

## VOTO

Em exame processo de tomada de contas especial instaurada em decorrência do subitem 1.6.2 do Acórdão 418/2011-Plenário, que cuidou de denúncia acerca de supostas irregularidades na aplicação de recursos do crédito habitação destinados à construção de 119 casas no assentamento Mata do Boi, criado e mantido pelo Incra na zona rural de Santa Inês/MA.

2. O quadro abaixo, elaborado pela unidade instrutiva, sintetiza a situação de cada responsável após a citação e/ou a audiência efetuada nestes autos:

| Nome                                                                                                      | Finalidade | Solidariedade                                                                                                                                                    | Instrumento                      | AR, recibo ou DOU                                     | Manifestação                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Antônio José Garcez Magalhães, técnico agrícola do Incra responsável pela aplicação do crédito instalação | audiência  | <i>nihil</i>                                                                                                                                                     | ofício 2891/2011 (peça 35)       | AR datado de 30/8/2011 (peça 44).                     | procuração (peça 41) e defesa (peça 42)                                  |
|                                                                                                           | citação    | a) José Lima Rocha, Oséas da Conceição Silva e J. F. Macedo Comércio;<br>b) Rosa Sousa Araújo, Maria Lúcia Lima da Costa e J. F. Macedo Comércio                 | ofício 2878/2011 (peça 34)       | AR datado de 30/8/2011 (peça 44).                     | procuração (peça 41) e defesa (peça 42)                                  |
| Benedito Ferreira Pires Terceiro, Superintendente Regional do Incra no Maranhão                           | audiência  | <i>nihil</i>                                                                                                                                                     | ofício 2896/2011 (peça 30)       | AR datado de 30/8/2011 (peça 45).                     | pedido de cópia (peça 38) e defesa (peças 47 e 48)                       |
| J. F. Macedo Comércio, fornecedora do material de construção                                              | citação    | a) José Lima Rocha, Oséas da Conceição Silva e Antônio José Garcez Magalhães;<br>b) Rosa Sousa Araújo, Maria Lúcia Lima da Costa e Antônio José Garcez Magalhães | ofício 2890/2011 (peça 31)       | AR datado de 29/8/2011 (peça 43)                      | pedido de cópia (peça 39), procuração (peças 40 e 81) e defesa (peça 80) |
| José Lima Rocha, ex-presidente da Associação dos Produtores Carentes da Comunidade do Povoado Chapadinha  | audiência  | <i>nihil</i>                                                                                                                                                     | ofício 2892/2011 (peça 33)       | AR devolvido por insuficiência de endereço (peça 49). | <i>nihil</i>                                                             |
|                                                                                                           |            |                                                                                                                                                                  | editais 3562/2011 (peça 50, p.1) | DOU de 10/11/2011, pág. 191 (peças 90 e 91)           |                                                                          |
|                                                                                                           | citação    | Oséas da Conceição Silva, Antônio José Garcez Magalhães e J. F. Macedo Comércio                                                                                  | ofício 2882/2011 (peça 32)       | AR devolvido por insuficiência de endereço (peça 49). | <i>nihil</i>                                                             |
|                                                                                                           |            |                                                                                                                                                                  | editais 3559/2011 (peça 50, p.2) | DOU de 10/11/2011, páginas 190-191 (peças 89 e 90)    |                                                                          |

