VOTO

A presente tomada de contas especial foi instaurada em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 1.065/2014 - Plenário, proferido nos autos do TC 027.615/2010-3, que tratava de denúncia acerca de irregularidades ocorridas no contrato de repasse celebrado em 10/3/2006 (peça 164, pp. 20-28) entre a União, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, representado pelo Banco do Brasil S/A, e a Associação Comunitária da Lagoa do Areal/MA, para a execução de Subprojetos de Investimento Comunitário (SIC), no âmbito do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, provenientes do Acordo de Empréstimo Externo 7037-BR, firmado entre a União e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e aceitos pela Unidade Técnica Estadual (UTE).

2. A associação recebeu R$ 288.000,00 para o financiamento de oito subprojetos: eletrificação rural, sistema simplificado de abastecimento d'água, avicultura de corte, bovinocultura, campo agrícola, piscicultura, melhorias habitacionais e agroindústria (casa de farinha), além de R$ 50.000,00 para a aquisição de terras.

3. No processo de denúncia, foram realizadas diligências iniciais que confirmaram a existência de diversas irregularidades. Com o objetivo de investigar melhor a matéria, o Tribunal autorizou a realização de inspeção na Associação Comunitária da Lagoa do Areal, a fim de se constatar a realização física dos subprojetos desenvolvidos com a comunidade, bem como avaliar sua efetividade. Em face da natureza dos trabalhos de campo a serem desenvolvidos, foi solicitado o auxílio da Polícia Federal, que enviou agentes para compor a equipe de fiscalização.

4. Foram, então, confirmados fortes indícios de que parte dos recursos públicos transferidos foi desviada. Apesar de o valor do débito apurado na denúncia encontrar-se abaixo do limite previsto na IN-TCU 71/2012 para a constituição de processos de tomada de contas especial, ao se levar em conta que outros fatos, de igual ou maior gravidade, estavam sendo investigados, deu-se prosseguimento ao feito.

5. Assim, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.065/2014 - Plenário decidiu:

"9.2. determinar, cautelarmente, até decisão posterior desta Corte de Contas:

9.2.1. ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que suspenda qualquer transferência de recursos ainda pendente, referentes ao Programa Nacional de Crédito Fundiário, à Associação Comunitária da Lagoa do Areal, localizada no Município de Humberto de Campos/MA;

9.2.2 ao Núcleo de Programas Especiais da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário do Maranhão (Nepe/Sedagro) que suspenda o credenciamento da empresa Geo-Ambiental - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Sustentável para atuar na assistência técnica e extensão rural (Ater) de projetos financiados com recursos do PNCF;

9.3. promover a oitiva da Associação Comunitária da Lagoa do Areal e da empresa Geo-Ambiental - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Sustentável, para que, no prazo de quinze dias, manifestem-se sobre as irregularidades apontadas neste processo que resultaram na adoção das medidas cautelares decretadas no item anterior;

9.4. converter o presente processo em tomada de contas especial, para que sejam realizadas as seguintes citações e audiências:

9.4.1. citar Eliane dos Santos Silva, Antônio Roberto Cardoso Siqueira, Associação Comunitária da Lagoa do Areal/MA e Geo-Ambiental - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Sustentável, solidariamente com os responsáveis a seguir arrolados, em relação aos respectivos débitos, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir das datas indicadas, nos termos da legislação vigente:

9.4.1.1. Débito: R$ 9.420,00 Data: 9/12/2009

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59394672.

Irregularidade: aquisição de tijolos e cimento sem restar demonstrado que os materiais foram utilizados em benefício da comunidade;

9.4.1.2. Débito: R$ 3.000,00 Data: 9/12/2009

Irregularidade: cobrança pela colheita de feijão e arroz, quando a atividade teria sido desempenhada pela comunidade, em regime de mutirão;

9.4.1.3. Responsável solidário: N.N.G. Manutenção e Serviços Gerais - Cesanira Machado Amorim

Débito: R$ 680,08 Data: 25/5/2009

Irregularidade: inexecução das instalações elétrica e hidrossanitária da casa de farinha;

9.4.1.4. Responsável solidário: Edenílson Silva Lima

Débito: R$ 1.297,00 Data: 13/03/2008

Irregularidade: inexecução parcial do objeto do subprojeto de avicultura de corte (construção de apenas um galpão em vez de dois);

