GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 012.555/2021-5.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade/Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
Responsável: Remi Vasconcelos Calheiros (444.887.934-87).
Representação legal: Cid de Cerqueira Calheiros (OAB/AL 13.679), representando Remi Vasconcelos Calheiros; João Alves Salgueiro (OAB/AL 3.450), representando o município de Murici/AL; Adeilson Teixeira Bezerra (OAB/AL 4.719) e João Alves Salgueiro (OAB/AL 3.450), representando Olavo Calheiros Novais Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE ESCOLA NO ÂMBITO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA. NÃO APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÕES E AUDIÊNCIA. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PRESTAÇÃO DE CONTAS APRESENTADA INTEMPESTIVAMENTE AO FNDE. REPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. PROPOSTA DE CITAÇÃO DE EX-PREFEITO ANTE INDÍCIO DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. CONCLUSÃO DA OBRA COM RECURSOS PRÓPRIOS DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA COMPROVAR A OCORRÊNCIA DE PAGAMENTO DE SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. AUSÊNCIA DE PROVA SUFICIENTE DA OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. ARQUIVAMENTO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, relativa à aplicação dos recursos federais repassados ao município de Murici/AL, por meio de convênio, para construção de escola no âmbito do programa Proinfância.

2. Após a adoção de diversas medidas saneadoras, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) encaminhou o processo ao meu gabinete, propondo a citação do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros e a não citação da empresa MVC, dada a ocorrência de prescrição, conforme instrução a seguir reproduzida, com os ajustes de forma pertinentes[1]:

> "INTRODUÇÃO
>
> 1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros, prefeito municipal de Murici/AL no período de 5/4/2010 a 31/12/2016, e do Sr. Olavo Calheiros Novais Neto, prefeito municipal de Murici/AL no período de 1/1/2017 a 31/12/2020, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União mediante o

[1] Peças 189-191.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

Convênio 656975/2009 - Siafi 654938 (peça 8), firmado entre o FNDE e o referido município, tendo por objeto a construção de escola no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

HISTÓRICO

2. Em 23/10/2020, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e pela DN/TCU 155/2016, o dirigente do FNDE autorizou a instauração da TCE (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2807/2020.

3. O ajuste foi firmado, inicialmente, pelo valor de R$ 2.008.491,02. De acordo com o plano de trabalho aprovado, o FNDE repassou os seguintes valores ao município:

Ordem Bancária	Data do Crédito	Valor (R$)
2014OB700422	1/12/2014	616.666,83
2015OB700070	10/4/2015	150.738,97
2016OB804085	22/1/2016	465.927,86
2016OB808788	11/3/2016	150.738,96
2016OB840344	20/12/2016	616.666,83
Total		2.000.739,45

4. Registra-se que houve devolução, em 2/1/2015, da primeira ordem bancária no valor de R$ 616.666,83, creditada em 1/12/2014, portanto, o repasse efetivo da União foi de R$ 1.384.072,62, havendo contrapartida prevista de R$ 13.980,53.

5. A vigência do ajuste, após aditivos celebrados, foi estabelecida de 28/12/2009 a 13/7/2018, com prazo final para apresentação da prestação de contas em 11/9/2018. Os documentos e complementações enviadas foram analisados por meio de documentos às peças 13, 14 e 15.

6. O fundamento para a instauração da TCE, conforme consignado na matriz de responsabilização à peça 25, foi a constatação das seguintes irregularidades:

> 'Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Murici - AL, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do convênio descrito como 'O OBJETO DESTE CONVENIO E CONSTRUCAO DE ESCOLA(S), NO AMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURACAO E APARELHAGEM DA REDE ESCOLAR PUBLICA DE EDUCACAO INFANTIL - PROINFANCIA.', no período de 28/12/2009 a 13/7/2018, cujo prazo encerrou-se em 11/9/2018.
>
> Não recolhimento do saldo de aplicação financeira, tendo como prazo limite para restituição até o dia 11/09/2018.'

7. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados, consoante peças 17-22, e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

8. No relatório de TCE (peça 26), o tomador de contas imputou responsabilidade ao Sr. Remi Vasconcelos Calheiros, prefeito municipal de Murici/AL no período de 5/4/2010 a 31/12/2016, pelo valor original de R$ 2.000.739,45, e ao Sr. Olavo Calheiros Novais Neto, prefeito municipal de Murici/AL de 1/1/2017 a 31/12/2020, em solidariedade com o município de Murici/AL, pelo saldo remanescente de R$ 254.024,89. O valor impugnado, todavia, não levou em conta a devolução do valor referente à primeira ordem bancária.

9. Em 23/3/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 30), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das contas (peças 31 e 32).

10. Em 5/4/2021, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como no parecer conclusivo do dirigente do controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 33).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

11. A instrução inicial (peças 38-40) identificou como responsáveis nesta TCE o Sr. Remi Vasconcelos Calheiros e o Sr. Olavo Calheiros Novais Neto, sendo incluído no polo passivo do processo o município de Murici - AL, uma vez que foi beneficiado com o saldo dos recursos.

12. Observou-se que foi conferida oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o contraditório e a ampla defesa. Contudo, as partes não apresentaram justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheram o montante devido ao FNDE, razão pela qual suas responsabilidades foram mantidas.

13. Esta unidade técnica propôs, na instrução inicial, a citação e audiência dos responsáveis para apresentação de alegações de defesa e razões de justificativa e/ou recolhimento dos débitos, por meio dos ofícios acostados às peças 41-50. Nas peças 53-96, constam as defesas, que basicamente apontaram a necessidade de saneamento dos autos, o qual conteria valores incorretos, excesso de imputação, ausência de documentos e informações relevantes do sistema Simec.

14. De acordo com o que afirmaram os responsáveis, a obra em questão foi licitada mediante pregão, cujo vencedor foi a empresa MVC Componentes Plásticos Ltda., constatando-se que o poder público suspendeu repasses e deixou de pagar mais de um bilhão de reais à empresa, o que teve relação direta com a derrocada, atraso e abandono de obras em todo o país.

15. Conforme apresentado pelas partes, o próprio TCU, em processo referente ao Proinfância, exarou o Acórdão 2504/2018 - TCU - Plenário (peça 57), o qual determinou ao FNDE medidas administrativas e/ou judiciais para obter o ressarcimento de prejuízos e preservar o patrimônio público em situação de risco, adotando medidas de vigilância e proteção para evitar depredações.

16. Asseveraram os gestores que o insucesso da obra não pode recair sobre eles, pois houve defasagem na planilha de preços, e a situação econômica não possibilitou a conclusão da escola, com a recessão aprofundada pela Covid-19. Não obstante, o município estaria encaminhando a conclusão da obra com recursos próprios, suprindo qualquer pendência na prestação de contas.

17. Segundo os responsáveis, haveria erro no débito, aduzindo-se que o extrato de peça 4 demonstrou estorno da primeira parcela repassada de R$ 616.666,83, em 2/1/2015, constando informações de que o valor correto pactuado seria de R$ 1.398.053,15, ficando R$ 1.384.072,62 a cargo do FNDE e R$ 13.980,53 a cargo do município (peças 59-60).

18. Observou-se, ainda, que não foi informada nesta TCE a prestação de contas parcial no Simec, que comprovou 71% de execução física, conforme peça 67. Segundo os responsáveis, não foi possível apresentar a prestação de contas final, pois os sistemas exigem a entrega da obra, bem como o suprimento das inconformidades.

19. Com relação ao saldo, afirmou-se que não houve malversação de recursos ou prejuízo, uma vez que, desde 2017, com a posse do sucessor, Olavo Calheiros Novais Neto, não houve movimentação da verba. Mencionou-se que, em 2021, o FNDE permitiu a repactuação de obras inacabadas (peça 90), mas não ofertou qualquer negociação aos municípios, não se obtendo êxito em repactuar o convênio, havendo a devolução do saldo (GRU à peça 91).

20. Segundo os gestores, o extrato bancário (peça 61) demonstrou transferências realizadas à empresa MVC, atestando a destinação de recursos ao objeto, não podendo ser imputado indício de irregularidade 'dolosa ou culposa'. Aproveita para anexar cópias de notas fiscais e comprovantes (peça 59), colacionando-se o último boletim de medição (peças 60 e 89), que subsidiou a emissão do último pagamento (NF 4206).

21. Na peça 99, consta nova análise do FNDE, mediante nota técnica e parecer, constatando-se alterações nos valores devidos e datas dos débitos. A nota técnica registrou que o Sr. Olavo Calheiros Novais Neto enviou a prestação de contas no SiGPC em 9/6/2022, não se observando mais a omissão no dever de prestar contas, mas, sim, contas intempestivas. Em relação ao cumprimento do objeto, o parecer técnico opinou pela reprovação total da execução

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

física, haja vista que a escola se encontrava inacabada (71% de execução), com serviços não executados ou executados em desconformidade, havendo divergências com prejuízo ao erário.

22. Nota-se que a autarquia considerou como despesa não comprovada um saque realizado em 2/1/2015. No entanto, tal recurso foi, de fato, a primeira parcela devolvida à União (peça 58). Salienta-se que todos os recursos foram creditados na gestão do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros, sendo que o saldo existente foi transferido ao Sr. Olavo Calheiros Novais Neto, prefeito sucessor, originando débito de sua responsabilidade. Ocorre que houve devolução em 9/6/2022, no montante de R$ 278.535,44, apresentando-se na instrução da peça 102 os valores geridos (débitos e créditos) por cada responsável:

Sr. Remi Vasconcelos Calheiros

Data	Valor (R$)	Tipo de evento
10/4/2015 (1)	150.738,97	Débito
22/1/2016 (1)	465.927,86	Débito
11/3/2016 (1)	150.738,96	Débito
20/12/2016 (1)	616.666,83	Débito
31/12/2016 (2)	246.883,73	Crédito

Sr. Olavo Calheiros Novais Neto

Data	Valor (R$)	Tipo de evento
1/1/2017 (3)	246.883,73	Débito
9/6/2022 (4)	278.535,44	Crédito

1 - Data em que ocorreu o crédito da ordem bancária, de acordo com o extrato bancário.
2 - O apontamento importa no valor do saldo na conta específica no final do mandato.
3 - O apontamento importa no valor do saldo na conta específica no início do mandato.
4 - Data em que ocorram os recolhimentos pela entidade.