| Nome                                                                                                              | Finalidade | Solidariedade                                                                    | Instrumento                | AR, recibo ou DOU                                  | Manifestação                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Maria Lúcia Lima da Costa, ex-tesoureira da Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais de Centro do Lulu        | audiência  | <i>nihil</i>                                                                     | ofício 2894/2011 (peça 27) | AR devolvido por motivo “não procurado” (peça 55). | <i>nihil</i>                                                    |
|                                                                                                                   |            |                                                                                  | ofício 823/2012 (peça 60)  | Recibo datado de 22/5/2012 (peça 71, p.2).         | procuração (peça 78) e defesa (peça 79)                         |
|                                                                                                                   | citação    | Antônio José Garcez Magalhães, Rosa Sousa Araújo e J. F. Macedo Comércio         | ofício 2888/2011 (peça 26) | AR devolvido por motivo “não procurado” (peça 55). | <i>nihil</i>                                                    |
|                                                                                                                   |            |                                                                                  | ofício 822/2012 (peça 59)  | Recibo datado de 22/5/2012 (peça 70, p.3).         | procuração (peça 78) e defesa (peça 79)                         |
| Oséas da Conceição Silva, ex-tesoureiro da Associação dos Produtores Carentes da Comunidade do Povoado Chapadinha | audiência  | <i>nihil</i>                                                                     | ofício 2895/2011 (peça 37) | AR devolvido por motivo “não procurado” (peça 56). | <i>nihil</i>                                                    |
|                                                                                                                   |            |                                                                                  | ofício 825/2012 (peça 62)  | Recibo datado de 23/5/2012 (peça 73, p.2).         | defesa (peça 74)                                                |
|                                                                                                                   | citação    | José Lima Rocha, Antônio José Garcez Magalhães e J. F. Macedo Comércio           | ofício 2885/2011 (peça 36) | AR devolvido por motivo “não procurado” (peça 56). | <i>nihil</i>                                                    |
|                                                                                                                   |            |                                                                                  | ofício 824/2012 (peça 61)  | Recibo datado de 23/5/2012 (peça 72, p.2).         | defesa (peça 74)                                                |
| Rosa Sousa Araújo, ex-presidente da Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais de Centro do Lulu                | audiência  | <i>nihil</i>                                                                     | ofício 2893/2011 (peça 29) | AR devolvido por motivo “não procurado” (peça 54). | <i>nihil</i>                                                    |
|                                                                                                                   |            |                                                                                  | ofício 821/2012 (peça 58)  | Recibo datado de 22/5/2012 (peça 69, p.2).         | pedido de cópia e procuração (peças 75 e 76) e defesa (peça 77) |
|                                                                                                                   | citação    | Antônio José Garcez Magalhães, Maria Lúcia Lima da Costa e J. F. Macedo Comércio | ofício 2889/2011 (peça 28) | AR devolvido por motivo “não procurado” (peça 54). | <i>nihil</i>                                                    |
|                                                                                                                   |            |                                                                                  | ofício 820/2012 (peça 57)  | Recibo datado de 22/5/2012 (peça 68, p.3).         | pedido de cópia e procuração (peças 75 e 76) e defesa (peça 77) |

3. Regularmente citado e notificado em audiência no âmbito desta Corte de Contas, o Sr. José Lima Rocha manteve-se silente em ambas as ocasiões, motivo pelo qual deve ser considerado revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
4. A primeira das irregularidades apuradas refere-se à não realização de pesquisa de preços para compra de material de construção e contratação de mão de obra, contrariando o art. 16 da Norma de Execução Inkra 53/2006. Sobre ela, foram ouvidos em audiência os Srs. Antônio José Garcez Magalhães, Oséas da Conceição Silva, José Lima Rocha e as Sras. Maria Lúcia Lima da Costa e Rosa Sousa Araújo. Destes, apenas os dois primeiros ofereceram razões de justificativa.
5. O Sr. Antônio José Garcez Magalhães limitou-se tão somente a negar o fato e a defender a conformidade dos preços praticados, sem carrear aos autos quando elemento probatório. O Sr. Oséas da Conceição Silva, por sua vez, sustenta que não se recorda dos valores das notas por ele assinadas e não acompanhou a construção das casas.
6. No entanto, consoante levantamento de itens inserto à peça 19, p. 2-30 e 43-44, os valores pagos estavam acima dos de mercado. Além disso, não houve pesquisa prévia de preços e, sobre tais ocorrências, os responsáveis não oferecem quaisquer justificativas. Logo, devem ser rejeitadas as alegações.
7. A segunda irregularidade diz respeito ao atesto falso em notas fiscais de mercadorias e recibos de serviços e motivou a audiência de Antônio José Garcez Magalhães, Oséas da Conceição Silva, Maria Lúcia Lima da Costa, Rosa Sousa Araújo e José Lima Rocha. Do mesmo modo, apenas os dois primeiros responsáveis apresentaram razões de justificativa.
8. O Sr. Antônio José Garcez Magalhães alega que *“somente efetuava os pagamentos quando os materiais se encontravam na obra”*, ao passo que o Sr. Oséas da Conceição Silva reitera os mesmos argumentos já expostos.
9. Mais uma vez, não merecem prosperar as justificativas oferecidas, na medida em que o relatório de fiscalização da equipe de auditoria da Secex/MA detectou a falsidade no atesto de notas fiscais e de recibos. Foi efetuada comparação entre o que se considerou recebido nas notas fiscais 1886, 1888, 1903 e 1909, todas emitidas pela J. F. Macedo Comércio, ou executado nos recibos nominais ao empresário João Feitosa de Macedo, de um lado; e o que verdadeiramente foi constatado **in loco** pela equipe de auditoria, de outro. Restou observado, ainda, outras falhas, tais como a inexecução total ou parcial dos serviços de chapisco, reboco, piso matacoado ou cimentado, fossa, sumidouro; a inexistência de chuveiro, vaso sanitário, lavatório, ralo, elemento vazado, ferrolho, trinco, porta, janela e acessórios, tijolos, telhas, cimento e pedra.
10. Importa destacar informação obtida pela equipe técnica no sentido de que moradores consultados afirmaram que, em geral, eram eles que faziam o trabalho de reforma/construção ou, então, dividiam seus recursos com a executora, não obstante tenha havido a liberação da integralidade dos valores indicados em cada documento de despesa.
11. Outra irregularidade apurada trata da inexecução total e/ou parcial de itens do projeto arquitetônico/memorial descritivo aprovado para a execução do crédito instalação, imputada aos Srs. Antônio José Garcez Magalhães, Rosa Sousa Araújo e José Lima Rocha.
12. O Sr. Antônio José Garcez Magalhães, único a se manifestar, aduz que efetuava o pagamento na medida em que o material era entregue na localidade da obra, sendo que a fiscalização direta era feita pelo próprio assentado, que tinha a responsabilidade de zelar pelos materiais recebidos e colocados à disposição de quem construía.
13. Ao contrário do que alega o responsável, a fiscalização da escoreita utilização do crédito instalação liberado em favor da Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais de Centro do Lulu e da Associação dos Produtores Carentes da Comunidade do Povoado Chapadinha não poderia ser delegada

