



TC 041.342/2018-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Parnarama/MA (CNPJ 06.115.117/0001-05)

Responsáveis: Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (CPF: 054.664.153-91), ex-Prefeito (Gestão 2005-2008); Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33); empresa contratada; Sr. João Batista Magalhães (CPF 625.451.913-53), sócio-administrador; Sr. Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF 094.145.765-68), sócio-administrador.

Advogados constituídos nos autos: Sr. Sandro Silva de Souza (OAB/MA 5.161); Sr. Salk Silva de Souza (OAB/MA 7.077); Sr. Luiz Márcio Souza Mendes Matos (OAB/MA 8.699); Sr. Raimundo José Oliveira Júnior (OAB/MA 9917); Sr. José David Silva Júnior (OAB/MA 6077); Sr. Bryanna Nunes de Souza de Carvalho (OAB/MA 15.684) e Sr. Sérgio Silva de Souza (OAB/MA 8.132) – peça 42, todos representando o Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Superintendência Regional no Maranhão – Incra/SR(12)MA, órgão concedente, em desfavor de Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (CPF: 054.664.153-91), ex-Prefeito de Parnarama/MA (Gestão 2005-2008), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos decorrente da inexecução parcial do objeto quanto aos recursos repassados pela União ao Município de Parnarama/MA (conveniente), por força do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (peça 13, Siafi 595974), celebrado com o Incra, que teve por objeto a perfuração de três poços artesianos nos Projetos de Assentamento (PAs) de Mendes, São José e Brejo de S. Félix, naquela municipalidade, conforme Termo de Convênio (peça 13) e Plano de Trabalho aprovado (peça 10, p. 10-12).

HISTÓRICO

2. O CRT/MA 7.000/2007 foi firmado no valor de R\$ 394.240,60, sendo R\$ 354.816,54 à conta do concedente e R\$ 39.424,06 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 29/11/2007 a 26/6/2008. Os recursos foram liberados por meio das Ordens Bancárias 2007OB903657 e 2008OB900323 (Peça 12) em 5/12/2007 e 27/2/2008, respectivamente, no valor de R\$ 177.408,27 cada (peça 18).

3. O objeto foi fiscalizado pelo concedente por meio do Parecer sobre Execução Física do Objeto e do Atendimento aos Objetivos Avençados, incluindo Relatório fotográfico (peça 23).



4. A prestação de contas e complementações foram enviadas por meio dos Ofícios 168/2008 e 069/2009, do Município de Parnarama/MA (peças 16 a 21), e foram examinadas por meio da Análise de Prestação de Contas Final (Peças 24, 26 e 27) e da Análise Processual da Execução Física e Financeira do Convênio (peça 25).
5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme apontado no Relatório do Tomador de Contas (peça 37), foi a não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados.
6. Por meio do Ofício/SR-12/G/Nº 1658/2010 (Peça 31), o Incra notificou o conveniente da reprovação da prestação de contas, requerendo a devolução dos recursos.
7. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial (Peça 37) conclui-se que o prejuízo importaria no valor parcial dos recursos repassados, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (CPF: 054.664.153-91), ex-Prefeito de Parnarama/MA (Gestão 2005-2008), em razão das responsabilidades de ter sido o signatário do convênio, do período de sua gestão coincidir com o da vigência do convênio; das ordens bancárias liberadas, extratos bancários, notas fiscais e relação de pagamentos estarem todos inseridos em datas de sua gestão.
8. O Relatório de Auditoria 124/2018 da Controladoria Geral da União (Peça 38) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (Peças 39, 40 e 41), o processo foi remetido a esse Tribunal.
9. Na instrução inicial (peça 45), foi promovida a análise dos pressupostos de procedibilidade da IN-TCU 71/2012 e o cumprimento do Acórdão 1772/TCU-Plenário, de onde se consignou não ter havido o transcurso superior a dez anos entre o fato gerador e a notificação do responsável, assim como restou patente que o débito é superior ao limite estabelecido arts. 6º, inciso I, e 19, da IN-TCU 71/2012, sendo este o único processo do responsável no TCU.
10. Já no Exame Técnico da citada instrução, identificou-se divergência relativa à quantificação do débito ao se contrastar o valor considerado no Relatório de TCE do Incra (de R\$ 195.620,25, vide peça 37) e documentos técnicos (peças 24 a 28), não restando clara a composição das parcelas de valor do montante apurado nem por quais irregularidades deveria o responsável ser citado.
11. Essas, juntamente com outras questões, conduziram a diligência ao Incra/MA nos seguintes termos (peça 45, p. 4):
 - a) Manifestar-se acerca da existência de Guia de Recolhimento da União, supostamente feita no valor de R\$ 9.775,41, que constaria da folha 225 do processo originário, relativa a saldos de recursos, inclusive rendimentos de aplicação financeira;
 - b) Justificar o porquê de o suposto valor de devolução da GRU, se existente, não foi abatido do montante do débito;
 - c) Apresentar a documentação técnica que seja subsequente à Análise Processual da Execução Física Financeira, datada de 25/8/2015, procedida pelo Grupo de Trabalho (Portaria/Incra 233), que mencionou a necessidade de reanálise do Setor de Contabilidade/Incra, documento este que não consta dos autos da TCE;
 - d) Informar, detalhadamente, qual ou quais foram as irregularidades identificadas e constatações, mormente as que compõem a estratificação que dá substrato ao montante de débito apurado;
 - e) Identificar quais os documentos técnicos dos “núcleos de convênio e de contabilidade” que o Relatório do Tomador de Contas faz menção, no tópico 3 – Das Irregularidades Motivadoras da TCE;

- f) Explicitar quais as constatações e irregularidades justificaram a conclusão pela não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União ao Município de Parnarama/MA, lançada no tópico 3 do Relatório do Tomador de Contas;
- g) Apresentar o “Despacho do Chefe de Contabilidade” que está mencionado no tópico 5 – Da Quantificação do Dano e da Responsabilidade, mencionado no Relatório do Tomador de Contas, identificando, ainda, a estratificação detalhada do montante do débito que compõe o valor original de R\$ 195.620,25;
- h) Anexar nova matriz de responsabilização, considerando que é vedada a utilização de conduta genérica como a que foi elaborada antes, contendo expressões como “não comprovar a boa e regular gestão dos recursos (...)”, sendo obrigatória a descrição das exatas condutas que resultaram no débito.

12. Após anuência da Unidade (peças 46 e 47), foi expedido ofício de diligência (peça 49) para o endereço do Incra identificado (peça 48), recebido conforme AR (peça 50). O Incra/MA apresentou, consoante despacho à peça 53, a resposta contida na peça 51 (duplicada na peça 52), bem como anexos (peças 53 a 63), que passam a ser analisados adiante.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012 E CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO 1.772/2017-TCU-PLENÁRIO

Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

13. Verifica-se que, ante o “tópico I.4- Da irregularidade, adiante”, ou seja, ante a novos contornos da irregularidade a ser delineada nestes autos, **terá transcorrido mais de dez anos desde o fato gerador** (data da primeira liberação de recursos) **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), até porque se trata de nova configuração de irregularidade ante à apuração dos fatos, empreendida no “Tópico I adiante”.

14. A vigência do Convênio CRT/MA 2.000/2007 expirou em 31/12/2009, tendo a primeira de duas ordens bancárias sido liberada em **5/12/2007**; portanto, eventual citação que alcance a todos os responsáveis ora arrolados na presente TCE fará com que sejam notificados em prazo superior a dez anos, tanto o ex-Prefeito, que já figurava no polo passivo, quanto os agora incluídos nesta etapa (empresa contratada e sócios), o que incorrerá na limitação decenal da norma alvitrada.

15. Apesar de as datas de origem dos débitos – e portanto, dos fatos geradores – remontar a 5/12/2007 (data da 1ª ordem bancária liberada), ou seja, eventual citação, como dito, fatalmente ocorrerá após o decurso de mais de dez anos, as informações trazidas sobre a empresa, nesta oportunidade, justificam sua inclusão na relação processual, a despeito do fator tempo transcorrido, já que a permissividade de arquivamento atinente ao art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016 faz parte do poder discricionário desta Casa, comportando, assim, caso haja justificativa plausível, decisão em contrário.

16. No caso, a imprescritibilidade do débito, assegurada em farta jurisprudência da Casa e até do Supremo Tribunal Federal, aliada à discricionariedade no trato do transcurso decenal em comento sopesam em conjunto de modo a serem aplicadas no caso *sub examine* ante a justificativa plausível, que é a presença de empresa contratada já tida por esta Corte como empresa “fantasma/de fachada”, cujas notas fiscais, por várias razões (entre elas, ausência de funcionários, inexistência de sede, porte incompatível e inoperância técnica), devem ser consideradas como “frias”, incapazes de assegurar que serviços tenham sido por ela efetivamente executados, empresa esta envolta em escândalos de corrupção em conluios de licitações.

Valor de Constituição da TCE

17. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado, sem juros, em 1/1/2017, é superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, inciso I, e 19, da IN-TCU 71/2012, modificada



pela IN-TCU 76/2016, estando a TCE, assim, devidamente constituída e em condições de ser instruída.

Outros débitos nos sistemas do TCU com os mesmos responsáveis

18. Em atendimento ao item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), foi efetuada pesquisa no sistema processual do TCU, e, entre os quatro responsáveis, foi encontrado o seguinte:

Processos de TCE, por responsável, em aberto		
Responsável	CNPJ/CPF	Processos de TCE
Raimundo Silva Rodrigues da Silveira	054.664.153-91	036.537/2019-5; (constam, encerrados, uma TCE, a TC 003.828/2000-9, a CBEX TC 000.869/2003-2 e a REPR TC016.093/2008-6)
Construtora Góes Incorporação Ltda.	63.445.688/0001-33	029.282/2018-7; 006.372/2019-8; 006.366/2019-8; 006.371/2019-1; 041.341/2018-0 (constam encerrados duas CBEX TC 029.414/2014-8 e TC 025.037/2014-5, e a REPR 015.092/2010-0)
João Batista Magalhães	625.451.913-53	006.372/2019-8; 006.366/2019-8; 006.371/2019-1; 041.341/2018-0;
Eliezer de Araújo Góes Santiago	094.145.765-68	006.372/2019-8; 006.366/2019-8; 006.371/2019-1; 041.341/2018-0;

EXAME TÉCNICO

19. Examina-se resposta à diligência junto ao Incra/MA (peças 51 e 53 a 63), observando-se, desde já, que a demanda inquirida foi satisfatoriamente atendida.

