

GRUPO II – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 041.342/2018-6

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Parnarama - MA

Responsáveis: Construtora Góes Incorporação Ltda. (63.445.688/0001-33); Eliezer de Araujo Goes Santiago (094.145.765-68); Joao Batista Magalhaes (625.451.913-53); Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (054.664.153-91).

Interessado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (00.375.972/0001-60).

Representação legal: Marcio Venicius Silva Melo (OAB-PI 2687), representando Raimundo Silva Rodrigues da Silveira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO TOTAL. CITAÇÃO. PRESCRIÇÃO. RESOLUÇÃO 344/2022. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução elaborada por Auditora lotada na então Secex-TCE (peça 111), anuída pelos dirigentes da unidade (peças 112-113), bem como Parecer divergente do MP/TCU (peça 114):

“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).

13. Por meio da nova instrução técnica anexada à peça 69, as novas informações apresentadas pelo INCRA foram analisadas em conjunto com relatório de fiscalização, realizada por este Tribunal, e outras tomadas de contas especiais autuadas em decorrência daquele relatório, envolvendo, como responsável, a mesma empresa indicada nestes autos, a Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33).

14. Tanto o Relatório de Fiscalização (TC 003.723/2021-7, peça 65), quanto as tomadas de contas especiais citadas naquela oportunidade, abrangeram a análise de convênios e contratos de repasse firmados entre a União e o Município de Barra do Corda/MA, no período de 2005 a 2010, resultando nos achados, dentre outros, de fraudes em procedimentos licitatórios.

15. No caso da empresa citada, foram destacados os seguintes fatos apurados na fiscalização, que indicariam a situação da empresa como de “fachada”:

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);

16. Em vista de tal situação da empresa apurada naqueles autos, fatos estes que identificariam a empresa como “fantasma”, a instrução técnica, inobstante a constatação de execução parcial da obra, concluiu pela necessidade de imputação de débito pelo valor total repassado, inserindo como responsáveis o então prefeito, Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira, e a referida empresa, ante a alegada impossibilidade de confirmar o nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos federais repassados, vez que as notas fiscais emitidas não poderiam ser consideradas hábeis para atestar tal execução.

17. Com relação ao tempo transcorrido desde as ocorrências, tendo em vista as questões que envolvem a prescrição da pretensão punitiva e a prescritibilidade do débito, as citações foram assim justificadas pela unidade técnica:

18. 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”.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

18. Deste modo, assim foram propostas a citações, acatadas pelos dirigentes da unidade técnica (peças 70 e 71):

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 (Incra), 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. Nexó de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexó 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 nexó 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, consequentemente, 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, consequentemente, 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. Nexos 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, consequentemente, 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.

19. Por meio do Acórdão nº 9757/2020, a 1ª Câmara deste Tribunal acatou a proposta do Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcante, autorizando as citações nos termos propostos, além da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Construtora Góes Incorporação Ltda., para a inclusão, na relação processual, como responsáveis solidários, dos seus sócios administradores, Srs. João Batista Magalhães e Eliezer de Araújo Góes Santiago (peça 72).

20. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 47), foram efetuadas citações dos responsáveis, nos moldes adiante:

Ofício	Data da expedição	Peça	Destinatário	Origem do endereço	Data Ciência	Peça Ciência	Peça da Resposta
Edital 1911/2020-Secomp-4	21/12/2020	92	João Batista Magalhães	Receita Federal	22/12/2020	94	Não houve
Edital 1912/2020-Secomp-4	21/12/2020	93	Construtora Góes Incorporação Ltda	Receita Federal	22/12/2020	95	Não houve
Ofício 55130/2020-Secomp-4	13/10/2020	83	Raimundo Rodrigues da Silva	Receita Federal	Não procurado	Não houve	Não houve
Ofício 65510/2020-Secomp-4	08/01/2021	98	Eliezer de Araújo Góes Santiago	Receita Federal	20/01/2021	100	Não houve
Ofício 65515/2020-Secomp-4	08/01/2021	99	Construtora Góes Incorporação Ltda	Receita Federal	20/01/2021	101	Não houve
Ofício 72154/2020-	08/01/2021	97	Raimundo Rodrigues da Silva	Receita Federal	Não procurado	Não houve	Não houve

Ofício	Data da expedição	Peça	Destinatário	Origem do endereço	Data Ciência	Peça Ciência	Peça da Resposta
Secomp-4			Silveira				
Ofício 25646/2021-Secomp-4	04/06/2021	104	Raimundo Silva da Rodrigues Silveira	Renach	25/06/2021	105	108
Ofício 52260/2020-Secomp-4	30/09/2020	81	Construtora Góes Incorporação Ltda	Receita Federal	Número inexistente	Não houve	Não houve
Ofício 52261/2020-Secomp-4	30/09/2020	79	Joao Batista Magalhaes	Receita Federal	Endereço Insuficiente	Não houve	Não houve
Ofício 52262/2020-Secomp-4	30/09/2020	80	Eliezer de Araujo Goes Santiago	Receita Federal	Outros	Não houve	Não houve

21. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peças 109 e 110), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

22. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis João Batista Guimarães, Eliezer de Araújo Góes Santiago e Construtora Góes Incorporação l.tda. permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, enquanto o Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira apresentou as suas alegações de defesa à peça 108.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

23. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

24. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

25. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz).

26. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia dos Srs. João Batista Guimarães e Eliezer de Araújo Góes Santiago e da Construtora Góes Incorporação Ltda.

27. No caso vertente, a citação dos responsáveis se deu em endereços provenientes da base de CPFs e CNPJs da Receita Federal e do Registro Nacional de Condutores Habilitados. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada no caso da Construtora Góes Incorporação Ltda. e do Sr. Eliezer de Araújo Góes Santiago, seu representante legal, conforme detalhado no item

20 acima. Quanto ao Sr. João Batista Magalhães, em vista da incompletude do único endereço identificado (peças 77, 79 e 85), foi realizada a citação por meio de Edital (peças 92 e 94), o mesmo acontecendo com a empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. (peças 93 e 95).

28. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carregada.

29. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

30. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

31. No entanto, como visto no histórico, tais responsáveis não foram notificados na fase interna da TCE, não havendo defesa a ser analisada.

