GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 000.973/2026-2
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF - 8ª SR.
Responsáveis: Cotral Construções e Transportes do Maranhão Ltda. (63.420.590/0001-21); Magno Augusto Bacelar Nunes (595.771.267-15).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO PARA RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS. SUPOSTA INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. INSUFICIÊNCIA DE ELEMENTOS PARA EVIDENCIAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DO DANO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), relativa a suposta inexecução parcial do objeto do convênio[1] celebrado com o município de Chapadinha/MA para promover a recuperação de estradas vicinais no Município.

2. Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)[2], com os ajustes de forma pertinentes:

> "HISTÓRICO
>
> 2. Em 20/11/2023, o dirigente da Codevasf - 8ª SR autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 27). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2542/2023.
>
> 3. O convênio foi firmado no valor de R$ 761.524,00, sendo R$ 760.000,00 à conta do concedente e R$ 1.524,00 referentes à contrapartida do convenente. Teve vigência de **14/6/2018 a 31/3/2021**, com prazo para apresentação da prestação de contas em 30/4/2021. Os repasses efetivos da União totalizaram R$ 58.976.000,00 (peça 7).
>
> 4. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes no processo (peças 13, 14 e 15).
>
> 5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:
>
> > 'Inexecução parcial com aproveitamento da parte executada.'
>
> 6. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.
>
> 7. No relatório da TCE (peça 45), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 539.048,20, imputando responsabilidade a Magno Augusto Bacelar

[1] Convênio 8.050.00/2018.

[2] Peça 55

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259217.

Nunes, prefeito no período de 1/1/2013 a 31/12/2020, na condição de gestor dos recursos, e à empresa Cotral Construções e Transportes do Maranhão Ltda, na condição de contratado.

8. Em 21/12/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 49), 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 presentes contas (peças 50 e 51).

9. Em 7/1/2026, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 52).

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

10. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 9/4/2021, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

10.1. Magno Augusto Bacelar Nunes, por meio do edital acostado ao processo (peça 30), publicado em 28/2/2024;

10.2. Cotral Construções e Transportes do Maranhão Ltda, responsável não notificado na fase interna.

Valor de Constituição da TCE

11. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 643.399,08, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

12. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

13. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

14. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antônio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

15. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259217.

16. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento_	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	9/4/2021	Data da apresentação da prestação de contas (conforme parecer à peça 45, p. 3)	Art. 4° inc. I	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	20/1/2023	RAF-Relatório de Acompanhamento de Físico (peça 13)	Art. 5° inc. II	Interrupção da prescrição quinquenal – Marco inicial da prescrição intercorrente.
3	9/5/2023	Parecer Técnico 49/2023 (peça 14)	Art. 5° inc. II	Interrupção de ambas as prescrições.
4	15/5/2023	Parecer Financeiro Final 20/2023 – S.S.M. (peça 15)	Art. 5° inc. II	Interrupção de ambas as prescrições.
5	24/4/2025	Relatório de TCE 7/2024 (peça 45)	Art. 5° inc. II	Interrupção de ambas as prescrições.
6	19/1/2025	Autuação do processo no TCU	Art. 5° inc. II	Interrupção de ambas as prescrições.

Observação: outros dois relatórios se deram antes da apresentação da prestação de contas final (RAF-Relatório de Acompanhamento de Físico, em 12/2/2020, e Relatório de Acompanhamento de Empreendimentos – RAE, em 22/10/2019 – peças 9-10)

17. 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.

18. 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.**

EXAME TÉCNICO

19. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Magno Augusto Bacelar Nunes era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do convênio.

20. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item "Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012", subitem "Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa".

21. Entretanto, o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão pela qual sua responsabilidade foi mantida.

Fase Interna

22. Cabe, preliminarmente, sintetizar o histórico da análise realizada na fase interna destas Contas pelo órgão repassador, relativa à execução física e financeira do ajuste em comento, indicada a seguir.

23. No Relatório de TCE 7/2024 (peça 45), em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilização pelo débito apurado foi atribuída ao ex-prefeito Magno Augusto Bacelar Nunes, uma vez que este realizou pagamento a maior para a empresa contratada, e à empresa COTRAL - Construções e Transportes do Maranhão Ltda., devido a emissão de notas fiscais sem a correspondente execução do serviço. Concluiu-se que os fatos apurados no processo indicam a não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259217.

caracterizando prejuízo ao erário (em detrimento da inexecução parcial do objeto e dos respectivos pagamentos a maior para a empresa contratada), tendo sido quantificado o dano no valor de R$ 269.524,10.

24. A análise técnica do ajuste se deu por meio dos seguintes pareceres: Relatório de Acompanhamento de Empreendimentos – RAE (peça 9); Relatórios de Acompanhamento de Físico – RAFs (peças 10 e 13); Parecer Técnico 49/2023 (peça 14). Concluiu-se pela glosa no montante de R$ 287.630,34 (o valor leva em conta o valor da glosa técnica, somado com o valor da diferença entre valor total do convênio e o valor do contrato objeto da obra).

25. A análise financeira do ajuste se deu por meio do Parecer Financeiro Final 20/2023 – S.S.M. (peça 15), que apurou o valor do dano em R$ 269.524,10 (obtido da diferença entre o valor a ser devolvido ao concedente, considerando o percentual do repasse, e o valor já devolvido – vide memória de cálculo consignado no documento).

Análise

26. O Convênio 8.050.00/2018 teve como objeto a recuperação de estradas vicinais no município, com vigência entre 14/6/2018 e 31/3/2021.

27. Os históricos dos fatos narrados no Relatório de TCE 7/2024 (peça 45) podem ser sintetizados na tabela abaixo:

Data_síntese	
14/06/2018	**Celebração do Termo de Convênio** 8.050.00/2018, tendo por objeto a execução de serviço de recuperação de estradas vicinais, no valor global de R$ 761.524,00.
24/10/2018	O município firmou o **Contrato 169/2018 - PMCH com a empresa COTRAL**, no valor de R$ 743.979,53 (peça 6).
18/06/2019	**Pagamento** à empresa contratada, referente à primeira medição (nota fiscal 01, peça 8, e comprovante de pagamento, peça 11.
25/09/2019	Realização de vistoria pelo engenheiro responsável da Codevasf. Atestada a execução de 43,78% das obras, conforme Relatório de Acompanhamento de Empreendimentos – RAE (peça 9).
13/11/2019	**Pagamento** à empresa contratada, referente à segunda medição (nota fiscal 27, peça 8, e comprovante de pagamento, peça 11).
16/12/2019	**Pagamento** à empresa contratada, referente à terceira medição (nota fiscal 39, peça 8, e comprovante de pagamento, peça 11).
12/02/2020	Realização de nova vistoria pela empresa Beck - prestadora de serviço de apoio à Codevasf na fiscalização. Atestada a execução de 100% da obra, conforme Relatório de Acompanhamento Físico de Contratos – RAF (peça 10).
07/04/2020	**Pagamento** à empresa contratada, referente à quarta medição (nota fiscal 56, peça 8, e comprovante de pagamento, peça 11).
01/01/2021	Posse da prefeita sucessora, Maria Ducilene Pontes Cordeiro, fato que marcou a mudança do gestor do convênio (peça 34).
31/03/2021	Encerramento da vigência do convênio em análise.
05/04/2021	A prefeitura realizou a devolução do saldo remanescente, de R$ 19.501,91, à Conta Única da União (peça 12).
20/01/2023	Realização de **nova vistoria** pela empresa Beck - prestadora de serviço de apoio à Codevasf na fiscalização. **Atestada a execução de 63,70% da obra**, conforme Relatório de Acompanhamento Físico de Contratos – RAF (peça 13).
09/05/2023	Emissão do Parecer Técnico 49/2023, no qual foi atestado o percentual de execução de 63,70% da obra (peça 14).
15/05/2023	Emissão do Parecer Financeiro 20/2023 – S.S.M., no qual foi apurado dano ao erário no montante de R$ 269.524,10 (peça 15).

28. Cabe transcrever trechos do relatório de TCE que descreve a irregularidade técnica, *in verbis*:

> ‘Primeira Vistoria
>
> A primeira vistoria foi realizada pelo engenheiro Julimar Alves da Silva Filho, analista da 8ª Superintendência Regional da Codevasf. Essa fiscalização ocorreu ainda no início da fase de execução das obras, quando fora liberado somente a primeira parcela dos recursos, no valor de R$ 152.000,00, o que representa 20% dos recursos repassados. Nota-se que, apesar de a execução financeira está no estágio inicial, foi possível atestar um avanço físico significativo,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259217.

no percentual de 43,78%.

Segunda Vistoria

O engenheiro Marcel Almeida Soares, CREA - Ma: 190549011-9, funcionário da empresa Beck de Souza Engenharia, a qual presta serviço de apoio à fiscalização e supervisão técnica de convênios e contratos para a 8ª Superintendência Regional da Codevasf, realizou a vistoria do empreendimento e atestou a execução de 100% do objeto do convênio. Cabe ressaltar que a vistoria ocorreu após a liberação da segunda parcela dos recursos, totalizando até então o repasse de R$ 456.000,00 dos R$ 760.000,00 previstos, 60% dos valores. Desse modo, mesmo a execução financeira estando em 60%, o fiscal já atestou a conclusão total das obras.

Terceira Vistoria e Parecer Técnico 049/2023

No dia 19/10/2022, por determinação do Superintendente Regional da 8ª Superintendência Regional, Celso Adriano Costa Dias, foi designado um novo analista para acompanhar e fiscalizar esse convênio com o município de Chapadinha, desse modo, substituindo o analista Julimar.

O analista, Francisco Rogeanio Campos de Almeida, atual fiscal do convênio, determinou a realização de uma **nova vistoria ao empreendimento, apesar de as obras já terem se encerradas no começo do ano de 2020**. No seu parecer, foi explanado o motivo:

Especificamente quanto ao segundo relatório, convém ressaltar a superficialidade com que o Eng. Marcel Almeida Soares tratou a vistoria realizada, cujo relatório fotográfico contém imagens somente do Trecho I, ausência de memória de cálculo, ausência de coordenadas georreferenciadas das imagens e não detalhamento da inspeção realizada.

Dessa forma, o engenheiro Saul Silva de Melo, CREA - Ma: 111111171-5, funcionário da empresa Beck realizou outra vistoria das obras e **atestou a execução física de 63,70% do objeto do convênio. Percentual acolhido** pelo fiscal Francisco Rogeanio, em seu **parecer técnico 049/2023, no qual destaca a não execução do trecho II e a execução parcial do trecho I.'** (Grifos originais, negritos acrescidos)

29. Como se percebe, o convênio esteve vigente até 31/3/2021, os pagamentos da obra ocorreram no período entre junho/2019 e abril/2020, enquanto a vistoria que apontou a glosa técnica se deu apenas em janeiro/2023, quando registrou que as obras se encerraram no começo de 2020. Portanto, quase dois anos após o fim da vigência do convênio, foi realizada a mencionada vistoria, tendo transcorrido quase três anos se considerar o último pagamento à empresa contratada (ou a conclusão das obras).

30. A glosa técnica foi apontada inicialmente no Relatório de Acompanhamento Físico de Contratos – RAF (peça 13), tendo sido corroborada no Parecer Técnico 49/2023 (peça 14). Na ocasião, o vistoriador identificou os seguinte itens de serviço inexecutados na obra de recuperação de estradas vicinais:

Meta	Item inexecutado	Valor a executar	Observação
1 – Elaboração projeto executivo			
1.1. – Elaboração projeto executivo	20% do item a executar	4.347,34	Glosa parcial
2 – Descrição do serviço			
2.1. – Serviços preliminares	2.1.1. - Placa da obra; 2.1.3. – Barracão de Obras; 2.1.4. – Administração local	29.780,96	Glosa parcial
TRECHO I: POVOADO ALAGADIÇO ATÉ O POVOADO LAGOA PRETA 14.000,00 m			
2.2.1 – Serviços de Terraplenagem	2.2.1.1, 2.2.1.2, 2.2.1.3, 2.2.1.4, 2.2.1.5 e 2.2.1.6	82.578,31	Glosa parcial
2.2.2 – Serviços de revestimento primário	2.2.2.1, 2.2.2.2, 2.2.2.3, 2.2.2.4 e 2.2.2.5	70.666,01	Glosa parcial
2.2.3. – Serviços de drenagem	2.2.3.1 e 2.2.3.2	7.877,09	Glosa parcial
2.2.4. – Recuperação de áreas degradadas	2.2.4.1	1.055,38	Glosa total
TRECHO II: POVOADO NOVA OLINDA ATÉ O POVOADO CIPOAL 3.000,00 m			
2.2.1 – Serviços de	2.2.1.1, 2.2.1.2, 2.2.1.3, 2.2.1.4, 2.2.1.5 e	43.705,69	Glosa total

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259217.

Terraplenagem	2.2.1.6		
2.2.2 – Serviços de revestimento primário	2.2.2.1, 2.2.2.2, 2.2.2.3, 2.2.2.4 e 2.2.2.5	29.849,02	Glosa total
2.2.3. – Recuperação de áreas degradadas	2.2.3.1	226,15	Glosa total
Total		270.085,87	

Nota: percentual de inexecução apontado foi de 36,30%.

31. O relatório de acompanhamento (peça 13) traz quadro intitulado de "*memória de cálculo do levantamento da terraplenagem e revestimento primário executado*", que indica tão-somente a quantidade das áreas constatadas em levantamento de campo e os respectivos percentuais executados para os referidos grupos de serviços – ambos em 69,29%, para o trecho I. Ao final, trouxe a observação transcrita abaixo:

> 'O trecho I e trecho II descritos nesta planilha da terraplenagem e revestimento primário, ONDE O TRECHO I FOI AVALIADO DE ACORDO COM AS CONSTATAÇÕES E CONDIÇÕES REAIS DA ESTRADA NO DIA DA VISTORIA, JÁ O TRECHO II NÃO HOUVE CONDIÇÕES DE AVALIAR SE O SERVIÇO FOI EXECUTADO OU NÃO, DEVIDO A FALTA DE TRANSPARENCIA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS NA VIA, os serviços de execução só serão atestados totalmente assim que a Convenente justificar junto a Codevasf as devidas explicações e confirmações desses serviços através de documentos ou relatório fotográfico.' (Grifos acrescidos)

32. Por fim, o relatório de acompanhamento registra informações sobre a vistoria realizada (peça 13 - item 4.1):

> **'RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS**
>
> **TRECHO I: POVOADO ALAGADIÇO ATÉ O POVOADO LAGOA PRETA : 14.000,00m**
>
> Durante a vistoria, contactamos diversas situações na pista do Trecho I, (patologias ou serviços com deficiência na execução), ao longo do trecho, que podem comprometer futuramente o fluxo na estrada (...). Vale ressaltar que a via está sofrendo ação do trânsito de veículos e do período chuvoso desta época do ano, contribuindo para o surgimento de patologias.
>
> Nesta vistoria foi verificado que no Trecho I os serviços de aplicação da Terraplanagem e do revestimento primário foi constatado a totalidade dos serviços executados, o serviço apresenta uma qualidade fraca na execução. Já os serviços de drenagem, não localizados por esta 1ª vistoria os pontos de implantação do corpo BSTC D=1,00m com 6,0 m de extenção e de (2,0 und.) Boca BDTC D=1,0m (tamanho normal) especificados no projeto básico. Itens 2.3.1 e 2.3.2 na Planilha Contratada. A fiscalização constatou que a largura da plataforma de rolamento é inferior a 5,00m em vários pontos da via, concluímos que essa medida não está de acordo com a especificação no projeto executivo.
>
> **TRECHO II: POVOADO NOVA OLINDA ATÉ O POVOADO CIPOAL: 3.000,00m**
>
> Em 20/01/2023 foi realizada a primeira vistoria no trecho referente a estrada do povoado Nova Olinda até o povoado Cipoal com extensão total dos serviços de 3.000,00 metros. O início do trajeto se encontra em uma bifurcação. O trecho II apresenta necessidade de recuperação total, contudo a trafegabilidade do trecho se encontra comprometida.
>
> No trecho II constatado uma estrada completamente danificada, onde existem falhas no revestimento primário, foram encontrados pontos de patologias quanto a granolometria da piçarra existente, a largura da plataforma de rolamento com medida inferior a especificado no projeto executivo, outro ponto constatado é a ausência de camada de revestimento em vários pontos ao longo de todo o trecho. A fiscalização constatou que, de acordo com a situação real do trecho II, não foi possível avaliar e atestar a execução dos serviços.
>
> **PENDÊNCIAS DE DOCUMENTOS E EXECUÇÃO DE SERVIÇO**
>
> 1 - Durante a vistoria, não foi localizado a execução dos itens 2.3.1 e 2.3.2 da planilha Contratada. Os pontos de implantação do corpo BSTC D=1,00m com 7,0 m de extenção e de (2,0 und.) Boca BSTC D=1,0m (tamanho normal)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259217.

(...)

4 - No item 2.1.3 da Planilha Contratada onde se refere ao **Barracão de obras**, a fiscalização não confirmou a execução deste item *in loco*,

5 - Não encontramos placa de identificação de obra afixada em nenhum local, conforme solicita o Caderno de Discriminação Técnica; Durante a fiscalização, não encontramos nenhum colaborador executando algum serviço no trecho. Não encontramos máquinas ou equipamentos no trecho contemplado para a execução dos serviços. Nenhuma outra atividade estava sendo executada no momento da visita.

Faz-se importante salientar que não foi possível acompanhar os serviços no ato da execução, portanto as aplicações dos andamentos foram constatadas mediantes a apresentação de informações e constatações "in loco". O serviço apresenta uma qualidade fraca na execução do trecho I, já o trecho II não apresentou condições de avaliar o serviço *in loco*, ficando pendente para próxima vistoria a conclusão de todas as devidas e necessárias correções, reparos e acabamentos ao longo de todo o trecho I, onde todos estão relacionados nos relatórios fotográficos. Já no trecho II a Convenente deve confirmar as execuções de serviços nesse trecho através de documentos ou fotos, fica também pendente os documentos que faltam anexar no SICONV.

Vale ressaltar que essa é a primeira vistoria realizada por essa fiscalização e não foi constatado mais nenhum item relevante durante essa vistoria. Nos cálculos realizados na planilha de acompanhamento, pode verificar-se que o percentual de realização física total do convênio até esta vistoria, foi de 63,70%, o qual corresponde ao valor de **R$ 473.893,66 (...)'**

33. No parecer técnico derradeiro, Parecer Técnico 49/2023 (peça 14), consta a informação de que houve a disponibilização do projeto executivo, mas não de demais elementos essenciais à execução da obra, tais como: diário de obra, relatórios fotográficos demonstrando os estágios da obra e ensaios de controle tecnológico. Ratificou as considerações do relatório de acompanhamento ao glosar 20% da meta 1- projeto executivo, sob a justificativa de que os elementos listados anteriormente e que não foram apresentados deveriam integral o rol de peças técnicas integrantes do projeto executivo. Quanto à meta 2, limitou-se a registrar a glosa apontada na vistoria. Destaca-se, por fim, o seguinte trecho do parecer:

'Tendo em vista o objeto do convênio tratar-se de recuperação de estradas vicinais, faz-se necessário registrar que obras dessa natureza detêm de período de vida útil limitado quando comparadas a pavimentações asfálticas e/ou rígidas. Some-se a isso o fato de que a vida útil do pavimento pode ser ainda mais reduzida quando o mesmo é sujeito a intempéries, tais como grandes precipitações, alto tráfego e ausência de atividades de manutenção rotineira.' (Grifos acrescidos)

34. Verifica-se, de pronto, que o relatório de acompanhamento não traz informações de como se deu o referido levantamento (amostragem, verificação total), tampouco dados dos trechos vistoriados. Em suma, limita-se asseverar o seguinte:

'Trecho I: há patologias ou serviços com deficiência; a via está sofrendo ação do trânsito de veículos e do período chuvoso, contribuindo para o surgimento de patologias; constatou a totalidade dos serviços executados dos serviços de terraplanagem e de revestimento primário; não foram localizados alguns serviços de drenagem (corpo BSTC e Boca BDTC - itens 2.3.1 e 2.3.2 da planilha contratada).

Trecho II: estrada completamente danificada; não houve condições de avaliar se o serviço foi executado ou não.

Geral: a fiscalização não confirmou a execução do barracão de obras *in loco*; não encontrou a placa de identificação de obra; não encontrou nenhum colaborador executando serviço no trecho, nem máquinas ou equipamentos ou outra atividade sendo executada no momento da visita.'

35. Não houve a elaboração de memória de cálculo para quantificação do débito, os fatos narrados indicam que o vistoriador realizou a extrapolação da sua observação direta (visual) de alguns trechos para toda a extensão da área objeto da intervenção (ante a ausência dos dados dos trechos vistoriados), ou seja, optou por glosar parte dos recursos (forma de quantificação) ao estender a sua constatação (de trechos) para a totalidade dos serviços previstos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259217.

36. Também não se verifica que a apuração do débito tenha ocorrido por estimativa, vez que não se tinha meios confiáveis para realizar a aferição, mormente em relação ao trecho II, conforme informado no relatório quando deixou assente que não avaliou se o serviço foi executado ou não. A glosa total dos serviços correspondentes neste trecho não se mostra razoável, portanto.

37. No trecho I, o próprio vistoriador se contradisse à glosa apontada no que tange aos serviços de terraplanagem e de revestimento primário, quando registrou que constatou a totalidade dos serviços executados. Ademais, a "*memória de cálculo*" apresentada é bastante limitada, por não permitir visualizar como se chegou na quantidade das áreas executadas em suposto levantamento de campo. Demais itens de recuperação de áreas degradadas e serviços de drenagem possuem materialidade muito baixa (quase R$ 9 mil – 1,2% do valor contratado), e apenas o último serviço (drenagem) possui natureza mais perene.

38. Quanto às demais glosas, transcorridos quase três anos da realização da obra, não se esperava mesmo que o vistoriador encontrasse no local da intervenção os serviços de placa e barracão de obras, tampouco funcionário e/ou equipamento. Os fatos noticiam que houve a elaboração de projeto executivo, sendo desarrazoada a justificativa apresentada pelo órgão para embasar a glosa parcial desse item. Logo, deve-se relevar a glosa dos valores correspondentes.

39. Enfim, não se pode falar que a glosa parcial dos valores (adotada pelo ministério a partir desse relatório de acompanhamento) seria uma quantia que seguramente não excederia o real valor devido, em consonância com o art. 210, §1º, do Regimento Interno do TCU.

40. Percebe-se o comprometimento significativo do resultado da fiscalização *in loco* em virtude do lapso temporal de quase três anos entre a vistoria e a conclusão das obras, somado à natureza efêmera do objeto (manutenção de estradas vicinais em zona rural, suscetíveis a intempéries) e ao volume médio anual de chuvas no município (cerca de 1.600 mm). Como registrado no próprio relatório de acompanhamento, as obras de recuperação de estradas vicinais detêm período de vida útil limitado e pode ser ainda mais reduzida quando a via é sujeita a intempéries. A situação encontrada na vistoria, portanto, não reflete necessariamente o estado das vias quando da conclusão das obras, as vias vistoriadas podem ter tido obras de manutenção adequadas à época e não se mostrarem funcionais quando da vistoria, em virtude das intempéries ao longo dos três anos seguintes.

41. Em suma, verifica-se que o processo de apuração da irregularidade e do respectivo débito apresenta limitações técnicas e questionamentos que comprometem sua sustentação, sem evidências robustas e suficientes que os comprovem, razão pela qual devem ser desconsiderados.

42. Com efeito, ante a ausência de dano ao erário, resta configurada a carência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, o que enseja o arquivamento deste feito, sem julgamento do mérito, com arrimo no art. 212 do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

43. Tendo em vista que o exame da ocorrência que ensejou a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, a partir dos elementos constantes nos autos e do exame realizado na seção "Exame Técnico", cabe propor, desde logo, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU;

b) informar à Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259217.

fundamentam, está disponível para consulta no endereço eletrônico https://www.tcu.gov.br/acordaos." (Grifado no original).

3. O MP/TCU, representado pelo procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou-se conforme a seguir:

"Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) em desfavor de Magno Augusto Bacelar Nunes, ex-prefeito do Município de Chapadinha/MA, e da empresa Cotral Construções e Transportes do Maranhão Ltda., em razão de suposta inexecução parcial do Convênio 8.050.00/2018, destinado à recuperação de estradas vicinais naquele município.

2. A irregularidade decorreu de fiscalização realizada em janeiro de 2023 (peça 13), segundo a qual teria sido executado 63,70% do objeto contratado. A partir desse percentual, a Codevasf concluiu pela ocorrência de pagamentos superiores aos serviços efetivamente executados e apurou débito de R$ 269.524,10, imputando-o solidariamente ao ex-prefeito e à empresa contratada.

3. Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se em consonância com o encaminhamento proposto pela unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 55-57), no sentido de arquivar os autos, sem julgamento de mérito, por considerar insuficientes os elementos produzidos para demonstrar e quantificar o dano ao erário.

4. Com efeito, a vistoria que fundamentou a constituição do débito foi realizada apenas em 20/1/2023 (peça 13), quase três anos após a conclusão dos serviços e dos respectivos pagamentos. Essa circunstância assume especial relevância diante da própria natureza do objeto fiscalizado. O Parecer Técnico 49/2023 reconhece expressamente que obras de recuperação de estradas vicinais possuem vida útil limitada e estão particularmente sujeitas à deterioração provocada por precipitações, tráfego e ausência de manutenção rotineira (peça 14, p. 4).

5. Nessas condições, o estado da estrada constatado em 2023 não permite, por si só, reconstruir com segurança a situação existente no momento da execução dos serviços, ocorrida em 2019 e 2020, nem distinguir adequadamente eventual inexecução originária de deterioração superveniente.

6. Além dessa limitação temporal, o próprio relatório que embasou a glosa contém inconsistências relevantes. No Trecho I, a fiscalização registrou expressamente ter constatado a execução integral dos serviços de terraplenagem e de revestimento primário (peça 13, p. 9), embora tenha considerado apenas 69,29% desses mesmos serviços como executados na planilha utilizada para quantificação do dano (peça 13, p. 3). Não se demonstrou de que forma as deficiências qualitativas observadas posteriormente poderiam ser convertidas, nos percentuais adotados, em inexecução física dos serviços.

7. A fragilidade é ainda mais evidente quanto ao Trecho II. O relatório consignou expressamente não ter sido possível avaliar e atestar se os serviços haviam sido executados (peça 13, p. 9), recomendando que a convenente apresentasse documentos ou registros fotográficos para comprovar a execução. Apesar disso, a planilha atribuiu percentual de execução igual a zero a todos os serviços daquele trecho, resultando em glosa integral (peça 13, p. 3). Contudo, a impossibilidade de aferição da execução não se confunde com demonstração de sua inexistência.

8. Também não se mostram adequadas, para fins de imputação de débito, conclusões fundadas na ausência, em vistoria realizada anos após a conclusão da obra, de estruturas provisórias, trabalhadores ou equipamentos vinculados à execução dos serviços (peça 13, p. 10). Tais circunstâncias podem revelar deficiência na documentação ou na fiscalização originária, mas não constituem prova suficiente de que os correspondentes serviços não tenham sido realizados à época.

9. É certo que a documentação contemporânea à execução também apresenta deficiências. O Parecer Técnico 49/2023 registra a ausência de diário de obra, relatórios fotográficos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259217.

representativos das diversas etapas e ensaios de controle tecnológico, além de apontar limitações no relatório de 2020 que havia atestado execução integral do empreendimento (peça 14, p. 3). Essas circunstâncias impedem que se afirme, em sentido contrário, que o objeto foi integral e adequadamente executado.

10. Todavia, a TCE exige elementos capazes de caracterizar o dano e estabelecer, em bases suficientemente seguras, o respectivo montante. No caso em exame, o conjunto probatório revela incerteza quanto à extensão efetivamente executada, mas não oferece suporte técnico bastante para converter essa incerteza no débito quantificado pela Codevasf.

11. Nesse ponto, cabe apenas precisar a fundamentação adotada pela unidade técnica. Mais do que afirmar a inexistência de dano ao erário (parágrafo 42 da instrução à peça 55, p. 9), os elementos que compõem os autos demonstram que não foi possível caracterizar e quantificar, com segurança suficiente, eventual prejuízo decorrente da execução do convênio. A distinção é relevante, pois existem indícios de deficiências na execução e na comprovação do objeto, mas não elementos bastantes para sustentar o débito submetido ao julgamento desse Tribunal de Contas.

12. Assim, diante das limitações decorrentes da fiscalização tardia, das contradições internas dos relatórios utilizados para quantificar a suposta inexecução e da insuficiência dos elementos contemporâneos à obra para reconstruir, de forma confiável, sua execução física, não há substrato probatório suficiente para caracterizar e quantificar o dano ao erário, ausente, portanto, pressuposto indispensável à constituição e ao regular desenvolvimento da tomada de contas especial.

13. Por fim, cumpre registrar ressalva, no que diz respeito ao exame da prescrição, quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), o que não se vislumbra proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infindáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade. Nada obstante, o MP/TCU acata os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).

14. Ante o exposto, devem ser observadas as considerações consignadas neste parecer, especialmente a constante do parágrafo 11, e arquivados os autos, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.”

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81259217.

Proposta de Deliberação

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, relativa ao convênio[1] celebrado com o município de Chapadinha/MA, em 2018, para recuperação de estradas vicinais.

2. O ajuste foi firmado no montante de R$ 761.524,00, dos quais R$ 760.000,00 corresponderam a recursos federais transferidos pela concedente.

3. O tomador de contas concluiu pela inexecução parcial do objeto conveniado e apurou débito no valor de R$ 269.524,10, com atribuição de responsabilidade solidaria ao ex-prefeito municipal e à empresa contratada para execução dos serviços.

4. A conclusão pela existência de dano ao erário decorreu, principalmente, da fiscalização realizada em janeiro de 2023, ocasião em que se estimou que apenas 63,70% dos serviços previstos foram executados.

5. O órgão de controle interno concordou com as conclusões do tomador de contas e manifestou-se pela continuidade da tomada de contas especial.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial concluiu[2] pela não ocorrência da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, à luz da Resolução 344/2022 desta Corte.

7. No mérito, a AudTCE verificou que a principal fiscalização utilizada para caracterização da irregularidade foi realizada aproximadamente três anos após a conclusão das obras e após o término da vigência do ajuste.

8. A unidade instrutiva destacou, ainda, a existência de inconsistências relevantes nos elementos que fundamentaram a quantificação do dano.

9. Em relação ao trecho I, observou divergências entre as constatações registradas pela fiscalização e os percentuais adotados para cálculo da suposta inexecução.

10. Quanto ao trecho II, registrou impossibilidade de avaliação da execução dos serviços, circunstância que não impediu a glosa integral dos respectivos valores.

11. Considerando essas limitações, a AudTCE concluiu que os elementos constantes do processo não permitem caracterizar nem quantificar o dano atribuído aos responsáveis.

12. Assim, propôs o arquivamento da tomada de contas especial, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

13. O MP/TCU concordou[3] com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva.

II

14. Acolho a proposta de encaminhamento da AudTCE, à qual anuiu o MP/TCU.

15. A tomada de contas especial constitui instrumento destinado à apuração de responsabilidade por dano ao erário e pressupõe a existência de elementos aptos a demonstrar, com razoável segurança, a ocorrência do dano e sua quantificação. Não se mostra suficiente a mera existência de dúvidas ou inconsistências na execução do ajuste. É indispensável que o conjunto probatório permita associar de forma objetiva os fatos apurados ao dano imputado.

---

[1] Convênio 8.050.00/2018. Peça 1.

[2] Peça 55.

[3] Peça 58.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262591.

16. Neste caso, verifico que a principal evidência utilizada para fundamentar a imputação de responsabilidade por dano ao erário decorreu de fiscalização realizada em janeiro de 2023[4], aproximadamente três anos após a conclusão das obras e quase dois anos após o encerramento da vigência do convênio.

17. Essa circunstância assume especial relevância porque o objeto do ajuste consistia na recuperação de estradas vicinais, cuja própria natureza implica degradação progressiva decorrente do uso, das condições climáticas e da ausência de manutenção posterior. No próprio parecer técnico[5] produzido na esfera administrativa reconhece-se expressamente essa característica:

> "Tendo em vista o objeto do convênio tratar-se de recuperação de estradas vicinais, faz-se necessário registrar que obras dessa natureza detêm de período de vida útil limitado quando comparadas a pavimentações asfálticas e/ou rígidas. Some-se a isso o fato de que a vida útil do pavimento pode ser ainda mais reduzida quando o mesmo é sujeito a intempéries, tais como grandes precipitações, alto tráfego e ausência de atividades de manutenção rotineira."

18. Nessas condições, o estado observado na fiscalização em 2023 não permite inferir, com segurança suficiente, qual era a situação efetiva da obra quando de sua execução e recebimento. Tampouco possibilita distinguir eventual inexecução originária de deteriorações ocorridas em período posterior.

19. Somam-se a isso inconsistências internas nos elementos utilizados para quantificação da suposta inexecução. Conforme apontado pela unidade instrutiva, no relatório de vistoria consignou-se que os serviços de terraplenagem e revestimento primário executados no trecho I foram constatados em sua totalidade, ao passo que na planilha de cálculo considerou-se execução de apenas 69,29% desses mesmos itens[6].

20. Ainda mais significativa é a situação referente ao trecho II. Embora no próprio relatório tenha-se registrado a impossibilidade de avaliar se os serviços foram ou não executados, a metodologia adotada resultou na glosa integral dos respectivos valores. A impossibilidade de verificação, contudo, não equivale à demonstração de inexistência da execução.

21. Também não são aptas a fundamentar imputação de dano conclusões baseadas na ausência de placa de obra, barracão, equipamentos ou trabalhadores no local durante vistoria realizada anos após o encerramento do contrato. Tais circunstâncias, por si sós, não constituem evidência segura de inexecução dos serviços contratados.

22. Embora tenham sido constatadas fragilidades na documentação produzida durante a execução do convênio, especialmente quanto à inexistência de determinados registros e controles técnicos, essas deficiências não autorizam a conclusão pela ocorrência de dano ao erário nos montantes apurados pela Administração, sobretudo quando os elementos disponíveis não permitem demonstrar, de modo consistente, a extensão da alegada inexecução nem o correspondente prejuízo financeiro.

23. Em síntese, o conjunto probatório constante do processo não é suficiente para caracterizar e quantificar eventual dano ao erário em bases razoavelmente seguras. Portanto, estão ausentes pressupostos essenciais à constituição e ao desenvolvimento válido e regular da presente tomada de contas especial.

24. Nessas circunstâncias, mostra-se cabível o arquivamento do processo.

---

[4] Peça 13.

[5] Peça 14, p. 4.

[6] Peça 55, p. 7.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262591.

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

TCU, Sala das Sessões, em 20 de outubro de 2026.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262591.

ACÓRDÃO Nº 5613/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 000.973/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Cotral Construções e Transportes do Maranhão Ltda. (63.420.590/0001-21); Magno Augusto Bacelar Nunes (595.771.267-15).
4. Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf - 8ª SR.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Codevasf, relativa ao convênio 8.050.00/2018;

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão da 1ª Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. arquivar a presente tomada de contas especial em razão da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação aos responsáveis e à Codevasf

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

10. Ata n° 36/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 20/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5613-36/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262598.