9.4.1.5. Responsável solidário: José Ribamar Lima de Sousa

Débito: R$ 2.238,65 Data: 13/3/2008

Irregularidade: cobrança pela execução de cerca de arame farpado, que teria sido construída no regime de mutirão;

9.4.1.6. Responsável solidário: Valter Santos Pereira

Débito: R$ 2.340,00 Data: 23/8/2007

Irregularidade: cobrança pela prestação do serviço de catação de raízes em 26 ha, que, na realidade, teria sido realizado no regime de mutirão;

9.4.1.7. Responsável solidário: Raimundo de Jesus Santos Coelho

Débito: R$ 1.883,00 Data: 28/12/2007

Irregularidade: inexecução do serviço de preparação do solo, aplicação de herbicida e plantio de arroz em 5 ha e não fornecimento de ramas de mandioca, que foram obtidas sem custos para a comunidade;

9.4.1.8. Responsável solidário: Rio Azul Com. Construções e Dedetizações Ltda.

Débito: R$ 32.833,90 Data: 14/3/2008.

Irregularidade: não comprovação da execução dos serviços referentes à construção de seis tanques e um viveiro para criação de peixes;

9.4.1.9. Responsável solidário: Casa do Criador - M. L. de Souza - ME

Débito: R$ 23.891,37 Data: 14/5/2008

Irregularidade: não comprovação do fornecimento de ração para peixe, calcário, milho e outros insumos;

9.4.2 chamar em audiência os seguintes responsáveis para, no prazo de quinze dias, apresentarem justificativas para as irregularidades a eles imputadas, a seguir discriminadas:

9.4.2.1. Responsável: Antônio Roberto Cardoso Siqueira, responsável técnico indicado pela Geo-Ambiental para fazer o acompanhamento de todos os subprojetos desenvolvidos pela Associação Comunitária da Lagoa do Areal:

Irregularidades:

9.4.2.1.1. emissão de parecer atestando a execução regular dos subprojetos de agroindústria, avicultura de corte, benfeitorias habitacionais, bovinocultura, campo agrícola e eletrificação rural, sendo que os objetos não foram executados em sua plenitude e/ou o foram em desconformidade com o plano de trabalho e, muitas das vezes, por pessoa que não a formalmente contratada;

9.4.2.1.2. fuga à modalidade adequada de licitação, contrariamente ao que previa a Cláusula 5ª, alínea 'g', de todos os contratos de repasse, e ao que dispõe o art. 23, § 4º, da Lei 8.666/1993;

*9.4.2.1.3. contratações ideológicas ou materialmente falsas ou de empresas sem condições jurídicas de executar o objeto, em ofensa ao previsto nos arts. 3º, **caput**, 23, § 4º, 27 e 29, **caput**, da Lei 8.666/1993;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59394672.

*9.4.2.1.4. montagem dos procedimentos licitatórios e de dispensa realizados no âmbito dos subprojetos de avicultura de corte, bovinocultura e campo agrícola, conforme assinalado nos itens 3.3.1.1, 3.3.1.3 e 3.3.1.4 do relatório de inspeção, em desrespeito aos arts. 3º, **caput**, 27 e 29, **caput**, da Lei 8.666/1993;*

9.4.2.1.5. liquidação de despesas com documentos inidôneos, contrariando os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

9.4.2.1.6. realização de despesas sem comprovação da efetiva realização da contraprestação e/ou pagamentos efetuados a pessoas não contratadas e estranhas à relação contratual ou realizadas mediante saque em dinheiro, em afronta ao que disciplinam os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

*9.4.2.1.7. falhas no planejamento e na execução dos subprojetos, desviando-se por completo do princípio constitucional da eficiência, previsto no **caput** do art. 37 da Constituição Federal.*

9.4.2.2. Responsáveis: Antônio Roberto Cardoso Siqueira, J. M. da Silva e Silva e J. da Silva Santos;

Irregularidade: simulação de procedimento licitatório para fornecimento de arame farpado e grampos;

9.4.2.3. Responsáveis: Antônio Roberto Cardoso Siqueira, Líder - Montagens e Manutenção Industrial Ltda., Santana Comércio, Construção e Terraplanagem Ltda., e Maqbombas Ltda. - ME;

Irregularidade: simulação de procedimento licitatório para aquisição de materiais de construção, conforme indícios relatados no item 3.3.1.2 do relatório de inspeção;