aos assentados. Inaceitável, portanto, a sua tentativa de transferir a responsabilidade aos moradores. Tanto o servidor do Incra responsável pela fiscalização da aplicação do crédito instalação como as entidades beneficiárias foram omissos em seus deveres de zelo para com os recursos públicos federais que foram colocados à sua disposição.

14. O Sr. Benedito Ferreira Pires Terceiro, Superintendente Regional do Incra no Maranhão, foi ouvido em audiência pela não adoção de providências para instauração de processo de apuração de desvio de conduta do servidor Antônio José Garcez Magalhães, responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos no projeto de assentamento Mata do Boi/MA.

15. A esse respeito, aduz o responsável que, ao assumir o cargo, no final de 2007, adotou um conjunto de providências administrativas, a exemplo de suspensão de pagamento de parcelas, afastamento de servidores e reativação de comissões de sindicância. Ademais, emitiu ordem de serviço em 2009 para apurar possíveis desvios de conduta do servidor em comento, embora desconheça o desfecho do assunto.

16. Partilho do entendimento do MP/TCU de que as razões oferecidas são suficientes para afastar a responsabilidade do ex-gestor, que foi chamado aos autos simplesmente pela “*não instauração de processo de apuração de desvio de conduta do servidor responsável pela fiscalização da aplicação do crédito instalação no projeto de assentamento Mata do Boi*”. Assim, a falta de notícias atualizadas sobre o resultado das investigações não deve motivar a irregularidade das contas do responsável. Não há prejuízo, porém, de se manter a proposta da unidade técnica de buscar informações adicionais junto ao Incra/MA sobre o estágio em que se encontra o procedimento de responsabilização instaurado no âmbito da entidade.

17. Quanto aos achados que resultaram em débito e, por isso, ensejaram a citação dos responsáveis, temos o pagamento ao fornecedor/construtor (J. F. Macedo Comércio) de valores acima dos preços de mercado, se comparados àqueles constantes da base de dados Pini ou os medianos do Sinapi em março de 2007 (época dos orçamentos).

18. Foram citados Antônio José Garcez Magalhães, J. F. Macedo Comércio, Maria Lúcia Lima da Costa e Rosa Sousa Araújo, que, em síntese, alegam não ter havido qualquer superfaturamento nos preços praticados, tampouco a entrega a menor de materiais, sendo que todos os associados receberam as casas conforme o combinado.

19. Como bem destacou a Secex/MA, os argumentos oferecidos carecem de robustez e não vieram acompanhados de elementos aptos a desconstituir os achados da equipe de auditoria, que cotejaram os custos de diversos itens, tais como telhas, tijolos, areia, arame cozido, cimento e pedra britada (peça 19, p. 2-16) com os que efetivamente foram empregados nas habitações destinadas à Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais de Centro do Lulu e citados nas notas fiscais 1941 e 1959, emitidas por J. F. Macedo Comércio. Da primeira nota fiscal, exsurgiu o sobrepreço de R\$ 18.136,60 (peça 19, p. 17-18) e, da segunda, o valor de R\$ 17.159,66 (peça 19, p. 19-20), totalizando o montante de R\$ 35.296,26 imputado aos responsáveis.