23. Ressalta-se observação do tomador de contas sobre a não aplicação financeira em alguns períodos (peça 99, p. 6), deixando de ser auferidos rendimentos no valor de R$ 24.760,87, sobrestando-se, no entanto, a ocorrência, em face da glosa da integralidade dos recursos. Quanto à contrapartida, a conclusão foi de que não houve aporte de recursos, também não se prosseguindo na cobrança, em face da exigência do total repassado. Em relação ao saldo do convênio, ressalta-se diferença de R$ 25.456,66 na devolução, ocorrência que também foi sobrestada, tendo em vista a exigência da integralidade dos recursos.

24. Em síntese, concluiu o tomador de contas em sua nota e parecer técnico pela insuficiência de informações na prestação de contas e pela reprovação total do objeto por irregularidades na execução física, observando que deveria ser exigida a totalidade dos recursos.

25. Segundo verificado no SiGPC (peça 98), houve, de fato, pagamentos à empresa MVC, no valor de R$ 1.106.266,53, além de encargos da ordem de R$ 34.282,02, restando um valor disponível de R$ 278.535,44, que foi devolvido em 9/6/2022. Ressaltou-se, no caso, que o valor pactuado foi de R$ 1.398.053,15, portanto o total liquidado mais os encargos correspondeu a 81%. A situação, por si, ensejaria mudança na responsabilização, com a inclusão da empresa contratada, havendo dúvidas, no entanto, se a obra seria recuperada, uma vez que houve manifestação mais recente dos munícipes (peça 134) que se estaria tentando concluir a escola.

26. No mérito, concluiu-se que o Simec foi alimentado durante todo o tempo, com comprovação dos recursos utilizados, de forma parcial, na obra, ponderando-se pelo desequilíbrio físico-financeiro na execução do contrato, com pagamentos a maior em relação às medições realizadas.

27. Reparou-se, no caso, que uma repactuação, para efeito de concretização da política pública, a princípio, seria mais interessante ao poder público e à comunidade, pois foi devolvida uma parte da verba, sugerindo-se averiguar, junto ao FNDE, se havia algum plano vigente e se havia intenções em aproveitar a obra executada.

28. Desse modo, propôs esta unidade instrutiva diligência ao FNDE e ao município, para que informassem a situação atual da obra, esclarecendo se existia proposta de repactuação e aproveitamento da parcela executada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

29. Nas peças 104 e 106, constam os ofícios enviados ao FNDE e ao município, com resposta do FNDE à peça 107, informando que o município não apresentou solicitação de retomada da obra, não obstante normativos vigentes que permitiriam tal providência, por meio de manifestação da intenção e cumpridas condições técnicas para a retomada. Na peça 116, o município informou que a repactuação encontrar-se-ia em fase conclusiva, o que, de certo modo, impediu esta unidade técnica de concluir a análise à peça 118.

30. Ressaltou esta unidade que uma obra recuperada em sua funcionalidade poderia, inclusive, ensejar, até mesmo, eventual ressalva nas contas e/ou multas, sem imputação de valores devidos, dependendo da avaliação final das condutas. Por esse prisma, sugeriu-se sobrestar as contas, com monitoramento da situação em diligência, para fins de avaliação, retomando-se a análise com vistas ao julgamento das contas após o encaminhamento das respostas.

31. Os dirigentes da AudTCE acompanharam a proposta alvitrada na última instrução (peças 119-120), assim como o MPTCU (peça 121), que ressalvou, no entanto, que mesmo que ocorra a retomada da obra, com nova pactuação de valores, mantém-se a evidência de terem sido efetuados pagamentos em montante superior aos serviços efetivamente executados, cuja responsabilidade recairia, em princípio, sobre o Sr. Remi Vasconcelos Calheiros e a construtora, cabendo, nesse caso, análise acerca da prescrição em relação à empresa MVC.

32. Ponderou o MPTCU, ainda, a questão da ausência de aplicação de contrapartida, assim como a diferença entre o saldo na conta específica existente ao final do mandato do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros e o montante restituído, valores de responsabilidade exclusiva do município. Portanto, ainda que sejam adotadas providências para a retomada da obra, julgou-se que não se poderia colocar termo às responsabilidades, que ainda deverão ser objeto de apreciação nestes autos.

33. Na peça 122, encontra-se o Acórdão 13265/2023 - TCU - Primeira Câmara, que ordenou à AudTCE que realizasse oitiva do FNDE e do município de Murici/AL, para que, no prazo de trinta dias, apresentassem as seguintes manifestações:

> '1.7.1.1. confirmem a existência de repactuação ou recuperação da creche/escola objeto do referido convênio, para fins de aproveitamento da parte construída, considerando a execução física de 71% registrada no SIMEC e a execução financeira de cerca de 81% dos recursos pactuados para a obra, com pagamentos registrados à construtora MVC Componentes Plásticos Ltda., conforme informado pela prefeitura municipal à peça 116 dos presentes autos, no sentido de que o município de Murici/AL, com escopo na Medida Provisória 1.174, de 12/5/2023, encontra-se em fase conclusiva de formalização de repactuação/recuperação da creche/escola objeto do convênio 656975/2009 – Siafi 654938;
>
> 1.7.1.2. envie cópia do termo de repactuação ou retomada da obra, dos contratos, documentos, fotos e/ou esclarecimentos necessários para o saneamento dos autos, assim como indique a origem dos recursos a serem ofertados em eventual repactuação, e se haverá prestação de contas dos recursos complementares no sistema SIMEC;'

34. Segundo reportado pelo FNDE na peça 126, em relação à continuidade de obras paralisadas e inacabadas, havia prazo para que os entes registrassem manifestação de interesse pela retomada no Simec, cumprindo as condições técnicas exigidas pela legislação, como prazos e documentação necessária, até o dia 22/12/2023. No presente caso, após consulta ao Simec, verificou a autarquia que o município de Murici/AL não cadastrou manifestação de interesse quanto à retomada da obra, o que inviabilizou a formalização de eventual repactuação.

35. O município de Murici/AL, por sua vez, alegou à peça 130 que determinou aos setores competentes a efetiva formalização da repactuação/recuperação da creche/escola, restando esta inviabilizada pelas inconsistências técnicas encontradas, sob alegação de que um servidor teria efetivamente efetuado o cadastro no Simec e que, quando foi alimentar o sistema com os dados e documentos, não mais visualizou a aba correspondente à repactuação, ou seja, a aba havia sumido misteriosamente. Diante da impossibilidade técnica, o município decidiu recuperar/concluir as obras com recursos próprios, tomando as medidas necessárias que já estão em andamento, informando que a prestação de contas se daria por meio do Simec.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

36. Frisou o município, por oportuno, que a construção da creche/escola pela empresa MVC Componentes Plásticos Ltda foi iniciada com a utilização de um sistema construtivo próprio, executado com painéis modulares de composto plástico e fibra de vidro, que substituem as paredes de madeira e alvenaria, acarretando uma redução de custos em torno de 20%. Em razão de não mais poder contar com esse sistema da empresa MVC, cuja tecnologia só ela detém, e tendo vista que a empresa decretou falência e abandonou as obras, o município solicitou ao presidente do FNDE a alteração do método construtivo, por meio do Ofício 011/2023-AT/GP (peça 131), ainda sem resposta do ente público.

37. Consta à peça 134 informação no final de 2023 de que o município solicitou internamente estudo técnico para recuperação da referida creche, utilizando elementos construtivos convencionais, com as planilhas de execução financeira e cronograma de recuperação.

38. Diante do exposto, a instrução da peça 136 observou que uma eventual retomada das obras ainda dependeria de ações e resposta ao requerimento formulado ao FNDE, não se podendo concluir por valores associados a eventuais débitos, considerando novos custos incidentes sobre o que restou da obra, não se tendo certeza da entrega e funcionamento da creche/escola, mesmo com a intenção dos gestores.

39. Por tais motivos, a instrução da peça 136, considerando que as respostas às diligências anteriores foram enviadas em 2023, sugeriu nova diligência à prefeitura e ao FNDE para que eles apresentassem esclarecimentos e informações sobre a retomada do empreendimento.

40. Após pronunciamento favorável da unidade (peça 137), foi enviado o Ofício 24578/2024 ao FNDE (peça 139), com ciência de recebimento à peça 140 e resposta às peças 142-169, bem como foi enviado o Ofício 24579/2024 à prefeitura (peça 141), com ciência de recebimento à peça 170 e resposta às peças 171-174.

41. O FNDE informou que o município de Murici/AL não cadastrou manifestação de interesse quanto à retomada da obra, o que inviabiliza a formalização de eventual repactuação no âmbito do Pacto Nacional pela Retomada de Obras, tendo o prazo expirado em 22/12/2023, de modo que não mais subsiste vínculo entre o FNDE e o município de Murici/AL para continuidade da obra, podendo o ente municipal concluí-la com recursos próprios, sem a necessidade de acordo (peça 142).

42. O município de Murici/AL informou que o objeto do convênio se encontrava em fase conclusiva, com previsão de entrega para o mês de outubro de 2024, devido ao tempo chuvoso que atrasou o andamento das obras, e estava sendo finalizada com utilização de recursos próprios e com mão de obra da prefeitura municipal, com método construtivo preservado e recuperado, tudo em conformidade com o relatório de acompanhamento da obra e planilha de custos anexos (peça 171).

43. Desse modo, em 2/1/2025, foi realizada nova diligência ao FNDE, por meio do ofício à peça 178, recebido conforme comprovante à peça 180, tendo como resposta o envio dos documentos constantes às peças 181-186, os quais serão objeto de análise a ser realizada nesta instrução.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

44. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 12/9/2018, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

44.1. Remi Vasconcelos Calheiros, por meio do ofício acostado à peça 17, recebido em 5/11/2018, conforme AR (peça 20).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

44.2. Olavo Calheiros Novais Neto, por meio do ofício acostado à peça 18, recebido em 26/11/2018, conforme AR (peça 21).

44.3. Prefeitura Municipal de Murici - AL, por meio do ofício acostado à peça 19, recebido em 26/11/2018, conforme AR (peça 22).