9.4.2.4. Responsáveis: Antônio Roberto Cardoso Siqueira, Rio Azul Com. e Construções e Dedetizações Ltda., Furtado Souza Construções Ltda. e Construtora Frazão Ltda.;

Irregularidade: simulação de procedimento licitatório para a construção de seis tanques e um viveiro de peixes, conforme indícios relatados no item 3.3.1.6 do relatório de inspeção;

9.4.2.5. Responsáveis: Antônio Roberto Cardoso Siqueira, Santana Comércio, Construção e Terraplanagem Ltda., M. de Fátima A. Amaral Ltda. e Tercon - Incorporações, Empreendimentos e Serviços Ltda.;

Irregularidade: simulação de procedimento licitatório para projeto de eletrificação rural;"

6. Promovidas as devidas notificações, apenas Antonio Roberto Cardoso Siqueira, Geo-Ambiental (documentos de igual teor às peças 55 e 57), M.L. de Souza - ME (peças 71 e 72), J.M. da Silva e Silva - ME (peça 63), Maqbombas Ltda. - ME (peça 62), M. de Fátima A. Amaral - ME (peça 56), Líder - Montagens e Manutenção Industrial Ltda. (peça 122) e Pereira Construções, Comércio e Serviços Ltda. - ME (peça 121) compareceram aos autos.

II

7. Em relação à aquisição de tijolos e cimento, sem restar demonstrado que os materiais foram utilizados em benefício da comunidade (item 9.4.1.1 do acórdão), e à não comprovação do fornecimento de ração para peixe, calcário, milho e outros insumos (item 9.4.1.9 do acórdão), a unidade técnica propõe acatar as alegações de defesa apresentadas por Antônio Roberto Cardoso Siqueira, pela empresa Geo-Ambiental - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Sustentável e da Casa do Criador - M.L. de Souza - ME, aproveitando-as para Eliane dos Santos Silva e para a Associação Comunitária da Lagoa do Areal/MA, que ficaram revéis.

8. Quanto à inexecução parcial do objeto do subprojeto de avicultura de corte (construção de apenas um galpão em vez de dois - item 9.4.1.4 do acórdão); à cobrança pela prestação do serviço de catação de raízes em 26 ha, que, na realidade, teria sido realizado no regime de mutirão (item 9.4.1.6 do acórdão); à inexecução do serviço de preparação do solo, aplicação de herbicida e plantio de arroz em 5 ha e não fornecimento de ramas de mandioca, que foram obtidas sem custos para a comunidade (item 9.4.1.7 do acórdão); e à não comprovação da execução dos serviços referentes à construção de seis tanques e um viveiro para criação de peixes (item 9.4.1.8 do acórdão), a unidade instrutiva propõe não acatar as alegações de defesa.

9. No que se refere aos itens acima mencionados, o Ministério Público junto ao TCU concordou com a análise da unidade técnica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59394672.

10. Não há acréscimos ou reparos a serem feitos à análise efetuada pela Secex/MA, motivo por que a incorporo às minhas razões de decidir.

11. Relativamente à irregularidade indicada no item 9.4.1.3 do acórdão - inexecução das instalações elétrica e hidrossanitária da casa de farinha-, a unidade instrutora apresenta como desfecho para seu exame "*não acatar as alegações de defesa apresentadas por Antônio Roberto Cardoso Siqueira pela empresa Geo-Ambiental - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Sustentável, excluindo-os, no entanto, da responsabilidade por não terem contribuído para a ocorrência. A empresa N.N.G. Manutenção e Serviços Gerais - Cesanira Machado Amorim deixa de ser responsabilizada por encontrar-se encerrada. A sra. Eliane dos Santos Silva e a Associação Comunitária da Lagoa do Areal/MA ficaram revéis e respondem pelo débito solidário*". Isso porque, em razão da sua situação, a sociedade empresária não poderia ser executada.

12. No entanto, como apontado pelo MP junto ao TCU, "*o encerramento das atividades empresariais não implica a extinção da personalidade jurídica do(a) empresário(a) individual, da pessoa física (que possui CPF) que explora a atividade econômica diretamente, sem o intermédio de uma personalidade jurídica distinta, assumindo para si os direitos e obrigações decorrentes daquela atividade. Por não haver, na hipótese, autonomia patrimonial entre a empresa e aquele que explora a atividade empresarial, não há nenhum impedimento para que a* [Cesanira Machado Amorim – ME] *N.N.G. Manutenção e Serviços Gerais tenha suas contas julgadas irregulares nestes autos, com imputação de débito e multa*".

13. De fato, o empresário individual tem responsabilidade pelos atos de seu estabelecimento comercial, o que implica a possibilidade de seus próprios bens pessoais responderem nos processos administrativos e judiciais, sem necessidade de redirecionamento dos processos, já que seus patrimônios se confundem.

14. Nesse sentido é o enunciado da jurisprudência selecionada deste Tribunal: "*No caso de firma individual ou empresário individual, os bens particulares respondem integral e solidariamente pelas dívidas decorrentes da atividade empresarial, já que o empresário individual atua em nome próprio. Nas empresas individuais, não se faz distinção entre o patrimônio da empresa e o da pessoa física do sócio único*" (Acórdão 4.784/2014 – 1ª Câmara). Além disso, "*A empresa individual não possui personalidade diversa e separada da do seu titular, constituindo ambos uma única pessoa e um único patrimônio*" (enunciado da jurisprudência selecionada do TCU - Acórdão 2.737/2013 – Plenário. Desse modo, é o caso de se responsabilizar a empresária individual, visto que é possível que a execução alcance os bens da pessoa física.

15. A unidade técnica propõe acolher as alegações de defesa apresentadas para a cobrança pela colheita de feijão e arroz (item 9.4.1.2 do acórdão) e pela execução de cerca de arame farpado (item 9.4.1.5 do acórdão), ações que teriam sido desempenhadas pela comunidade, em regime de mutirão. Quanto a essas ocorrências, entendo ser mais escorreita a manifestação do MP/TCU, motivo pelo qual a admito como razões de decidir.

16. De fato, são desencontradas as informações da Geo-Ambiental em relação à extensão da cerca de arame farpado que teria sido construída. Além disso, a informação de que a obra foi realizada em regime de mutirão demonstra que foi irregular o pagamento de R$ 2.238,65 feito a José Ribamar Lima de Sousa, sobrinho da ex-presidente da associação.

17. Igualmente irregular é o suposto pagamento a José Reis Diniz de Lima pela colheita de feijão e de arroz. As informações contidas nos autos comprovam que este associado *"(...) foi manipulado pelos outros responsáveis, que o induziram a assinar documentos cujo conteúdo lhe era ignorado e nos quais ele constava como contratado para desempenhar a tarefa*". Tal qual em relação à irregularidade anterior, há demonstração de que a colheita foi realizada pela própria comunidade, comprovando que a remuneração pelo serviço foi irregular.

18. Concordo, portanto, com a conclusão do Ministério Público junto ao TCU de que esses débitos não foram elididos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59394672.

19. Desse modo, Eliane dos Santos Silva; Antônio Roberto Cardoso Siqueira; Associação Comunitária da Lagoa do Areal; Geo-Ambiental - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Sustentável; Edenilson Silva Lima; José Ribamar Lima de Sousa; Valter Santos Pereira; Raimundo de Jesus Santos Coelho a empresária individual Cesanira Machado Amorim - ME (nome fantasia: N.N.G. Manutenção e Serviços Gerais); e Rio Azul Com. Construções e Dedetizações Ltda. devem ser condenados pelos débitos apurados.

20. Cabe também aplicar a esses responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, as quais fixo nos seguintes valores: R$ 10.000,00 para Eliane dos Santos Silva, Antônio Roberto Cardoso Siqueira, Associação Comunitária da Lagoa do Areal e Geo-Ambiental - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Sustentável; R$ 5.000,00 para Rio Azul Com. Construções e Dedetizações Ltda.; R$ 1.000,00 para José Ribamar Lima de Sousa, Raimundo de Jesus Santos Coelho e Valter Santos Pereira; e R$ 500,00 para Edenilson Silva Lima e para a empresária individual Cesanira Machado Amorim - ME.

III

21. Quanto às razões de justificativa apresentadas por Antônio Roberto Cardoso Siqueira, também conta com minha anuência a manifestação do MP/TCU de que "*dos sete quesitos de audiência, o Ministério Público concorda com a Secex/MA de que apenas aquele relacionado a 'contratações (...) de empresas sem condições jurídicas de executar o objeto' (segunda parte do item 9.4.2.1.3 do Acórdão 1.065/2014-TCU-Plenário) pode ter suas respectivas razões de justificativa acolhidas. A parte inicial do item 9.4.2.1.3 do Acórdão 1.065/2014-TCU-Plenário não contou com os devidos esclarecimentos por parte de Antônio Roberto Cardoso Siqueira e, em relação aos demais quesitos de audiência, não foram apresentadas justificativas aceitáveis pelo responsável*."

22. Uma vez que as irregularidades atribuídas a Antônio Roberto Cardoso Siqueira não foram afastadas, deve o Tribunal apená-lo com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, a qual prescrevo em R$ 10.000,00. Além disso, em razão da gravidade das infrações cometidas, notadamente contrárias às Leis 8.666/1993 e 4.320/1964, as quais caracterizam fraude, mostra-se necessário inabilitá-lo pelo período de cinco anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica/TCU.

23. Quanto às razões de justificativa apresentadas por J.M. da Silva e Silva; Maqbombas Ltda.; Líder - Montagens e Manutenção Industrial Ltda.; M. de Fátima A. Amaral; e Pereira Construções, Comércio e Serviços Ltda. - ME (antiga Furtado Souza Construções Ltda.), acompanho a unidade técnica e o MP/TCU no sentido de que devem ser acatadas e aproveitadas em prol das seguintes sociedade que se mantiveram silentes: V.S. Pereira e Cia. Ltda. - antiga Construtora Frazão Ltda.; J. da Silva Santos Com. e Serviços; Santana Comércio, Construção e Terraplanagem Ltda.; e Tercon - Incorporações, Empreendimentos e Serviços Ltda.

24. Acolho, ainda, a proposta do Ministério Público junto ao TCU para que as razões de justificativa apresentadas por Pereira Construções, Comércio e Serviços Ltda. - ME (antiga Furtado Souza Construções Ltda.) sejam aproveitadas também em favor da sociedade Rio Azul Com. Construções e Dedetizações Ltda., destacando-se que esse entendimento não alcança a irregularidade afeta à não comprovação da execução dos serviços referentes à construção de seis tanques e um viveiro para criação de peixes, pela qual a Rio Azul deve ser condenada em débito.

IV

25. No que se refere às sociedades empresárias que não foram citadas, mas apenas chamadas em audiência, a unidade técnica propõe julgar suas contas regulares, uma vez que restou comprovado que não participaram das ilegalidades verificadas ao longo deste processo.

26. O MP/TCU destaca que, caso não existissem as irregularidades ocasionadoras do dano, as quais não foram atribuídas às referidas empresas, sequer a TCE teria sido instaurada, e, assim, as ilegalidades a elas imputadas seriam analisadas no bojo do processo de fiscalização, sem julgamento de contas. Nessa linha, defende que não há contas dessas sociedades a serem julgadas, "*pois não há*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59394672.

contas especiais a serem tomadas, eis que ausente o pressuposto concernente aos indícios de prejuízo ao erário (art. 8º da Lei 8.443/1992)".

27. Entendo que assiste razão ao Ministério Público junto ao TCU, motivo pelo qual acrescento seu exame às minhas razões de decidir. Defendo que o Tribunal deve dispensar tratamento isonômico a seus jurisdicionados, e isso independe da natureza do processo no qual as suas condutas estão sendo avaliadas.

28. Por fim, o MP/TCU conclui que, tendo em vista as irregularidades apuradas, a Associação Comunitária da Lagoa do Areal e a Geo-Ambiental não teriam condições de atuar na assistência técnica e extensão rural de projetos financiados com recursos do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Por essa razão, propõe que seja confirmado o conteúdo das medidas cautelares constantes dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.065/2014-TCU-Plenário, proferido nos autos da denúncia ensejadora desta TCE (TC 027.615/2010-3).

29. Discordo desta proposta, pois determinação à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República para que não mais promova qualquer repasse de recursos à Associação Comunitária da Lagoa do Areal no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e à Secretaria de Estado de Agricultura Familiar do Estado do Maranhão para que descredencie a Geo-Ambiental - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Sustentável, de modo definitivo, para atuar na assistência técnica e extensão rural de projetos financiados com recursos do PNCF caracterizaria aplicação de sanção sem previsão legal e, ainda, de caráter perpétuo, o que não é permitido pelo arcabouço legal pátrio. Sendo assim, entendo ser suficiente dar ciência desta decisão aos órgãos.

Assim, em consonância com os pareceres emitidos nos autos, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de maio de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59394672.