32. De qualquer modo, é importante destacar que as alegações de defesa apresentadas pelo outro responsável solidário, Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira, poderão ser aproveitadas em favor destes responsáveis, se for o caso.

Alegações de defesa do Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (Peça 108)

33. Argumentos

33.1. o responsável não foi citado em momento algum para apresentar alegações de defesa e/ou recolher valores pelo INCRA, durante todo o trâmite do processo naquela autarquia (peça 108, p.3/4);

33.2. a prescrição da pretensão punitiva do TCU, tendo em vista o decidido no âmbito do Acórdão 1.441/2016-Plenário, que adotou o prazo geral de prescrição de 10 anos após a irregularidade, bem como o previsto na própria IN/TCU nº 71, de 2012, em seus arts. 6º, inciso II, e 19, a qual estipulou o prazo limite de 10 (dez) anos entre a provável ocorrência e a 1ª notificação dos responsáveis como parâmetro para a instauração de tomada de contas especial, uma vez que já teriam transcorrido 13 anos e 6 meses desde o fato gerador, considerado pela unidade técnica como 5/12/2007, data do primeiro repasse dos recursos (peça 108, p. 4/70);

33.3. a notificação do responsável pelo órgão conveniente realizada em 5/10/2017 por meio de edital (peça 22, p.130) deve ser considerada nula, uma vez que o Aviso de Recebimento relativo à notificação efetivada retornara com a informação de “Não Procurado” (peça 22, p. 4), fato que não justificaria, desde logo, a realização de citação por edital, medida essa a ser adotada de forma excepcional, e também pelo fato de que mora no mesmo endereço há mais de 40 anos, na zona urbana do município, inclusive cadastrado no Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, no exercício de seu sexto mandato como prefeito (peça 108, p. 7/13);

33.4. o objeto do convênio foi executado, beneficiando a população nos povoados do município de Parnarama/MA, conforme comprovaria a vistoria técnica realizada, a qual demonstraria a correção de todas as divergências antes apontadas (peça 108., p. 13/14);

33.5. a licitação foi realizada sob a responsabilidade de comissão permanente de licitação, sagrando-se vencedora a empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. (peça 108, p.13/14);

33.6. os documentos acostados aos autos, como notas de empenho em favor da construtora, boletins de medição dos serviços executados, notas fiscais, recibos e extratos bancários, bem como o pagamento por meio de cheques, comprovariam a necessária relação entre os recursos repassados e a execução do objeto do convênio, descaracterizando o débito (peça 108, p. 14/150);

33.7. a Prefeitura Municipal não tinha responsabilidade pelos encargos trabalhistas, fiscais, comerciais ou previdenciários da execução do contrato, ou de manter arquivos com tal documentação, vez que sequer tem acesso por meio da Receita Federal ante o sigilo de tais dados, ou seja, não teria como saber se os empregados da empresa eram cadastrados ou não nos órgãos governamentais (peça 108, p. 15);

33.8. o responsável não tinha conhecimento das suspeitas de irregularidades envolvendo a empresa, a qual teria apresentado toda a documentação pertinente no procedimento licitatório e concluído a obra, conforme previsto (peça 108, p. 16);

33.9. a inexistência nos autos de provas da má fé do responsável, que somente homologou a licitação e efetivou os pagamentos de forma regular, tendo em vista que ante uma infinidade de atribuições, não teria condições de investigar a regularidade de cada uma das empresas participantes de uma licitação, até porque também tais atribuições são delegadas a servidores do município (peça 108, p.16);

33.10. a prova de que o ex-prefeito jamais agiu de má fé seria a abertura imediata de sindicância para apurar indício de falsificação de publicação de extrato da licitação no Diário Oficial do Estado, com posterior determinação de representação criminal contra o ex-funcionário para apuração do suposto ilícito (peça 108, p. 17/180);

33.11. a necessidade de análise dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no âmbito dessa tomada de contas especial (peça 108, p. 18/19); e

33.12. por fim, a defesa requer o julgamento pela improcedência desta tomada de contas especial e “protesta por todos os meios de provas em direito admitido, tais como juntada posterior de documentos, perícias, depoimentos pessoais.

34. Análise

34.1. De início, cabe registrar que alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira devem ser parcialmente rejeitadas, pois não lograram afastar a integralidade do débito quantificado em relação à execução do objeto conveniado, conforme será visto a seguir.

34.2. Quanto ao argumento de que não foi citado para recolher valores de débito apurado (item 33.1), de fato, a notificação correspondente realizada pelo órgão concedente foi devolvida pelos Correios, com Aviso de Recebimento com alerta de “Não procurado” (peça 22, p.4), razão pela qual a sua notificação foi realizada por meio de edital, datado de 5/10/2017 (peça 22, p. 11).

34.3. No que se refere ao argumento acerca da nulidade dessa notificação por edital ante o fato de que mora no mesmo endereço há mais de 40 anos e que a simples devolução do Aviso de Recebimento com o carimbo de “Não procurado” não permitiria a adoção, desde logo, sem qualquer nova providência, da notificação por edital, prejudicial à ampla defesa (item 33.3), cabe destacar que, de fato, o endereço do responsável considerado naquela notificação permanece o mesmo no Sistema CPF da Receita Federal.

34.3.1. No âmbito desta Corte, a citação encaminhada para aquele mesmo endereço também foi devolvida com o carimbo de endereço “Não Procurado” (peças 97 e 102), motivo que ensejou novas buscas que resultaram no endereço indicado pelo Sistema da Carteira Nacional de Habilitação (Renach) à peça 103, em relação ao qual houve a efetiva entrega da citação (peças 104 e 105).

34.3.2. De qualquer modo, inobstante a plausibilidade do argumento da defesa acerca da nulidade da notificação realizada por edital em 2017, deve ser registrado que tal fato não alteraria o prosseguimento dos presentes autos uma vez que já foi considerado na instrução técnica anexada à peça 69, argumento este acolhido por este Tribunal (peça 72), o transcurso de mais de 10 anos entre o fato gerador da irregularidade considerada, qual seja, 5/12/2007, data do primeiro repasse de recursos, e a citação que seria realizada por este Tribunal, tendo em vista a imprescritibilidade do débito, fator que alcança todos os responsáveis relacionados (item 17 acima).