20. A prestação de contas do emprego de dinheiro público deve conter as formalidades e os documentos indispensáveis para a prova inequívoca da regularidade da destinação dos recursos, que, evidentemente, não se perfaz com meras declarações.

21. Estes mesmos responsáveis foram também citados pelo pagamento à J. F. Macedo Comércio de quantidades de material acima daquelas realmente fornecidas ou, ainda, por materiais não fornecidos, o que resultou em um débito de R\$ 31.952,96.

22. As alegações de defesa, mais uma vez, concentram-se em defender a regularidade dos pagamentos e da entrega dos materiais nos locais das obras, conforme transcrito no relatório precedente. Contudo, os argumentos oferecidos não lograram afastar a irregularidade em comento; ao contrário, reforçam a total falta de controle e fiscalização na execução dos serviços ao noticiarem,

além da inexistência de plano de trabalho para aplicação dos recursos, o fato de que alguns associados negociaram diretamente com a construtora a troca de alguns produtos.

23. Consta do feito que a Secex/MA realizou levantamento dos imóveis integrantes da listagem de beneficiários da Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Centro do Lulu e observou, de acordo com o subitem 2.2 do relatório de fiscalização (peça 8, p. 13-14), que diversos itens não haviam sido fornecidos.

24. Há menção nos autos, ainda, que, apesar de integralmente pagas pelo Incra, deixaram de ser construídas as casas dos beneficiários Francisco da Silva do Nascimento e Maria Domingas; e Raimundo Camilo da Silva e Maria Adélia de Moraes da Silva, o que ensejaria um débito original de R\$ 10.000,00.

25. Mais uma vez, as alegações de defesa apresentadas por Antônio José Garcez Magalhães, J. F. Macedo Comércio, Maria Lúcia Lima da Costa e Rosa Sousa Araújo não merecem acolhida.

26. Além disso, impressiona o descaso com a utilização dos valores públicos por parte do técnico agrícola do Incra ao afirmar que *“para efetuar o pagamento como obra pronta, bastava que os materiais estivessem no local e a mão de obra acertada entre interessados e construtor. A partir daí, o Incra (...) saía da relação. (...) Acaso não tenha sido entregue algum imóvel, cabe a cobrança a quem de direito, com a corresponsabilidade do associado/interessado/beneficiário”*.

27. Já a contratada, J. F. Macedo Comércio, relaciona outra possível causa para a suposta inexistência de algumas unidades residenciais, a saber, a substituição dos verdadeiros assentados por terceiros não cadastrados junto ao Incra. Assim, teriam sido construídas casas para beneficiários não identificados, o que reforça o descontrole na utilização do crédito habitação. Alega, ainda, não ter recebido pagamento pela casa que se destinava ao Sr. Francisco da Silva do Nascimento e Maria Domingas.

28. As Sras. Maria Lúcia Lima da Costa e Rosa Sousa Araújo sustentam haver um erro em relação ao casal Raimundo Camilo da Silva e Maria Adélia de Moraes da Silva, já que estes não fariam parte da associação. Em relação ao casal Francisco da Silva Nascimento e Maria Domingas, estes teriam se recusado a receber e, com isso, os valores foram mantidos na conta da entidade e, em seguida, devolvidos à União, conforme comprovante de recolhimento e demais documentos anexados.

29. De fato, embora improcedentes as defesas, pois desacompanhadas de elementos aptos a corroborá-las, há que se reconhecer que, de fato, houve a devolução de R\$ 6.150,77 por parte da Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Centro do Lulu em 29/8/2011 (peças 77, p. 7-11, e 79, p. 7-11). Assim, essa quantia deve ser reduzida do débito apurado.

30. Igualmente, deve também ser abatida a importância de R\$ 5.000,00 referente à habitação do Sr. Raimundo Camilo da Silva e cônjuge, uma vez que tais beneficiários não foram atendidos com o crédito em razão de terem vendido o lote, o que impede a concessão de crédito do Programa de Reforma Agrária. Este fato foi confirmado pela Secex/MA ao realizar diligência junto ao Incra com o objetivo de obter cópia do contrato de concessão do crédito de instalação do mencionado casal.

31. O pagamento ao fornecedor/construtor (J. F. Macedo Comércio) de valores acima dos preços de mercado também motivou a citação de Antônio José Garcez Magalhães e de J. F. Macedo Comércio em solidariedade com José Lima Rocha e Oséas da Conceição Silva, ex-presidente e ex-tesoureiro, respectivamente, da Associação dos Produtores Carentes da Comunidade do Povoado Chapadinha. Neste caso, o débito apurado alcançou R\$ 72.909,24.

