GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 008.235/2017-1 [Apensos: TC 002.396/2023-8, TC 002.393/2023-9, TC 002.394/2023-5, TC 002.395/2023-1].
Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo.
Recorrente: Zkitta Fábrica de Software Ltda (05.395.118/0001-80).
Representação legal: Francisco Justino (367423/OAB-SP), Mariana Mesquita Stocco (292055/OAB-SP) e outros, representando Zkitta Fábrica de Software Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REPASSE DE RECURSOS À ENTIDADE PRIVADA A TÍTULO DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA. OMISSÃO QUANTO AO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS ENVOLVIDOS. CITAÇÃO DA ENTIDADE PRIVADA E DE SEUS SÓCIOS-ADMINISTRADORES. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. NOVOS RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. RECURSO DE REVISÃO. NOVOS DOCUMENTOS. CONHECIMENTO E PROVIMENTO. OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA DO TCU. EXTENSÃO DA DECISÃO AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade especializada responsável pela análise da demanda (peça 207), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 208-209) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 211):

> **"INTRODUÇÃO**
>
> 1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Zkitta Fábrica de Software Ltda. (peça 193) contra o Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara (peça 46, Rel. Min. Aroldo Cedraz).
>
> 1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:
>
> > '9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, a empresa Zkitta Fábrica de Software Ltda. e seus sócios administradores, Orlando Aparecido da Silva e Sandra Silva Martins, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16/7/1992;
> >
> > 9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I; 209, incisos II e III, e § 5º; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno-TCU, julgar irregulares as contas dos responsáveis em epígrafe, Zkitta Fábrica de Software Ltda., Orlando Aparecido da Silva e Sandra Silva Martins, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

especificadas no quadro abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora desde as respectivas datas até a data do efetivo recolhimento, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação deste Acórdão, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico (FNDCT), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno-TCU:

DATA	VALOR
12/4/2007	R$ 351.660,00
5/6/2008	R$ 351.660,00

9.3. aplicar à Zkitta Fábrica de Software Ltda., a Orlando Aparecido da Silva e à Sandra Silva Martins a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno desta Corte, no valor individual de R$ 100.000,00 (cem mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da respectiva notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno-TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

9.5. arquivar os presentes autos, com base no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.'

HISTÓRICO

2. Os presentes autos examinam tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) em desfavor da empresa Zkitta Fábrica de Software Ltda. - ME e de seus sócios administradores, Orlando Aparecido da Silva e Sandra Silva Martins, em face da omissão quanto ao dever de prestar contas dos recursos repassados a título de subvenção econômica mediante o Contrato 01.07.0073.00, firmado em 3/4/2007 (peça 2, p. 54-62). O ajuste tinha por objeto o 'Desenvolvimento de Software Aplicativo de Rastreabilidade para Cadeia Produtiva Agrícola Exportadora' (peça 2, p. 63-75).

3. Em essência, restaram configuradas nos autos a omissão no dever de prestar contas e a não comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos por meio do Contrato de Concessão de Subvenção Econômica 01.071.0073.00 (voto, peça 47).

4. O processo foi apreciado nesta Corte de Contas por meio do Acórdão 2.727/2019-TCU Segunda Câmara (peça 46), que julgou irregulares as contas da empresa e lhe imputou débito e multa. Em face dessa decisão foram interpostos recursos de reconsideração por parte dos requerentes (peça 74).

5. Contra o despacho da relatora que apreciou a admissibilidade dos apelos (peça 85), foi interposto agravo (peça 99), que foi conhecido pelo despacho à peça 103, no sentido de reformar, em parte, a decisão agravada a fim de conhecer, excepcionalmente, do recurso de reconsideração à peça 74 também em relação a Sandra Silva Martins.

6. Os recursos foram desprovidos, conforme Acórdão 17.146/2021-TCU-Segunda Câmara (peça 123). Na sequência, os responsáveis interpuseram novo recurso de reconsideração (peça 142), não sendo conhecido, em razão de preclusão consumativa, nos termos do Acórdão 429/2022-TCU-Plenário (peça 149).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

7. Não satisfeitos, os responsáveis interpuseram, ainda, recurso contra o Acórdão 429/2022-TCU-Plenário (peça 149), denominado por eles como 'pedido de revisão', o qual foi examinado com base nos requisitos estabelecidos para o recurso de reconsideração e não foi conhecido, em razão da preclusão consumativa, conforme Acórdão 2.018/2022-TCU-Plenário (peça 166).

8. Neste momento, a empresa Zkitta Fábrica de Software Ltda. ingressa com 'pedido de revisão' (peça 193), examinado com base nos requisitos estabelecidos para o recurso de revisão, após o que, segundo relação constante na peça 201, a empresa juntou os seguintes documentos:

1) instrumento particular de alteração contratual e de consolidação de contrato social da empresa (peça 194, p. 8-18) [peça 2, p. 47-53];

2) instrumento particular de alteração contratual, certidões negativas e registro civil de pessoa jurídica (peça 194, p. 1-7, 19-50);

3) consulta à base de dados do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) - registro de marca (peça 195);

4) certificado de registro de programa de computador (peça 196);

5) e-mail sobre cobrança de honorários, lista de pendências e resumo de posição bancária (peça 199, p. 1-5);

6) documentos do Departamento de Acompanhamento Financeiro e Prestação de Contas - Finep (peça 199, p. 6-15) [peça 2, p. 98-109].

9. Os argumentos apresentados pela recorrente na peça 193 serão analisados no presente parecer.

ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 201 e do despacho de peça 204, sem atribuição de efeito suspensivo, haja vista a ausência de previsão normativa.

EXAME DE MÉRITO

11. **Delimitação**

11.1. O presente exame contempla as seguintes questões suscitadas pela recorrente, de acordo com a instrução na peça 201:

a) o processo padece de nulidade absoluta, diante de vício na citação inicial, pois foi procedida a citação via edital sem que tenham sido esgotadas todas as formas de localização dos responsáveis;

b) o projeto foi regularmente executado, como comprovam os novos documentos juntados autos;

c) restou configurada a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU.

12. **Da nulidade absoluta do processo em razão de vício na citação inicial**

12.1. A recorrente alega que esta Corte procedeu à sua citação por edital sem esgotar todos os meios de localização anteriormente, em afronta à jurisprudência do STF e ao seu próprio entendimento. Assim, todos os atos subsequentes do processo seriam nulos, inclusive o acórdão condenatório do TCU.