34.4. No tocante à alegada prescrição da pretensão punitiva do TCU (item 33.2), de fato ocorreu, ante o transcurso de mais de 10 anos entre a ocorrência irregular (em 2007), e a citação dos responsáveis, autorizada por esta Corte em 15/9/2020, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário (peça 72)., fato esse que não se confunde com a ação para o ressarcimento do débito, que é imprescritível.

34.5. Já no que se refere à alegada execução da obra, em benefício da população local (item 33.4), cabem os argumentos a seguir.

34.5.1. Com efeito, de acordo com o último Relatório de Vistoria Técnica realizada em setembro/2010 (peça 23, p. 10/12), a obra teria sido executada de forma parcial, no percentual de 84,02%, com aproveitamento da parte construída, com necessidade de devolução ao Erário de R\$ 56.714,69.

34.5.2. Esse débito foi posteriormente alterado para R\$ 195.620,25, ante a inclusão de R\$ 122,55, relativo a tarifas bancárias, R\$ 131.210,60, relativo a pagamentos efetivados em data posterior à vigência da avença, e R\$ 7.572,41, relativo a saldo não devolvido (peça 56), valor este considerado no âmbito da tomada de contas especial.

34.5.3. Como visto na instrução técnica anterior, o montante do débito foi novamente alterado para o valor total repassado pelo INCRA, qual seja R\$ 354.816,54 (com exclusão do saldo devolvido (R\$ 9.775,41), tendo em vista as dúvidas levantadas quanto a real execução da obra pela empresa contratada, a Construtora Góes Incorporação Ltda., ante as ocorrências a ela imputadas no âmbito do TC 003.723/2021-7 (peça 65).

34.5.4. Tal TC tratou de fiscalização realizada no Município de Barra do Corda/MA por equipe deste Tribunal abrangendo convênios e contratos de repasse firmados no período de 2005 a 2010, evidenciando, em relação à empresa Construtora Góes Incorporação Ltda., em especial, a inexistência de sede no endereço indicado e de falta de registro de empregados no período, fatores que indicariam que essa empresa seria de fachada (item 15 acima).

34.5.5. No âmbito daquele processo restou definido que os indícios de ausência de nexo de causalidade e de autuação de empresas de fachada, com respectivo dano ao Erário, seriam analisados no âmbito de cada tomada de contas especial a ser instaurada (Acórdão 936/2016-Plenário).

34.5.6. A esse respeito, importa registrar que no âmbito do TC 041.341/2018-0, tomada de contas especial autuada em decorrência daquela fiscalização, relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcante, foi analisada a contratação da referida empresa e as questões abrangendo a possibilidade de ter atuado como empresa de fachada.

34.5.7. Naqueles autos, após detalhado exame da matéria, foi constatada a execução integral do

objeto do convênio pela própria empresa, ante as fiscalizações da execução física realizadas, analisadas em conjunto com a documentação financeira anexada, não havendo qualquer indício de que as obras teriam sido realizadas por terceiros ou por servidores da prefeitura, como aventado pela equipe de fiscalização.

34.5.8. Assim, no âmbito daqueles autos, as irregularidades concernentes à ausência de endereço confirmado e falta de registro de empregados foram comunicadas à Receita Federal, órgão competente para fiscalização dessa matéria, ante a confirmação de que tal entidade fora constituída sob a forma de Microempresa, segundo dados obtidos junto à própria Receita Federal, possivelmente usufruindo de benefícios fiscais de forma indevida, seja pela assinatura de contrato em valor superior ao limite máximo de faturamento bruto permitido àquela categoria (o valor contratado para o período de 150 dias naquele caso concreto foi de R\$ 1.799.141,94, enquanto o limite anual de faturamento era R\$ 360.000,00), seja pelo aparente não registro de empregados em virtude da limitação quantitativa prevista para este tipo de entidade empresarial.

34.5.9. Desse modo, nestes autos também será realizada a análise da execução física da obra, em conjunto com a documentação financeira apresentada de forma a definir ou não a regularidade dessa execução pela empresa Construtora Góes Incorporação Ltda.

34.5.10. Quanto à execução física, foi possível verificar a realização de vistoria técnica pelo INCRA ainda durante a vigência da avença, em maio/2008 (peça 23, p. 1-2), e também em dezembro/2008 (peça 23, p.3/9), sem qualquer questionamento quanto aos responsáveis pela execução, sendo possível a conclusão de que se tratava da própria empresa contratada, a Construtora Góes Incorporação Ltda., conforme constava, inclusive, das placas das obras existentes nos projetos de assentamentos beneficiados.

34.5.11. No entanto, não é possível afastar o débito relativo à execução física, uma vez que a vistoria técnica final, realizada em 2010, concluiu pela execução parcial no montante de 84,02% da obra prevista, resultando na necessidade de recolhimento aos cofres da autarquia do valor de R\$ 56.714,69, conforme cálculo efetivado à peça 23, p. 12.

34.5.12. No tocante à execução financeira, foram anexados aos autos os documentos fiscais (notas fiscais, com referência ao convênio, peça 19), a relação de pagamentos (peça 21), incluindo pagamentos de GPS (INSS) e DAM (ISS) identificados nas notas fiscais, e extratos bancários (peça 18), com valores e datas correspondentes entre si.

34.5.13. Por meio da Análise da Prestação de Contas Final, datada de 20/5/2011 (peça 55), o analista do INCRA listou como débitos a serem recolhidos pela entidade, conforme já relatado acima, o valor relativo a tarifas bancárias (R\$ 122,55), a pagamentos efetivados em data posterior à vigência (R\$ 131.210,60), além do montante relativo à execução parcial do objeto (R\$ 56.714,69), no valor total de R\$ 188.047,84,.

34.5.14. Além destes débitos, o parecer contábil anexado à peça 56 acrescentou o valor de R\$ 7.572,41, relativo ao saldo na conta-corrente, posteriormente excluído pelo próprio INCRA (peça 51), ante a sua devolução (peça 60).

34.5.15. Desse modo, considerando que a execução da obra foi realizada pela própria contratada, ante a ausência de elementos nos autos que infirmem este fato, restaria como débito o valor de R\$ 188.047,84, que inclui o valor não utilizado na obra, as tarifas bancárias e os pagamentos efetivados fora da vigência da avença.

34.5.16. No caso das tarifas bancárias (R\$ 122,55), este Tribunal tem decidido que não devem ser imputadas como débito ao conveniente, pois inerente à prestação do serviço bancário, de utilização obrigatória por aquele partícipe, a exemplo do decidido por meio do Acórdão 9937/2021-Segunda Câmara.

34.5.17. Já no que pertine às despesas realizadas fora do período de vigência (R\$ 131.210,60), este Tribunal também tem o entendimento de que poderão ser excluídas do débito caso comprovado o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas executadas (Acórdãos 5674/2015- 2ª Câmara, 405/2021-Plenário e 5750/2016-1ª Câmara), caso dos presentes autos: segundo justificativas apresentadas (peça 16, p.6), a empresa somente teria concluído as parcelas após o término da vigência do convênio, motivo pelo qual recebeu o pagamento respectivo somente em 28/8/2008, cerca de 2 (dois) meses após o término da vigência, com a apresentação da nota fiscal (peça 19) e respectivos pagamentos constante do extrato bancário relativo à conta específica do convênio (peça 18, p , p.).

34.5.18. Assim, deveria ser mantido efetivamente como valor a ser ressarcido ao INCRA o montante de R\$ 56.714,69, relativo à inexecução parcial da obra (item 34.5.1. acima), com a exclusão dos demais itens.

34.5.19. A respeito, cabe registrar a necessidade de realização de nova citação dos responsáveis para apresentação das alegações de defesa ou recolhimento do novo valor apontado uma vez que eles não foram ouvidos acerca dessa inexecução parcial.

34.5.20. No entanto, não seria pertinente a realização desta nova citação agora, após decorridos mais de 13 anos do fato irregular (28/8/2008, data do último pagamento irregular efetivado), ante o evidente prejuízo ao contraditório e à ampla defesa por parte dos responsáveis.

34.5.21. Como visto acima, a empresa e respectivos sócios não foram notificados na fase interna da tomada de conas especial (item 17 acima), enquanto a notificação por edital do Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira em 2017 não teve a sua validade confirmada (item 34.3.2 acima).

34.5.22. Com efeito, esta questão do extenso prazo decorrido desde a ocorrência foi sopesado nos autos, em conjunto com a imprescritibilidade das ações de cobrança, nos molde a seguir (item 17 acima):

22. 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.

23. 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.

34.5.23. Como visto, inobstante o tempo decorrido, a citação foi proposta e autorizada em virtude da gravidade das irregularidades apontadas, que apontavam suposta fraude na contratação e execução da obra, fato não comprovado com os elementos que constam dos autos.

34.5.24. Desse modo, mostra-se impertinente a realização da citação neste momento processual, sendo devido o arquivamento destes autos por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, ante o disposto no art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU nº 71, de 2012, e art.212, do Regimento Interno/TCU.

34.5.25. Com relação às ocorrências envolvendo a regularidade fiscal da empresa, não cabe mais providências pois a Receita Federal já foi comunicada a respeito por meio do Acórdão 8716/2021-1ª

Câmara).

34.6. Deste modo, as demais alegações de defesa apresentadas (itens 33.6 a 33.11) devem ser acolhidas parcialmente, uma vez que reiteram o argumento de efetiva conclusão da obra, fato não observado, além de tentar demonstrar que o prefeito não teria condições de acompanhar em detalhes todas as licitações e fiscalizar a situação fiscal das empresas contratadas, argumento esse que não representa motivo para a alteração do entendimento acima exposto.

34.7. Quanto ao requerimento para juntada posterior de documentos, perícias e depoimentos pessoais (item 33.12), importa esclarecer que a citação é a oportunidade oferecida aos responsáveis para apresentarem as provas que julgarem pertinente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

35. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

36. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 28/8/2008, data do último pagamento efetivado (peça 18, p. 10), e o ato de ordenação da citação ocorreu em 15/9/2020 (peça 72).

CONCLUSÃO

36.1.1. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verificou-se a necessidade de arquivamento destes autos por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, ante o disposto no art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU nº 71, de 2012, e art. 212, do Regimento Interno/TCU, ante o transcurso de mais de 13 anos da ocorrência do fato irregular sem citação válida dos responsáveis, com irreparável dano ao contraditório e à ampla defesa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) O arquivamento destes autos por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, ante o disposto no art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU nº 71, de 2012, e art. 212, do Regimento Interno/TCU; e

b) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e aos responsáveis, para ciência; e

c) informar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;”

2. Adiante o Parecer do MP/TCU (peça 114):

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Maranhão (Incrá/MA), em desfavor do ex-prefeito de Parnarama/MA, Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (gestão 2005-2008), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio CRT/MA 7.000/2007, cujo

objeto foi a perfuração de três poços artesianos nos Projetos de Assentamento de Mendes, São José e Brejo de S. Félix. O tomador das contas imputou ao ex-prefeito o valor de R\$ 195.620,25 (data-base 25/2/2008) por inexecução física da obra e irregularidades envolvendo a execução financeira do convênio (peças 36 e 37).

Já na fase externa da presente TCE, a unidade técnica do TCU identificou discrepância na composição do débito a ser atribuído ao responsável (peça 45, p.3). Com isso, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial do TCU (Secex-TCE) após analisar o conteúdo das diligências feitas pelo TCU ao Incra/MA e analisar a atuação Construtora Góes Incorporação Ltda. em outros processos de TCE, concluiu, preliminarmente, por impugnar todas as despesas realizadas por intermédio do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (R\$ 354.816,54, em valores históricos), conforme síntese contida na última instrução da unidade técnica (peça 111, p.3-4):

“13. Por meio da nova instrução técnica anexada à peça 69, as novas informações apresentadas pelo INCRA foram analisadas em conjunto com relatório de fiscalização, realizada por este Tribunal, e outras tomadas de contas especiais autuadas em decorrência daquele relatório, envolvendo, como responsável, a mesma empresa indicada nestes autos, a Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33).

14. Tanto o Relatório de Fiscalização (TC 003.723/2021-7, peça 65), quanto as tomadas de contas especiais citadas naquela oportunidade, abrangeram a análise de convênios e contratos de repasse firmados entre a União e o Município de Barra do Corda/MA, no período de 2005 a 2010, resultando nos achados, dentre outros, de fraudes em procedimentos licitatórios.

15. No caso da empresa citada, foram destacados os seguintes fatos apurados na fiscalização, que indicariam a situação da empresa como de “fachada”:

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);

16. Em vista de tal situação da empresa apurada naqueles autos, fatos estes que identificariam a empresa como “fantasma”, a instrução técnica, inobstante a constatação de execução parcial da obra, concluiu pela necessidade de imputação de débito pelo valor total repassado, inserindo como

responsáveis o então prefeito, Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira, e a referida empresa, ante a alegada impossibilidade de confirmar o nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos federais repassados, vez que as notas fiscais emitidas não poderiam ser consideradas hábeis para atestar tal execução.” (grifou-se)

Ato contínuo, a Secex-TCE propôs citar, solidariamente com o ex-prefeito municipal, a empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. e seus dois sócios administradores por suposta atuação como empresa de fachada. A citação, autorizada pelo Acórdão n. 9.757/2020 – TCU – 1ª Câmara, de Relatoria de Vossa Excelência, foi feita nos seguintes termos (peça 72):

“9.1. promover, com fundamento no art. 50, caput e § 1º, do Código Civil, a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33), contratada pela prefeitura municipal de Parnarama/MA para execução das obras objeto do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), em razão dos fortes indícios no sentido de ter sido intencionalmente utilizada com desvio de finalidade para a prática de atos ilícitos, para que sejam incluídos na relação processual seus sócios-administradores, João Batista Magalhães (CPF 625.451.913-53) e Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF 094.145.765-68);

9.2. realizar, 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, a citação dos responsáveis a seguir relacionados para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), 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 (a) da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados ao abrigo do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), celebrado entre o Incra SR(12)MA e o município de Parnarama/MA, ante a ausência de demonstração idônea de nexo entre os recursos federais repassados e a efetiva execução do objeto pactuado, e (b) dos indícios de desvio doloso de recursos públicos, mediante a contratação e realização de pagamentos a empresa de fachada (Construtora Góes Incorporação Ltda.), detentora de fortes indícios de inexistência material e de incapacidade efetiva de realização das obras objeto do convênio; com afronta à Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 37, caput, e 70, parágrafo único; ao Decreto-Lei 200/1967, art. 93; à IN-STN 1/1997, arts. 22, caput, 28 a 31; à Norma de Execução Incra 6/2001; à Portaria MDA 140/2001; à Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008, art. 1º, incisos I a V; ao termo do Convênio CRT/MA 7.000/2007, Cláusulas Primeira, Terceira, item II, alíneas “a”, “f”, “i” e “k”, Sexta, Sétima, Décima-Sexta e Décima-Sétima;

9.2.1. Valores originais dos débitos e do crédito, e respectivas datas:

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

(Valor do débito atualizado até 6/11/2019: R\$ 662.195,91)

9.2.2. Responsáveis solidários pela irregularidade descrita (item 9.2.1, retro) e respectivas condutas:

9.2.2.1. 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), por promover a simulação de execução de obra pública, mediante a contratação de empresa de “fachada” (Construtora Góes Incorporação Ltda.), e o desvio de recursos públicos no montante especificado (item 9.2.1., retro), mediante o pagamento por serviços não efetivamente realizados

pela empresa de “fachada” destinatária dos mesmos; e, ainda, pela não apresentação de prestação de contas idôneas da aplicação dos recursos federais repassados;

9.2.2.2. Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33), empresa alegadamente contratada pela prefeitura municipal de Parnarama – MA para execução do objeto do Convênio CRT/MA 7.000/2007 (Siafi 595974), aberta em 20/8/1991 e tornada inapta junto à RFB em 7/12/2018, detentora de fortes indícios de inexistência material e incapacidade efetiva de realização das obras sob exame, pelos fortes indícios no sentido de ter sido utilizada como instrumento no desvio de recursos públicos no montante especificado (item 9.2.1, retro), por meio do recebimento integral, mediante emissão de notas fiscais frias, do valor referente à perfuração de três poços artesianos e instalação das respectivas redes de distribuição de água, nos Projetos de Assentamento (PAs) de Mendes, São José e Brejo de S. Félix, todos no município de Parnarama/MA, por ela não efetivamente executados;

9.2.2.3. João Batista Magalhães (CPF 625.451.913-53), sócio-administrador da empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. contratada pelo município de Parnarama – MA para execução do objeto do Convênio CRT 7.000/2007, por sua participação no desvio de recursos públicos no montante especificado (item 9.2.1, retro), como proprietário e gestor da empresa utilizada como instrumento para realização dos atos ilícitos descritos (item 9.2.2.2, retro);

9.2.2.4. Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF 094.145.765-68), sócio-administrador da empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. contratada pelo município de Parnarama – MA para execução do objeto do Convênio CRT 7.000/2007, por sua participação no desvio de recursos públicos no montante especificado (item 9.2.1, retro), como proprietário e gestor da empresa utilizada como instrumento para realização dos atos ilícitos descritos (item 9.2.2.2, retro);

9.3. Esclarecer aos responsáveis que:

9.3.1. caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

9.3.2. o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004; e

9.3.3. o não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e do art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004.”

No exame de mérito, a unidade técnica do TCU identificou a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, analisou as alegações de defesa do ex-prefeito de Parnarama/MA e caracterizou a revelia da empresa e dos seus sócios-administradores, concluindo, ao final, que o lapso de tempo entre o desembolso dos recursos e a citação válida do Tribunal prejudicou o contraditório e a ampla defesa dos responsáveis no processo e, por isso, popôs o arquivamento da TCE por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, conforme se verifica no exame técnico contido na peça 111, p.13:

“34.5. Já no que se refere à alegada execução da obra, em benefício da população local (item 33.4), cabem os argumentos a seguir.

34.5.1. Com efeito, de acordo com o último Relatório de Vistoria Técnica realizada em setembro/2010 (peça 23, p. 10/12), a obra teria sido executada de forma parcial, no percentual de 84,02%, com aproveitamento da parte construída, com necessidade de devolução ao Erário de R\$ 56.714,69.

34.5.2. Esse débito foi posteriormente alterado para R\$ 195.620,25, ante a inclusão de R\$ 122,55, relativo a tarifas bancárias, R\$ 131.210,60, relativo a pagamentos efetivados em data posterior à

vigência da avença, e R\$ 7.572,41, relativo a saldo não devolvido (peça 56), valor este considerado no âmbito da tomada de contas especial.