20. Recorde-se que os presentes autos versam sobre recursos destinados à infraestrutura em Projetos de Assentamentos (PAs), transferidos por meio do Termo de Convênio CRT/MA 7.000/2007 (peça 13, Siafi 595974) celebrado entre o Incra/MA e o município de Parnarama/MA, que teve por objeto a perfuração de três poços artesianos com rede de distribuição naquela municipalidade, conforme quadro a seguir:

Projeto de Assentamento beneficiado (PA)	Objeto	Qtd.	Profundidade	Outros itens	Rede de distribuição	Ligações domiciliares
Mendes	Poço tubular	01	200	Sucção, recalque, reservação	800m	39
São José	Poço tubular	01	220	Sucção, recalque, reservação	1.000m	43
Brejo de S. Félix	Poço tubular	01	220	Sucção, recalque, reservação	2.600m	95
Totais	-	03	-	-	4.400	177

I. DA APURAÇÃO DOS FATOS

21. Na instrução inicial (peça 45), que desencadeou em diligência ao Incra/MA, não apenas a questão do débito foi abordada, mas também as constatações motivadoras. Isso porque no Relatório de TCE mencionou-se (peça 37, p. 3) que a não comprovação da regular aplicação dos recursos teria sido identificada “na manifestação do núcleo contábil e do núcleo de convênios, em conjunto com a determinação do Superintendente Regional de instauração da TCE (peça 33), manifestações estas identificadas como lacuna.

22. Essas e outras questões envolvendo a apuração dos fatos e das irregularidades foram objeto das alíneas “c” a “h” do ofício de diligência (peça 49), ora preenchidas com o ingresso das peças de resposta anexadas aos autos, capitaneadas pela peça 51, a saber:

- a) Relatório de Vistoria Técnica Conclusivo (peça 54);
- b) Relatório de Execução Financeira (peça 55);
- c) Relatório Contábil (peça 56);
- d) Anexo I – Gastos fora da vigência (peça 57);
- e) Anexo II – Taxas bancárias (peça 58);

23. De acordo com o Incra/MA (peça 51, p. 1-2), o detalhamento das constatações identificadas e que compõem a estratificação que deu substrato ao montante de débito apurado, assim como os documentos técnicos dos núcleos de convênio e contabilidade que embasam tais constatações, podem ser assim compilados (em resposta às alíneas “d”, “e”, “f” e “g” do ofício de diligência):

Ordem	Itens de despesa	Dispositivos violados	Itens de despesa	Documento Técnico	Localização	Valor (em R\$)
1	Inexecução parcial do objeto	IN-STN 1/1997, art. 22, <i>caput</i>	Saldo de obras realizadas	Relatório de Vistoria Técnica Conclusivo	Peça 54	56.714,69
2	Realização de despesas com taxas bancárias	IN-STN 1/1997, art. 8º, inciso VII	Taxas bancárias informadas	Anexo II – Taxas bancárias	Peça 58	122,55
3	Realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência	IN-STN 1/1997, art. 8º, inciso V	Despesas fora da vigência do convênio	Anexo I – Gastos fora da vigência	Peça 57	131.210,60
Total						188.047,84

24. Passa-se, a seguir, à análise de cada item de despesa, ora denominado constatação, à luz das respostas do Incra, para facilitar o exame.

I.1) Da constatação 1 – Inexecução parcial do objeto

25. A **Constatação 1** concernente à inexecução parcial está, conforme quadro retro, embasada no Relatório de Vistoria Técnica Conclusivo, de 14/10/2010 (peça 54).

26. Do mencionado Relatório, pode-se extrair o diagnóstico da situação final da obra, considerando que a vistoria teve o objetivo de mensurar os principais serviços realizados para emissão do Termo de Aceitação para encerramento do convênio, cujos principais trechos transcreve-se a seguir (peça 54), *in verbis*:

1. Sistema Simplificado de Abastecimento de Água no PA Mendes:

- O sistema foi concluído e está em funcionamento;
- A rede de abastecimento foi implantada com 800m de extensão e 39 ligações domiciliares foram realizadas;
- A casa de recalque construída com porta de ferro instalada, calçada de proteção, cobertura em telha cerâmica (previsto laje de concreto);
- A estrutura da caixa d'água foi executada em estrutura pré-moldada ao invés de moldada *in loco*, desta forma, quantificamos na planilha de medição na forma executada, adotando preço referente à época, para o item não previsto na planilha orçamentária;
- Em relação à execução dos serviços aceitos pela fiscalização, a obra encontra-se com 93,28% concluído.
- Saldo de recursos não aplicados no valor de **R\$ 7.172,98**.

2. Sistema Simplificado de Abastecimento de Água no PA São José:

- O sistema foi concluído e está em funcionamento;

- A rede de abastecimento foi implantada com 1.000m de extensão e 43 ligações domiciliares foram realizadas;
- A subestação do sistema não foi instalada;
- A casa de recalque construída com porta de ferro instalada, calçada de proteção, cobertura em telha cerâmica (previsto laje de concreto);
- A estrutura da caixa d'água foi executada em estrutura pré-moldada ao invés de moldada *in loco*, desta forma, quantificamos na planilha de medição na forma executada, adotando preço referente à época, para o item não previsto na planilha orçamentária;
- Em relação à execução dos serviços aceitos pela fiscalização, a obra encontra-se com 79,29% concluído.
- Saldo de recursos não aplicados no valor de **R\$ 27.899,45**.

3. Sistema Simplificado de Abastecimento de Água no PA Brejo de São Félix:

- O sistema foi concluído e está em funcionamento;
- A rede de abastecimento foi implantada com 2.600m de extensão e 95 ligações domiciliares foram realizadas;
- A subestação do sistema não foi instalada;
- A casa de recalque construída com porta de ferro instalada, calçada de proteção, cobertura em telha cerâmica (previsto laje de concreto);
- A estrutura da caixa d'água foi executada em estrutura pré-moldada ao invés de moldada *in loco*, desta forma, quantificamos na planilha de medição na forma executada, adotando preço referente à época, para o item não previsto na planilha orçamentária;
- Em relação à execução dos serviços aceitos pela fiscalização, a obra encontra-se com 81,71% concluído.
- Saldo de recursos não aplicados no valor de **R\$ 27.943,89**.

Conforme explicitado, concluímos que os sistemas foram concluídos com algumas alterações de serviços que foram mensurados com preços equivalentes à época, de forma que pudéssemos determinar os valores dos serviços realmente executados, assim como, os serviços que não foram realizados não foram computados na planilha de medição.

Conseqüentemente, em decorrência das alterações e em função da não execução de alguns serviços previstos nas planilhas orçamentárias, houve um saldo de recursos não aplicado, conforme Quadro Resumo demonstrado abaixo:

QUADRO RESUMO

Local	Meta	Valor previsto	Valor executado	% Executado	Saldo de recursos
PA Mendes	SSAA	106.781,61	99.608,63	93,28%	7.172,98
PA São José/São Domingos	SSAA	134.706,52	106.807,07	79,29%	27.889,45
PA Brejo São Félix	SSAA	152.752,47	124.808,58	81,71%	27.943,89
TOTAL CONVENIADO		394.240,60	331.224,28	84,02%	15,98%
SALDO NÃO APLICADO=			63.016,32		

Resumindo, o valor conveniado foi de R\$ 394.240,60 sendo que o INCRA assumiu a participação com a importância de R\$ 354.816,54, e a Prefeitura de Parnarama, a título de contrapartida, com R\$ 39.424,06 assumindo um percentual de 10,00% em relação ao valor global.

Pelo Quadro demonstrado, percebemos que a **Prefeitura Municipal de Parnarama**, executou serviços no valor de **R\$ 331.224,28** equivalentes a **84,02%** do total conveniado.

Total conveniado	=	394.424,60
Serviços aceitos	=	331.224,28
Diferença total (serviços não executados e/ou não aceitos pelo Incra)	=	63.016,32
Diferença relativa à contrapartida da Prefeitura	=	6.301,63
Diferença relativa à liberação de recursos pelo Incra	=	56.714,69

Baseado no exposto, entendemos que o Incra deve solicitar da Prefeitura Municipal de Parnarama a devolução de R\$ 56.714,69 (cinquenta e seis mil, setecentos e quatorze reais e sessenta e nove

centavos), a custos conveniados à época da elaboração do projeto básico aprovado, juntamente com os rendimentos atualizados para a data do ressarcimento. [...]

27. Da relação de pagamentos, verifica-se que a empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. teria sido a executora dos serviços, tendo recebido os recursos regularmente, consoante anotado à peça 57, p. 4. A Constatação 1, quanto aos fatos apurados e quantificação de débito, está em consonância com a Análise de Prestação de Contas Final (peça 55) e Relatório Contábil (peça 56).

I.2) Da Constatação 2 – Realização de despesas com taxas bancárias

28. Quanto à constatação 2, verifica-se que ele foi tratado na Análise de Prestação de Contas (peça 27, p. 3) e no Relatório de Execução Financeira (peça 55, p. 5-6, item 3.1.2), de onde se extrai deste último o seguinte, *in verbis*:

3.1.2. Foi constatado também no Anexo IV - Execução das Receitas e das Despesas que o preenchimento do campo das despesas realizadas está em desacordo com a IN/01/97, onde faltou detalhar os valores realizados com taxas bancárias. Desse modo, a conveniente deverá refazer tal anexo.

Permanece a pendência já que o Anexo IV (fl. 396) não apresenta o detalhamento da despesa com taxa bancária. Não procede a justificativa apresentada pela Prefeitura, por meio do mesmo ofício, de que este valor (R\$ 122,55) já estaria incluso no total de R\$ 9.775,41, recolhido por meio de GRU no dia 27/10/08, uma vez que o valor recolhido corresponde apenas ao saldo de conta de investimento, conforme o extrato da conta. A conveniente deverá recolher o valor corrigido por meio de GRU emitida pelo Setor de Contabilidade do Incra.

29. O extrato bancário (peça 58) apresenta o valor de R\$ 122,55 com a rubrica “*Tarifa Adicional Ch Proc Compe*”, em 3/3/2008. Assim, de fato, verificou-se a ocorrência de pagamentos indevidos de taxas bancárias com recursos do convênio, conforme documentação mencionada.