32. O Sr. José Lima Rocha, consoante já mencionado, manteve-se silente, enquanto o Sr. Oséas da Conceição Silva nega ter participado das irregularidades. Os demais responsáveis aduziram, em resumo, que foram praticados preços de mercado e que todas as unidades habitacionais foram executadas.



33. Reitero as considerações efetuadas nos item 19 e 20 deste Voto. Especificamente no caso das habitações destinadas à Associação dos Produtores Carentes da Comunidade do Povoado Chapadinha, os custos dos materiais, se comparados com aqueles efetivamente empregados e indicados nas notas fiscais 1886, 1888, 1903 e 1909, apontam para o sobrepreço.
34. Estes mesmos responsáveis também foram citados por um débito de R\$ 83.032,65 verificado no pagamento ao empresário individual J. F. Macedo Comércio por quantidades de materiais maiores que as realmente fornecidas ou, ainda, por materiais não fornecidos.
35. O Sr. José Lima Rocha não se manifestou. Tendo em vista tratar-se da mesma irregularidade atribuída aos dirigentes da Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Centro do Lulu, e considerando que as alegações de defesa são de mesmo teor, reputo desnecessário tecer comentários adicionais àqueles já expostos no item 22 deste Voto e rejeito os argumentos oferecidos.
36. Também quanto aos recursos destinados à Associação dos Produtores Carentes da Comunidade do Povoado Chapadinha, apurou-se que deixaram de ser construídas as casas de alguns beneficiários, em que pese terem sido pagas integralmente (material e mão de obra) pelo Incra. São eles: Elias Magno Augusto da Silva e Francisca Neri do Nascimento; Francisco Ferreira Maciel e Rosa Fernandes Costa Maciel; Bernardo de Oliveira Bastos e Teresa Hilda de Araújo; Santino da Rocha, Francisco das Chagas Silva e Maria do Socorro Dias Oliveira; Francisco Costa Silva e Maria do Socorro Costa; Antônio Alves de Araújo e Raimunda de Oliveira de Araújo; José da Luz Pereira e Marilene Sousa Pereira.
37. O débito correspondente seria de R\$ 40.000,00, sob responsabilidade de Antônio José Garcez Magalhães, J. F. Macedo Comércio, José Lima Rocha e Oséas da Conceição Silva.
38. O Sr. Antônio José Garcez Magalhães e a J. F. Macedo Comércio repetem os argumentos já refutados, motivo por que os rejeito ao tempo em que reitero as considerações feitas nos itens 26 e 27 deste Voto.
39. O Sr. José Lima Rocha manteve-se silente, enquanto o Sr. Oséas da Conceição Silva não enfrenta as irregularidades apontadas, limitando-se a negar sua participação.
40. Por fim, outras irregularidades não diretamente relacionadas à Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais de Centro do Lulu ou à Associação Produtores Carentes da Comunidade do Povoado Chapadinha também foram identificadas.
41. Dentre elas está a não construção das casas dos seguintes beneficiários, em que pese terem sido pagas integralmente: Antônio Araújo de Castro e Ducinalva Leal de Castro; Antônio Domingos Silva e Dalvina Sousa Santos; Raimundo de Deus Rocha e Maria da Silva Rocha.
42. O débito, da ordem de R\$ 15.000,00, foi solidariamente atribuído ao Sr. Antônio José Garcez Magalhães e à J. F. Macedo Comércio, que, mais uma vez, repetem os argumentos já refutados anteriormente.
43. Endosso, ainda, a sugestão alvitada pelo d. representante do **Parquet** a respeito da aplicação cumulada das penalidades de multa previstas nos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos responsáveis destinatários das audiências e das citações.
44. A despeito da viabilidade jurídica da medida proposta pela unidade técnica, opto por, no caso concreto, adotar a linha de julgados precedentes deste Tribunal para graduar as penalidades pelo conjunto das ações apenas pela disposição do art. 57 da Lei 8.443/1992. Isso porque as irregularidades que motivaram as audiências (falta de pesquisa de preços, atesto irregular de notas fiscais e de recibos de serviços e inexecução total ou parcial de itens de projeto) possuem conexão direta com os fatos geradores de dano ao erário (superfaturamento de preços e pagamento por serviços não realizados).
45. Desse modo, o valor da multa imputada aos Srs. Antônio José Garcez Magalhães, José

Lima Rocha, Oséas da Conceição Silva e as Sras. Maria Lúcia Lima da Costa e Rosa Sousa Araújo absorverá, também, a penalidade pelo cometimento das irregularidades objeto das audiências dos responsáveis.

46. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de dezembro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator