

**Processo:** TC 016.933/2010-9 (10 Vol.)  
**Apenso:** TC 002.412/2008-8 (14 Vol.)  
**Natureza:** Tomada de Contas Especial  
**Entidade:** Prefeitura Municipal de Água Branca - PB  
**Responsáveis:** Hércules Sidney Firmino  
MRL Construtora Ltda.  
Construtora Apolo Ltda.  
**Interessados:** Fundação Nacional de Saúde - MS - Funasa  
Caixa Econômica Federal - CEF  
Ministério da Integração Nacional  
Ministério do Esporte

**Sumário:** Contratação de empresa de fachada para execução das obras de convênio. Citação e audiência. Não comprovação, através de documentação probatória, da existência de trabalhadores com vínculo de emprego com a contratada durante a execução das obras. Irregularidade das contas, débito e aplicação de multa aos responsáveis.

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada a partir de denúncia acerca de irregularidades praticadas na aplicação de recursos de convênios celebrados com a União, pela Prefeitura Municipal de Água Branca-PB, envolvendo obras de canal pluvial, quadra de esportes, terminal rodoviário, casas populares e perfuração de poços.

2. Por meio do Acórdão 1134/2010-TCU-Plenário, o Tribunal de Contas da União decidiu converter o processo de denúncia TC 002.412/2008-8 em tomada de contas especial e determinou a citação do Sr. Hércules Sidney Firmino, solidariamente com as empresas MRL Construtora Ltda. e Construtora Apolo Ltda., além de promover audiência do referido Senhor (peça 1, pág. 10).

3. As empresas Construtora Apolo Ltda. e MRL Construtora Ltda. foram citadas por meio dos ofícios 0787/2010, 0788/2010 e 1042/2010 (peça 1, págs. 17-21 e 63-65), não tendo sido localizadas em diversas tentativas realizadas por esta Secex-PB, conforme Despacho de fls. 57. Em razão disso, seus representantes legais foram comunicados, por intermédio dos Ofícios 1041/2010, 1043/2010 e 1275/2010 (peça 1, págs. 61-62 e 66-67, e peça 2, pág. 11), acerca da citação a elas endereçadas, tendo apresentado manifestação nos autos apenas o representante da Construtora Apolo Ltda., Sr. Francisco Joaquim da Silva, em atendimento ao ofício 1041/2010 (peça 40, págs. 11).

4. Em relação ao Sr. Hércules Sidney Firmino, o mesmo foi citado por meio do ofício 0789/2010 (peça 1, págs. 22-24), tendo apresentado suas alegações de defesa e razões de justificativa, através de procurador legalmente constituído (peças 6 e 17-46).

5. A citação do Sr. Hércules Sidney Firmino conteve falha formal, em face da ausência do seguinte ato impugnado referente ao Contrato de Repasse 0178449-50/2005:

**Ato impugnado do gestor:** Contratação de empresa de fachada (Construtora Apolo Ltda.) e execução das obras por terceiros, com recursos federais transferidos para o Município de Água Branca/PB por conta do Contrato de Repasse nº 0178449-50/2005 (SIAFI 530770), celebrado com o Ministério do Esporte, com interveniência da Caixa Econômica Federal, cujo objeto era a construção de um ginásio poliesportivo.

**Dispositivo violado:** Art. 37, caput e XXI, da Constituição Federal; Lei 8.666/93; Contrato de Repasse 0178449-50/2005; Art. 93 do Decreto-lei 200/67; art. 145 do Decreto n.º 93.872/86 e art. 22 da IN/STN n.º 01/97.

6. Não obstante a falha constatada, em instrução anterior (peças 2, págs. 98-101, e 3, págs. 1-6), aproveitamos em benefício do Sr. Hércules Sidney Firmino a defesa do representante da Construtora Apolo Ltda., Sr. Francisco Joaquim da Silva, e propomos o seguinte encaminhamento:

a) Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas dos Srs. Hércules Sidney Firmino (CPF 068.615.714-15), condenando-o, solidariamente com a empresa M R L Construtora Ltda. (CNPJ 05.621.556/0001-19), ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, abatendo-se na oportunidade eventual ressarcimento, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU;

| Valor Histórico | Data de ocorrência |
|-----------------|--------------------|
| 300.000,00      | 04/04/2007         |
| 89.500,00       | 12/06/2007         |
| 389.500,00      | 23/07/2007         |
| 150.000,00      | 10/12/2007         |
| 100.000,00      | 17/12/2007         |
| 139.500,00      | 18/12/2007         |
| 300.000,00      | 14/03/2008         |
| 89.500,00       | 16/04/2008         |
| 66.000,00       | 11/10/2006         |
| 46.000,00       | 24/10/2006         |
| 2.000,00        | 26/07/2007         |
| 50.000,00       | 11/01/2007         |
| 10.000,00       | 21/02/2007         |
| 50.000,00       | 08/05/2007         |
| 11.000,00       | 27/07/2007         |
| 56.000,00       | 08/08/2007         |

b) Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. Hércules Sidney Firmino (CPF 068.615.714-15), condenando-o, solidariamente com a empresa Construtora Apolo Ltda. (CNPJ 70.100.896/0001-66), ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, abatendo-se na oportunidade eventual ressarcimento, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU;

| Valor Histórico | Data da ocorrência |
|-----------------|--------------------|
| 37.784,99       | 25/04/2007         |
| 32.998,44       | 18/12/2007         |
| 58.769,59       | 18/01/2008         |
| 62.907,44       | 14/07/2008         |
| 54.567,90       | 19/02/2009         |
| 2.971,64        | 19/02/2009         |

c) Aplicar ao Sr. Hércules Sidney Firmino e às empresas M R L Construtora Ltda. e Construtora Apolo Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do

Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até o dia do efetivo recolhimento;

d) com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei no 8.443/92, seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas às notificações;

e) sejam remetidas cópias do Relatório, Voto e Acórdão que vierem a ser proferidos ao Douto Ministério Público da União, com base no art. 209, § 6º, do RI/TCU, para o ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis.

7. O Relator, Exmo. Senhor José Múcio, no entanto, entendendo que a falha na citação comprometia o direito de defesa do Sr. Hércules Sidney Firmino, determinou (peça 3, pág. 11) o complemento da referida citação (peça 3, pág. 11).

8. Feita a citação complementar (ofício 1284/2011, constante da peça 3, págs. 13-15), o Sr. Hércules Sidney Firmino encaminhou a defesa que integra as peças 3, págs. 16-21, e 4, págs. 1-42, a qual analisaremos na sequência.

9. **Defesa do Sr. Hércules Sidney Firmino (peças 3, págs. 16-21, e 4, págs. 1-42)**

**Ato impugnado:** Contratação de empresa de fachada (Construtora Apolo Ltda.) e execução das obras por terceiros, com recursos federais transferidos para o Município de Água Branca/PB por conta do Contrato de Repasse 0178449-50/2005 (SIAFI 530770), celebrado com o Ministério do Esporte, com interveniência da Caixa Econômica Federal, cujo objeto era a construção de um ginásio poliesportivo.

**Dispositivos violados:** Art. 37, *caput* e XXI, da Constituição Federal; Lei 8.666/93; Contrato de Repasse 178449-50/2005; Art. 93 do Decreto-lei 200/67; art. 145 do Decreto 93.872/86 e art. 22 da IN/STN 01/97.

**Alegações de Defesa e Análise**

10. A defesa do Sr. Hércules Sidney Firmino é idêntica à defesa da Construtora Apolo Ltda. (peça 40-, págs. 11- fls. 1172/1174-anexo 2 vol. 6) analisada na instrução precedente (peças 2, págs. 98-101, e 3, págs. 1-6), de sorte que valemo-nos da análise consignada naquela instrução, rejeitando, por conseguinte, as alegações de defesa do responsável.

11. De novidade, o gestor juntou apenas cópias de contratos (peça 4) firmados entre a construtora e a Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB, o Estado da Paraíba e a União, tentando demonstrar que a empresa existe de fato e que foi ela quem executou as obras objeto do contrato de repasse 0178449-50/2005 (Siafi 530770).

12. Referidas cópias dos contratos firmados com a União, o Estado da Paraíba e a Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB (peça 4), todavia, além de não comprovar que a construtora existe de fato e executou as obras do contrato de repasse 0178449-50/2005 (Siafi 530770), sugerem que a empresa também foi utilizada para cometer naquelas entidades as mesmas irregularidades tratadas neste processo.

13. A propósito, conforme demonstrado na instrução precedente (peças 2, págs. 98-101, e 3, págs. 1-6), a Construtora Apolo Ltda. só possuiu empregados no exercício de 2006, e, mesmo assim, só foram sete empregados e durante apenas três meses (outubro a dezembro). Logo, não tinha como ela ter executado as obras em questão, que foram realizadas entre 2007 e 2009. Portanto, toda a documentação dela juntada a estes autos possui o único intuito de passar a ideia de ser uma empresa de fato, o que é praxe nesse tipo de crime que vem rotineiramente ocorrendo no Estado da Paraíba, a exemplo dos casos até agora apurados nas operações “i-licitações”, “carta marcada”, “transparência”, “pão e circo”, “gasparzinho” e “ciranda”, deflagradas pela Polícia Federal nesta unidade federativa.

14. Ora, uma vez que a empresa não executou as obras, a documentação fiscal por ela fornecida para comprovar a aplicação dos recursos do contrato de repasse torna-se inidônea, sendo impossível, portanto, estabelecer o devido nexo causal entre a verba federal repassada e os referidos documentos. Assim, resta não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do mencionado contrato de repasse, autorizando, assim, a imputação de débito no valor correspondente aos pagamentos realizados com a verba federal.

15. Nesse sentido, e por encerrarem o assunto, citamos as decisões adiante:

Acórdão 2226/2012 – Plenário

Ao examinar os elementos constantes dos autos, a Unidade Técnica verificou que as empresas contratadas para execução do objeto do convênio foram consideradas fisicamente inexistentes (empresa de fachada), o que torna todos os documentos probantes inidôneos.

Com essa informação, torna-se impossível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos do convênio e os documentos fiscais inseridos na prestação de contas, para comprovar a execução e o pagamento dos serviços contratados, havendo, nesse proceder, sérios indícios de desvio dos recursos.

O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência ou a apresentação sem os elementos essenciais à demonstração da movimentação financeira, significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência, na prática dos atos de gestão, a falta de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais transferida ao Município tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo ou de pessoas por ele determinadas.

Incumbe ao gestor o dever constitucional de prestar contas, comprovando a regularidade da realização da despesa pública. Não fazê-lo caracteriza expressa violação da Lei 4.320/64, do Decreto-lei 200/67 e do Decreto 93.872/1996.

Além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados para comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível verificar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.

Na tomada de contas especial, o gestor deve apresentar provas robustas da execução da avença com os recursos a ela destinados. No caso em exame, ficou evidente a inexecução do objeto do convênio e a participação determinante das empresas Construtora Concreto Ltda. e Construtora Esplanada Ltda. ao fornecerem documentos fiscais que supostamente comprovariam a execução da avença, o que justifica a declaração de inidoneidade

Decisão 225/2000 - Plenário

A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, *verbis*: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’.

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o

estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.

#### Acórdão 1019/2009 - Primeira Câmara

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APROVAÇÃO PARCIAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE OS SAQUES DE RECURSOS E A EXECUÇÃO DO CONVÊNIO. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA.

- É essencial para a regularidade das contas e elisão do débito a comprovação do nexo de causalidade entre a movimentação dos recursos públicos federais, depositados em conta específica, e o pagamento das despesas derivadas do convênio.

- A mera execução do objeto do convênio não implica o julgamento pela regularidade das contas, pois os recursos utilizados na sua execução podem provir de fontes municipais, tendo sido integralmente desviados os recursos federais. (Grifamos)

15. Para que não haja dúvida acerca do débito, ressaltamos que o *modus operandi* identificado pela Polícia Federal nas diversas operações feitas neste Estado, relacionadas a crimes perpetrados com o uso de empresas de fachada, consiste sempre na realização das obras por terceiros, geralmente pela administração local (prefeitura), de sorte que os recursos enviados para custeio do empreendimento são desviados em prol dos criminosos, enquanto as obras, quando realizadas, são custeadas, em regra, com verba municipal. A título de exemplo, e por coadunar-se com o caso em apreço, citamos o *modus operandi* registrado na ação penal 2006.82.02.000611-1, movida a partir dos trabalhos da operação “carta marcada”, cuja sentença judicial confirmou os delitos denunciados:

o prefeito comprava uma licitação fictícia – normalmente, na modalidade convite –, formada por empresas de fachada, por um preço correspondente a uma fração ínfima do valor contratado; em seguida, realizava as obras por administração direta (recursos humanos e materiais da prefeitura), e/ou contratava, informalmente, por preço bem inferior, terceiros (geralmente, pessoas físicas ou pequenas firmas); ao final, praticava o alcance dos recursos públicos não utilizados. As consequências, geralmente, eram obras inacabadas, ou, quando concluídas, eram sérios os comprometimentos na qualidade da obra e no prazo de execução.

#### **Conclusão**

16. Destarte, a boa e regular aplicação dos recursos do contrato de repasse 0178449-50/2005 (Siafi 530770) encontra-se prejudicada, pois os fortes indícios de que a Construtora Apollo Ltda. só existe no papel torna inidônea a documentação fiscal por ela expedida, impossibilitando, assim, o estabelecimento de nexo causal entre referida documentação fiscal e os mencionados recursos. Por conseguinte, surge a presunção, nos termos da citada jurisprudência (item 14), de irregularidade na aplicação dos recursos, com a consequente implicação em débito correspondente ao valor sacado da conta específica.

17. Sendo assim, pela ausência de defesa, compete considerar revel, para todos os efeitos, a empresa M R L Construtora Ltda. (CNPJ 05.621.556/0001-19), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

18. Da mesma forma, deve-se rejeitar as alegações de defesa da Construtora Apollo Ltda. (CNPJ 70.100.896/0001-66) e do Sr. Hércules Sidney Firmino (CPF 068.615.714-15), ex-prefeito Municipal de Água Branca/PB.

19. Finalmente, por não ter ficado demonstrado nos autos a boa fé dos devedores (§ 2º do art. 202 do RI/TCU), pode ser dada sequência ao processo, com julgamento pela irregularidade de suas contas (§ 6º do mesmo artigo regimental) e, consequente, imputação de débito e multa a ambos, nos

termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23 da Lei 8.443/92, com a ratificação da proposta da instrução anterior (peças 2, págs. 98-101, e 3, págs. 1-6).

### **Benefícios de Controle**

20. A título de benefícios de controle, podemos citar a possível imputação de débito e multa aos responsáveis.

### **Proposta de Encaminhamento**

21. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

21.1. considerar revel, para todos os efeitos, a empresa M R L Construtora Ltda. (CNPJ 05.621.556/0001-19), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92;

21.2. rejeitar as alegações de defesa da Construtora Apolo Ltda. (CNPJ 70.100.896/0001-66) e do Sr. Hércules Sidney Firmino (CPF 068.615.714-15), ex-prefeito Municipal de Água Branca/PB;

21.3. com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. Hércules Sidney Firmino (CPF 068.615.714-15), ex-prefeito Municipal de Água Branca/PB, condenando-o, solidariamente com a empresa M R L Construtora Ltda. (CNPJ 05.621.556/0001-19), ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, abatendo-se na oportunidade eventual ressarcimento, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres especificados, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU;

| <b>Valor Histórico</b> | <b>Data de ocorrência</b> | <b>Cofre Credor</b>        |
|------------------------|---------------------------|----------------------------|
| 300.000,00             | 04/04/2007                | Tesouro Nacional           |
| 89.500,00              | 12/06/2007                |                            |
| 389.500,00             | 23/07/2007                |                            |
| 150.000,00             | 10/12/2007                |                            |
| 100.000,00             | 17/12/2007                |                            |
| 139.500,00             | 18/12/2007                |                            |
| 300.000,00             | 14/03/2008                |                            |
| 89.500,00              | 16/04/2008                |                            |
| 66.000,00              | 11/10/2006                | Fundação Nacional de Saúde |
| 46.000,00              | 24/10/2006                |                            |
| 2.000,00               | 26/07/2007                |                            |
| 50.000,00              | 11/01/2007                |                            |
| 10.000,00              | 21/02/2007                |                            |
| 50.000,00              | 08/05/2007                |                            |
| 11.000,00              | 27/07/2007                |                            |
| 56.000,00              | 08/08/2007                |                            |

21.4. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. Hércules Sidney Firmino (CPF 068.615.714-15), condenando-o, solidariamente com a empresa Construtora Apolo Ltda. (CNPJ 70.100.896/0001-66), ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, abatendo-se na oportunidade eventual ressarcimento, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (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/TCU:

| Valor Histórico | Data da ocorrência |
|-----------------|--------------------|
| 37.784,99       | 25/04/2007         |
| 32.998,44       | 18/12/2007         |
| 58.769,59       | 18/01/2008         |
| 62.907,44       | 14/07/2008         |
| 54.567,90       | 19/02/2009         |
| 2.971,64        | 19/02/2009         |

21.5. aplicar, individualmente, ao Sr. Hércules Sidney Firmino e às empresas M R L Construtora Ltda. e Construtora Apolo Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até o dia do efetivo recolhimento;

21.6. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

21.7. alertar 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;

21.8. com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas às notificações;

21.9. remeter cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações cabíveis.

À consideração superior.

Secex-PB, em 16/11/2012.

(Assinado eletronicamente)  
RONILDO FERREIRA NUNES  
AUFC - Matrícula 2652-2