30. Esse procedimento revela-se em desacordo com as normas pertinentes à aplicação de recursos federais transferidos mediante convênio, nos termos do art. 8º, inciso VII, da Instrução Normativa-STN 1/1997, vigente à época da celebração do convênio.

31. Os recursos do convênio estão vinculados a um projeto específico, de acordo com o programa de trabalho estabelecido no instrumento, não podendo ser aplicados no pagamento de taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, exceção feita no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado.

32. Essa é a posição da jurisprudência do TCU, conforme Acórdãos 349/2010-TCU-Plenário, 191/2010-TCU-Plenário, 3.664/2007-TCU-1ª Câmara, 668/2008-TCU-Plenário e 3.246/2007-TCU-1ª Câmara.

33. Desse modo, sendo vedado o pagamento de taxas bancárias com recursos do convênio, nos termos do art. 8º, inciso VII, da Instrução Normativa-STN 1/1997, vigente à época da celebração do convênio, deve-se manter a constatação e seu respectivo débito.

I.3) Da Constatação 3 – Realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência

34. Quanto à Constatação 3, tem-se, de acordo com a Análise de Prestação de Contas (peça 27, p. 5) e o Relatório de Execução Financeira (peça 55, p. 6, item 3.1.6), de onde se extrai deste último o seguinte, *in verbis*:

3.1.6. Foi constatado que os cheques de nº 850007, 850008 e 850009, nos valores respectivos de R\$ 123.862,81; 5.773,27 e 1.574,52 foram pagos em 28/08/2008, logo depois da vigência do convênio que aconteceu em 26/6/2008, contrariando a legislação específica. E que esses valores deveriam ser devolvidos ao erário.



Embora a conveniente tenha justificado os pagamentos fora do prazo de vigências do convênio devido ao atraso na entrega oficial da obra, não houve solicitação de prorrogação do prazo do convênio por meio de aditivo, portanto, esses valores deverão ser devolvidos por meio de GRU.

35. O término da vigência do convênio ocorreu, conforme se observa, cerca de dois meses antes dos últimos pagamentos efetuados. A aplicação de recursos do convênio fora do prazo de vigência constitui irregularidade grave, com possibilidade de aplicação de multa ao responsável. No entanto, devem ser analisadas as circunstâncias de cada caso concreto, sendo fator crucial para a atenuação da falha a comprovação de efetiva utilização dos recursos no objeto pactuado.

36. Conforme se extrai dos autos, o valor impugnado relativamente a despesas fora do prazo de vigência consta da peça 57 trazida pela resposta à diligência. Nela consta a relação de pagamentos, nota fiscal com ateste de serviços executados, extrato bancário e relação de bens construídos com recursos da União.

37. O pagamento total de R\$ 131.210,60 seria referente à 3ª parcela dos serviços de perfuração de poços artesianos com rede de distribuição nos povoados São José, Mendes e Brejo de São Félix. O extrato bancário traz, conforme transcrição retro, os três cheques que totalizam este valor. A Nota Fiscal 0159 é de 27/8/2008, e nela se faz menção ao convênio em comento, ou seja, também emitida após o término da vigência do convênio, em 26/6/2008. Os cheques foram descontados da conta-corrente específica em 28/8/2008, sendo que os serviços foram pagos com o cheque 850007, no valor de R\$ 123.862,81; a GPS, referente a INSS, foi paga com o cheque 850008, de R\$ 5.773,27; e o ISS foi pago com o cheque 850009, no valor de R\$ 1.574,52.

38. A constatação 3, quanto aos fatos apurados e quantificação de débito, está em consonância com a Análise de Prestação de Contas Final (peça 55) e Relatório Contábil (peça 56), devendo ser mantida, assim como seu respectivo débito.

I.4) Da irregularidade

39. Conforme exame proferido retro, relativamente às três constatações que abarcaram os itens de despesa “inexecução parcial do objeto”, “realização de despesas com taxas bancárias” e “realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência”, conclui-se que elas, de fato, se verificam como subsistentes à irregularidade central traçada pelo Relatório de TCE e demais documentos técnicos que o precederam, qual seja, “não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União ao município de Parnarama”. O valor apurado também se mostra consentâneo com a soma dos três valores apurados para cada uma das constatações retro, qual seja, R\$ 188.047,84.

40. Entretanto, nesta oportunidade de retorno dos autos para instrução pós-diligência, verificou-se, como é de costume, todos os responsáveis e eventuais processos existentes na Casa, ou mesmo aqueles que guardam potencial de serem incluídos na relação processual. Nesse mister, depurou-se o nome da única empresa responsável pela execução do objeto, e, de acordo com a relação de pagamentos anexada aos autos (peça 21), a única beneficiária dos recursos foi a Construtora Góes Incorporação Ltda (CNPJ 63.445.688/0001-33), que se encontra inapta e possui outros cinco processos de tomada de contas especial nesta Casa, evidenciando-se uma série de irregularidades envolvendo a empresa e que transbordam para estes autos, com potencial de macular integralmente as contas.

41. Há que se dizer que a citada empresa figura como responsável em obras de outros municípios, com recursos da União, nesses outros processos em aberto (sem contar que constam, ainda, 2 processos de cobrança executiva, de 2014, e uma Representação, de 2010, estes já encerrados), que são as seguintes TCEs: TC 006.372/2019-8; TC 006.366/2019-8; TC 006.371/2019-1; TC 041.341/2018-0 e TC 029.282/2018-7.

42. Compulsando-se, por exemplo, o TC 006.371/2019-1, instrução inicial (anexada a estes autos como peça 64, para subsídio), que cuida de tomada de contas especial instaurada pela Caixa, mandatária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), em desfavor de Manoel Mariano de Sousa (CPF 021.881.043-15), em razão da não comprovação da boa e regular gestão dos recursos repassados por força do Contrato de Repasse 244.396-20/2007, registro Siafi 611876 (peça 16), firmado entre o Mapa e município de Barra do Corda/MA, e que tinha por objeto a construção de mercado público no município de Barra do Corda, pode-se transcrever excerto em que fica evidente o uso da empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. como empresa de fachada (peça 64, p.), *in verbis*:

23. Quanto ao fato de a empresa contratada, qual seja, a Construtora Goés Incorporação Ltda., ter atuado como empresa de fachada, oportuno transcrever os seguintes trechos do Relatório de Fiscalização 966/2011 (peça 49):

3.3 - Montagem e simulação de procedimentos licitatórios decorrentes de conluio entre os licitantes e agentes públicos municipais.

(...)

2. Os autos da tomada de preços TP 14/2006, referente ao objeto do convênio EP 347/2005, firmado com a Funasa não foram disponibilizados à equipe de auditoria (solicitações efetivadas por meio, entre outros, dos ofícios n. 278/2012 – Secex/MA e Fiscalis 966/2012 n. 5, 6, 12, 13, situados nos autos às peças 6, 18, 19, 33 e 35), de forma que a Administração municipal não comprovou a existência e, por conseguinte, a regularidade deste certame licitatório. Segundo os elementos esparsos que puderam ser reunidos pela equipe de fiscalização (peça 147) acerca da execução do contrato decorrente desta tomada de preços, a única licitante que teria comparecido, e que viera posteriormente a ser a contratada, fora a empresa Construtora Góes Incorporação Ltda., CNPJ 63.445.688/0001-33.

Durante a inspeção nas residências supostamente beneficiadas pelos 198 módulos sanitários objeto do convênio EP 347/2005, constatou-se que a maioria deles não havia sido construída; as pessoas com quem a equipe do TCU interagiu não tinham conhecimento da existência de referida empresa, bem assim não se constatou o mínimo vestígio da instalação, embora em tempos remotos, de canteiro de obras da empresa no Município.

A par desta constatação, por meio do Of. Fiscalis 966/2012 nº 15 (peça 37) requereu-se à Prefeitura a relação de empregados da Construtora Góes Incorporação Ltda. contratados para execução das obras do convênio em destaque. Em resposta (Of. 102/2012/GABI, peça 43), a Prefeitura informou que havia solicitado estas informações à contratada e posteriormente as encaminharia à equipe de fiscalização, fato que até o momento não se consumou.

Registre-se que esta empresa, segundo os dados da RAIS para os anos-base 2005-2010, à exceção do exercício de 2007, não declarou a contratação de empregados. Para este último exercício (peça 153, p. 103), entretanto, embora haja informação na RAIS, não existe a declaração de nenhum empregado contratado.

No que toca à GFIP 2005 a 2011, empresa somente apresentou algum tipo de recolhimento para os meses fevereiro a setembro de 2007 e setembro 2009, mesmo assim baixíssimos recolhimentos a título de juros e multas, dando a transparecer se referiam ao pagamento de meras obrigações acessórias (peça 114, p. 2-2), não apontando para valores previdenciários associados às cotas-parte empregado e empregador; para os exercícios, de 2005 a 2011, o sistema da CEF não registra recolhimento.

Na forma já consignada alhures, o art. 15 da Lei 8.036/1990 c/c o art. 32, IV, da Lei



8.212/1991, obriga todos os empregadores a depositar as contribuições do empregado e do empregador à conta do FGTS; se não houve lançamentos, como atesta a CEF, mais do que lógico deduzir que não houve funcionários contratados para o período, não havendo meios de que tal empresa tenha vindo a executar referidas obras.

Diante de todos estes elementos, tudo leva a crer a Construtora Góes Incorporação Ltda. não haja contratado nenhum empregado entre os anos 2005 e 2011.

No endereço declarado da empresa constante do banco de dados da RFB, qual seja, Av. Princesa Leopoldina, nº 15. Tijupá Queimado, São José de Ribamar/MA, esta não pode ser localizada, segundo a declaração de servidor deste Tribunal assentada à peça 106, sendo que na vizinhança nunca se ouvira falar em referida empresa, ou seja, ao que tudo indica referida empresa não tem funcionamento regular. Corroboram esta informação as fotos que constam da peça 281 (p. 1-5).

Por fim, embora não se tenha obtido o processo licitatório, os documentos de comprovação de despesas que puderam ser obtidos pela equipe de fiscalização (peça 147) indicam fraude nos documentos contábeis e financeiros, postos que as notas fiscais apresentadas (NFs 97, 99 e 85, emitidas, respectivamente, em 14/7/2006, 18/8/2006 e 11/6/2007), associadas, nessa ordem, às medições primeira, segunda e final, além de emitidas após o prazo de validade (11/12/2005), apresentam inversão da ordem cronológica (NFs 97 e 99 emitidas antes da NF 85).

Diante de tudo que aqui se consignou, parece comprovado que a finalidade desta empresa foi desvirtuada para atender aos interesses individuais e ilegítimos de seus sócios, de seus administradores de fato e/ou de terceiros ligados à Administração municipal, com o firme propósito de fraudar a licitação e direcionar a contratação e, desta forma, viabilizar desvios e/ou desfalques dos recursos federais descentralizados.

(...)

Diga-se em relação à Construtora Góes, que atuava como empresa de fachada cooptada pelo esquema de fraude às licitações públicas, constatações que se edificam nas evidências minudentemente relatadas neste achado, no tópico relativo à TP 14/2006 (EP 347/2005), e também referenciadas na CC 1/2008 (CRs 234.142-44; 244.545-28 e 244.396-20), razão pela qual deixarão de ser reproduzidas neste momento.

(...)

Isto posto, resta claro que estas quatro empresas: Construtora Góes Incorporação Ltda., RE - Construções e Empreendimentos, Construtora Prediolar Ltda. e Construtora Espaço Locação de Veículos e Máquinas Ltda., trabalharam em conluio para fraudar licitações e atuaram como empresas de fachada no contexto das obras contratadas no Município de Barra do Corda/MA.

Diante de tudo que aqui se consignou, parece comprovado que a finalidade destas empresas foi desvirtuada para atender aos interesses individuais e ilegítimos de seus sócios, de seus administradores de fato e/ou de terceiros ligados à Administração municipal, com o firme propósito de fraudar a licitação e direcionar a contratação e, desta forma, viabilizar desvios e/ou desfalques dos recursos federais descentralizados.

Ademais, resta somente dizer que estas quatro construtoras atuavam como empresa de fachada, constatação que se edifica nas evidências relatadas neste achado, sobretudo neste tópico e nos que cuidam das irregularidades havidas nas TP 14/2006 (EP 347/2005), CC 1/2008 (CRs 234.142-44; 244.545-28 e 244.396-20), CC 2/2008

(CRs 245.029-00 e 246.122-61).

(...)

Não obstante isso, chama-se atenção de que, no achado "3.3 - Montagem e simulação de procedimentos licitatórios decorrentes de conluio entre os licitantes e agentes públicos municipais" - onde restou patente a montagem e fraude dos procedimentos licitatórios respectivos - já se consignou proposta de glosa dos recursos transferidos mediante todos estes sete convênios, com determinação ao TCU (CV 880/2005), FNS (CV 2.638/2006), Incra SR 12/MA (CRT 2000/2007) e Funasa (EP 345/2005, EP 347/2005, EP 74/2006 e EP 800/2007), razão pela qual esse mesmo encaminhamento, embora inafastável, por questões de ordem prática, não será novamente proposto neste momento.

24. O conjunto de informações levantadas pela equipe de auditoria do Tribunal é suficiente para traçar as condutas dos responsáveis que concorreram para o dano ao erário. Restou evidenciada a ausência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as obras realizadas.

43. Além desses trechos, julga-se oportuno reproduzir, ainda, as seguintes passagens acerca da empresa, par que não parem dúvidas acerca da inidoneidade da empresa contratada (com destaques):

25. Como aponta o relatório de inspeção (peça 49), cujos trechos reproduzimos acima, a Construtora Góes Incorporação Ltda. atuou em conluio com outras três empresas (RE Construções e Empreendimentos, Construtora Prediolar Ltda. e Construtora Espaço Locação de Veículos e Máquinas Ltda.) com o objetivo de fraudar licitações públicas no Município de Barra do Corda, atuando como empresa de fachada, cujo endereço de funcionamento, registrado na base de dados da Receita Federal, jamais abrigou a referida empresa. Adicionalmente, restou comprovado, por meio de pesquisa à base de dados do Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS e de consulta às guias de recolhimento do FGTS e da Previdência Social – GFIP, que a empresa não possuía empregados registrados entre os anos de 2005 a 2011, inviabilizando sua atividade empresarial e, por conseguinte, a execução das obras objeto do contrato de repasse em tela. Mesmas consultas à RAIS e GFIP revelaram que outra empresa envolvida em conluio em outros procedimentos licitatórios, Ômega Construções Ltda., também não possuía empregados contratados no período de janeiro de 2005 a março de 2012, corroborando tratar-se de empresas utilizadas unicamente para fraudarem as licitações no Município de Barra do Corda.

26. Neste ponto específico, conveniente assinalar que segundo o art. 15 da Lei 8.036/1990 c/c o art. 32, IV, da Lei 8.212/1991, todos os empregadores estão obrigados a depositar até o dia sete de cada mês, à conta do FGTS, percentual da remuneração paga ou devida a seus empregados no mês anterior, bem assim declarar à Receita Federal do Brasil (RFB), na forma e prazos definidos em regulamento, fatos geradores, base de cálculo e valores devidos da contribuição previdenciária e outras informações de interesse do Conselho Curador do FGTS.

27. Se não houve lançamentos do FGTS a empregados no período de execução das obras, em tese executadas pela Construtora Góes Incorporação Ltda., mais do que lógico deduzir que não houve funcionários contratados. Assim, sem força laboral, não poderia esta empresa ter realizado a construção do mercado municipal, tudo levando a crer que a obra porventura executada tenha sido construída sem a interveniência da empresa.

28. Corroborar ainda esta tese o fato de o endereço declarado da Construtora Góes Incorporação Ltda., qual seja, Avenida Princesa Leopoldina, 15, Tijupá Queimado – São José de Ribamar/MA, não ter sido localizado por servidor do TCU, como consta da peça 106 do TC 003.723/2012-7, sendo que na vizinhança nunca se ouvira falar na referida empresa. Também não se localizou canteiro de obras da empresa no município, ou mesmo algum vestígio de que o mesmo já tenha sido ali instalado em algum período pretérito. Conclui-se que há indícios de que a Construtora Góes Ltda., atuava como empresa fantasma e embora registrada, não

existe de fato, tendo sido utilizada para realizar operações financeiras ilegais, com desvio de dinheiro público.

[...]

30. Decerto que a referida empresa não poderia ter atuado da forma como fez sem a necessária convivência da administração municipal, sob responsabilidade do ex-prefeito, Sr. Manoel Mariano de Souza (falecido), seja por ação ou por omissão. **Pode-se concluir que a empresa contratada não executou os serviços objeto do ajuste, uma vez que não possuía empregados em seu quadro de funcionários entre 2005 e 2011.** Portanto, a situação retratada na presente tomada de contas especial reflete a ausência de nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos federais repassados ao município, ensejando inexecução contratual.

31. Deve então o Sr. Manoel Mariano de Souza (falecido) ser citado solidariamente com a Construtora Góes Incorporação Ltda. pelos valores pagos à empresa, conforme abaixo relacionados, ressaltando que o município restituiu o saldo do convênio em 20/2/2015 (peça 32, p. 2):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/6/2010	423.746,63

32. **Importante reforçar que a Construtora Góes Incorporação Ltda. não foi encontrada no endereço constante da base da Receita Federal (Avenida Princesa Leopoldina, 15, Tijupá Queimado – São José de Ribamar/MA) durante os trabalhos da equipe de auditoria, conforme atestado na peça 106 do TC 003.723/2012-7. Houve tentativa de citá-la por meio do Ofício 406/2013- TCU/SECEX-MA, de 11/3/2013, porém a comunicação foi encerrada por ausência de ciência do destinatário. Dessa forma, uma vez constatado que a empresa não funciona no endereço conhecido, deve a citação ser endereçada aos seus sócios administradores, abaixo identificados, mediante desconsideração da personalidade da pessoa jurídica, salientando que ambos representam a empresa, já que detém 50% das cotas da sociedade:**

Nome	Qualificação	CPF	Endereço residencial
João Batista Magalhães	Sócio administrador	625.451.913-53	Rua 17 nº 17 – Vinhas – São Luís/MA – CEP: 65.075-200
Eliezer de Araújo Góes Santiago	Sócio administrador	094.145.765-68	Rua 2, Quadra 16, nº 10 – Planalto Vinhas II – São Luís/MA – CEP: 65.074-870

33. **Quanto à medida acima, ressalta-se que, conforme jurisprudência deste Tribunal, o TCU pode desconsiderar a personalidade jurídica da empresa contratada, caso fique comprovado ser ela de fachada, com a verificação de abuso de direito e dano ao erário, ou ainda conluio e prática de atos ilegais ou contrários às normas constitutivas ou regulamentares da empresa, para responsabilizar sócios de direito e/ou de fato (v. Acórdãos 356/2015 – TCU – Plenário, 6107/2017 - TCU – Primeira Câmara, 934/2017 – TCU – Primeira Câmara).**

44. Como se pode observar, a empresa mencionada na TCE citada retro é a mesma que emitiu a Nota Fiscal *sub examine*. As apurações sobre o funcionamento e regularidade dela foram objeto não apenas de análise documental, mas de visita *in loco* à sua suposta sede, na tentativa de desvendar o local de seu funcionamento. Conforme também se depreende, as irregularidades a ela atinentes se perpetuam no tempo, pois consta que, além de endereço fictício, ela atuou como empresa fantasma, de fachada em licitações, em conluio com outras empresas, com emissão de notas fiscais frias, entre outras.

45. Em relação ao presente processo, afeta a documentação comprobatória o fato de a empresa não possuir funcionários de 2005 a 2011, período em que supostamente estaria executando as obras objeto do convênio em comento. Isso restou comprovado pela inexistência de Rais, GFIP e FGTS no período mencionado.

46. Deve-se dizer que a apuração citada retro restou demonstrada também pelo menos em outro processo, o TC 041.341/2018-0, autuado pelo Incra/MA por determinação do Acórdão 936/2016-TCU-Plenário, subitem 9.7, de 20/4/2016, em razão da ausência de nexo de causalidade entre a parcela executada do objeto e os recursos federais descentralizados, ensejando a inexecução contratual (impugnação total de despesas), relativamente ao Termo de Convênio CRT/MA 2.000/2007, celebrado entre o Incra/SR(12)MA (Concedente) e o município de Barra do Corda/MA (Conveniente), que teve por objeto serviços de infraestrutura nos Projetos de Assentamento (PAs) de Caximbeiro, Durval Neto e Santa Amélia, naquela municipalidade.

47. Das diversas questões tratadas nos citados processos, a que importa trazer aos presentes autos diz respeito à atuação da empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. Diferentemente dos demais processos, aqui não se apurou a lisura dos certames ou o eventual envolvimento de outros servidores municipais ou de outras empresas em conluio, é bem verdade, até pelo andamento que teve o processo e a ausência de indícios ou evidências que justificasse esse caminho, mas o mero conhecimento de que a empresa sequer poderia emitir notas fiscais autoriza a uma brusca mudança de rumo na presente apuração, que agora deverá rever irregularidade, débito e responsáveis.

48. Apesar disso, não é de todo desprezível mencionar fato apurado antes pelo próprio Incra/MA e mencionado pela defesa do ex-Prefeito, no âmbito da fase interna da TCE, acerca de falsificação do Diário Oficial relacionado à publicação envolvendo a licitação em comento, a saber (peça 16, p. 4-5):

3.5 e 3.6) Do indício de falsificação do diário oficial do Estado

Quando da análise da prestação de contas ficou constatado que no procedimento licitatório há indícios de falsificação da cópia do Diário Oficial do Estado, não constando na Publicação de Terceiros às fl. 274 o extrato da licitação da Prefeitura de Parnarama, divergindo da cópia anexada as fl. 341 da Prestação de Contas.

Cumprido esclarecer com relação ao indício de falsificação da cópia do Diário Oficial do Estado que ao tomar conhecimento destes fatos pelo Ofício expedido pelo INCRA, foi determinada a abertura de Sindicância para apurar esta possível irregularidade através da Portaria n.º 09 de 21 de outubro de 2009.

(...)

No procedimento de Sindicância (cópia em anexo) para apurar os fatos relacionados a possíveis irregularidades na publicação da licitação no Diário Oficial do Estado do Maranhão no tocante ao Convênio em comento, iniciado através da Portaria n.º 09/2009, não ficou concluído no seu relatório final se houve ou não tal falsificação, mais se esta ocorreu foi praticada unilateralmente por um funcionário contratado pelo Município de Parnarama/MA, senão vejamos: “3.1.4 - Pelo que consta nos autos, através de evidentes e comprobatórios documentos anexados, ficou demonstrado que se realmente ocorreu a dita falsificação esta foi cometida pelo Funcionário Contratado de nome GENIVAL SOARES, que era a pessoa designada para o encargo de publicar os Editais e demais atos da Comissão de Licitação do Município de Parnarama. Concluindo, esta Comissão opina no sentido de que, no caso concreto, por se tratar de Servidor com Contrato de Trabalho já rescindido não podendo então sofrer qualquer punição disciplinar, mais tão somente de caráter criminal, que sejam os presentes autos conclusos ao Sr. Prefeito Municipal para as providências cabíveis que o caso requer”.

49. Registra-se, ainda, que, até aquele momento, o ex-Prefeito também teve de se explicar relativamente a não constar das notas fiscais o carimbo “confere com o original”, sustentando que, após ser instado a responder por esta falha, ocasionada “por esquecimento”, foi, em seguida, sanada (peça 16, p. 7).

50. De modo a trazer a estes autos o substrato documental necessário para dar suporte às modificações a serem introduzidas, colaciona-se, além da já mencionada instrução que constou do

TC 006.371/2019-1, também, agora, o Relatório de Auditoria-TCU 966/2011, conduzido no processo TC 003.723/2012-7, que deu origem ao já citado TC 041.341/2018-0, compilado e anexado aos presentes autos como peça 65.

51. Dos aludidos documentos, extrai-se que, relativamente à participação da contratada (Construtora Góes), não pairam dúvidas acerca de sua responsabilização, resumidamente porque já foi visto que não detinha sequer quadro de funcionários no período de execução das obras.

52. Deve-se dizer que, na seara do desvio de recursos públicos, o meio mais comum é o uso de notas fiscais fictícias ou “frias” (“aquelas nas quais os serviços declarados não são prestados; ou os produtos discriminados não são entregues” aos destinatários, no caso, os órgãos públicos; ou, ainda, servem de subterfúgio para sobreposição de verbas e ocorrência de desvios). O pagamento por estes serviços ou produtos que constam das notas frias é realizado, sendo os recursos desviados para as contas dos fraudadores. Para emissão destas notas fictícias, são constituídas empresas “fantasmas” cujos sócios ou responsáveis normalmente são “laranjas”, conscientes ou não desta situação (*in* AMARRIBO BRASIL: O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil, 5ª Ed., São Paulo, Cultural, 2013).

53. Assim, dos elementos carreados do citado Relatório de Auditoria-TCU RA-966/2011 (incluindo visita *in loco*, acerca da Construtora Góes Incorporação Ltda., de servidor do TCU), que, tal como nos demais processos em apuração, as notas fiscais emitidas como comprovação dos serviços objeto do convênio *sub examine* (NFs 0154, 0155 e 0159, peça 19) não poderiam atestar tal execução, haja vista que, a respeito da aludida empresa, como já mencionado retro (peça 65, p. 57):

a) não possuía sede, não era reconhecida pela vizinhança na região de seu endereço cadastrado e informado onde deveria constar sua sede, quando da visita *in loco* de servidor do TCU (no endereço declarado da empresa constante do banco de dados da RFB e das notas fiscais, qual seja, Av. Princesa Leopoldina, nº 15. Tijupá Queimado. São José de Ribamar/MA, esta não pôde ser localizada, segundo a declaração de servidor deste Tribunal assentada nos autos do RA, sendo que na vizinhança nunca se ouvira falar em referida empresa, ou seja, as evidências permitem concluir que a empresa não tinha funcionamento regular; há fotos naqueles autos, peça 281, p. 1-5, corroborando esta informação;

b) não possuía quadro de funcionários no período de 2005-2011, período este que abarca as notas fiscais emitidas, segundo dados da RAIS, para os anos-base de 2005-2010 – exceto 2007, e, mesmo para este último exercício, não existe declaração de nenhum empregado contratado (conforme art. 15 da Lei 8.036/1990 c/c o art. 32, IV, da Lei 8.212/1991, todos os empregadores estão obrigados a depositar as contribuições do empregado e do empregador à conta do FGTS; se não houve lançamentos, como registrado pela Caixa, é desiderato que não houve funcionários contratados para o período, não havendo meios de que tal empresa tenha vindo a executar referidas obras);

c) deixou de recolher GFIPs de 2005 a 2011, apresentando algum tipo de recolhimento apenas para os meses de fevereiro a setembro de 2007 e setembro 2009, e, mesmo assim, de modo absolutamente inconsistente e incompatível com os serviços que deveriam ter sido por ela executados, contemplando baixíssimos recolhimentos a título de juros e multas, dando a transparecer que se referiam ao pagamento de meras obrigações acessórias, não apontando para valores previdenciários associados às cotas-parte empregado/empregador (para os exercícios de 2005 a 2011, o sistema da CEF não registra recolhimento);

54. Repisa-se, aqui, passagem do RA 966/2011 ainda acerca da empresa (peça 65, p. 58, com destaques):

Diante de tudo que aqui se consignou, parece comprovado que a finalidade desta empresa foi desvirtuada para atender aos interesses individuais e ilegítimos de seus sócios, de seus administradores de fato e/ou de terceiros ligados à Administração municipal, com o firme propósito de fraudar a licitação e direcionar a contratação e, desta forma, viabilizar desvios e/ou desfalques dos recursos federais descentralizados. Ademais, **resta somente dizer que esta construtora atuava como empresa de fachada, constatação que se edifica nas evidências relatadas neste achado**, sobretudo neste tópico e nos que cuidam das irregularidades havidas nas CC 1/2007 (CRT 2000/2007) e CC 1/2008 (CRs 234.142-44; 244.545-28 e 244.396-20).

55. Desse modo, chama especial atenção o fato de a equipe do TCU ter constatado, durante aquela auditoria, que a empresa contratada para levar a cabo os serviços de engenharia necessários para a consecução do objeto (Construtora Góes Incorporação Ltda.) era usada como empresa fantasma para servir “**de fachada**”, cuja sede sequer fora encontrada por servidor do TCU especialmente designado para a entrega de notificação no endereço apurado (ou seja, “empresa fantasma”), evidenciando, assim, a conclusão de ausência denexo de causalidade entre os recursos recebidos e os serviços realizados e atestados pelas notas fiscais emitidas. As fotos que comprovam a inexistência de sede foram colacionadas como peça 66 do presente processo, e foi anexada, também, aos presentes autos, a declaração do servidor do TCU a esse respeito (peça 67). Há que se mencionar, ainda, que nenhum dos sócios da empresa alvejada compareceu aos autos daqueles processos de TCE para apresentarem defesa, correndo sempre à revelia.

56. De fato, uma empresa do ramo da construção civil que sequer pode ser encontrada fisicamente e sequer detinha quadro de pessoal (ausência de cadastros no RAIS, como apontado no item 3.3.1.1 do RA/TCU, peça 65, p. 55 e seguintes) não estaria apta a emitir notas fiscais confiáveis e válidas – a menos que os responsáveis provem o contrário, o que, até o momento, em todos os processos envolvendo a Construtora, não ocorreu – mas agora, juntamente com o outro responsável, o ex-Prefeito, terão, nestes autos e quanto ao convênio em exame, a oportunidade para defesa quando das citações.

57. Quanto às vistorias técnicas realizadas pela equipe de fiscalização do Incra, que, inicialmente, davam como executada parcialmente a obra, há que se inferir que ela não detinha, naquela oportunidade, conhecimento acerca da empresa de modo a examinarem todos os elementos que a cercavam (a despeito da peça 28, p. 2-5, item 3); deve-se dizer, este exame cinge-se ao ponto de vista da execução física; não há como se identificar de que modo a obra foi sendo executada, mas, ante a execução financeira, há evidências cabais que denotam que tal execução não comporta despesas que demonstrem nexode causalidade com eventuais serviços prestados pela Construtora Góes Incorporação Ltda., simplesmente porque ela não detinha sede, funcionários, regularidade e as mínimas condições para empreender obra desta ou de qualquer que seja a monta. Sobre este ponto, cite-se entendimento consolidado do TCU a respeito, no voto condutor do Acórdão 399/2001-TCU-2ª Câmara:

Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. Há que se obter nexocausal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferidos pelo Convênio examinado”

A ausência do nexode causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas da avença. Neste particular, tome-se, por exemplo, o achado “3.7- Celebração de convênio com a União e o Estado para consecução do mesmo objeto”, que alcança, justamente, a TP 15/2008 (CR 244.605-53) tratada, também, neste achado.

A exigência inafastável de comprovação do nexo de causalidade fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 1.573/2007-TCU-1ª Câmara, 297/2008-TCU-2ª Câmara e 747/2007-TCU-Plenário.

Sob outro prisma, por força do que dispõe o mesmo art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, o ônus de provar esta regularidade.

O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

Tal entendimento foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), cuja ementa vem transcrita a seguir.

“Mandado de Segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67. A multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar. Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. Em Direito Financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público. Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação no tocante à irregularidade da licitação. Mandado de Segurança indeferido”. (grifos acrescidos)

Nessa linha, o gestor deve fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, acompanhadas das provas de que existe efetiva execução do objeto pela empresa contratada, o que não se verificou nos casos em tela. Ao contrário, o que se verifica é que tais empresas, embora contratadas, atuaram como empresas de fachada, emprestando sua personalidade jurídica (e todos os direitos e estrutura que dela defluem) para favorecer o desvio de recursos públicos.

Destarte, como o conjunto das evidências capituladas no curso da auditoria permitem atestar a inexistência do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e os objetos das transferências, mister que se determine a glosa dos recursos até o momento transferidos, mediante a instauração das competentes tomadas de contas especiais.

58. Portanto, embora tenha sido constatado, pela equipe de fiscalização do Incra/MA, que houve a execução física de parte do objeto (como na peça 23), não há comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente do convênio sob análise em função do arrazoado sobre notas fiscais frias e empresa “fantasma/de fachada”.

59. Como visto, a jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

60. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e a Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-TCU-Plenário.

61. Desse modo, os documentos constantes do processo comprovam a execução de parte do objeto, mas não permitem concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados.



62. Assim, o exame do caso concreto conduz à substituição das constatações 1, 2 e 3 elencadas e examinadas nos itens precedentes para dar lugar à contratação de empresa “fantasma” ou “de fachada” – a Construtora Góes Incorporação Ltda. –, por conta ausência denexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos decorrente da impugnação total de despesas, considerando que a documentação comprobatória foi emitida por empresa inidônea.

63. Com esses elementos, pode-se delinear, ante a apuração dos fatos, a seguinte **Irregularidade**: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados no Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), celebrado entre o Incra SR(12)MA e o município de Parnarama/MA, devido à ausência de nexode causalidade entre a execução do objeto e os recursos federais, resultando em prejuízo ao erário decorrente da impugnação total de despesas, ante a contratação de empresa “fantasma” ou “de fachada” (Construtora Góes Incorporação Ltda.) caracterizada por:

- a) sede em endereço inexistente ou não localizado;
- b) inexistência de porte físico para executar os objetos das contratações;
- c) ausência de quadro funcional registrado;
- d) falta de registros de empregados nos cadastros específicos (Rais);
- e) ausência de recolhimentos previdenciários/FGTS no período (GFIP); e
- f) emissão de notas fiscais “frias”.

II. DA QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

64. Entre as questões diligenciadas, considera-se que esta foi o cerne da demanda. De fato, verifica-se que o valor do débito apurado no Relatório de TCE (peça 37, p. 4, item 5) perfazia o montante de R\$ 195.620,25, e documentos técnicos apontavam valor divergente (R\$ 188.047,84, peça 21, p. 1), perfazendo uma diferença de R\$ 7.572,41 (conforme item 3.3 da peça 26, p. 2, Análise de Prestação de Contas Final). Tal diferença dizia respeito a rubrica de rendimento de aplicação no mercado financeiro, e, no mesmo documento, tal valor constaria como R\$ 9.775,41 (vide extrato out/2008 à peça 18, p. 15).

65. Ademais, esta quantia teria sido devolvida por GRU em 27/10/2008 (segundo item 3.7, p. 3), mencionando-se que tal devolução teria constado à folha 225 do processo originário (GRU esta não localizada entre as peças da TCE constituída). Com a diligência, esta lacuna (alínea “a” do ofício de diligência) foi sanada, e a GRU, no valor total de R\$ 9.775,41, foi anexada aos autos (Peça 60), sendo R\$ 2.203,00 o valor principal de R\$ 7.572,41 de outros acréscimos, o que totalizou exatamente o valor a ser recolhido a título de saldo do convênio.

66. Em resposta à alínea “b” do ofício de diligência, o Incra apresentou a seguinte resposta:

Em resposta à alínea “b” do Ofício 1973/2019-TCU/Secex-TCE (3609884), informamos que foi realizada por esta setorial contábil, uma quantificação de débito conclusiva, conforme pode ser verificado no Relatório Contábil - Quantificação de Débito [peça 56], no qual importou um débito da ordem de R\$ 195.620,25, composto das seguintes parcelas, detalhadas no quadro abaixo:

Itens de Despesa	Valor em R\$
Saldo de Obras Realizadas	56.714,69
Taxas bancárias informadas	122,55
Saldo Conta Corrente / Investimento	7.572,41
Despesas fora da vigência do Convênio	131.210,60
Total	195.620,25

Percebe-se na composição do débito que foi incluso o valor de R\$ 7.572,41 que é exatamente o valor que compõe uma parte do valor recolhido através da GRU citada acima. Ao consultar a

GRU no SISGRU verificamos que o valor era composto de um “valor principal” e outro decorrente de “outros acréscimos”, o que induziu-nos a uma interpretação equivocada dos valores a serem devolvidos, nos levando a deduzir do valor total do débito, tão somente o valor de R\$ 2.203,00 (principal) por entendermos que o valor de R\$ 7.572,41 (outros acréscimos) não se tratava de principal e sim de parcelas acrescidas ao valor em decorrência do atraso no recolhimento (juros, multas e correção) o que seria vedado pela IN STN nº 01/1997 em seu Argo 8, inciso V e devendo portanto, ser recolhido aos cofres públicos, pois o valor saiu diretamente da conta do convênio.

Após uma análise detalhada dos autos da TCE e do processo de convênio original, sendo que este último por conter mais peças ajudou a entender melhor o valor do débito correto a ser devolvido. Não foi observado também, que a parcela referente à devolução de saldos do convênio já havia sido acatada pelo Analista Wendell Brito Costa, conforme pode ser verificado no item 3.1.1 do Relatório de Execução Financeira (3612514). Outro fator que nos levou a manter o débito apurado de R\$ 195.620,25 foi a inércia da Prefeitura Municipal de Parnarama que em momento algum questionou os valores apresentados por esta Setorial Contábil, o que nos manteve também inertes no tocante à revisão dos valores cobrados na Tomada de Contas Especial.

Diante do exposto acima, aproveitamos para retificar os valores a serem devolvidos conforme tabela abaixo:

Itens de Despesa	Valor em R\$
Saldo de Obras Realizadas	56.714,69
Taxas bancárias informadas	122,55
Despesas fora da vigência do Convênio	131.210,60
Total	188.047,84

67. Portanto, feitas as considerações retro, tem-se que o valor histórico do débito e a data de origem, para cada constatação, seria:

Constatação	Data de origem	Valor histórico do débito (em R\$)
1	25/2/2008	56.714,69
2	25/2/2008	122,55
3	25/2/2008	131.210,60
Total		188.047,84

68. Entretanto, consoante novos elementos/informações adicionais que adentraram aos autos quando da conferência do histórico de processos dos responsáveis e empresa contratada (peças 64 e 65), as apurações de débito anteriores, relativamente às constatações anteriores, devem ser deixadas de lado e ceder espaço de modo a se conciliar com a irregularidade de impugnação total de despesas.

69. Registre-se que houve recolhimento, via GRU, do valor de R\$9.775,41 em 29/12/2008, que deve ser abatido do montante devido (peça 60)

70. Desse modo, o montante do débito a ser imputado aos responsáveis deve ser igual aos valores repassados e respectivas datas de liberação, que ocorreram por meio das Ordens Bancárias 2007OB903657 e 2008OB900323 (peça 12) liberadas em 3/12/2007 e 25/2/2008 e disponibilizadas em 5/12/2007 e 27/2/2008, respectivamente, no valor de R\$ 177.408,27 cada (peça 18), conforme quadro a seguir:

Data de origem	Valor histórico do (em R\$)	Crédito/Débito
5/12/2007	177.408,27	D
27/2/2008	177.408,27	D
29/12/2008	9.775,41	C



III. DA IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

71. O Relatório de TCE 02/2018 (peça 37), em sintonia com todos os documentos técnicos que o precedem, identificam o Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (CPF 054.664.153-91) como responsável nos autos (peça 37, p. 3, item 4), na condição de ex-Prefeito de Parnarama/MA (Gestão 2005-2008, vide peça 3, p. 3-6).

72. De fato, o ex-gestor foi o signatário do convênio (peça 13, p. 6), cuja vigência se deu de 29/11/2007 a 26/6/2008, inteiramente dentro de sua gestão, assim como a execução das despesas, ante as ordens bancárias liberadas em 3/12/2007 e 25/2/2008 (peça 12).

73. Destaca-se que, além do vasto conjunto probatório identificador de responsabilidade, o próprio ex-Prefeito, em peça de defesa apresentada ao controle interno, reconhece sua responsabilização (peça 16), solicitando, inclusive, na oportunidade, que fosse realizada vistoria *in loco* sustentando que obra foi concluída na íntegra.

74. Há que se propor, ainda, consoante tópico I-Apuração dos Fatos, mormente o subtópico I.4- Da Irregularidade, não só a inclusão da empresa na relação processual, mas também – em nome da racionalidade administrativa, da razoável duração do processo e da economia processual – a desconsideração da personalidade jurídica da empresa contratada Construtora Góes Incorporação Ltda., conforme jurisprudência deste Tribunal. Isso porque pesa contra ela, ainda que em processos distintos mencionados em itens precedentes, a comprovação de já ter sido usada como empresa “fantasma/de fachada”, com a verificação de abuso de direitos e dano ao erário e cuja inidoneidade irradia para o presente processo por fulminar sua existência, natureza e funcionamento.

75. Também em outras situações processuais neste Tribunal, verificou-se seu uso em conluio e prática de atos ilegais ou contrários às normas constitutivas ou regulamentares que transcendem quaisquer dos autos em que figure tal empresa, pelo menos, no período abrangido de 2005 a 2011, indo de encontro ao seu funcionamento como empresa, e que afetam sobejamente sua regularidade, devendo a responsabilização, destarte, alcançar os sócios de direito e/ou de fato (v. Acórdãos 356/2015 – TCU – Plenário, 6107/2017 - TCU – Primeira Câmara, 934/2017 – TCU – Primeira Câmara).

76. Apesar de as datas de origem dos débitos – e portanto, dos fatos geradores – remontar a 5/12/2007 (data da 1ª ordem bancária liberada), ou seja, eventual citação ocorrerá após o decurso de mais de dez anos, as informações trazidas sobre a empresa, nesta oportunidade, justificam sua inclusão na relação processual, a despeito do fator tempo transcorrido, já que a permissividade de arquivamento atinente ao art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016 faz parte do poder discricionário desta Casa, comportando, assim, caso haja justificativa plausível, decisão em contrário.

77. Logo, a empresa Construtora Góes Incorporação Ltda (CNPJ 63.445.688/0001-33), deve também ser incluída na relação processual, consoante explanação já feita no item “I.4” retro, solidariamente com seus sócios-administradores, que, segundo Sistema CNPJ/RFB, detinha, até a data em que a empresa entrou em situação de inapta (7/12/2018), 50% do capital social da empresa, quais sejam, João Batista Magalhães (CPF 625.451.913-53) e Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF 094.145.765-68), em virtude da desconsideração da personalidade jurídica, à luz dos elementos coligidos às peças 64 e 65.

IV. DO DESFECHO

78. Uma vez examinadas as questões da apuração dos fatos (tópico I), da quantificação do dano (tópico II) e da identificação dos responsáveis (tópico III), tem-se, agora, a busca pelo ressarcimento aos cofres públicos (tópico IV).



79. Assim, o responsável ex-Prefeito, embora tenha apresentado defesa em sede preliminar na fase interna (peça 16), não foi localizado posteriormente, tendo sido citado por edital, tendo se mantido silente e não tendo recolhido o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão por que sua responsabilidade deve ser mantida.

80. Pelas razões expostas nos tópicos “I.4” e III, devem ser incluídos na relação processual e responsabilizados solidariamente com o ex-Prefeito, tanto a empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33) quanto seus sócios João Batista Magalhães (CPF 625.451.913-53) e Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF 094.145.765-68).

81. Da análise dos autos, verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado ex-Prefeito na fase interna (vide Relatório de TCE, pela 37, p. 4-5, item 6), em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da CRFB), tendo em vista a derradeira notificação por edital no DOU.

82. Como restou caracterizada a impugnação total das despesas, também se verificou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos objeto deste processo. Nesse diapasão, cabe ressaltar que é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados (Acórdãos 974/2018 - Plenário (Relator: Bruno Dantas), 511/2018 - Plenário (Relator: Aroldo Cedraz), 3875/2018 - Primeira Câmara (Relator: Vital Do Rêgo), 1983/2018 - Primeira Câmara (Relator: Bruno Dantas), 1294/2018 - Primeira Câmara (Relator: Bruno Dantas), 3200/2018 - Segunda Câmara (Relator: Aroldo Cedraz), 2512/2018 - Segunda Câmara (Relator: Aroldo Cedraz), 2384/2018 - Segunda Câmara (Relator: José Múcio Monteiro), 2014/2018 - Segunda Câmara (Relator: Aroldo Cedraz), 901/2018 - Segunda Câmara (Relator: José Múcio Monteiro), entre outros).

CONCLUSÃO

83. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, 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, apurar os fatos (Tópico I), quantificar o dano (Tópico II) e identificar a responsabilidade solidária (tópico III) do Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (CPF: 054.664.153-91), ex-Prefeito de Parnarama/MA – Gestão 2005-2008, da Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33) e de seus sócios, o Sr. João Batista Magalhães (CPF 625.451.913-53) e o Sr. Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF 094.145.765-68), quanto à irregularidade inquinada.

84. Propõe-se, pois, que se promova a citação dos responsáveis para que apresentem alegações de defesa quanto a não comprovação da boa e regular gestão dos recursos recebidos.

85. Cabe informar aos responsáveis que a demonstração da correta gestão dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais emitidas por empresas comprovadamente idôneas, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação – se for o caso, bem como documentos que comprovem a execução do projeto.

86. Além disso, cumpre esclarecer que o não atendimento à citação deste Tribunal, ou a insuficiência das alegações de defesa apresentadas, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “a”, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

87. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, para as citações propostas, nos termos do art. 1º, inc. VII, da Portaria-

MINS-ASC Nº 10, de 15/8/2017.

88. Conforme exame nestes autos, a responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos repassados recai solidariamente sobre a empresa contratada e seus sócios, em razão da desconconsideração da personalidade jurídica prevista no art. 50 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), com as alterações introduzidas pela Lei 13.874/2019, aplicável subsidiariamente nesta Corte, onde se afirma que (com destaques):

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconSIDERÁ-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, desvio de finalidade é a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º Entende-se por confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, caracterizada por: (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

I - cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa; (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

II - transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º O disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo também se aplica à extensão das obrigações de sócios ou de administradores à pessoa jurídica. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A mera existência de grupo econômico sem a presença dos requisitos de que trata o caput deste artigo não autoriza a desconSIDERação da personalidade da pessoa jurídica. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 5º Não constitui desvio de finalidade a mera expansão ou a alteração da finalidade original da atividade econômica específica da pessoa jurídica. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

89. A aplicação do dispositivo retro no caso *sub examine* se deve ao fato de os sócios terem se utilizado das empresas como forma de perpetrar fraudes em benefício próprio, consoante extensas narrativas constantes do RA/TCU e reproduzidas nesta instrução.

90. A situação de **desvio de finalidade** que alberga a desconSIDERação da personalidade jurídica da empresa está justificada nas análises proferidas nos itens 40 a 56 do Exame Técnico desta instrução.

91. Do exposto, considerando que a norma de delegação de competência do Relator não alcança o instituto da desconSIDERação da personalidade jurídica, há que se submeter a proposta ao crivo do Relator, Min. Augusto Sherman, para que decida a respeito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

92. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo o envio dos autos ao Relator, **MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI**, com proposta de:

92.1. promover a **DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA** da empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33), empresa contratada signatária do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974) do município de Parnarama/MA (aberta em 20/8/1991 e tornada inapta junto à RFB em 7/12/2018), para que sejam incluídos na relação processual os nomes



dos seus sócios-administradores, Sr. João Batista Magalhães (CPF 625.451.913-53) e Sr. Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF 094.145.765-68);

92.2. realizar a **CITAÇÃO** dos responsáveis a seguir relacionados, 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, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em decorrência da irregularidade descrita abaixo:

92.2.1. **Irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados no Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), celebrado entre o Incra SR(12)MA e o município de Parnarama/MA, devido à ausência de nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos federais, resultando em prejuízo ao erário decorrente da impugnação total de despesas, ante a contratação de empresa “fantasma” ou “de fachada” (Construtora Góes Incorporação Ltda.) caracterizada por:

- a) sede em endereço inexistente ou não localizado;
- b) inexistência de porte físico para executar os objetos das contratações;
- c) ausência de quadro funcional registrado;
- d) falta de registros de empregados nos cadastros específicos (Rais);
- e) ausência de recolhimentos previdenciários/FGTS no período (GFIP); e
- f) emissão de notas fiscais “frias”.

92.2.1.1. **Dispositivos violados:** Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 37, *caput*, e 70, parágrafo único; Decreto-Lei 200/1967, art. 93; IN-STN 1/1997, arts. 22, *caput*, 28 a 31 ; Norma de Execução Incra 6/2001; Portaria MDA 140/2001; Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008, art. 1º, incisos I a V; Convênio CRT/MA 7.000/2007, Cláusulas Primeira, Terceira, item II, alíneas “a”, “f”, “i” e “k”, Sexta, Sétima, Décima-Sexta e Décima-Sétima.

92.2.1.2. **Valor original do débito e data:**

Data de origem	Valor histórico do (em R\$)	Crédito/ Débito
5/12/2007	177.408,27	D
27/2/2008	177.408,27	D
29/12/2008	9.775,41	C

92.2.1.3. **Valor do débito atualizado até 6/11/2019:** R\$ 662.195,91 (Demonstrativo à peça 68);

92.2.1.4. **Responsáveis solidários:**

92.2.1.4.1. **Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (CPF: 054.664.153-91)**, ex-Prefeito municipal de Parnarama/MA na gestão 2005-2008, signatário do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974)

92.2.1.4.1.1. **Conduta:** contratar empresa “fantasma” ou “de fachada” (Construtora Góes Incorporação Ltda.), caracterizada por:

- a) sede em endereço inexistente ou não localizado;
- b) inexistência de porte físico para executar os objetos das contratações;
- c) ausência de quadro funcional registrado;

- d) falta de registros de empregados nos cadastros específicos (Rais);
- e) ausência de recolhimentos previdenciários/FGTS no período (GFIP); e
- f) emissão de notas fiscais “frias”.

92.2.1.4.1.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas e os recursos recebidos no âmbito do contrato de repasse, por presunção de impossibilidade material de que a empresa contratada pudesse ter executado a obra, resultando em presunção de dano ao erário.

92.2.1.4.1.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível do responsável conduta diversa daquela que foi adotada, qual seja, licitar e contratar empresa idônea e atuante no mercado da construção civil, fiscalizar a execução da obra e realizar os pagamentos de forma a demonstrar inequivocamente o nexo de causalidade entre os recursos federais e as despesas com a referida obra.

92.2.1.4.2. **Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33)**, empresa contratada signatária do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974) do município de Parnarama/MA (aberta em 20/8/1991 e tornada inapta junto à RFB em 7/12/2018):

92.2.1.4.2.1. Conduta: receber integralmente o valor referente à perfuração de três poços artesianos nos Projetos de Assentamento (PAs) de Mendes, São José e Brejo de S. Félix, no município de Parnarama/MA, repassados por força do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), enquanto há evidências de inexecução da obra pela referida empresa ante a emissão de notas fiscais “frias” e a apresentação de boletins de medição assumindo execução de serviços para os quais não detinha condições físicas, materiais e laborais para o porte econômico exigido (dada a inexistência de sede e de empregados registrados na empresa no período de vigência do ajuste, que corroboram seu porte incompatível e inoperância técnica);

92.2.1.4.2.2. Nexo de causalidade: a participação da empresa “fantasma/de fachada” propiciou o recebimento de pagamentos indevidos efetuados por serviços não executados, restando inapta a demonstrar o nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos repassados, redundando em presunção de impossibilidade material de ter executado a obra e, conseqüentemente, em prejuízo ao Erário;

92.2.1.4.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que a empresa, por meio de seus responsáveis, tinha consciência da ilicitude de suas condutas; eram exigíveis da empresa, por meio de seus responsáveis, condutas diversas daquelas que foram adotadas, quais sejam, abster-se de se oferecer à contratação para a qual não detinha porte compatível e operacional, deixando de receber recursos para execução de obras sem ter funcionários contratados em seu quadro, não apresentando boletins de medição de serviços que não poderia executar, não emitindo notas fiscais para esses serviços, uma vez estando sem condições físicas, materiais e laborais para levar a cabo a execução do objeto, bem como abster-se de receber pagamentos por serviços em relação aos quais há evidências fortíssimas de que não foram por ela executados;

92.2.1.4.3. **Sr. João Batista Magalhães (CPF 625.451.913-53)**, sócio-administrador da empresa contratada signatária do Convênio CRT 7.000/2007 do município de Parnarama/MA (de 15/5/2003 a 7/12/2018, quando a empresa se tornou inapta junto à RFB):

92.2.1.4.3.1. Conduta: receber integralmente o valor referente à perfuração de três poços artesianos nos Projetos de Assentamento (PAs) de Mendes, São José e Brejo de S. Félix, no município de Parnarama/MA, repassados por força do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), enquanto há

evidências de inexecução da obra pela empresa contratada, pela qual é responsável, ante a emissão de notas fiscais “frias” e a apresentação de boletins de medição assumindo execução de serviços para os quais não detinha condições físicas, materiais e laborais para o porte econômico exigido (dada a inexistência de sede e de empregados registrados na empresa no período de vigência do ajuste, que corroboram seu porte incompatível e inoperância técnica);

92.2.1.4.3.2. Nexo de causalidade: a participação da empresa “fantasma/de fachada”, da qual era representante legal, propiciou o recebimento de pagamentos indevidos efetuados por serviços não executados, restando inapta a demonstrar o nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos repassados, redundando em presunção de impossibilidade material de ter executado a obra e, conseqüentemente, em prejuízo ao Erário;

92.2.1.4.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de suas condutas; eram exigíveis do responsável, condutas diversas daquelas que foram adotadas, quais sejam, abster-se de se oferecer à contratação para a qual não detinha porte compatível e operacional, deixando de receber recursos para execução de obras sem ter funcionários contratados em seu quadro, não apresentando boletins de medição de serviços que não poderia executar, não emitindo notas fiscais para esses serviços, uma vez que sua empresa não estava em condições físicas, materiais e laborais para levar a cabo a execução do objeto, bem como se abster de receber pagamentos por serviços em relação aos quais há evidências fortíssimas de que não foram por ela executados;

92.2.1.4.4. **Sr. Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF 094.145.765-68)**, sócio-administrador da empresa contratada signatária do Convênio CRT 7.000/2007 do município de Parnarama/MA (de 20/8/1991 a 7/12/2018, quando a empresa se tornou inapta junto à RFB):

92.2.1.4.4.1. Conduta: receber integralmente o valor referente à perfuração de três poços artesianos nos Projetos de Assentamento (PAs) de Mendes, São José e Brejo de S. Félix, no município de Parnarama/MA, repassados por força do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), enquanto há evidências de inexecução da obra pela empresa contratada, pela qual é responsável, ante a emissão de notas fiscais “frias” e a apresentação de boletins de medição assumindo execução de serviços para os quais não detinha condições físicas, materiais e laborais para o porte econômico exigido (dada a inexistência de sede e de empregados registrados na empresa no período de vigência do ajuste, que corroboram seu porte incompatível e inoperância técnica);

92.2.1.4.4.2. Nexo de causalidade: a participação da empresa “fantasma/de fachada”, da qual era representante legal, propiciou o recebimento de pagamentos indevidos efetuados por serviços não executados, restando inapta a demonstrar o nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos repassados, redundando em presunção de impossibilidade material de ter executado a obra e, conseqüentemente, em prejuízo ao Erário;

92.2.1.4.4.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de suas condutas; eram exigíveis do responsável, condutas diversas daquelas que foram adotadas, quais sejam, abster-se de se oferecer à contratação para a qual não detinha porte compatível e operacional, deixando de receber recursos para execução de obras sem ter funcionários contratados em seu quadro, não apresentando boletins de medição de serviços que não poderia executar, não emitindo notas fiscais para esses serviços, uma vez que sua empresa não estava em condições físicas, materiais e laborais para levar a cabo a execução do objeto, bem como se abster de receber pagamentos por serviços em relação aos quais há evidências fortíssimas de que não foram por ela executados;

93. Informar aos responsáveis que, caso venham 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.



94. Esclarecer aos responsáveis, 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 saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas.

95. Encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa.

96. Esclarecer aos responsáveis, 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 implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

Secex-TCE, em 6 de novembro de 2019.

(Assinado eletronicamente)

Adriano de Sousa Maltarollo

AUFC – matr. 3391-0



Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados no Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), celebrado entre o Incra SR(12)MA e o município de Parnarama/MA, devido à ausência de nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos federais, resultando em prejuízo ao erário decorrente da impugnação total de despesas, ante a contratação de empresa “fantasma” ou “de fachada” (Construtora Góes Incorporação Ltda.) caracterizada por: a) sede em endereço inexistente ou não localizado; b) inexistência de porte físico para executar os objetos das contratações; c) ausência de quadro funcional registrado; d) falta de registros de empregados nos cadastros específicos (Rais); e) ausência de recolhimentos previdenciários/FGTS no período (GFIP); e f) emissão de notas fiscais “frias”.	Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (CPF: 054.664.153-91) – gestão 2005-2008	contratar empresa “fantasma” ou “de fachada” (Construtora Góes Incorporação Ltda.), caracterizada por: a) sede em endereço inexistente ou não localizado; b) inexistência de porte físico para executar os objetos das contratações; c) ausência de quadro funcional registrado; d) falta de registros de empregados nos cadastros específicos (Rais); e) ausência de recolhimentos previdenciários/FGTS no período (GFIP); e f) emissão de notas fiscais “frias”.	a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas e os recursos recebidos no âmbito do contrato de repasse, por presunção de impossibilidade material de que a empresa contratada pudesse ter executado a obra, resultando em presunção de dano ao erário.	não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível do responsável conduta diversa daquela que foi adotada, qual seja, licitar e contratar empresa idônea e atuante no mercado da construção civil, fiscalizar a execução da obra e realizar os pagamentos de forma a demonstrar inequivocamente o nexo de causalidade entre os recursos federais e as despesas com a referida obra..
	Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33);	receber integralmente o valor referente à perfuração de três poços artesanais nos Projetos de Assentamento (PAs) de Mendes, São José e Brejo de S. Félix, no município de Parnarama/MA, repassados por força do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), enquanto há evidências de inexecução da obra pela referida empresa ante a emissão de notas fiscais “frias” e a apresentação de boletins de medição assumindo execução de serviços para os quais não detinha condições físicas, materiais e laborais para o porte econômico exigido (dada a inexistência de sede e de empregados registrados na empresa no período de vigência do ajuste, que corroboram seu porte incompatível e inoperância técnica)	a participação da empresa “fantasma/de fachada” propiciou o recebimento de pagamentos indevidos efetuados por serviços não executados, restando inapta a demonstrar o nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos repassados, redundando em prejuízo ao Erário;	não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que a empresa, por meio de seus responsáveis, tinha consciência da ilicitude de suas condutas; eram exigíveis da empresa, por meio de seus responsáveis, condutas diversas daquelas que foram adotadas, quais sejam, abster-se de se oferecer à contratação para a qual não detinha porte compatível e operacional, deixando de receber recursos para execução de obras sem ter funcionários contratados em seu quadro, não apresentando boletins de medição de serviços que não poderia executar, não emitindo notas fiscais para esses serviços, uma vez estando sem condições físicas, materiais e laborais para levar a cabo a execução do objeto;
	João Batista Magalhães (CPF: 625.451.913-53); Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF: 094.145.765-68)	receber integralmente o valor referente à perfuração de três poços artesanais nos Projetos de Assentamento (PAs) de Mendes, São José e Brejo de S. Félix, no município de Parnarama/MA, repassados por força do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), enquanto há evidências de inexecução da obra pela empresa contratada, pela qual é responsável, ante a emissão de notas fiscais “frias” e a apresentação de boletins de medição assumindo execução de serviços para os quais não detinha condições físicas, materiais e laborais para o porte econômico exigido (dada a inexistência de sede e de empregados registrados na empresa no período de vigência do ajuste, que corroboram seu porte incompatível e inoperância técnica);	a participação da empresa “fantasma/de fachada”, da qual era representante legal, propiciou o recebimento de pagamentos indevidos efetuados por serviços não executados, restando inapta a demonstrar o nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos repassados, redundando em presunção de impossibilidade material de ter executado a obra e, consequentemente, em prejuízo ao Erário	não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de suas condutas; eram exigíveis do responsável, condutas diversas daquelas que foram adotadas, quais sejam, abster-se de se oferecer à contratação para a qual não detinha porte compatível e operacional, deixando de receber recursos para execução de obras sem ter funcionários contratados em seu quadro, não apresentando boletins de medição de serviços que não poderia executar, não emitindo notas fiscais para esses serviços, uma vez que sua empresa não estava em condições físicas, materiais e laborais para levar a cabo a execução do objeto, bem como se abster de receber pagamentos por serviços em relação aos quais há evidências fortíssimas de que não foram por ela executados;