Valor de Constituição da TCE

45. Consta, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 era de R$ 2.172.382,02, portanto, superior ao limite mínimo de R$ 100.000,00, na forma estabelecida pelo art. 6º, inciso I, e art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

46. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).

47. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

48. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

49. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

50. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

51. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

52. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em 11/9/2018 (art. 4°, inciso I), verificando-se os seguintes eventos processuais interruptivos:

a) Informação FNDE n° 7237/2018 de 18/10/2018 (peça 16) - Medidas administrativas com vistas a declaração da omissão no dever legal de Prestar Contas;

b) Ofício FNDE nº 2853E/2018 de 25/9/2018 (peça 17), notificando o Sr. Remi Vasconcelos Calheiros, solicitando a prestação de contas ou a devolução dos recursos, recebido em 19/11/2018 (peça 20).

c) Ofício FNDE nº 35541 de 18/10/2018 (peças 18 e 19), notificando o Sr. Olavo Calheiros Novaes Neto, solicitando a prestação de contas ou a devolução dos recursos, recebido em 26/11/2018 (peças 21-22).

d) Data da instauração da TCE: 23/10/2020 (peça 1);

e) Relatório de TCE: 10/11/2020 (peça 26);

f) Relatório da CGU: 23/3/2021 (peça 30);

g) Data de autuação do processo no TCU: 8/4/2021 (capa do processo no sistema E-TCU);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

h) Primeira instrução: 19/4/2022 (peça 38);

i) Segunda instrução: 20/6/2023 (peça 102);

j) Terceira instrução: 9/10/2023 (peça 118);

k) Quarta instrução: 15/5/2024 (peça 136);

l) Quinta instrução: 29/11/2024 (peça 176).

53. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

54. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

55. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
Remi Vasconcelos Calheiros	029.584/2013-2 [TCE, encerrado, 'TCE contra os Srs. José Jailson Rocha (Ex-Secretário da Secret. Coord. de Infraestrutura e Serviços; Manoel Gomes de Barros (ex-Governador de Alagoas; Otávio Lessa de Geraldo Santos (ex-Secretário da Sec. Coord. de Infraestrutura e Serviços; e Remi Vasconcelos Calheiro (Prefeito do Município de Murici/AL. Irregularidades na execução do Convênio 29/97 (Siafi 338511)/SUDENE '] 011.738/2010-3 [TCE, encerrado, 'TCE CONTRA O SR. REMI VASCONCELOS CALHEIROS, EX-PREFEITO MUNICIPAL DE MURICI - AL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DOS RECURSOS RECEBIDOS PELO CONVÊNIO 1070/94/FAE - PNAE/1998'] 037.577/2021-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, Convênio 701747/2010, firmado com o/a FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO, Siafi/Siconv 665571, função EDUCACAO, que teve como objeto ESTE CONVENIO TEM POR OBJETO A CONSTRUÇÃO DE ESCOLA(S), EM ATENDIMENTO AO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR, NO ÂMBITO DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO. (nº da TCE no sistema: 181/2021)']

56. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

57. O município de Murici/AL apresentou laudo de vistoria técnica (peça 182), assinado por dois engenheiros civis, informando que a obra foi concluída e está apta para entrar em funcionamento, tendo sido respeitados os materiais e o método construtivo contratados na planilha orçamentária.

58. Também enviou comprovante de envio de documentos ao FNDE por meio de protocolo digital (peça 183), relatório fotográfico (peça 184) e termo de recebimento definitivo de obras e/ou serviços de engenharia (peça 185), todos demonstrando que a obra foi, de fato, concluída com recursos próprios do município e está em bom estado de conservação.

59. Ressaltam-se, por oportuno, as seguintes considerações coligidas pelo Ministério Público junto ao TCU à peça 121:

> '(...) considero que o interesse público será atingido apenas com a conclusão da obra, que já se encontrava, quando do seu abandono pela construtora, com 71% dos serviços concluídos. Assim, manifesto-me de acordo com o breve sobrestamento sugerido, com vistas a evitar a responsabilização do ex-prefeito pelo pagamento de serviços que poderão ser reaproveitados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

> No entanto, há que se atentar que, mesmo que ocorra a retomada da obra, com nova pactuação de valores — a qual, ante o tempo decorrido, deverá considerar os montantes necessários à recuperação de serviços já concluídos, mas que sofreram deterioração, seja por vandalismo, seja pela ação do tempo, desde o abandono, nos idos de 2016 — mantém-se o fato de terem sido efetuados pagamentos em montante superior aos serviços efetivamente executados, cuja responsabilidade recairia, em princípio, sobre o Sr. Remi e a construtora, cabendo, nesse caso, análise acerca da prescrição em relação à empresa MVC.
>
> Há que se considerar, ainda, a questão da ausência de aplicação de contrapartida, assim como a diferença entre o saldo na conta específica existente ao final do mandato do Sr. Remi e o montante restituído, valores que entendo da responsabilidade exclusiva do município.
>
> Portanto, ainda que sejam adotadas providências para a retomada da obra, julgo que não poderão colocar termo a essas responsabilidades, que ainda deverão ser objeto de apreciação nestes autos.'

60. Quanto à prescrição em relação à empresa MVC, considera-se que houve a consumação da prescrição quinquenal de que trata a Resolução TCU 344/2022. No ponto, cumpre ressaltar dois acórdãos do TCU que diferenciam as causas de interrupção entre objetivas e subjetivas, para fins de comunicação dos seus efeitos entre os responsáveis. Decidiu-se que o ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU (Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus e Acórdão 2643/2022-TCU-Plenário, Relator: Augusto Sherman).

61. Na espécie, conquanto tenha ocorrido a incidência de causas interruptivas da prescrição de natureza objetiva, listadas no item 52 desta instrução, resta saber se os seus efeitos também atingem a empresa, que não se encontrava arrolada como responsável nos autos. Quanto a esse particular, convém transcrever o voto que fundamentou o Acórdão 5215/2023-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, naquilo que interessa ao deslinde do feito:

> 'Não há falar, destarte, em uma interrupção da prescrição erga omnes no processo, especialmente a ponto de atingir terceiros que dele nem sequer faziam parte no momento da prática do dito ato interruptivo, pois, como visto, se a sua natureza é de ordem subjetiva e a sua contagem individualizada, deve a prescrição incidir sobre um responsável já identificado no processo como destinatário desse ato, ao menos potencialmente, o que não ocorre na espécie destes autos, em que os Srs. (...), bem como o Município de (...), somente vieram a ser cogitados para fins de integrar o polo passivo de qualquer procedimento apuratório em dezembro de 2016, passados mais de 10 anos dos fatos irregulares que ora lhes são imputados, muito embora os atos investigativos tenham se iniciado em 2010, no âmbito do Ministério Público Federal, em face de outros agentes.
>
> Calha notar que, em situações dessa natureza, o Supremo Tribunal Federal - STF, prestigiando a concepção de que a prescrição deve ser individualizada de acordo com cada responsável, de sorte a correr de forma diversa para os diferentes integrantes do mesmo processo, entende que atos apuratórios do fato não têm o condão de suspender ou interromper o transcurso dessa marcha processual de maneira erga omnes, mas tão somente para aqueles já identificados no processo. (...)'

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

63. Portanto, levando-se em consideração o entendimento supracitado baseado na vigente regulamentação do TCU, ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU para a empresa contratada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

64. Não ocorreu, no entanto, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória em relação ao Sr. Remi Vasconcelos Calheiros, gestor que realizou pagamentos superiores aos serviços executados, de modo que é necessário realizar uma nova citação do referido gestor, em razão desses pagamentos efetuados a maior, na linha do que externo o *Parquet* no parecer de peça 121.

65. Quanto à não aplicação da contrapartida, no valor de R$ 13.980,53, e à diferença entre o saldo na conta específica existente ao final do mandato do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros e o montante restituído, no valor de R$ 25.456,66, trata-se de débitos que deveriam ser imputados ao município. Considera-se, contudo, que a conclusão do objeto com recursos próprios exime o município da responsabilidade pela devolução desses valores, razão pela qual será realizada uma nova citação apenas do referido gestor, em decorrência do pagamento por serviços não executados, como segue:

65.1. Irregularidade 1: pagamentos por serviços não executados.

65.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

65.1.1.1. Quando uma empresa é contratada para executar o objeto de uma transferência voluntária ou obrigatória e recebe pagamento por serviço não executado, deve ser responsabilizada pelo valor indevidamente recebido, em solidariedade com o gestor responsável pelos pagamentos.

65.1.1.2. No caso concreto, conforme demonstrado nos itens 60-63, já transcorreu o prazo prescricional em relação à empresa, razão pela qual o gestor responsável pelos pagamentos será responsabilizado individualmente.

65.1.1.3. O débito decorre do fato de que foi despendido o montante de R$ 1.140.548,55, sendo R$ 1.106.266,00 em pagamentos à empresa contratada e R$ 34.282,02 em pagamentos de encargos. Considerando o valor contratado de R$ 1.325.870,00, bem como o percentual de execução apurado de 71.26%, em 28/06/2018, espera-se um total de desembolsos àquela altura próximo ao valor de R$ 996.252,68 (71,26% de R$ 1.398.053,15, valor pactuado), mas o valor aportado na execução da obrar foi de R$ 1.140.548,55, o que já revelava um descompasso no fluxo físico-financeiro de R$ 144.295,87 em desfavor do erário federal.

65.1.2. Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 4.

65.1.3. Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; art. 62 da Lei 4.320/1964; art. 66 da Lei 8.666/93.

65.1.4. Débito relacionado ao responsável Remi Vasconcelos Calheiros:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
22/12/2016*	144.295,87

Valor atualizado do débito (sem juros) em 18/6/2025: R$ 221.089,17

* Data do último pagamento à empresa contratada, conforme extrato bancário (peça 4).

65.1.5. Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

65.1.6. Responsável: Remi Vasconcelos Calheiros.

65.1.6.1. Conduta: realizar pagamento por serviços que não foram efetivamente executados, relativos ao objeto do instrumento em questão.

65.1.6.2. Nexo de causalidade: a realização de pagamento por serviços que não foram efetivamente executados, relativos ao objeto do instrumento em questão, resultou em dano ao erário correspondente ao valor indevidamente pago.

65.1.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, realizar somente pagamentos decorrentes de serviços efetivamente executados.

65.1.7. Encaminhamento: citação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

66. Em razão de a irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, deve ser citado o responsável, Remi Vasconcelos Calheiros, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

Informações Adicionais

67. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Weder de Oliveira, para a citação proposta, nos termos da Portaria WDO 9, de 8/10/2021.

68. No entanto, considerando que esta Unidade Técnica concluiu pela não realização do chamamento da contratada em razão da prescrição, seria recomendável submeter os autos ao Relator, para que avalie se concorda com o entendimento da UT e se entende cabível a citação solidária da contratada, de modo a evitar eventual atraso no julgamento das contas.

CONCLUSÃO

69. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção 'Exame Técnico', foi possível definir a responsabilidade de Remi Vasconcelos Calheiros, e quantificar adequadamente o débito a ele atribuído, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável.

70. Em tempo, também foi realizada a análise da ocorrência da prescrição (itens 46-54), sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022, concluindo-se não ter ocorrido, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

71. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Débito relacionado somente ao responsável Remi Vasconcelos Calheiros, Prefeito Municipal no período de 5/4/2010 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: pagamentos por serviços não executados.

Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 4.

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; art. 62 da Lei 4.320/1964; art. 66 da Lei 8.666/93.

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 18/6/2025: R$ 221.089,17.

Conduta: realizar pagamento por serviços que não foram efetivamente executados, relativos ao objeto do instrumento em questão.

Nexo de causalidade: a realização de pagamento por serviços que não foram efetivamente executados, relativos ao objeto do instrumento em questão, resultou em dano ao erário correspondente ao valor indevidamente pago.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, realizar somente pagamentos decorrentes de serviços efetivamente executados.

b) informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) encaminhar cópia digital da presente instrução ao responsável, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

e) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo."

3. Estando o processo em meu gabinete, expedi o seguinte despacho[2]:

"2. Conforme o instrumento do convênio firmado em 28.12.2009[3], o ajuste foi pactuado no montante de R$ 1.245.791,57, sendo R$ 1.233.333,65 provenientes do concedente e R$ 12.457,92 relativos à contrapartida[4].

3. Posteriormente, mediante o quinto termo aditivo[5], celebrado em 25.6.2014, o valor foi aumentado para R$ 1.398.053,15, dos quais R$ 1.384.072,62 correspondiam à participação do concedente e R$ 13.980,53 à contrapartida.

4. No período de 27.11.2014 a 16.12.2016, o FNDE transferiu ao município R$ 2.000.739,45[6], valor superior ao pactuado.

5. Em 2.1.2015, o município devolveu ao FNDE[7] R$ 616.666,83[8], de modo que os repasses da União totalizaram efetivamente R$ 1.384.072,62.

6. O convênio esteve em vigência entre 28.12.2009 e 13.7.2018[9]. O prazo para apresentação da prestação de contas encerrou-se em 11.9.2018[10]. A prestação de contas, contudo, não foi apresentada no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC).

7. O tomador de contas[11] imputou ao Sr. Remi Vasconcelos Calheiros responsabilidade por dano ao erário quantificado em R$ 2.000.739,45, e ao Sr. Olavo Calheiros Novais Neto, em solidariedade com o município de Murici/AL, responsabilidade por dano quantificado em R$ 254.029,84, referente ao saldo remanescente na conta do convênio e não devolvido ao FNDE. A Controladoria-Geral da União concordou com essas conclusões[12].

II

8. Neste Tribunal[13], a então Secex-TCE promoveu a citação do Sr. Remi Calheiros pela 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Murici - AL, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do convênio descrito como '(...) construção de escola(s), no âmbito do programa nacional de reestruturação e aparelhagem da rede escolar publica de educação infantil – Proinfancia', no período de 28/12/2009 a 13/7/2018, cujo prazo encerrou-se em 11/9/2018'.

---

[2] Peça 195.

[3] Cláusula sexta do termo de convênio (peça 24, p. 6).

[4] Peça 24.

[5] Peça 9, p. 2.

[6] Peça 3.

[7] Conforme ficha de análise/aprovação do projeto (TA – alteração do valor): "Após detectar que o percentual do pagamento havia sido realizado erroneamente, foi solicitado o estorno (...) no valor de R$ 616.666,83. No entanto, conforme informação do Banco do Brasil (...) não foi possível realizar o estorno por questões operacionais. Diante disso, o município realizou a devolução do recurso pago do convênio (50%) por meio de GRU" (peça 7, p. 8-9).

[8] Peça 58.

[9] Cláusula segunda do décimo termo aditivo (peça 10, p. 7).

[10] Peça 23.

[11] Relatório de TCE 438/2020 – Direc/COTCE/CGCAP/Difin-FNDE/MEC (peça 26).

[12] Peças 30-32.

[13] Peças 25-27.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

9. Promoveu, ainda, a citação do Sr. Olavo Calheiros Novais Neto e do município de Murici/AL, em responsabilidade solidária, pelo 'não recolhimento do saldo de aplicação financeira, tendo como prazo limite para restituição até o dia 11/9/2018'.

10. Por fim, promoveu a audiência do Sr. Olavo em virtude do 'não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do convênio descrito como '(...) construção de escola(s), no âmbito do programa nacional de reestruturação e aparelhagem da rede escolar publica de educação infantil – Proinfancia', cujo prazo encerrou-se em 11/9/2018'.

11. Nas alegações de defesa[14], os responsáveis, de modo uniforme, sustentaram que os problemas na execução da obra resultaram da insolvência da empresa MVC Componentes Plásticos Ltda., cuja situação decorreu, segundo eles, de atrasos nos repasses públicos, que teriam provocado dificuldades operacionais e financeiras à contratada em escala nacional e culminado na recuperação judicial da empresa em 2017. Tal conjuntura teria comprometido a conclusão de contratos como o ora examinado. Sustentaram, ainda, erro no montante do convênio e no cálculo do débito, ao afirmarem que a unidade instrutiva considerou equivocadamente como repassado o valor de R$ 2.000.739,84, sem levar em conta a devolução da parcela de R$ 616.666,83, ocorrida em 2.1.2015[15]. Além disso, informaram que os recursos remanescentes foram devolvidos em 2022 por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU)[16].

12. Apontaram, ainda, que a confusão entre o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) e o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) pode ter contribuído para a falha na prestação de contas. Argumentaram que o convênio foi monitorado e alimentado no Simec, único sistema mencionado no termo de convênio, com registros de documentos que comprovariam a execução física e financeira, como notas fiscais, boletins de medição e comprovantes de pagamento. Porém, a prestação de contas final deveria ser apresentada no SiGPC, conforme a resolução/CD/FNDE 2/2012. Alegaram que essa situação levou à percepção, por parte do tomador de contas, de que os responsáveis não teriam prestado contas da aplicação dos recursos de forma satisfatória, sem levar em consideração a prestação parcial realizada no Simec.

13. Em relação ao percentual de execução da obra, reproduzo o argumento também apresentado de maneira uniforme nas defesas de todos os responsáveis[17]:

> 'Também colacionamos em anexo o Último Boletim de Medição (DOC. 7), que atestou a execução de 81,58% de execução física e subsidiou a emissão do último pagamento para a empresa (NF 4206).
>
> Desses fatos, conclui-se que o FNDE repassou 100% dos valores do convênio a cargo dele (R$ 1.384.072,63) ao convenente, e este pagou, diretamente à empresa executora da obra licitada pelo FNDE, 81% desses valores (R$ 1.140.548,55), conforme as medições realizadas e informadas no sistema Simec (...).'

14. Individualmente, o Sr. Remi Vasconcelos alegou que o prazo para a prestação de contas final não venceu em seu mandato (encerrado em 2016) e apontou que os pagamentos à empresa e a execução foram registrados no Simec. O Sr. Olavo Calheiros informou que o saldo de aplicação financeira foi devolvido por meio de GRU em 2022. Por fim, o município de Murici/AL reiterou os argumentos apresentados pelo Sr. Olavo e destacou que a prestação parcial de contas foi realizada tanto no Simec quanto no SiGPC.

15. A então Secex-TCE[18], antes da análise das alegações de defesa, informou que os responsáveis comunicaram o envio intempestivo da prestação de contas ao FNDE, ocorrido em 9.6.2022[19]. O FNDE encaminhou nota técnica de análise da prestação de contas[20], subsidiada

[14] Peças 53, 64 e 80 (a defesa do município foi apresentada pelo então prefeito Sr. Olavo Calheiros de Novais Neto).

[15] Peça 4.

[16] Peça 91.

[17] Peça 53, p. 14 (Sr. Remi Vasconcelos Calheiros); peça 64, p. 16 (Sr. Olavo Calheiros Novais Neto); peça 80, p. 17 (município de Murici/AL).

[18] Peça 102.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

pelo parecer técnico de execução de obra cancelada e inacabada 440[21], no qual 'opinou pela reprovação total da execução física, haja vista que a escola se encontrava inacabada'.

16. Em seguida, a Secex-TCE analisou das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis e ponderou que, 'considerando a presença de documentos no Simec, conforme peças 100-101, mesmo que não tenha sido apresentada formalmente a prestação de contas no sistema, pode-se concluir que houve a comprovação de parte da aplicação dos recursos na obra, conferindo-se verossimilhança às alegações de defesa, neste ponto específico'.

17. A unidade instrutiva ressaltou que, 'considerando que o insucesso da obra foi atribuído à situação financeira da empresa MVC, que, mesmo após receber 81% dos recursos, abandonou a construção, em contexto de recuperação judicial e de desequilíbrio físico-financeiro na execução do contrato, com uma execução física de 71% no Simec', e, considerando a informação dos gestores de que a escola poderia ser recuperada ainda em 2022, cabia a realização de diligências[22] ao FNDE e ao município de Murici/AL, para que informassem a situação atual da obra e esclarecessem se existia intenção de repactuação ou recuperação para fins de aproveitamento da parcela já executada e concretização da política pública.

18. Após o envio das respostas às diligências realizadas, a então SecexTCE produziu nova instrução[23], na qual assinalou que o município informou que, com fundamento na então vigente medida provisória 1.174, de 12.5.2023, a formalização da repactuação ou recuperação da creche/escola 656975/2009[24] estava em fase conclusiva.

19. Acolhendo proposta formulada pela unidade instrutiva, com a qual concordou o MP/TCU, este Tribunal decidiu, mediante o acórdão 13265/2023-1ª Câmara[25]:

> '1.7.1. ordenar à Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) que realize oitiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do município de Murici/AL para que, no prazo de 30 (trinta dias), com respeito aos recursos repassados mediante o convênio 656975/2009 (Siafi 654938), firmado entre o FNDE e o referido ente municipal, apresentem as seguintes manifestações:
>
> 1.7.1.1. confirmem a existência de repactuação ou recuperação da creche/escola objeto do referido convênio, para fins de aproveitamento da parte construída, considerando a execução física de 71% registrada no SIMEC e a execução financeira de cerca de 81% dos recursos pactuados para a obra, com pagamentos registrados à construtora MVC Componentes Plásticos Ltda., conforme informado pela prefeitura municipal à peça 116 dos presentes autos, no sentido de que o município de Murici/AL, com escopo na Medida Provisória 1.174, de 12/5/2023, encontra-se em fase conclusiva de formalização de repactuação/recuperação da creche/escola objeto do convênio 656975/2009 – Siafi 654938;
>
> 1.7.1.2. envie cópia do termo de repactuação ou retomada da obra, dos contratos, documentos, fotos e/ou esclarecimentos necessários para o saneamento dos autos, assim como indique a origem dos recursos a serem ofertados em eventual repactuação, e se haverá prestação de contas dos recursos complementares no sistema SIMEC;
>
> 1.7.2. sobrestar o presente processo até o cumprimento do disposto no item anterior, com fundamento no art. 47 da Resolução TCU 259/2014.'

20. O FNDE, em resposta à oitiva determinada no referido acórdão[26], informou que:

---

[19] Peça 64, p. 18, peça 72.

[20] Nota técnica 3103577/2022, de 18.10.2022 (peça 99).

[21] Peça 99, p. 10-11.

[22] Peças 102-104 e 106.

[23] Peça 118.

[24] Peça 116.

[25] Peça 122.

[26] Ofício 2618/2024/Cgest/Digap-FNDE (peça 126).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

> '3. Releva pontuar (...) que nos termos da Resolução CD/FNDE nº 30/2023, o prazo para que os gestores manifestassem interesse pela retomada de obras educacionais junto ao FNDE decorreu em 22 de dezembro de 2023.
>
> 4. No presente caso, após consulta ao Simec, verificamos que o Município de Murici - AL não cadastrou manifestação de interesse quanto à retomada da obra ID 8649 (vide anexo - SEI 3961114), o que inviabiliza a formalização de eventual repactuação no âmbito do Pacto Nacional pela Retomada de Obras.'

21. O município, por sua vez, informou que[27], embora tivesse adotado providências para formalizar a repactuação da obra com fundamento na medida provisória 1.174/2023, a ação foi inviabilizada em razão de inconsistências operacionais no sistema Simec, bem como do decurso do prazo para sua formalização. Diante disso, comunicou a decisão de concluir a obra com recursos próprios, já em execução, com posterior prestação de contas por meio daquele sistema.

22. Em nova instrução, a SecexTCE[28], em razão de as respostas às diligências anteriores terem sido enviadas em 2023, endereçou nova diligência ao município e ao FNDE, para que apresentassem esclarecimentos e informações sobre a retomada do empreendimento.

23. O FNDE esclareceu que[29], como o município não cadastrou a manifestação de interesse quanto à retomada da obra, o que inviabilizou a formalização da repactuação, 'não mais subsiste vínculo entre o FNDE e o município de Murici/AL para continuidade da obra objeto do convênio 656975/2009, podendo o ente municipal concluí-la com recursos próprios, sem a necessidade de acordo para tal".

24. O município de Murici/AL relatou que[30] o objeto do convênio estava em fase conclusiva, com previsão de entrega para o mês de outubro de 2024, e que estava sendo finalizado com utilização de recursos e mão de obra próprios.

25. A SecexTCE[31] considerou necessário realizar nova diligência, para que o município informasse se a obra foi concluída, mediante a apresentação dos elementos comprobatórios.

26. Após a resposta[32] do município à diligência realizada, a AudTCE, nova responsável pelo processo, produziu nova instrução[33], na qual informou que foram encaminhados diversos documentos para evidenciar que a obra foi concluída e estava apta para entrar em funcionamento, tais como laudo de vistoria técnica, relatório fotográfico e termo de recebimento definitivo de obras.

27. Não obstante, a unidade instrutiva propôs a citação do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros, em razão da realização de pagamentos por serviços não executados, no valor histórico de R$ 144.295,87. Considerou que, do total de desembolsos até então realizados, de R$ 1.140.548,55, teria sido comprovada a execução do montante de R$ 996.252,68 (71,26% de R$ 1.398.053,15, valor pactuado)[34].

28. A AudTCE encaminhou o processo ao meu gabinete, para apreciação da proposta de não promover a citação da contratada MVC, dada a ocorrência de prescrição. Considerou que as causas interruptivas da prescrição listadas no parágrafo 52 da instrução não produziriam efeito em relação à contratada, que ainda não figurava no rol de responsáveis nesta TCE.

III

29. Conforme instrução final, a AudTCE consignou que o município comprovou que a obra foi concluída com recursos próprios e que estava em bom estado de conservação[35]:

---

[27] Peças 130.

[28] Peça 136.

[29] Peça 142.

[30] Peça 171.

[31] Peça 176.

[32] Peças 181-186.

[33] Peças 189 e 190.

[34] Peça 189, p. 10.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

> '57. O município de Murici/AL apresentou laudo de vistoria técnica (peça 182), assinado por dois engenheiros civis, informando que a obra foi concluída e está apta para entrar em funcionamento, tendo sido respeitados os materiais e o método construtivo contratados na planilha orçamentária.
>
> 58. Também enviou comprovante de envio de documentos ao FNDE por meio de protocolo digital (peça 183), relatório fotográfico (peça 184) e termo de recebimento definitivo de obras e/ou serviços de engenharia (peça 185), todos demonstrando que a obra foi, de fato, concluída com recursos próprios do município e está em bom estado de conservação.' (grifo nosso)

30. Em consulta atualizada ao Simec[36], verifica-se, na data da última vistoria, realizada em 10.1.2025, que as fotografias constantes do referido sistema correspondem àquelas que integram o relatório fotográfico[37] elaborado pelo município. Tais registros evidenciam que, à época, a escola se encontrava concluída e em bom estado de conservação.

31. Com vistas a obter informações adicionais sobre a conclusão da unidade educacional, minha assessoria buscou informações na internet.

32. Identificou-se, no portal da Prefeitura de Murici/AL[38] e na imprensa[39], notícia sobre a inauguração, em 30.12.2024, do Centro de Educação Infantil Teonas Crisóstomo da Silva[40], nome atribuído à referida escola[41]. A notícia também foi divulgada no *YouTube*[42].

33. Conforme apontado na última instrução, a controvérsia remanescente no processo restringe-se à ocorrência de dano qualificado como 'pagamentos por serviços não executados'.

34. Cabe destacar, contudo, que existem, no processo, informações conflitantes sobre o efetivo percentual de execução física realizado pela empresa MVC Componentes Plásticos Ltda.

35. A informação acerca da execução física de 71,26% do projeto, conforme vistoria realizada em 11.10.2018, foi extraída de um extrato do Simec que integrou a documentação apresentada nas alegações de defesa pelo Sr. Olavo Calheiros Novais Neto[43]. Contudo, verificou-se que, em 29.6.2023, o auditor instrutor anexou ao processo outros extratos do Simec[44], os quais indicam um percentual de execução física de 81,58%, também com data de última atualização em 11.10.2018.

36. Ressalte-se que o extrato do Simec utilizado nas alegações de defesa não se refere exclusivamente à obra em questão e apresenta informações limitadas sobre o andamento do projeto. Por outro lado, o documento anexado pelo auditor contém dados mais detalhados, e o percentual de 81,58% mostra-se compatível com os pagamentos realizados. Não obstante, a instrução processual[45] não abordou as divergências entre os percentuais informados. Ademais, destaca-se que os extratos do Simec não registraram as datas em que tais percentuais foram incluídos, limitando-se a indicar que a última atualização ocorreu em 11.10.2018.

37. Destaque-se que o percentual de execução física de 81,58%[46] também foi reiterado nas alegações de defesa dos responsáveis, de maneira uniforme[47]:

---

[35] Peça 189, p. 9.

[36] Peça 192.

[37] Peça 184.

[38] Cópia à peça 193.

[39] Disponível em: https://oalagoano.com.br/noticias/2024/12/31/8593-prefeito-olavo-neto-encerra-mandato-com-importantes-entregas-em-murici. Acesso em: 7 abr. 2026.

[40] Nome atribuído à referida escola, conforme se pode verificar no extrato do Simec (peça 192).

[41] Disponível em: https://www.murici.al.gov.br/site/Noticias/noticia-311220240047212594-Olavo-Neto-encerra-mandato-com-entrega-de-creche-quadra-esportiva-e-nibus/. Acesso em: 7 abr. 2026.

[42] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=V4KNIVwHrsE. Acesso em: 7 abr. 2026.

[43] Peça 67.

[44] Peça 100-101.

[45] Peça 102.

[46] Peça 89, p. 2.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

> '(...) colacionamos em anexo o Último Boletim de Medição (DOC. 7), que atestou a execução de 81,58% de execução física e subsidiou a emissão do último pagamento para a empresa (NF 4206[48]).
>
> Desses fatos, conclui-se que o FNDE repassou 100% dos valores do Convênio à cargo dele (R$ 1.384.072,63) ao convenente, e este pagou, diretamente à empresa executora da obra licitada pelo FNDE, 81% desses valores (R$ 1.140.548,55), conforme as medições realizadas e informadas no sistema SIMEC (...).'

38. Observa-se, dessa maneira, que persiste dúvida razoável acerca da ocorrência do dano em questão. Dado o avançado estágio do presente processo, que trata de possível pagamento por serviços não executados realizados há quase dez anos, não se mostra razoável a abertura de nova fase processual para buscar dirimir tal questão.

39. Nesse contexto, uma vez vislumbra-se provável ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 5º da IN/TCU 98/2024 e considerando que ainda não se efetivou a citação válida do responsável, esta tomada de contas especial pode vir a ser arquivada.

Diante do exposto, encaminhe-se o processo ao MP/TCU, para oitiva regimental e posterior devolução ao meu gabinete."

4. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se conforme a seguir[49]:

> "Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo FNDE em desfavor dos Srs. Remi Vasconcelos Calheiros e Olavo Calheiros Novais Neto, ex-Prefeitos do Município de Murici/AL, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por força do Convênio 656975/2009, que objetivou a construção de escola no âmbito do Proinfância.
>
> Em derradeira instrução (peça 189), a unidade especializada propõe a citação do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros em razão de ter realizado pagamentos superiores (cerca de 81%) aos serviços executados (cerca de 71%), no montante de R$ 144.295,87, em valores de 22/12/2016 (data do último pagamento à contratada).
>
> Por meio do Despacho à peça 195, Vossa Excelência questiona a pertinência da proposta, considerando as informações contidas no documento à peça 100, extraído do Simec, que informa a execução de 81,58% da obra, bem assim as alegações contidas nas defesas (peças 53, p. 14, 64, p. 15-16 e 80, p. 16-17), que fazem referência ao último boletim de medição, que teria atestado a execução de 81,58% da execução física e subsidiou a emissão do último pagamento à contratada.
>
> Considerando existir dúvida razoável, que apontaria para a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento regular do processo, Vossa Excelência requereu a manifestação deste Representante do MP/TCU (peça 195).
>
> Em cumprimento, posiciono-me de acordo com o encaminhamento alvitrado pela unidade especializada.
>
> Em suas alegações, tanto os Srs. Remi e Olavo, quanto o Município de Murici/AL (peças 53, p. 12, 64, p. 14 e 80, p. 15), fazem referência ao registro constante do Simec (peças 56, 67 e 85. Vide também peça 99, p. 10) de que teria havido execução de 71,26% da obra, conforme vistoria realizada em 11/10/2018. O mesmo percentual foi informado, inclusive, nos Ofícios 024/2022-AT/GP, de 4/8/2022, e 011/2023-AT/GP, de 23/6/2023, encaminhados pelo Sr. Olavo Calheiros ao FNDE (peças 131-132).

---

[47] Peça 53, p. 14 (Sr. Remi Vasconcelos Calheiros); peça 64, p. 16 (Sr. Olavo Calheiros Novais Neto); peça 80, p. 17 (município de Murici/AL).

[48] Cópia à peça 89, p. 1, e à peça 72, p. 4.

[49] Peça 196.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

Os responsáveis afirmam, ainda, que, 'conforme as medições realizadas e informadas no sistema Simec', teria havido pagamento do correspondente a 81,58% da obra. Tal percentual foi informado no último boletim de medição à peça 89.

Constata-se que, enquanto o primeiro percentual (71,26%) foi obtido com base em vistoria ocorrida em 11/10/2018, o segundo percentual (81,58%) correspondeu ao informado no documento Sismec 'execução financeira notas', que relaciona as notas fiscais e os correspondentes percentuais de execução que as fundamentaram, os quais foram indicados pela construtora nos boletins de medição (nesse sentido, vide as notas fiscais à peça 88 e o último boletim de medição à peça 89).

Assim, o primeiro percentual apresenta maior fidedignidade, visto que alicerçado em vistoria, enquanto o segundo foi obtido com base apenas nas informações prestadas pela própria construtora contratada, e que ensejaram o pagamento de R$ 1.140.548,55 (dos quais, R$ 144.295,87 indevidamente – valor atualizado até 22/12/2016).

A par disso, entendendo como devida a citação sugerida, manifesto-me de acordo com o encaminhamento alvitrado à peça 189."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203574.

Proposta de Deliberação

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, relativa à aplicação dos recursos federais repassados ao município de Murici/AL, por meio de convênio[1], para construção de escola no âmbito do Programa Proinfância.

2. Conforme previsto no instrumento do convênio firmado em 28.12.2009[2], o ajuste foi pactuado no montante de R$ 1.245.791,57, sendo R$ 1.233.333,65 provenientes do concedente e R$ 12.457,92 relativos à contrapartida[3].

3. Posteriormente, por meio do quinto termo aditivo[4], celebrado em 25.6.2014, o valor foi elevado para R$ 1.398.053,15, sendo R$ 1.384.072,62 referentes à participação do concedente e R$ 13.980,53 referentes à contrapartida.

4. No período de 1.12.2014 a 20.12.2016, o FNDE transferiu ao município o montante de R$ 2.000.739,45[5], valor superior ao pactuado.

5. Em 2.1.2015, o município devolveu ao concedente[6] R$ 616.666,83[7], de modo que os repasses da União totalizaram, efetivamente, R$ 1.384.072,62.

6. O convênio esteve vigente no período de 28.12.2009 a 13.7.2018[8], e o prazo para apresentação da prestação de contas encerrou-se em 11.9.2018[9]. A prestação de contas, contudo, não foi submetida no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) até essa data.

7. O fundamento para a instauração da TCE foi a constatação das seguintes irregularidades[10]:

> "Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Murici - AL, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do convênio descrito como 'O OBJETO DESTE CONVENIO E CONSTRUCAO DE ESCOLA(S), NO AMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURACAO E APARELHAGEM DA REDE ESCOLAR PUBLICA DE EDUCACAO INFANTIL – PROINFANCIA', no período de 28/12/2009 a 13/7/2018, cujo prazo encerrou-se em 11/9/2018."
>
> "Não recolhimento do saldo de aplicação financeira, tendo como prazo limite para restituição até o dia 11/09/2018."

8. O tomador de contas[11] imputou ao Sr. Remi Vasconcelos Calheiros[12] responsabilidade por dano ao erário quantificado em R$ 2.000.739,45 e ao Sr. Olavo Calheiros Novais Neto[13], em

---

[1] Convênio 656975/2009.

[2] Cláusula sexta do termo de convênio (peça 24, p. 6).

[3] Peça 24.

[4] Peça 9, p. 2.

[5] Peça 4.

[6] Conforme ficha de análise/aprovação do projeto (TA – alteração do valor): "Após detectar que o percentual do pagamento havia sido realizado erroneamente, foi solicitado o estorno (...) no valor de R$ 616.666,83. No entanto, conforme informação do Banco do Brasil (...) não foi possível realizar o estorno por questões operacionais. Diante disso, o município realizou a devolução do recurso pago do convênio (50%) por meio de GRU" (peça 7, p. 8-9).

[7] Peça 58.

[8] Cláusula segunda do décimo termo aditivo (peça 10, p. 7).

[9] Peça 23.

[10] Peça 37.

[11] Relatório de TCE 438/2020 – Direc/COTCE/CGCAP/Difin-FNDE/MEC (peça 26).

[12] Prefeito do Município de 5.4.2010 a 31.12.2016.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203575.

solidariedade com o município de Murici/AL, responsabilidade por dano quantificado em R$ 254.029,84, referente "não recolhimento do saldo de aplicação financeira[14]".

9. A Controladoria-Geral da União concordou com as conclusões do tomador de contas[15].

II

10. Neste Tribunal[16], a então SecexTCE promoveu, inicialmente, a citação do Sr. Remi Calheiros, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município[17]; a citação do Sr. Olavo Calheiros Novais Neto e do município, em responsabilidade solidária, pelo não recolhimento do saldo de aplicação financeira[18]; e a audiência do Sr. Olavo Calheiros, pelo não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do convênio[19].

11. Nas alegações de defesa[20], os responsáveis atribuíram a paralisação da obra à insolvência da empresa MVC Componentes Plásticos Ltda., empresa que teria sido contratada em licitação realizada pelo FNDE, mediante pregão eletrônico para registro de preços[21], a cuja ata o município aderiu.

12. Apontaram equívoco no cálculo do débito, em razão de não ter sido considerada a devolução de R$ 616.666,83 ao FNDE[22], bem como que o convenente estaria, à época, buscando concluir a obra com recursos próprios[23].

13. Argumentaram que o convênio foi monitorado e alimentado no Simec, único sistema mencionado no termo de convênio, com registros de documentos que comprovariam a execução física e financeira, como notas fiscais, boletins de medição e comprovantes de pagamento. Porém, a prestação de contas final deveria ser apresentada no SiGPC[24]. Segundo os responsáveis, essa circunstância levou o tomador de contas a concluir que os responsáveis não teriam prestado contas da aplicação dos recursos de forma satisfatória.

14. Em relação ao percentual de execução da obra, os responsáveis alegaram, de maneira uniforme[25]:

> "Também colacionamos em anexo o Último Boletim de Medição (DOC. 7), que atestou a execução de 81,58% de execução física e subsidiou a emissão do último pagamento para a empresa (NF 4206).

---

[13] Prefeito do Município de 1.1.2017 a 31.12.2020.

[14] Conforme matriz de responsabilização (peça 25).

[15] Peças 30-32.

[16] Peças 38-40.

[17] "não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Murici - AL, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do convênio descrito como '(...) construção de escola(s), no âmbito do programa nacional de reestruturação e aparelhagem da rede escolar pública de educação infantil – Proinfancia', no período de 28/12/2009 a 13/7/2018, cujo prazo encerrou-se em 11/9/2018".

[18] "Não recolhimento do saldo de aplicação financeira, tendo como prazo limite para restituição até o dia 11/9/2018".

[19] "Não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do convênio descrito como '(...) construção de escola(s), no âmbito do programa nacional de reestruturação e aparelhagem da rede escolar publica de educação infantil – Proinfancia', cujo prazo encerrou-se em 11/9/2018".

[20] Peças 53, 64 e 80 (a defesa do município foi apresentada pelo então prefeito Sr. Olavo Calheiros de Novais Neto).

[21] Ata de registro de preços 49/2013, pregão eletrônico 93/2012 (peça 53, p. 2, peça 64, p. 4, peça 80, p. 4).

[22] Peça 4.

[23] Peça 53, p. 11, peça 64, p. 13, peça 80, p. 13.

[24] Conforme a resolução CD/FNDE 2/2012.

[25] Peça 53, p. 14 (Sr. Remi Vasconcelos Calheiros); peça 64, p. 16 (Sr. Olavo Calheiros Novais Neto); peça 80, p. 17 (município de Murici/AL).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203575.

> Desses fatos, conclui-se que o FNDE repassou 100% dos valores do convênio a cargo dele (R$ 1.384.072,63) ao convenente, e este pagou, diretamente à empresa executora da obra licitada pelo FNDE, 81% desses valores (R$ 1.140.548,55), conforme as medições realizadas e informadas no sistema Simec (...).”

15. Individualmente, o Sr. Remi Vasconcelos Calheiros alegou que o prazo para a apresentação de prestação de contas final não venceu durante seu mandato, encerrado em 2016, e apontou que os pagamentos à empresa e a execução da obra foram registrados no Simec.

16. O Sr. Olavo Calheiros Novais Neto informou que o saldo na conta específica foi devolvido por meio de GRU em 2022[26].

17. O município reiterou os argumentos do Sr. Olavo Calheiros e destacou que a prestação parcial de contas foi realizada tanto no Simec quanto no SiGPC.

18. Antes da análise das alegações de defesa, o FNDE recebeu, intempestivamente, a prestação de contas, em 9.6.2022[27]. Registrou a ausência de aporte da contrapartida, o que atrairia a responsabilização do município e do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros, e que o valor restituído foi inferior ao saldo da conta específica na data limite para recolhimento. Ainda assim, opinou pela “reprovação total da execução física, haja vista que a escola se encontrava inacabada”, e concluiu pela necessidade de glosa da integralidade dos recursos repassados[28].

19. Na análise das defesas, a unidade instrutiva registrou que a prestação de contas foi apresentada intempestivamente; ponderou que os documentos constantes do Simec[29] comprovariam parte da aplicação dos recursos e concluiu diante do “pequeno desequilíbrio físico-financeiro nas contas, o que acena para a existência de pagamentos em montantes superiores ao que se verificou em termos de execução física”, e da alegação de que a obra poderia ser recuperada, deveria ser realizada diligência ao FNDE e ao município para obter informações sobre a possibilidade de repactuação ou retomada do empreendimento, antes de prosseguir com a responsabilização, sem propor nova audiência ou citação dos responsáveis naquele momento[30].

20. Em resposta, o município informou haver tratativas para a formalização da repactuação, que estaria em fase conclusiva[31].

21. Posteriormente, o FNDE esclareceu que o município não manifestou interesse no prazo previsto na resolução CD/FNDE 30/2023, razão pela qual a possibilidade de repactuação no âmbito do Pacto Nacional pela Retomada de Obras[32] não foi adiante. O município confirmou, então, que concluiria a obra com recursos próprios[33].

22. Após novas diligências, o município informou que o empreendimento foi concluído com recursos e mão de obra próprios[34]. Encaminhou laudo de vistoria técnica, relatório fotográfico e termo de recebimento definitivo de obras, documentos que, segundo a AudTCE, comprovaram a conclusão da escola e sua aptidão para funcionamento.

---

[26] Peça 91.

[27] Peça 64, p. 18, peça 72.

[28] Nota técnica 3103577/2022, de 18.10.2022 (peça 99) e parecer técnico de execução de obra cancelada e inacabada 440 (peça 99, p. 10-11).

[29] Peças 100-101.

[30] Vide instrução à peça 102.

[31] Peça 116.

[32] Ofício 2618/2024/Cgest/Digap-FNDE (peça 126).

[33] Peça 130.

[34] Peças 181-186.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203575.

23. Na última instrução[35], a AudTCE, primeiramente, quanto à não aplicação da contrapartida e à diferença entre o saldo na conta específica existente ao final do mandato do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros e o montante restituído, formulou o seguinte entendimento: "a conclusão do objeto com recursos próprios exime o município da responsabilidade pela devolução desses valores, razão pela qual será realizada uma nova citação apenas do referido gestor, em decorrência do pagamento por serviços não executados".

24. A unidade instrutiva considerou que teria ocorrido prejuízo por suposto pagamento por serviços não executados, no valor histórico de R$ 144.295,87, resultante da comparação entre o montante desembolsado, de R$ 1.140.548,55, e a execução física de 71,26% registrada em vistoria posterior[36]:

> "O débito decorre do fato de que foi despendido o montante de R$ 1.140.548,55, sendo R$ 1.106.266,00 em pagamentos à empresa contratada e R$ 34.282,02 em pagamentos de encargos. Considerando o valor contratado de R$ 1.325.870,00, bem como o percentual de execução apurado de 71.26%, em 28/06/2018 (sic)[37], espera-se um total de desembolsos àquela altura próximo ao valor de R$ 996.252,68 (71,26% de R$ 1.398.053,15, valor pactuado[38]), mas o valor aportado na execução da obra foi de R$ 1.140.548,55, o que já revelava um descompasso no fluxo físico-financeiro de R$ 144.295,87 em desfavor do erário federal".

25. Assim, propôs nova a citação do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros, não mais pela totalidade dos recursos federais repassados, "em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município", mas, agora, "em decorrência do pagamento por serviços não executados", no valor histórico de R$ 144.295,87[39].

26. A AudTCE encaminhou o processo ao meu Gabinete para apreciação da proposta de citação apenas do ex-prefeito Remi Vasconcellos, uma vez que a pretensão ressarcitória contra a empresa MVC Componentes Plásticos Ltda. estaria prescrita[40].

III

27. Em despacho de 24.7.2026[41], destaquei que, segundo a unidade instrutiva, o município comprovou a conclusão da escola com recursos próprios e o seu bom estado de conservação[42]:

> "57. O município de Murici/AL apresentou laudo de vistoria técnica (peça 182), assinado por dois engenheiros civis[43], informando que a obra foi concluída e está apta para entrar em funcionamento, tendo sido respeitados os materiais e o método construtivo contratados na planilha orçamentária.

---

[35] Peça 189, p. 10.

[36] Peça 189, p. 10.

[37] Na verdade, a data correta é 11/10/2018 (peça 67).

[38] Verifica-se equívoco na base de cálculo adotada pela unidade instrutiva, pois aplicou o percentual de 71,26% sobre o valor do convênio (R$ 1.398.053,15), e não sobre o valor do contrato (R$ 1.325.870,00).

[39] Parágrafo 65 da instrução à peça 189, p. 10-11.

[40] "60. Quanto à prescrição em relação à empresa MVC, considera-se que houve a consumação da prescrição quinquenal de que trata a Resolução TCU 344/2022. (...) 62. (...) Nesse quadro, o ato inequívoco de apuração da irregularidade, ainda que seja uma causa objetiva e, portanto, tenha o condão de atingir indistintamente os responsáveis, pressupõe que esses responsáveis já estejam arrolados no processo de TCE. 63. Portanto, levando-se em consideração o entendimento supracitado baseado na vigente regulamentação do TCU, ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU para a empresa contratada".

[41] Peça 195.

[42] Peça 189, p. 9.

[43] Engenheiros Pedro Mizael dos Santos Neto e Rodrigo Antônio de Melo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203575.

> 58. Também enviou comprovante de envio de documentos ao FNDE por meio de protocolo digital (peça 183), relatório fotográfico (peça 184) e termo de recebimento definitivo de obras e/ou serviços de engenharia (peça 185), todos demonstrando que a obra foi, de fato, concluída com recursos próprios do município e está em bom estado de conservação." (Não grifado no original).

28. Adicionei que, em consulta atualizada ao Simec[44], verifica-se que as fotografias registradas do sistema na data da última vistoria, realizada em 10.1.2025, correspondem àquelas que integram o relatório fotográfico[45] elaborado pelo município. Tais registros evidenciam que, à época, a construção estava concluída e em bom estado de conservação.

29. Buscando obter informações adicionais acerca da conclusão da unidade educacional, minha assessoria realizou pesquisa em fontes abertas. Identificou-se, no portal da Prefeitura de Murici/AL[46] e em veículos de comunicação[47], notícia sobre a inauguração, em 30.12.2024, do Centro de Educação Infantil Teonas Crisóstomo da Silva[48], nome atribuído à escola objeto do convênio[49]. A notícia também foi divulgada no *YouTube*[50].

30. Conforme apontado na última instrução, a controvérsia remanescente no processo restringe-se à ocorrência de dano qualificado como "pagamentos por serviços não executados".

31. Destaquei, contudo, que existem informações conflitantes neste processo sobre o efetivo percentual de execução física das obras.

32. De um lado, a informação de que a execução física alcançou 71,26% do total previsto foi extraída de extrato do Simec que integrou a documentação apresentada nas alegações de defesa pelo Sr. Olavo Calheiros Novais Neto[51]. De outro, em 29.6.2023, o auditor instrutor anexou ao processo outros extratos do Simec[52], os quais indicam um percentual de execução física de 81,58%.

33. Dada a existência de dúvida razoável acerca da ocorrência de pagamento por serviços não prestados, encaminhei o processo ao MP/TCU, para oitiva regimental e posterior devolução ao meu gabinete.

34. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se nos seguintes termos[53]:

> "(...) posiciono-me de acordo com o encaminhamento alvitrado pela unidade especializada.
>
> Em suas alegações, tanto os Srs. Remi e Olavo, quanto o Município de Murici/AL (peças 53, p. 12, 64, p. 14 e 80, p. 15), fazem referência ao registro constante do Simec (peças 56, 67 e 85. Vide também peça 99, p. 10) de que teria havido execução de 71,26% da obra, conforme vistoria realizada em 11/10/2018. O mesmo percentual foi informado, inclusive, nos Ofícios

---

[44] Peça 192.

[45] Peça 184.

[46] Cópia à peça 193.

[47] Disponível em: https://oalagoano.com.br/noticias/2024/12/31/8593-prefeito-olavo-neto-encerra-mandato-com-importantes-entregas-em-murici. Acesso em: 7 abr. 2026.

[48] Nome atribuído à referida escola, conforme se pode verificar no extrato do Simec (peça 192).

[49] Disponível em: https://www.murici.al.gov.br/site/Noticias/noticia-311220240047212594-Olavo-Neto-encerra-mandato-com-entrega-de-creche-quadra-esportiva-e-nibus/. Acesso em: 7 abr. 2026.

[50] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=V4KNIVwHrsE. Acesso em: 7 abr. 2026.

[51] Peça 67.

[52] Peças 100-101.

[53] Peça 196.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203575.

024/2022-AT/GP, de 4/8/2022, e 011/2023-AT/GP, de 23/6/2023, encaminhados pelo Sr. Olavo Calheiros ao FNDE (peças 131-132).

Os responsáveis afirmam, ainda, que, 'conforme as medições realizadas e informadas no sistema Simec', teria havido pagamento do correspondente a 81,58% da obra. Tal percentual foi informado no último boletim de medição à peça 89.

Constata-se que, enquanto o primeiro percentual (71,26%) foi obtido com base em vistoria ocorrida em 11/10/2018, o segundo percentual (81,58%) correspondeu ao informado no documento Simec 'execução financeira notas', que relaciona as notas fiscais e os correspondentes percentuais de execução que as fundamentaram, os quais foram indicados pela construtora nos boletins de medição (nesse sentido, vide as notas fiscais à peça 88 e o último boletim de medição à peça 89).

Assim, o primeiro percentual apresenta maior fidedignidade, visto que alicerçado em vistoria, enquanto o segundo foi obtido com base apenas nas informações prestadas pela própria construtora contratada, e que ensejaram o pagamento de R$ 1.140.548,55 (dos quais, R$ 144.295,87 indevidamente – valor atualizado até 22/12/2016).

A par disso, entendendo como devida a citação sugerida, manifesto-me de acordo com o encaminhamento alvitrado à peça 189."

IV

35. Inicialmente registro que a unidade instrutiva propõe a citação do Sr. Remi Vasconcelos Calheiros pela seguinte conduta "realizar pagamento por serviços que não foram efetivamente executados, relativos ao objeto do instrumento em questão"[54].

36. A razão de tal imputação de responsabilidade por dano ao erário foi assim descrita na proposta de citação[55]:

> "65.1.1.3. O débito decorre do fato de que foi despendido o montante de R$ 1.140.548,55, sendo R$ 1.106.266,00 em pagamentos à empresa contratada e R$ 34.282,02 em pagamentos de encargos. Considerando o valor contratado de R$ 1.325.870,00, bem como o percentual de execução apurado de 71.26%, em 28/06/2018, espera-se um total de desembolsos àquela altura próximo ao valor de R$ 996.252,68 (71,26% de R$ 1.398.053,15, valor pactuado), mas o valor aportado na execução da obrar foi de R$ 1.140.548,55, o que já revelava um descompasso no fluxo físico-financeiro de R$ 144.295,87 em desfavor do erário federal."

37. Registro também que não há no processo indicação de que sido realizado algum levantamento confrontando os pagamentos feitos e os serviços executados.

38. A imputação proposta pela unidade instrutiva está, portanto, baseada na seguinte associação causal: considerando que a execução física alcançou 71,26%, esperava-se "um total de desembolsos àquela altura próximo ao valor de R$ 996.252,68 (71,26% de R$ 1.398.053,15, valor pactuado)"; como foram despendidos R$ 1.140.548,55, a diferença entre o que foi desembolsado e o valor financeiro da execução física equivaleria a "pagamento por serviços que não foram efetivamente realizados".

39. Quanto ao fundamento da imputação (o percentual de execução física), verifica-se que há nos autos duas informações sobre esse percentual, 71,26% e 81,58%, e que há consequências muito distintas e divergentes, conforme seja o percentual adotado para exame do caso.

40. De um lado, adotando-se como correto o percentual de 71,26%, cogita-se a ocorrência presumida de "pagamento por serviços não prestados"; presumida porque que não há no processo qualquer documento tendente a demonstrar a realização concreta de "pagamentos por serviços que não efetivamente executados".

[54] Peça 189, p. 11.
[55] Peça 189, p. 10.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203575.

41. De outro, adotando-se como correto o percentual de 81,58%, não há presunção de dano ao erário, pois o valor da execução física alcançaria R$ 1.140.531,75.

42. Deve-se, portanto, examinar como esses percentuais foram obtidos.

43. O percentual de 71,26% aparece em consulta ao Simec, em 2018, reproduzida na peça 67, mencionada na seguinte passagem da instrução[56]:

> "18. Observou-se, ainda, que não foi informada nesta TCE a prestação de contas parcial no Simec, que comprovou 71% de execução física, conforme peça 67. Segundo os responsáveis, não foi possível apresentar a prestação de contas final, pois os sistemas exigem a entrega da obra, bem como."

44. Esse percentual também consta no quadro "Informações do Convênio / Termo de Compromisso da nota técnica emitida pelo FNDE em 26.7.2022[57]: "Avanço registrado da obra no Simec: 71,26%. Última atualização no Simec em 11.10.2018".

45. Não há nos autos, contudo, relatório de vistoria ou de inspeção da execução das obras que tenha dado respaldo à inclusão dessa informação no Simec. Não há informações sobre quem registrou esse percentual no Simec, bem como sobre quais informações e documentos deram base a esse registro.

46. O segundo percentual, de 81,58%, também foi obtido em consulta ao Simec, conforme peça 100, consignado como "% Medição Física Acumulada", onde constam as seguintes informações:

Medição	Data da NF	% medido	Acumulado
1ª	2.12.2015	10,73%	10,73%
2ª	15.2.2016	33,01%	43,74%
3ª	31.3.2016	10,71%	54,45%
4ª	21.12.2016	27,13%	81,58%

47. Consta dos autos, peça 89, "boletim de medição: 4º auto de medição", referente à nota fiscal 4206, emitida em 21.12.2016, no valor de R$ 379.299,35, informando porcentagem executada igual a 81,58%.

48. Essa medição (16 páginas) foi reportada na instrução[58]:

> "20. Segundo os gestores, o extrato bancário (peça 61) demonstrou transferências realizadas à empresa MVC, atestando a destinação de recursos ao objeto, não podendo ser imputado indício de irregularidade 'dolosa ou culposa'. Aproveita para anexar cópias de notas fiscais e comprovantes (peça 59), colacionando-se o último boletim de medição (peças 60 e 89), que subsidiou a emissão do último pagamento (NF 4206)."

49. Esse boletim de medição discrimina os serviços executados, seus quantitativos e respectivos valores, e foi subscrito por dois engenheiros civis[59]. Um deles era Magno Bruno B. Leite, o qual, conforme consulta ao Portal da Transparência do município de Murici/AL, integrava o quadro funcional da prefeitura à época dos fatos[60]. Há referências nos autos de que o engenheiro Magno

---

[56] Instrução, pela 189, p. 3: "18. Observou-se, ainda, que não foi informada nesta TCE a prestação de contas parcial no Simec, que comprovou 71% de execução física, conforme peça 67. Segundo os responsáveis, não foi possível apresentar a prestação de contas final, pois os sistemas exigem a entrega da obra, bem como o suprimento das inconformidades."

[57] Peça 99, Nota Técnica nº 3103577/2022/DIPRE/COAFI/CGAPC/DIFIN, na qual o FNDE examinou a prestação de contas apresentgada intempestivamente.

[58] Peça 189, p. 3.

[59] O outro engenheiro era Rodrigo Gusatvo A. Lima, possivelmente engenheiro da empresa que executava a obras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203575.

Bruno B atuava na fiscalização da obra[61]. É dele, por exemplo, a assinatura aposta na nota fiscal 3796 na função "fiscalização" (peça 88, p. 7)[62].

50. Observo, por fim, que o mencionado boletim de medição não foi contestado pelo repassador dos recursos.

51. Considerados esses fatos e documentos, não há elementos suficientes para fundamentar imputação de responsabilidade por dano ao erário decorrente de "pagamentos de serviços não prestados".

52. Considerando que o prosseguimento desta tomada de contas especial dependeria da viabilidade de se fazer nova imputação de responsabilidade por dano ao erário nos termos propostos, o que, como demonstrado, não se mostrou possível, esta TCE deve ser arquivada.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de novembro de 2026

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

[60] Disponível em: https://www.murici.al.gov.br/Handler.ashx?f=f&query=563f3069-bb7c-43fe-bd27-e88c7ca9be37.pdf. Acesso em: 3 nov. 2026.
[61] Peça 88, p. 7.
[62] Ver também as assinaturas apostas nos documentos fiscais e de medição (peças 60, 71, 88 e 89).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203575.

ACÓRDÃO Nº 5846/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 012.555/2021-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Remi Vasconcelos Calheiros (444.887.934-87).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Cid de Cerqueira Calheiros (OAB/AL 13.679), representando Remi Vasconcelos Calheiros; João Alves Salgueiro (OAB/AL 3.450), representando o município de Murici/AL; Adeilson Teixeira Bezerra (OAB/AL 4.719) e João Alves Salgueiro (OAB/AL 3.450), representando Olavo Calheiros Novais Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, relativa à aplicação dos recursos federais repassados ao município de Murici/AL por meio do convênio 656975/2009.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. levantar o sobrestamento do presente processo, para encerrá-lo e arquivá-lo, por ausência dos pressupostos de constituição, com base no art. 212 do RI/TCU;

9.2. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

9.3. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 39/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 10/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5846-39/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81203578.