34.5.3. Como visto na instrução técnica anterior, o montante do débito foi novamente alterado para o valor total repassado pelo INCRA, qual seja R\$ 354.816,54 (com exclusão do saldo devolvido (R\$ 9.775,41), tendo em vista as dúvidas levantadas quanto a real execução da obra pela empresa contratada, a Construtora Góes Incorporação Ltda., ante as ocorrências a ela imputadas no âmbito do TC 003.723/2021-7 (peça 65).

34.5.4. Tal TC tratou de fiscalização realizada no Município de Barra do Corda/MA por equipe deste Tribunal abrangendo convênios e contratos de repasse firmados no período de 2005 a 2010, evidenciando, em relação à empresa Construtora Góes Incorporação Ltda., em especial, a inexistência de sede no endereço indicado e de falta de registro de empregados no período, fatores que indicariam que essa empresa seria de fachada (item 15 acima).

34.5.5. No âmbito daquele processo restou definido que os indícios de ausência de nexo de causalidade e de autuação de empresas de fachada, com respectivo dano ao Erário, seriam analisados no âmbito de cada tomada de contas especial a ser instaurada (Acórdão 936/2016-Plenário).

34.5.6. A esse respeito, importa registrar que no âmbito do TC 041.341/2018-0, tomada de contas especial autuada em decorrência daquela fiscalização, relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcante, foi analisada a contratação da referida empresa e as questões abrangendo a possibilidade de ter atuado como empresa de fachada.

34.5.7. Naqueles autos, após detalhado exame da matéria, foi constatada a execução integral do objeto do convênio pela própria empresa, ante as fiscalizações da execução física realizadas, analisadas em conjunto com a documentação financeira anexada, não havendo qualquer indício de que as obras teriam sido realizadas por terceiros ou por servidores da prefeitura, como aventado pela equipe de fiscalização.

34.5.8. Assim, no âmbito daqueles autos, as irregularidades concernentes à ausência de endereço confirmado e falta de registro de empregados foram comunicadas à Receita Federal, órgão competente para fiscalização dessa matéria, ante a confirmação de que tal entidade fora constituída sob a forma de Microempresa, segundo dados obtidos junto à própria Receita Federal, possivelmente usufruindo de benefícios fiscais de forma indevida, seja pela assinatura de contrato em valor superior ao limite máximo de faturamento bruto permitido àquela categoria (o valor contratado para o período de 150 dias naquele caso concreto foi de R\$ 1.799.141,94, enquanto o limite anual de faturamento era R\$ 360.000,00), seja pelo aparente não registro de empregados em virtude da limitação quantitativa prevista para este tipo de entidade empresarial.

34.5.9. Desse modo, nestes autos também será realizada a análise da execução física da obra, em conjunto com a documentação financeira apresentada de forma a definir ou não a regularidade dessa execução pela empresa Construtora Góes Incorporação Ltda.

34.5.10. Quanto à execução física, foi possível verificar a realização de vistoria técnica pelo INCRA ainda durante a vigência da avença, em maio/2008 (peça 23, p. 1-2), e também em dezembro/2008 (peça 23, p.3/9), sem qualquer questionamento quanto aos responsáveis pela execução, sendo possível a conclusão de que se tratava da própria empresa contratada, a Construtora Góes Incorporação Ltda., conforme constava, inclusive, das placas das obras existentes nos projetos de assentamentos beneficiados.

34.5.11. No entanto, não é possível afastar o débito relativo à execução física, uma vez que a vistoria técnica final, realizada em 2010, concluiu pela execução parcial no montante de 84,02% da obra prevista, resultando na necessidade de recolhimento aos cofres da autarquia do valor de R\$

56.714,69, conforme cálculo efetivado à peça 23, p. 12.

34.5.12. No tocante à execução financeira, foram anexados aos autos os documentos fiscais (notas fiscais, com referência ao convênio, peça 19), a relação de pagamentos (peça 21), incluindo pagamentos de GPS (INSS) e DAM (ISS) identificados nas notas fiscais, e extratos bancários (peça 18), com valores e datas correspondentes entre si.

34.5.13. Por meio da Análise da Prestação de Contas Final, datada de 20/5/2011 (peça 55), o analista do INCRA listou como débitos a serem recolhidos pela entidade, conforme já relatado acima, o valor relativo a tarifas bancárias (R\$ 122,55), a pagamentos efetivados em data posterior à vigência (R\$ 131.210,60), além do montante relativo à execução parcial do objeto (R\$ 56.714,69), no valor total de R\$ 188.047,84,.

34.5.14. Além destes débitos, o parecer contábil anexado à peça 56 acrescentou o valor de R\$ 7.572,41, relativo ao saldo na conta-corrente, posteriormente excluído pelo próprio INCRA (peça 51), ante a sua devolução (peça 60).

34.5.15. Desse modo, considerando que a execução da obra foi realizada pela própria contratada, ante a ausência de elementos nos autos que infirmem este fato, restaria como débito o valor de R\$ 188.047,84, que inclui o valor não utilizado na obra, as tarifas bancárias e os pagamentos efetivados fora da vigência da avença.

34.5.16. No caso das tarifas bancárias (R\$ 122,55), este Tribunal tem decidido que não devem ser imputadas como débito ao conveniente, pois inerente à prestação do serviço bancário, de utilização obrigatória por aquele partícipe, a exemplo do decidido por meio do Acórdão 9937/2021-Segunda Câmara.

34.5.17. Já no que pertine às despesas realizadas fora do período de vigência (R\$ 131.210,60), este Tribunal também tem o entendimento de que poderão ser excluídas do débito caso comprovado o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas executadas (Acórdãos 5674/2015- 2ª Câmara, 405/2021-Plenário e 5750/2016-1ª Câmara), caso dos presentes autos: segundo justificativas apresentadas (peça 16, p.6), a empresa somente teria concluído as parcelas após o término da vigência do convênio, motivo pelo qual recebeu o pagamento respectivo somente em 28/8/2008, cerca de 2 (dois) meses após o término da vigência, com a apresentação da nota fiscal (peça 19) e respectivos pagamentos constante do extrato bancário relativo à conta específica do convênio (peça 18).

34.5.18. Assim, deveria ser mantido efetivamente como valor a ser ressarcido ao INCRA o montante de R\$ 56.714,69, relativo à inexecução parcial da obra (item 34.5.1. acima), com a exclusão dos demais itens.

34.5.19. A respeito, cabe registrar a necessidade de realização de nova citação dos responsáveis para apresentação das alegações de defesa ou recolhimento do novo valor apontado uma vez que eles não foram ouvidos acerca dessa inexecução parcial.

34.5.20. No entanto, não seria pertinente a realização desta nova citação agora, após decorridos mais de 13 anos do fato irregular (28/8/2008, data do último pagamento irregular efetivado), ante o evidente prejuízo ao contraditório e à ampla defesa por parte dos responsáveis.

34.5.21. Como visto acima, a empresa e respectivos sócios não foram notificados na fase interna da tomada de conas especial (item 17 acima), enquanto a notificação por edital do Sr. Raimundo Silva Rodrigues da Silveira em 2017 não teve a sua validade confirmada (item 34.3.2 acima).

34.5.22. Com efeito, esta questão do extenso prazo decorrido desde a ocorrência foi sopesado nos autos, em conjunto com a imprescritibilidade das ações de cobrança, nos molde a seguir (item 17 acima):

22. 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.

23. 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.

34.5.23. Como visto, inobstante o tempo decorrido, a citação foi proposta e autorizada em virtude da gravidade das irregularidades apontadas, que apontavam suposta fraude na contratação e execução da obra, fato não comprovado com os elementos que constam dos autos.

34.5.24. Desse modo, mostra-se impertinente a realização da citação neste momento processual, sendo devido o arquivamento destes autos por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, ante o disposto no art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU nº 71, de 2012, e art. 212, do Regimento Interno/TCU.

34.5.25. Com relação às ocorrências envolvendo a regularidade fiscal da empresa, não cabe mais providências pois a Receita Federal já foi comunicada a respeito por meio do Acórdão 8716/2021-1ª Câmara).

34.6. Deste modo, as demais alegações de defesa apresentadas (itens 33.6 a 33.11) devem ser acolhidas parcialmente, uma vez que reiteram o argumento de efetiva conclusão da obra, fato não observado, além de tentar demonstrar que o prefeito não teria condições de acompanhar em detalhes todas as licitações e fiscalizar a situação fiscal das empresas contratadas, argumento esse que não representa motivo para a alteração do entendimento acima exposto.

34.7. Quanto ao requerimento para juntada posterior de documentos, perícias e depoimentos pessoais (item 33.12), importa esclarecer que a citação é a oportunidade oferecida aos responsáveis para apresentarem as provas que julgarem pertinente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

35. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

36. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 28/8/2008, data do último pagamento efetivado (peça 18, p. 10), e o ato de ordenação da citação ocorreu em 15/9/2020 (peça 72).

CONCLUSÃO

36.1.1. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verificou-se a necessidade de arquivamento destes autos por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e

regular do processo, ante o disposto no art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU nº 71, de 2012, e art. 212, do Regimento Interno/TCU, ante o transcurso de mais de 13 anos da ocorrência do fato irregular sem citação válida dos responsáveis, com irreparável dano ao contraditório e à ampla defesa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) O arquivamento destes autos por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, ante o disposto no art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU nº 71, de 2012, e art. 212, do Regimento Interno/TCU; e

b) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e aos responsáveis, para ciência; e

c) informar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa,” (grifou-se)

3. Encerrada a etapa de instrução pela Secex-TCE (peças 111-113), encaminhou-se o presente processo para manifestação regimental do Ministério Público de Contas.

II

O Ministério Público de Contas diverge da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, pois considera que os fundamentos adotados não são suficientes para o arquivamento da tomada de contas especial, com base no art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU nº 71, de 2012, e art. 212, do Regimento Interno/TCU.

Em primeiro lugar, registre-se que persiste o valor do débito pela inexecução do objeto que foi confirmado no exame de mérito pela Secex-TCE no valor de R\$ 56.714,69, em valores originais (data-base 27/2/2008), conforme cálculo contido nas peças 23 e 111. Além disso, a IN/TCU 71/2012 dispõe que o arquivamento de processos de tomada de contas especial não se aplica aqueles que já tiveram citações válidas:

“Art. 19. Aplicam-se as disposições constantes do art. 6º desta Instrução Normativa às tomadas de contas especiais, ainda pendentes de citação válida, que se encontram em tramitação no Tribunal de Contas da União.

§ 1º Instaurada a tomada de contas especial e citados os responsáveis, não se lhe admitirá o arquivamento, mesmo na hipótese de o valor apurado como débito ser inferior ao limite estabelecido no art. 6º desta Instrução Normativa.” (grifou-se)

Além disso, o MP de Contas destaca que na jurisprudência do TCU a irregularidade relacionada à inexecução do objeto conduz à rejeição das contas e à condenação em débito dos responsáveis:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MÓDULOS SANITÁRIOS. EXECUÇÃO PARCIAL. RELATÓRIO DE VISITA IN LOCO APROVA A EXECUÇÃO DE MÓDULOS REALIZADOS COM RECURSOS REPASSADOS PELAS 1ª E 2ª PARCELAS. NOVA VISTORIA, REALIZADA ANOS APÓS, INDICA PERCENTUAL INFERIOR DE EXECUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE SE DESCONSIDERAR O PARECER ANTERIOR, ANTE O LONGO TEMPO DECORRIDO, A FALTA DE MANUTENÇÃO E AS EVENTUAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS POR BENEFICIADOS. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO

AUXILIAR DE SANEAMENTO E DO PREFEITO SIGNATÁRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES APRESENTADOS PELO FISCAL DA OBRA PARA AFASTAR O DANO. REVELIA DO PREFEITO NA GESTÃO 2009-2012 E DA EMPRESA. CONTAS IRREGULARES DE DOIS AGENTES E DA EMPRESA. DÉBITO E MULTA. (Acórdão 10.044/2018-TCU-SegundaCâmara, Relator Marcos Bemquerer).

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE. MUNICÍPIO DE BREJO/MA. CONVÊNIO. CONTRUÇÃO DE MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. EXECUÇÃO PARCIAL. CITAÇÃO DO EX-PREFEITO E DA EMPRESA CONTRATADA. REVELIA DA EMPRESA. ALEGAÇÕES DE DEFESA DO PREFEITO INSUFICIENTES PARA AFASTAR A IRREGULARIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. (Acórdão 8.996/2018-TCU-Primeira-Câmara, Relator Bruno Dantas).

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INAPTAS A ELIDIR A IRREGULARIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA MULTA. (Acórdão 5.262/2018-TCU-Primeira-Câmara, Relator Vital do Rêgo).

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO DO CONVÊNIO FIRMADO COM A FUNASA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. CITAÇÃO. REVELIA DA EMPRESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA. (Acórdão 2010/2018-TCU-Segunda-Câmara, Relator Aroldo Cedraz).

Sobre a alegação da Secex-TCE de que cabe nova citação pela inexecução parcial do objeto (R\$ 56.714,69), o MP de Contas entende que tal encaminhamento interlocutório se mostra desnecessário, ante a impugnação total expressa na matriz de responsabilização: “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...” (peça 69, p.26). Dito de outra forma, o débito a ser atribuído aos responsáveis seria menos oneroso para os responsáveis do que o débito inicial prescrito nos ofícios de citação (peças 83, 94, 95, 98 e 99), o que dispensa nova citação.

Em segundo lugar, o longo período entre o último pagamento contratual (27/8/2008, peça 4, p.4), e o ato que ordenou as citações em 15/9/2020 (peça 72) não caracteriza, por si só, prejuízo ao direito de defesa dos responsáveis. Registre-se que o ex-prefeito foi regularmente notificado pelo Incra por diversas vezes na fase interna da TCE (peça 14), mas não mais compareceu ao feito.

Dessa forma, considerando que o débito é imprescritível, e que o longo decurso de tempo entre as irregularidades e a instauração da TCE não caracteriza, automaticamente, o prejuízo ao direito de defesa, o Ministério Público de Contas manifesta-se contrário à proposta de arquivamento da TCE e pugna pelo prosseguimento regular do feito, conforme os precedentes jurisprudenciais do TCU:

“O longo transcurso de tempo entre a ocorrência da irregularidade e a instauração da tomada de contas especial não implica, automaticamente, sua nulidade. Uma vez instaurada, o largo interregno temporal apenas enseja o julgamento pela iliquidez das contas caso reste comprovado que, por este motivo, tenham sido prejudicados o contraditório e a ampla defesa do responsável.” (Acórdão 139/2017-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

“O longo decurso de tempo para instauração da tomada de contas especial não é, por si só, razão suficiente para levar à presunção de prejuízo à ampla defesa e, por consequência, a se considerarem

iliquidáveis as contas. Eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve ser provado, cabendo à parte o ônus dessa evidênciação.” (Acórdão 10452/2016-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER)

“O longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não é razão suficiente para o trancamento das contas, o qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal efetivamente prejudicou o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório.” (Acórdão 4372/2016-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)

“O longo decurso de tempo para instauração da tomada de contas especial não é, por si só, razão suficiente para levar à presunção de prejuízo à ampla defesa e, por consequência, a se considerarem iliquidáveis as contas. Eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve ser provado, cabendo à parte o ônus dessa evidênciação.” (Acórdão 9570/2015-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES)

Ainda, sobre a potencial alegação de prescrição do débito decorrente de acórdão condenatório do TCU, o MP de Contas esclarece que a decisão do STF, adotada no âmbito do RE 636.886, alcança a fase de execução do acórdão condenatório do Tribunal, ou seja, a etapa de cobrança do título extrajudicial constituído, não alcançando os processos de controle externo em curso. Com isso, continua inalterada a jurisprudência do TCU fundada no art. 37, § 5º, da Constituição Federal e na Súmula 282 do TCU. Citem-se como precedentes Acórdão 5.236/2020 – Primeira Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler) e Acórdão 6.350/2020 - Segunda Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Especificamente no que se refere a revelia dos sócios-administradores (João Batista Guimarães e Eliezer de Araujo Goes Santiago) e da Construtora Góes Incorporação Ltda., registre-se que restou caracterizada com as providências adotadas nas peças 94, 95, 100, 101 e 109, concernentes aos avisos de recebimento e editais de citação.

Desse modo, evidenciada a revelia frente às citações promovida por este Tribunal e inexistente nos autos comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo conforme preconiza o art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, proferindo-se, consequentemente, julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, conforme os elementos presentes nos autos.

Quanto ao ex-prefeito Raimundo Silva Rodrigues da Silveira, registre-se que apresentou as suas alegações de defesa à peça 108 e que foram adequadamente analisadas pela unidade técnica na peça 111, tendo a Secex-TCE concluído pela impossibilidade de afastar o débito, ante a inexecução física da obra e da constatação, mediante vistoria técnica, de que houve prejuízo de R\$ 56.714,69 (data-base 27/2/2008), correspondente ao valor da inexecução do ajuste, conforme cálculo efetuado na peça 23, p.12.

Ante o exposto, considerando a regular citação dos responsáveis nesta TCE e a confirmação do débito pela inexecução do objeto, resta tão-somente dar prosseguimento ao julgamento pela irregularidade das presentes contas, na forma do art. 16, inciso III da Lei 8.443/1992

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, divergindo da proposta de arquivamento feita pela Secex-TCE, propõe, em substituição, ao TCU:

a) considerar revel a empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33), o sócio administrador João Batista Magalhães (CPF 625.451.913-53) e o sócio administrador Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF 094.145.765-68), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (CPF: 054.664.153-91);

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do ex-prefeito do Município de Parnarama/MA (gestão 2005-2008) Raimundo Silva Rodrigues da Silveira (CPF: 054.664.153-91), da empresa Construtora Góes Incorporação Ltda. (CNPJ: 63.445.688/0001-33), do sócio administrador João Batista Magalhães (CPF 625.451.913-53) e do sócio administrador Eliezer de Araújo Góes Santiago (CPF 094.145.765-68), condenando-os, solidariamente, ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Débito:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
27/2/2008	R\$ 56.714,69

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

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado do Maranhão/MA, nos termos do §3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Maranhão (Incra/MA) e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

É o relatório.