/DF.

8. A defesa não deve ser acolhida. A irregularidade atribuída ao recorrente refere-se à não adoção de medidas para a continuidade das obras públicas iniciadas na gestão anterior, ocasionando dano ao erário público federal em razão de os gastos na execução parcial das obras não ter trazido o esperado benefício à população local.

9. No presente caso, o marco inicial ocorreu em 10/5/2021, data de publicação da Portaria GM/MS 934/2021, por meio da qual foi desabilitada a proposta de construção de Unidade Básica de Saúde e quando se consumou o dano ao erário apurado nos presentes autos, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022.

9.1. Conforme demonstra a unidade instrutiva:

"(...) *a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida, dentre outras oportunidades que não se mostram necessárias para afastar a alegação de prescrição, nas seguintes datas:*

(i) em 2/6/2022, com a emissão do Relatório de Tomada de Contas Especial, ato inequívoco de apuração dos fatos, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 (peça 49);

(ii) em 8/4/2024, com a citação do responsável, nos termos do art. 5º, inciso I, da Resolução 344/2022 (peças 109 e 124); e

(iii) em 16/9/2025, com a prolação do acórdão condenatório, nos termos art. 5º, inciso IV, da Resolução 344/2002 (peça 157)."

9.2. Desse modo, tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, não houve a ocorrência da prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158292.

transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

10. No tocante à argumentação afeta às decisões ou tendência de órgãos fracionários do Supremo Tribunal Federal, vale esclarecer que até o presente momento não há entendimento com eficácia geral (*erga omnes*) e efeitos vinculantes que imponha a tese da unicidade das causas interruptivas para fins de análise da prescrição no âmbito do TCU.

11. No tocante à segunda questão, excludente de responsabilidade por ausência de conduta omissiva: inexigibilidade de conduta diversa, inocorrência de erro grosseiro e documentos novos, também não merece melhor sorte a defesa apresentada.

12. Conforme demonstrado pela AudRecursos, a responsabilidade do recorrente ficou caracterizada pela omissão das providências eficazes para a continuidade das obras e a conclusão do objeto pactuado, dando causa ao desperdício dos valores federais gastos em uma execução parcial do objeto sem a conclusão de etapa útil, culminando no cancelamento do ajuste durante a sua gestão.

13. Essa omissão decorreu do fato do recorrente, na condição de prefeito sucessor (gestão a partir de 2017), não ter adotado providências para a continuidade das obras da UBS Gendiba (proposta SISMOB 11694.6940001/14-004), inviabilizando o alcance de etapa útil; da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo FNS, haja vista a existência de saldo na conta 11958-X, da agência nº 4147-5, do Banco do Brasil; e por não proceder a devolução dos recursos repassados pelo FNS mesmo após a desabilitação da proposta pela Portaria GM/MS 934/2021.

14. O então Prefeito, na condição de sucessor, mesmo tendo recursos federais disponíveis e um objeto parcialmente executado durante a gestão anterior, não adotou as medidas para a continuidade da execução do objeto ou providências para preservar o erário, além de não ter comprovado atuação tempestiva junto ao órgão concedente/fiscalizador em demonstrar eventuais dificuldades para obter a documentação da execução das obras ou em realizar o aproveitamento da parcela de obra executada.

15. Diante de sua omissão, ficou caracterizado o desperdício dos recursos federais investidos em uma execução parcial sem a conclusão de etapa útil do objeto. Os elementos constantes dos autos demonstram que, "*considerando o pedido de prorrogação em 8/5/2017 e o cancelamento somente em 10/5/2021, houve tempo suficiente para providenciar a continuidade ou ponderar junto à concedente a inviabilidade de fazê-lo, o que, todavia, não ocorreu, permanecendo indefinida a situação da possibilidade de continuidade das obras*".

16. Além disso, além da não continuidade do objeto e da não ponderação junto ao órgão concedente acerca de eventuais dificuldades na obtenção da documentação necessária para a autorização da prorrogação do prazo para a conclusão do objeto, o responsável deixou de apresentar as providências administrativas ou judiciais em face da empresa contratada para assegurar a execução do objeto em conformidade com as condições e o cronograma pactuado.

17. Com efeito, a propositura intempestiva de ação judicial se constituiu apenas em uma tentativa de excludente de responsabilidade que não serviu como providência eficaz para a continuidade das obras, mas sim uma medida por meio da qual o ex-prefeito buscou resguardar a si próprio e ao ente público que representava da responsabilidade pelo prejuízo ao erário federal pela inconclusão do objeto sem possibilidade de aproveitamento, considerando as despesas com serviços que não puderam ser aproveitados em razão da desabilitação da obra no Requalifica UBS.

18. O fato de o Ministério Público Federal ter arquivado procedimento investigativo de irregularidades na obra da UBS Gendiba não é suficiente para o saneamento dos presentes autos em virtude do princípio da independência das instâncias, além de que a distinção da responsabilização no TCU independe de má-fé, ao passo que na ação de improbidade administrativa o dolo é elemento essencial.

19. Em relação às alegadas dificuldades enfrentadas no acesso à documentação sobre a execução do ajuste durante a transição municipal, decretos de emergência e tentativas de contato com o TCM/BA, o momento de apresentá-las era antes do cancelamento da habilitação no Requalifica UBS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158292.

à época, e perante o Ministério da Saúde, que havia requerido os documentos necessários para autorizar a prorrogação do prazo para conclusão das obras que havia sido solicitado pelo recorrente à época na condição de prefeito.

20. A apresentação desse tipo de defesa ao TCU na fase externa desta tomada de contas especial não descaracteriza a conduta omissiva do recorrente que ocasionou o desperdício dos recursos públicos federais gastos em um objeto inconcluso e sem possibilidade de aproveitamento.

21. A propósito, conforme observa a unidade técnica instrutora:

"*o laudo de engenharia juntado aos presentes autos foi elaborado em 7/5/2019 (peça 193, p. 59-64), ao passo que a desabilitação da proposta de construção da UBS Gendiba ocorreu somente em 10/5/2021. Era perante o Ministério da Saúde e antes do cancelamento do ajuste que o recorrente deveria ter apresentado o referido laudo e ponderado as dificuldades alegadas no recurso ora analisado*."

22. Por fim, a restituição tardia de valores a título de saldo do ajuste, invocada pelo recorrente como excludente de responsabilidade, não descaracteriza sua responsabilidade pela omissão de providências eficazes no sentido da continuidade das obras da UBS Gendiba que veio a resultar no cancelamento da habilitação da proposta em 10/5/2021 por meio da Portaria GM/MS 934/2021.

23. Desse modo, fica caracterizada a omissão do recorrente em dar continuidade às obras, resultando desperdício de recursos públicos aptos a justificar o julgamento de pela irregularidade de suas contas, condenação em débito e aplicação de multa, como ocorreu na deliberação recorrida.

Ante o exposto, VOTO para que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158292.

ACÓRDÃO Nº 2780/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.228/2022-2.
1.1. Apensos: TC 004.185/2026-9; TC 004.189/2026-4; TC 004.179/2026-9; TC 004.183/2026-6; TC 004.181/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Antônio dos Santos Mendes (502.411.095-15).
4. Unidade Jurisdicionada: Fundo Municipal da Saúde de Presidente Tancredo Neves/BA.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: João Sampaio de Sá Barreto Callou (51590/OAB-PE), representando Antônio dos Santos Mendes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, aprecia-se recurso de revisão contra o Acórdão 6.656/2025-TCU-1ª Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992, em:

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

9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2780-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81158294.