Análise

12.2. Conforme se extrai do relatório do Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara (peça 48), o TCU fez várias tentativas de encontrar a recorrente antes de citá-la por meio de edital, sendo que todas elas terminaram frustradas:

'Para citação da empresa Zkitta Fábrica de Software Ltda. - ME foi enviado o **ofício 1685/2017-TCU/Secex-SP, de 4/7/2017** (peça 9) ao endereço constante do sistema da Receita Federal (peça 5). O aviso de recebimento, à peça 16, foi devolvido ao remetente com a informação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

'Ausente'.

Uma nova tentativa de citação no mesmo endereço foi realizada por intermédio do **ofício 2139/2017-TCU/Secex-SP de 21/8/2017** (peça 17). O aviso de recebimento, à peça 21, foi devolvido ao remetente mais uma vez com a informação 'Ausente'. Em pesquisa ao processo de Tomada de Contas Especial instaurado pela Finep, com a finalidade de verificar alternativas de endereço da mencionada empresa, visando reiterar o ofício, localizou-se o endereço Rua Lauro Vanucci, 1020, Jardim Santa Candida - Campinas - CEP: 013087-548.

Tentou-se notificar a empresa no endereço encontrado na pesquisa acima mencionada mediante o **ofício 2788/2017-TCU/Secex-SP, de 3/11/2017** (peça 25). O aviso de recebimento retornou com a informação 'Mudou-se' (peça 28). Em seguida, um novo endereço foi encontrado no processo original (peça 30) para o qual foi encaminhado o **ofício 3078/2017-TCU/Secex-SP, de 1/12/2017** (peça 32). O aviso de recebimento retornou com a informação 'Não Procurado' (peça 34).

Não tendo sido localizados outros endereços, além daqueles para os quais foram encaminhadas as correspondências devolvidas, caracterizou-se a **não localização** da empresa responsável, razão pela qual houve a realização da **citação por edital**, a teor do art. 179, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal (peças 40 e 41).'

12.3. Diante da impossibilidade de localizar a empresa nos endereços disponíveis, o TCU promoveu a citação via edital, nos termos do art. 179, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

12.4. Ressalte-se que, no processo de controle externo, não há obrigatoriedade de citação pessoal do responsável, mas apenas de entrega do ofício citatório no endereço do destinatário obtido em fonte de dados oficial, a exemplo da base da Receita Federal (Acórdão 5.419/2017-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes; 4.963/2022-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira; 601/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia).

12.5. Sobre o tema, vale destacar também os enunciados abaixo da jurisprudência selecionada do TCU:

'A utilização do **endereço** constante na **base de dados da Receita Federal** é **válida** para fins de citação. Compete ao **responsável** manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos (Acórdãos 6.290/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; 532/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia; 3.254/2015-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler).

Antes de promover a **citação por edital**, o TCU, para assegurar a ampla defesa, deve buscar ao máximo **outros meios possíveis** para localizar e citar o responsável, nos limites da razoabilidade, a exemplo das medidas previstas no art. 6.º, inciso II, da Resolução-TCU 170/2004, fazendo juntar aos autos **documentação ou informação comprobatória** dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, como também da impossibilidade em localizá-lo, demonstrando, quando for o caso, que ele está em **lugar ignorado, incerto ou inacessível**, procedimento que deve ser adotado mesmo quando for lançada pelos Correios a informação 'não procurado' no cartão de aviso de recebimento da comunicação processual remetida ao responsável (Acórdão 4.851/2017-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).

A **citação por edital** é **válida** quando forem adotadas anteriormente **outras providências** com vistas a **localizar o responsável**, como o encaminhamento da correspondência a endereços informados ou a endereços obtidos em pesquisas em bases de dados (Acórdão 872/2010-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz)

É **válida** a **citação por edital** quando demonstrado que **não foi possível** localizar o responsável em nenhum dos endereços constantes das **bases de dados disponíveis** para consulta (Acórdão 4.198/2020-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler) (Grifos nossos).'

12.6. O Supremo Tribunal Federal (STF) também já se pronunciou sobre essa questão em diversos precedentes, afirmando ser responsabilidade do administrador público manter seus dados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

atualizados, especialmente para efeitos de recebimento de notificações e intimações.

12.7. A título de exemplo, pode ser mencionado o MS 37.396/DF, Relatora Ministra Rosa Weber, no qual o STF afirma a necessidade de o interessado manter atualizado seu endereço junto aos órgãos oficiais, fazendo referência a outro precedente, o MS 33.625/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, cuja ementa dispõe que não deve a Administração Pública assumir a tarefa de localizar a parte a qualquer custo, eximindo daquele ônus o particular, especialmente aquele que de alguma forma gere dinheiro público.

12.8. Pelo exposto, verifica-se que não houve, no caso, nulidade dos atos processuais decorrente de vício da citação, como alega a recorrente. Portanto, não se justifica a reforma do Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara (peça 46).

13. **Da comprovada regularidade da execução do projeto**

13.1. A recorrente sustenta que o projeto foi regularmente executado, o que, segundo ela, está comprovado de forma inequívoca pelos documentos novos apresentados nas peças 194 a 196, tais como: registro oficial do *software* no INPI; folders de parcerias com o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco Pan-Americano; prova fotográfica de operação do *software* na incubadora Ciatec; e contrato de locação do espaço na Ciatec.

Análise

13.2. A leitura dos votos e relatórios do acórdão impugnado (Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara), peças 47 e 48, e do acórdão que o confirmou em sede de recurso de reconsideração (Acórdão 17.146/2021-TCU-Segunda Câmara), peças 124 e 125, revela que a ausência de prestação de contas final inviabilizou o exame relativo à execução do objeto pactuado, sendo insuficiente a aprovação da prestação de contas parcial, que visa apenas verificar se a execução do objeto está em andamento e se os recursos desembolsados até então foram empregados conforme previsto no contrato e no plano de trabalho. Dessa forma, não se podia considerar cumpridas as obrigações contratuais assumidas, nem que a fração executada do objeto trouxe algum proveito social, devendo os responsáveis serem condenados pelo valor total repassado à empresa Zkitta Fábrica de Software Ltda.

13.3. Para que recebessem quitação, cabia aos responsáveis apresentar a prestação de contas final, com toda a documentação necessária para comprovar a correta aplicação dos recursos públicos recebidos e a plena consecução do objeto avençado, incluindo o relatório técnico final da execução do projeto e demonstrações financeiras da utilização dos recursos.

13.4. Quanto à prestação de contas parcial, vale transcrever trecho do relatório do Acórdão 17.146/2021-TCU-Segunda Câmara (peça 125), que aponta com precisão os motivos da condenação dos responsáveis pela totalidade dos recursos transferidos pelo convênio:

> ‘6.10. A prestação de contas parcial do ajuste, apresentada pelos responsáveis à Finep (peça 2, p. 82-109), não traz qualquer informação quanto à **conclusão do objeto** ou o **aproveitamento** em favor da sociedade **da parcela até então executada**, tratando apenas de despesas intermediárias do contrato.
>
> 6.11. A aprovação pela contratante dos documentos (peça 2, p. 110-118), com análise reconhecidamente superficial e com a finalidade de possibilitar o recebimento da segunda parcela e a continuidade do projeto, **não permite** o reconhecimento parcial das despesas, **sem** que se tenha a **medida do aproveitamento** da parcela executada.
>
> 6.12. Não se desconhece nesta instrução o posicionamento dos técnicos na Finep, acerca da serventia social das ações realizadas pela Zkitta Fábrica de Software, custeadas pela primeira parcela dos recursos do contrato de subvenção.
>
> 6.13. O analista da Finep Rui Gregório de Andrade, técnico que realizou visita *in loco* nas dependências da empresa contratada, para avaliar as atividades até então realizadas com os recursos transferidos da primeira parcela e chancelar o repasse da segunda parcela, considerou que o projeto tecnicamente foi concluído, conforme despacho à p. 153 da peça 2, com trecho

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

transcrito abaixo:

(…)

6.14. Ao analisar o relatório de visita técnica do analista (peça 2, p. 80-81), os documentos de aprovação dos gastos da primeira parcela e a autorização para o encaminhamento da segunda parcela (peça 2, p. 110-117), além das próprias conclusões transcritas acima, constata-se **não haver** consistência nas **conclusões dos técnicos**, ratificando-se o posicionamento colocado no acórdão recorrido, pela imposição de débito pelo **valor total repassado**.

6.15. Primeiramente, o analista visitou o projeto nas instalações da Cocamar em Maringá/SC, em 6 e 7/5/2008 (peça 2, p. 80-81), período em que a empresa havia recebido apenas metade dos recursos federais prometidos e ainda restava um ano para a conclusão do projeto. A análise **não** apresenta qualquer **detalhamento ou cotejo dos gastos com o plano de trabalho** aprovado, de modo a se verificar o real proveito das despesas executadas em favor da sociedade.

6.16. Ao final, **não** se sabe da **efetiva conclusão** do software objeto do contrato e emprego da totalidade dos recursos, incluindo-se a segunda parcela; ou mesmo a **demonstração da efetiva serventia social** dos recursos até então encaminhados, **sem** que se tenha qualquer **relatório técnico final ou documento** nesse sentido.

6.17. Nos moldes da pacífica jurisprudência desta Casa, conforme discorreu a deliberação recorrida, a execução parcial do objeto pactuado aliada à imprestabilidade da parcela realizada permite a condenação do responsável pelo **valor total dos recursos** repassados pelo convênio (Acórdão 11.284/2020-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer).'

13.5. Diante dessas considerações, a decisão proferida pelo TCU no julgamento das contas em apreço estava em plena conformidade com os elementos constantes dos autos. A questão a ser analisada nesta assentada se refere à validade dos novos documentos apresentados para rever tal julgamento.

13.6. De início, verifica-se que parte dos documentos mencionados não constituem novos elementos no processo e, portanto, não tem o condão de mudar o teor da decisão impugnada. Assim, conforme transcrito no item 8 deste parecer, esta unidade de auditoria, no exame de admissibilidade de peça 201, relacionou entre os documentos anexados os autos pela recorrente o instrumento particular de alteração contratual e de consolidação de contrato social da empresa, já contido na peça 2 deste processo, p. 47-53, e os documentos do Departamento de Acompanhamento Financeiro e Prestação de Contas - Finep, também localizados na peça 2, p. 98-109.

13.7. Ademais, a documentação que efetivamente foi trazida aos autos apenas nesta oportunidade não se presta para comprovar a regular aplicação dos recursos no projeto ajustado. Nesse sentido, os documentos relacionados nos itens 2 a 5 do exame de admissibilidade de peça 201, quais sejam: instrumento particular de alteração contratual, certidões negativas e registro civil de pessoa jurídica (peça 194, p. 1-7, 19-50); consulta à base de dados do INPI - registro de marca (peça 195); certificado de registro de programa de computador (peça 196); e e-mail sobre cobrança de honorários, lista de pendências e resumo de posição bancária (peça 199, p. 1-5).

13.8. Embora tais documentos indiquem que o projeto tratado nesta tomada de contas especial tenha sido executado com algum aproveitamento, não são suficientes para demonstrar que a sua execução foi realizada com os recursos públicos federais transferidos à empresa com esse objetivo, nem que ocorreu na forma prevista no Contrato de Subvenção Econômica 01.071.0073.00. Ou seja, os documentos juntados pela recorrente nas peças 194-196 e 199 que ainda não constavam do presente processo não permitem estabelecer o nexo causal entre os referidos recursos e o projeto a que se destinavam.

13.9. A jurisprudência do TCU é farta quanto à impossibilidade de se considerar regulares as contas quando o nexo causal não está devidamente caracterizado pela documentação apresentada pelos responsáveis com vistas a demonstrar o bom emprego dos valores públicos (Acórdãos 1.996/2007-TCU-Plenário, Min. Augusto Nardes; 5.253/2011-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

José Múcio Monteiro; 3.773/2011-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira; e 933/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Ana Arraes)

13.10. A respeito da documentação comprobatória da regularidade das contas, merecem destaque os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada deste Tribunal:

> **'Declarações de terceiros, fotos e informações** sobre a regularização da obra não são elementos que permitem a identificação da **origem dos recursos** aplicados nem o necessário **nexo causal** entre as despesas realizadas e os recursos federais transferidos pelo convênio, ainda que se prestem a comprovar a realização do objeto. (Acórdão 8.938/2015-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. André de Carvalho)
>
> Não há comprovação do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos quando as despesas não foram comprovadas mediante **documentos originais fiscais** (recibos, notas fiscais, faturas, dentre outros) emitidos em nome do **convenente ou executor**, devidamente identificados - nome e número do convênio. **Testemunhos e fotografias**, por si sós, **não** servem como prova do referido nexo causal. (Acórdão 1.477/2012-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Ana Arraes)
>
> Não é possível reconhecer o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a execução do objeto quando a documentação da prestação de contas não demonstrar, **de forma inequívoca**, que os recursos transferidos ao município foram efetivamente utilizados na execução do objeto pactuado. (Acórdão 5.795/2011-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz)
>
> Os demonstrativos de despesas desacompanhados dos **extratos bancários** da conta específica de convênio e dos **documentos comprobatórios** não permitem que se estabeleça o nexo de causalidade entre os valores envolvidos e os supostos gastos consignados nos demonstrativos. (Acórdão 126/2008-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler) (Grifos nossos)'

13.11. Tendo em vista os esclarecimentos acima, conclui-se que, diferentemente do que afirma a recorrente, não há como entender que o projeto foi regularmente executado, porquanto os novos documentos anexados aos autos são incapazes de alterar a convicção firmada no Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara acerca da irregularidade das contas relativas aos recursos repassados à empresa para o 'Desenvolvimento de Software Aplicativo de Rastreabilidade para Cadeia Produtiva Agrícola Exportadora'.

13.12. Desse modo, pelos argumentos ora analisados, deve-se rejeitar o recurso em apreço, mantendo-se os termos do acórdão recorrido.

14. **Da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU**

14.1. De acordo com a recorrente, ocorreu a prescrição da pretensão desta Corte, uma vez que, no entendimento do STF consolidado no Tema 899, a pretensão de ressarcimento é prescritível, e o prazo de 5 anos previsto na Lei 9.873/1999 foi ultrapassado no caso.

Análise

14.2. Embora, pelos motivos relatados, os argumentos da recorrente examinados anteriormente não se sustentem, é preciso observar que, em relação à prescrição, assiste razão à Zkitta Fábrica de Software Ltda.

14.3. De fato, 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.

14.4. Analisando a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU 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), verifica-se que, no caso, a prescrição efetivamente se operou.

14.5. Tendo em vista que a irregularidade atribuída à empresa se refere à omissão na prestação de contas, de acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em 30/9/2009, data em que as contas deveriam ter sido prestadas, nos termos do art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 344/2022, considerada a Cláusula Sexta do ajuste e o fim do prazo de utilização dos recursos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

(peça 2, p. 55-56 e 78).

14.6. 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.

14.7. 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 (Acórdão 534/2023/TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

14.8. No caso, dependendo da interpretação adotada, pode-se considerar que a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU foi interrompida nas seguintes datas, indicadas no relatório do Acórdão 17.146/2021-TCU-Segunda Câmara (peça 125), que transcreveu a instrução produzida nesta unidade de auditoria (antiga Secretaria de Recursos - Serur), que à época havia concluído pela ocorrência da prescrição, se analisada pelo regime da Lei 9.873/1999:

Datas	Documento	Resolução 344/2022	Efeito interruptivo
30/9/2009	Data em que as contas deveriam ter sido prestadas (peça 2, p. 55-56 e 78)	Art. 4° inc. I	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
26/3/2010	Ofícios encaminhados a Orlando Aparecido da Silva, pessoalmente e como representante da empresa Zkitta (peça 2, p. 119-124 e 143)	Art. 5° inc. II	1ª Interrupção - Marco inicial da prescrição intercorrente
6/7/2010	Ofícios encaminhados a Orlando Aparecido da Silva, pessoalmente e como representante da empresa Zkitta (peça 2, p. 119-124 e 143)	Art. 5° inc. II	Sobre ambas as prescrições
13/2/2015	Ofício de notificação à Orlando Aparecido da Silva, como representante da empresa Zkitta (peça 2, p. 125-127)*	Art. 5° inc. II	Sobre ambas as prescrições
3/8/2015	Carta encaminhada a Orlando Aparecido da Silva, como representante da empresa Zkitta (peças 2, p. 128-130; e 6)	Art. 5° inc. II	Sobre ambas as prescrições
12/8/2015	Nova comunicação enviada ao endereço utilizado na comunicação de fevereiro, com teor idêntico àquela, havendo informação de que a empresa houvera se mudado (peça 2, p. 131-134), tendo sido realizada de forma pessoal e no processo administrativo à época constava outra localização para a pessoa jurídica no sítio da Receita Federal do Brasil, conforme pesquisa realizada em 20/8/2015	Art. 5° inc. II	Sobre ambas as prescrições
1º/6/2016	Notificação enviada a Sandra Silva Martins (peça 2, p. 230-234), à empresa Zkitta (peça 2, p. 194-198) e a Orlando Aparecido da Silva (peça 2, p. 224-228)	Art. 5° inc. I	Sobre ambas as prescrições
14/7/2017	Citação de Orlando Aparecido da Silva no TCU (peças 6, 8 e 11)	Art. 5º, inc. I	Sobre ambas as prescrições
6/2/2018	Citação de Sandra Silva Martins no TCU (peças 37 e 39)	Art. 5º, inc. I	Sobre ambas as prescrições
2/3/2018	Citação da empresa Zkitta Fábrica de Software Ltda. (peças 40-41)	Art. 5º, inc. I	Sobre ambas as prescrições
16/4/2019	Acórdão recorrido (peça 46)	Art. 5º, inc. IV	Sobre ambas as prescrições

14.9. Na instrução da AudRecursos reproduzida no relatório do Acórdão 17.146/2021-TCU-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

Segunda Câmara (peça 125), ponderou-se acerca da interpretação, como causa interruptiva, da notificação marcada com o símbolo (*) na tabela anterior. Os motivos para tanto foram assim esclarecidos:

'5.15. Na fase interna da TCE, além das comunicações citadas acima e dentre as inúmeras tentativas da Finep de contactar os responsáveis, sem sucesso, consta novamente ofício de notificação a Orlando Aparecido da Silva, como representante da empresa Zkitta Agrosoft Fábrica de Software Ltda. (atual Zkitta Fábrica de Software Ltda.), recebido, **em 13/2/2015**, no endereço da empresa registrado na Finep e citado acima (peça 2, p. 125-127).

5.16. Há dificuldade de considerar essa notificação como causa interruptiva da prescrição prevista no inciso I do art. 2º da Lei 9.873/1999, tendo em vista que, pouco tempo depois, **em 12/8/2015**, foi encaminhada nova comunicação ao local, havendo informação de que **a empresa houvera se mudado** (peça 2, p. 131-134).

5.17. Além disso, a notificação não foi realizada **de forma pessoal** e constava no processo administrativo à época **outra localização para a pessoa jurídica** no sítio da Receita Federal do Brasil na internet (peça 2, p. 144), conforme pesquisa realizada em 20/8/2015.

5.18. Note-se que não haveria tempo hábil para a modificação dos dados na Receita Federal do Brasil, mostrando-se razoável concluir que, de fato, **a Zkitta não mais se encontrava naquele local quando da notificação de 12/8/2015**, resguardadas as possibilidades de fraude deliberada.

5.19. Por certo, é provável que a mudança de endereço tenha ocorrido após o recebimento da comunicação de fevereiro (peça 2, p. 125-127), como forma de se evadir do recebimento. Entretanto, **esse evento resta fragilizado como notificação válida** diante da jurisprudência desta Casa, haja vista que **o endereço da empresa Zkitta** registrado na Receita Federal do Brasil à época, ao menos conforme os documentos contidos nos autos, **era outro**, qual seja: Rua Alberto Willo, 407, São Paulo (peça 2, p. 144).

5.20. Essas novas notificações poderiam ser interpretadas como continuidade das apurações do fato, enquadrando-as no art. 2º, II, da Lei 9.873/1999, como já se fez nesta assentada. Entretanto, mesmo que não se discuta acerca da irrepetibilidade das hipóteses interruptivas da prescrição na referida norma, mostra-se **excessivo** reconhecer **duas comunicações idênticas com espaço de mais de cinco anos como ato apuratório inequívoco**. Essa postura aparenta tentativa do credor de amoldar os dispositivos legais à conjuntura identificada e interromper o prazo prescricional, a qualquer custo, em afronta ao princípio da razoabilidade.

5.21. Nesta instrução, **não** se considera **confiável** a notificação realizada em **fevereiro de 2015 (peça 2, p. 125-127)**, por não ter sido realizada no endereço da empresa registrado na Receita Federal do Brasil, sem que se tenha informação sobre os demais responsáveis. As comunicações que vieram a seguir **ultrapassaram o prazo quinquenal da prescrição**. A discussão não é trivial. De toda sorte, na espécie, o debate não se faz necessário, haja vista **a incidência da prescrição intercorrente**, como se verá à frente, sem prejuízo de demonstrar o trâmite processual após o exercício de 2015.

5.22. Nessa linha, consta carta encaminhada a Orlando Aparecido da Silva, como representante da Zkitta Agrosoft Fábrica de Software Ltda. (atual Zkitta Fábrica de Software Ltda.), **em 3/8/2015**, no endereço dele registrado na Receita Federal do Brasil: Rua Paracatu, 270 - Parque Imperial, São Paulo (peças 2, p. 128-130; e 6). A Finep encaminhou notificação à Sandra Silva Martins, recebida no endereço à Rua Paracatu, 270 - Parque Industrial, São Paulo/SP, **em 1º/6/2016** (peça 2, p. 230-234).

5.23. A empresa Zkitta Agrosoft Fábrica de Software Ltda. foi notificada, também, na fase interna, **em 1º/6/2016**, em outro endereço: Rua Prof. Alcino Almeida Maudonnet, 32, Jardim Nossa Senhora Auxiliadora (peça 2, p. 194-198). Do mesmo modo, Orlando Aparecido da Silva recebeu notificação em outra residência, **em 1º/6/2016**: Rua Oneda, 671 - Planalto, São Bernardo do Campo/SP (peça 2, p. 224-228).

5.24. Nesta Corte, Orlando Aparecido da Silva foi devidamente citado, **em 14/7/2017** (peças 6,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

8 e 11). A empresa Zkitta Agrosoft Fábrica de Software Ltda. (atual Zkitta Fábrica de Software Ltda.) e Sandra Silva Martins, por sua vez, após inúmeras tentativas de notificação, resumidas em despachos constantes dos autos (peças 36 e 38), sem sucesso, foram citados, por editais publicados **em 2/3 e 6/2/2018**, (peças 37 e 39-41). Logo, não há qualquer afronta ao devido processo legal nesta Corte, no que concerne ao contraditório e à ampla defesa das partes. A deliberação recorrida, por sua vez, foi prolatada em sessão de **16/4/2019** (peça 46).

5.25. De outra sorte, de acordo com o **§1º do art. 1º da Lei 9.873/1999**, incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por **mais de três anos**. Diante disso, mesmo que se considerem **todas as comunicações** encaminhadas aos responsáveis em 2015 como **válidas**, **não** há notícia de qualquer movimentação dos autos na fase interna da TCE **entre 2011 e início de 2015**, como se nota na consulta aos documentos do processo, sobretudo, à íntegra da peça 2 dos autos. Assim, incide, na espécie, **também**, a **prescrição, na modalidade intercorrente**.

5.26. É importante lembrar que a tomada de contas especial se constitui de procedimento composto pelas fases interna e externa, cabendo, por óbvio, a discussão da prescrição endoprocessual na tramitação do processo no tomador das contas. Não se vê pertinente avaliar o prazo trienal apenas nos autos nesta Corte, haja vista que todos os demais elementos, como causas de interrupção, por exemplo, têm avaliação nos dois momentos processuais.

5.27. Dessa forma, tendo em vista o transcurso tanto do **prazo quinquenal** como do **período trienal previsto na Lei 9.873/1999**, verifica-se a **incidência da prescrição** sob esse parâmetro, impondo-se o afastamento do débito e das multas aplicados aos responsáveis. (Grifos nossos)'

14.10. Portanto, tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, a partir das causas interruptivas acima, observa-se que, na linha defendida no parecer desta unidade de auditoria que fundamentou o Acórdão 17.146/2021-TCU-Segunda Câmara (peça 119), ocorreu a prescrição principal em relação à recorrente, uma vez que restou ultrapassado o prazo de 5 (cinco) anos, caso a notificação realizada em fevereiro de 2015 seja desconsiderada como causa interruptiva. Mesmo que não se entenda dessa forma, operou-se a prescrição intercorrente, pois houve a paralisação do processo por mais de três anos entre 2011 e início de 2015.

14.11. Merece destaque que, com a alteração promovida pela Resolução-TCU 367/2024, o art. 10 da Resolução-TCU 344/2022 passou a dispor, expressamente, que a ocorrência da prescrição deve ser aferida em qualquer fase do processo.

14.12. Alinhando-se à referida manifestação da AudRecursos e considerando a nova disciplina dada à matéria relativa à prescrição pela Resolução-TCU 344/2022, a Procuradoria-Regional da União da 3ª Região (PRU3) concluiu pelo arquivamento da pretensão executória do acórdão recorrido, confirmado pelo Acórdão 17.146/2021-TCU-Segunda Câmara (peça 123), conforme foi comunicado a este Tribunal por meio do Ofício 02071/2026/DIVAP1/PRU3R/PGU/AGU, de 19/8/2026 (peça 206).

14.13. Uma vez reconhecida a prescrição das pretensões deduzidas no acórdão recorrido, importa consignar que, de acordo com o posicionamento anterior desta unidade de auditoria, fica prejudicado o julgamento pela irregularidade das contas em apreço, conforme exposto no trecho abaixo do relatório do Acórdão 17.146/2021-TCU-Segunda Câmara (peça 125):

'5.28. Por fim, uma vez fulminada as pretensões desta Corte de imputar sanções às partes e de buscar o ressarcimento do dano ao erário, cabe discutir se restaria mantida a possibilidade de o Tribunal julgar irregulares as contas dos responsáveis, sem imposição de débito.

5.29. Nessa linha, de acordo com a ementa do Recurso Extraordinário 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral), publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 24/6/2020, a regra da prescritibilidade no Direito brasileiro tem relação estrita com o **princípio da segurança jurídica** e **do devido processo legal**, de modo a garantir ao jurisdicionado: (…) proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

5.30. Não se pode olvidar que o julgamento pela irregularidade das contas ordinárias se insere em contexto de elevados prejuízos de ordem pessoal e profissional ao gestor, especialmente a possibilidade de embasar **declaração de inelegibilidade** pela Justiça Eleitoral, ao se interpretar conjuntamente os artigos 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei Complementar 64/1990, alterada pela Lei Complementar 135/2010; e 91 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU). Implicações similares podem envolver as pessoas jurídicas condenadas pela Corte, a exemplo da **influência sobre procedimentos licitatórios** ou **obtenção de benefícios junto ao Poder Público**.

5.31. O julgamento pela irregularidade das contas sem imputação débito é objeto de frequentes questionamentos das partes no que tange à prescrição. Entretanto, o Tribunal sempre afastou esse argumento, tendo por base **as competências constitucionais da Corte** e, sobretudo, a premissa de que, se as ações de ressarcimento ao erário eram **imprescritíveis**, por consequência lógica, **o julgamento das contas pelo TCU também o seria**.

5.32. Nesse sentido, cite-se trecho do voto condutor do paradigmático Acórdão 676/2018-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler:

(…)

5.33. Cite-se, no mesmo sentido, o Acórdão 3.877/2019 - Segunda Câmara, relatado pela Ministra Ana Arraes. Verifica-se, assim, com clareza, estreita ligação entre **o julgamento tardio das contas** pela irregularidade sem débito e a **tese da imprescritibilidade** das ações de ressarcimento ao erário. Entretanto, deve-se questionar, no momento, se é possível que de evento cujas ações punitivas ou ressarcitórias restaram prescritas, conforme entendimento da Suprema Corte, possa advir medida do Tribunal que acarrete prejuízos de qualquer natureza ao administrado, a exemplo da formação de possível fundamento para declaração de inelegibilidade. É dificultoso se posicionar positivamente quanto a tese nesse sentido.

5.34. Note-se que a **manutenção** da possibilidade de julgamento pela irregularidade das contas **apenas** com base na **competência constitucional** do Tribunal de Contas da União, prevista no artigo 71, inciso II, da Carta Magna, mesmo estando **prescritas** as pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte, **não** se apresenta como **interpretação proporcional** e se mostra frágil à primeira análise.

5.35. Em analogia grosseira, seria como justificar o posicionamento do Poder Judiciário pela absolvição ou não de acusado por crime cujos fatos restaram fulminados pela prescrição, com base simplesmente na competência da Justiça Criminal para se manifestar sobre a regularidade da conduta do agente.

5.36. Por certo, a possibilidade de julgamento pela irregularidade das contas décadas depois das irregularidades constitui **conjuntura semelhante** a que ensejou o próprio **julgamento do RE 636.886/AL** (tema 899 da repercussão geral do STF). As demandas necessitam ser concluídas, como declarou o Ministro Gilmar Mendes no voto proferido no referido julgamento, em relação a tomadas de contas especiais:

Mutatis mutandis, o ato que inicia a fiscalização pelo órgão de controle interno ou externo (notificação do responsável por dispor do numerário público) deve configurar interrupção do lustro punitivo (que a legislação denomina prescrição punitiva), que se reinicia até a decisão condenatória recorrível (termo final do cômputo), com arrimo no art. 2º, I e III, da Lei 9.873/1999. Assim, o Tribunal de Contas ou o órgão de controle interno que proceda à tomada de contas especial possui o prazo de cinco anos para finalizá-la (decisão condenatória recorrível), sob pena de não poder mais fazê-lo por decurso do tempo razoável para tanto. (Grifos acrescidos)

5.37. Diante disso, a prescrição da pretensão do Tribunal quanto ao ressarcimento ao erário ou aplicação de sanções à parte, **impossibilita, em igual medida, o julgamento pela irregularidade das contas** do gestor, inserindo-se no contexto de impossibilidade do exercício da pretensão punitiva desta Corte. (Grifos nossos)'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

14.14. Entretanto, em consulta à Jurisprudência Selecionada do TCU, observa-se que o entendimento defendido no parecer da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), reproduzido no relatório do Acórdão 17.146/2021-TCU-Segunda Câmara (peça 125), sobre os efeitos da prescrição no julgamento das contas não constitui a tese majoritária mais recente acerca do tema no Tribunal. Nesse sentido, os enunciados a seguir, que resultaram da mencionada pesquisa:

> 'O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do TCU atinge **apenas** as sanções previstas na Lei 8.443/1992, **não** constituindo **impedimento** para que as contas sejam **julgadas irregulares**. (Acórdãos 899/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; e 1.256/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo)
>
> O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do TCU atinge **apenas** as sanções previstas na Lei 8.443/1992, não constituindo **impedimento** para que as contas sejam **julgadas**, desde que o colegiado competente reconheça a **relevância da matéria** tratada, a materialidade exceda em **100 vezes o valor mínimo** para a instauração de tomada de contas especial e já tiver sido **realizada a citação ou a audiência** do responsável (art. 12, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022). (Acórdão 10.693/2023-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman)'

14.15. A própria Resolução-TCU 344/2022 traz, em seu art. 12, a previsão de julgamento das contas, adoção de determinações, recomendações ou outras providências destinadas a reorientar a atuação administrativa, mesmo que a prescrição seja reconhecida. O mencionado dispositivo estabelece apenas que, nessa hipótese, para o julgamento das contas ocorrer, o colegiado competente deve reconhecer a relevância da matéria tratada, a materialidade deve exceder em 100 (cem) vezes o valor mínimo para a instauração de tomada de contas especial e já deve ter sido realizada a citação ou audiência (art. 12, parágrafo único, Resolução-TCU 344/2022), conforme o último enunciado da jurisprudência selecionada do TCU transcrito acima.

14.16. Dessa forma, entende-se que, no presente caso, estando preenchidos os mencionados requisitos, a ocorrência da prescrição não impede o julgamento das contas analisadas. Porém, como o débito imputado no acórdão recorrido não atende ao critério de materialidade previsto na citada resolução, este processo deve ser arquivado, nos termos do seu art. 11:

> 'Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12.'

14.17. De acordo com o enunciado do Acórdão 10.699/2023-TCU-Segunda Câmara, 'a referência para atualização do débito a fim de se verificar a aplicação do art. 12, *caput* e parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022 (possibilidade de julgamento de contas a despeito do reconhecimento da prescrição) não é a data indicada na citação dos responsáveis, e sim o disposto no art. 6º, § 4º, da IN TCU 71/2012, que estabelece: (i) a atualização monetária do valor original até 1º/1/2017, no caso de o fato gerador do dano ao erário ser anterior a esta data; e (ii) o valor original, sem atualização monetária, se o fato gerador for posterior.

14.18. Tendo em vista que a Instrução Normativa-TCU 71/2012 foi revogada pela Instrução Normativa-TCU 98/2024, pode-se considerar que, para fins de aplicação do mencionado dispositivo da Resolução-TCU 344/2022 (art. 12, parágrafo único), o débito objeto da presente TCE deve obedecer à disposição do artigo da instrução normativa em vigor correspondente ao artigo referido no citado enunciado (art. 6º, § 4º, da IN TCU 71/2012):

> 'Instrução Normativa-TCU 98, de 27 de novembro de 2024
>
> Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:
>
> I - o valor do débito for inferior a R$ 120.000,00, considerando o modo de referenciação disposto no § 3º deste artigo;
>
> (…)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

§ 4º Para fins da aplicação do inciso I do caput, deverá proceder-se do seguinte modo:

I - no caso de o fato gerador do dano ao Erário ser anterior ou com data coincidente a 1º de janeiro de 2024, o valor a ser comparado com o limite estipulado no inciso I será o original atualizado monetariamente até essa data;

II - no caso de o fato gerador do dano ao Erário ser posterior a 1º de janeiro de 2024, o valor a ser comparado com o valor-referência definido no inciso I deste artigo será o valor original do débito, sem atualização monetária.'

14.19. No caso, o valor do débito atual é de R$ 2.970.729,61, que é menor que 100 (cem) vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial, previsto no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa - TCU 98/2024, de R$ 120.000,00. Logo, não se justifica o julgamento das contas dos responsáveis.

14.20. Do exposto, conclui-se que assiste razão à recorrente quanto à incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação aos responsáveis no presente processo. Assim, apesar da improcedência dos demais argumentos suscitados no recurso de revisão em apreço e não obstante o reconhecimento de que a prescrição não impede o julgamento das contas, deve-se dar provimento ao recurso examinado, para arquivar os presentes autos, tornando sem efeito o Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara (peça 46), haja vista a reduzida materialidade do débito por ele imputado.

CONCLUSÃO

15. Do exame, é possível concluir que:

a) a recorrente foi citada por edital após inúmeras tentativas deste Tribunal de promover a sua citação nos seus endereços mantidos em bancos de dados oficiais e informados no processo de origem. Assim, não há que se falar em nulidade da sua citação e dos atos posteriores deste processo, sendo responsabilidade do administrador público manter seus dados atualizados;

b) a ausência de prestação de contas final impediu que se examinasse a execução do objeto pactuado, desconhecendo-se se ele foi concluído com os recursos repassados ou mesmo se foi possível aproveitar parte dos valores utilizados na consecução do projeto previsto no convênio;

c) os novos documentos apresentados não suprem a deficiência de elementos nos autos que comprovem que a execução do projeto foi realizada com os recursos transferidos para esse fim e que se deu em consonância com o contrato de subvenção econômica firmado;

d) a falta de comprovação do nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais transferidos pelo convênio leva ao julgamento pela irregularidade das contas, e essa ausência não foi suprida pelos novos documentos;

e) pelas razões comentadas acima, o acórdão recorrido deveria ser mantido. Contudo, verifica-se que, conforme alegado, ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU no caso concreto, na linha defendida no parecer desta unidade de auditoria que fundamentou o Acórdão 17.146/2021-TCU-Segunda Câmara (peça 119);

f) de acordo com a jurisprudência mais recente do TCU sobre a matéria, bem como prescreve o art. 12 da Resolução-TCU 344, não há impedimento para o julgamento das contas quando se reconhece a prescrição, desde que atendidos os requisitos do parágrafo único do referido dispositivo;

g) como, no caso, a materialidade do débito é inferior a 100 (cem) vezes o valor mínimo para a instauração de tomada de contas especial, previsto no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa - TCU 98/2024, o recurso de revisão analisado deve ser provido, para arquivar os presentes autos, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 344/2022.

16. Assim, embora não exista nulidade no presente processo e não se tenha demonstrado a regularidade das contas com os novos documentos apresentados, diante da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU no caso concreto, entende-se que deve ser dado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

provimento ao recurso de revisão da empresa Zkitta Fábrica de Software Ltda., para arquivar esta TCE, tornando sem efeito o Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara (peça 46).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. 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) dar provimento ao recurso de revisão interposto por Zkitta Fábrica de Software Ltda., para arquivar os presentes autos, tornando sem efeito o Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara, tendo em vista a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução-TCU 344/2022;

b) informar à recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250866.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pela empresa Zkitta Fábrica de Software Ltda. contra o Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara, por meio do qual o TCU julgou irregulares suas contas, condenando-a, solidariamente com seus sócios, ao pagamento de débito e ao recolhimento de multa, em razão da omissão no dever de prestar contas de recursos repassados mediante contrato de subvenção econômica, firmado em 3/4/2007, o qual tinha por objeto o "Desenvolvimento de software aplicativo de rastreabilidade para cadeia produtiva agrícola exportadora" (Contrato 01.07.0073.00).

2. A deliberação recorrida foi proferida nos autos de tomada de contas especial instaurada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) em desfavor da empresa recorrente e de seus sócios administradores, Orlando Aparecido da Silva e Sandra Silva Martins.

3. Antes deste apelo, a matéria foi objeto de três outros recursos. Os primeiros recursos de reconsideração foram desprovidos pelo Acórdão 17.146/2021-TCU-Segunda Câmara. Os dois seguintes, examinados também como reconsideração, não foram conhecidos por preclusão consumativa (acórdãos 429/2022 e 2.018/2022, ambos do Plenário desta Corte).

4. Neste momento, a empresa Zkitta Fábrica de Software Ltda. interpõe este recurso, examinado com base nos requisitos estabelecidos para o recurso de revisão, no bojo do qual juntou novos documentos.

5. Em síntese, a recorrente sustenta que: (i) o processo padece de nulidade absoluta, diante de vício na citação inicial, pois teria sido procedida citação por edital sem o esgotamento das formas de localização dos responsáveis; (ii) o projeto teria sido regularmente executado, como comprovariam os novos documentos juntados aos autos; e (iii) teria ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em pareceres uniformes, propõe conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para arquivar os autos, tornando sem efeito o acórdão recorrido, ante a ocorrência da prescrição. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifesta-se de acordo com a proposta da unidade instrutora.

7. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

8. Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade (peças 201 e 204), para conhecer do recurso de revisão, sem atribuição de efeito suspensivo, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

9. Quanto aos argumentos apresentados pela recorrente, considero necessária a análise prioritária da prejudicial de mérito referente à prescrição. Desde logo, acolho a tese e reconheço a sua ocorrência, alinhando-me aos pareceres convergentes da unidade instrutora e do MPTCU.

10. O julgamento original (2019) e o julgamento do recurso de reconsideração (2021) ocorreram em cenário jurídico distinto, sob a vigência da tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Contudo, a superveniência da Resolução-TCU 344/2022, que regulamentou a matéria nesta Casa, impõe a revisão do entendimento aplicado ao caso concreto. Por se tratar de matéria de ordem pública, a prescrição pode ser apreciada nesta fase, pois não incide nenhum dos óbices do art. 10, parágrafo único, da mesma resolução.

11. Ademais, quando do julgamento do recurso de reconsideração (2021), já se enfrentava a questão prescricional sob a orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) expressa no Tema 899. Naquela oportunidade, a unidade instrutora do recurso elencou os marcos interruptivos e considerou que, entre 2010 e 2015, o processo havia ficado paralisado; contudo, o TCU considerou que o entendimento do STF alcançava somente à fase de execução judicial de deliberações do Tribunal, negando provimento ao recurso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250876.

12. Nesta nova etapa, ao analisar os marcos interruptivos sob a nova regulação, observo que a instrução da unidade especializada que conduziu o julgamento do recurso de reconsideração (peça 119) já apontava fragilidades na validade da notificação de fevereiro de 2015 como causa interruptiva. Em tal instrução, concluiu-se que, independentemente da controvérsia sobre a validade desse marco, o processo permaneceu paralisado sem movimentação processual relevante entre 6/7/2010 e 13/2/2015.

13. A nova instrução elaborada pela unidade especializada para subsidiar o julgamento deste recurso de revisão, que ora se aprecia, reitera aquela análise. Assim, esse lapso temporal, superior a três anos, configura a prescrição intercorrente, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, que, por tratar de circunstância objetiva, aproveita a todos os responsáveis, inclusive aos que não recorreram (art. 281 do Regimento Interno do TCU). A paralisação injustificada do feito por período superior ao definido na norma interna, sem a prática de ato inequívoco de apuração, que evidenciasse seu andamento regular (art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022), fulmina a pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte.

14. Em consequência, considero desnecessário analisar os demais pontos abordados no recurso, uma vez que a solução da situação pelo viés prescricional torna despiciendo o exame do mérito quanto aos argumentos recursais de nulidade da citação e da regularidade na execução do objeto.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250876.

ACÓRDÃO Nº 2954/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.235/2017-1.
1.1. Apensos: 002.396/2023-8; 002.393/2023-9; 002.394/2023-5; 002.395/2023-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Responsáveis/Recorrente:
3.1. Responsáveis: Orlando Aparecido da Silva (019.753.028-18); Sandra Silva Martins (062.656.308-90); Zkitta Fábrica de Software Ltda. (05.395.118/0001-80).
3.2. Recorrente: Zkitta Fábrica de Software Ltda. (05.395.118/0001-80).
4. Unidade Jurisdicionada: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Mariana Mesquita Stocco (292055/OAB-SP), Luana Caroline Almas de Souza (385221/OAB-SP) e outros, representando Sandra Silva Martins; Adriana Borges Placido Rodrigues (208.967/OAB-SP), representando Orlando Aparecido da Silva; Francisco Justino (367423/OAB-SP), Mariana Mesquita Stocco (292055/OAB-SP) e outros, representando Zkitta Fábrica de Software Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto pela empresa Zkitta Fábrica de Software Ltda. contra o Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara, por meio do qual o TCU julgou irregulares suas contas, condenando-a, solidariamente com seus sócios, ao pagamento de débito e ao recolhimento de multa, em razão da omissão no dever de prestar contas de recursos repassados mediante contrato de subvenção econômica que tinha por objeto o "Desenvolvimento de software aplicativo de rastreabilidade para cadeia produtiva agrícola exportadora" (Contrato 01.07.0073.00),

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

9.1. conhecer e dar provimento ao recurso de revisão para tornar sem efeito o Acórdão 2.727/2019-TCU-Segunda Câmara, em virtude do reconhecimento da ocorrência da prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 1º, 4º, 5º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, estendendo os efeitos desta deliberação a Orlando Aparecido da Silva e Sandra Silva Martins, com fundamento no art. 281 do Regimento Interno do TCU;

9.2. dar ciência desta decisão à recorrente e aos demais responsáveis e arquivar os autos.

10. Ata n° 43/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2954-43/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81250950.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
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 81250950.