

TC 035.859/2015-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde (FNS)

Responsáveis: Município de Mata Roma, Maranhão (CNPJ [06.119.945/0001-03](#)), Lauro Pereira Albuquerque (CPF [013.942.313-34](#)), Carmem Silva Lira Neto (CPF [618.356.413-34](#)), Maria das Graças Marques de Almeida (CPF379.060.383-04), Construtora Talento Ltda. - ME (CNPJ [05.572.919/0001-73](#)), Altair Claudino da Silva (CPF [627.793.463-53](#)), Soraya de Almeida Leda (CPF [22.492.581-00](#)), Juvenal Moreira Viana (CPF 109.071.062-34).

Procurador / Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: audiência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE; Processo 25170.002.367/2015-21) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (FNS) em razão da impugnação de recursos do Convênio CV 1421/2006, de 20/6/2006 (Siafi 572205 – peça 1, p. 95), regido pela Portaria - Funasa 674, de 5/12/2005, entre outras normas (peça 1, p. 63-84), celebrado com a Prefeitura Municipal de Mata Roma– MA, tendo como objeto a execução de sistema de abastecimento de água, com vigência estipulada para o período de 20/6/2006 a 15/3/2013 (Processo 25100.061.348/2006-70; *vide* peça 1, p. 95, e termos aditivos nas p. 113-121, 133-143, 223-257; *vide* peça 1, p. 95, e peça 3, p. 3 e 19).

HISTÓRICO

2. Como já mencionado nas instruções anteriores, este processo se encontravam fase de exame das respostas às citações tratadas nas peças 9-36 dos autos. Contudo, identificou-se posteriormente outras pessoas responsáveis, passíveis de citação, como já abordado nos itens 3 a 7 da instrução constante da peça 47.

3. O contexto geral da situação encontrada refere-se às seguintes constatações:

Saques bancários irregulares

4. Descrição feita pela CGU

4.1. O Relatório de Auditoria 2112/2015 da CGU (peça 3, p. 42-47), apontou constatações sobre:

a) não comprovação de regularidade na utilização de recursos do convênio (peça 5, p. 82-83, subtítulo 3.1.8);

b) irregularidades na execução do Convênio 1421/06, relativas a execução parcial e a execução em desacordo com o Plano de Trabalho, causando prejuízo de, pelo menos, R\$ 56.064,44 (peça 5, p. 87-92, subtítulo 3.1.10);

c) não efetivação da contrapartida, na ordem de R\$ 3.236,00 (peça 5, p. 92-93, subtítulo 3.1.11).

5. Descrição feita pela PGR/MA

5.1. Na ação judicial citada nas instruções anteriores, a PGR/MA afirma, entre outras coisas, o seguinte (peça 37, p. 19-20 e 35, ora reproduzido com ajustes formais):

Derradeiramente, foram identificadas irregularidades na realização das despesas relacionadas ao Convênio n. EP 1421/2006, pois efetuadas na contramão das determinações da Instrução Normativa STN n. 01/1997 e da Lei n.4.320/1967.

Nesse ponto, para dificultar a fiscalização, o ex-gestor municipal Lauro de Albuquerque, com o auxílio da Secretária de Finanças Maria das Graças Marques de Almeida, sacou integralmente os recursos da conta vinculada do Convênio n. EP1421/2006 (“saque na boca do caixa”), por meio de cheques nominiais à Prefeitura de Mata Roma/MA, conforme demonstra o cronograma abaixo:

Movimentação da Conta Corrente n. 17.580, ag. 1773-6, Banco do Brasil

Data	Histórico	Documento	Crédito	Débito
23.01.2007	Ordem bancária	10989900000	R\$54.000,00	-
29.01.2007	BB CP Administrativo Tradicional	1200011	-	R\$54.000,00
30.01.2007	Cheque	850001	-	R\$30.000,00
06.02.2007	Cheque	850002	-	R\$10.000,00
20.03.2007	Ordem bancária	61516800000	R\$54.000,00	-
30.03.2007	Transferência para conta investimento	000011	-	R\$54.000,00
26.03.2007	Cheque	850003	-	R\$50.000,00
10.05.2007	Cheque	850005	-	R\$17.000,00
06.08.2007	Cheque	850006	-	R\$1.500,00
12.11.2007	Depósito em dinheiro (possível fração da contrapartida municipal)	177300	R\$500,00	

Nos mencionados cheques – todos assinados pelo demandado Lauro Pereira de Albuquerque – não há informações sobre depósitos em contas bancárias, fato que evidencia que foram sacados na “boca do caixa” pelo gestor municipal.

Com o expediente, portanto, dificultou-se bastante o rastreamento da verdadeira destinação dos recursos repassados, porque realizadas as movimentações fora do sistema de controle da Funasa.

(...) a Requerida Maria das Graças Marques de Almeida, na qualidade de Secretária de Finanças, assinou e endossou cheques nominiais à Prefeitura de Mata Roma/MA, conjuntamente com o ex-Prefeito Lauro Pereira de Albuquerque, o que viabilizou o saque em espécie dos recursos públicos do Convênio n. EP 1421/2006, em evidente afronta à legislação orçamentária e financeira, causando prejuízo ao erário que configura ato de improbidade administrativa descrito no art. 10, *caput*, e incisos I, VIII e XI, da Lei 8.429/92.

6. Nas análises efetuadas no âmbito das instruções anteriores, conforme se extraiu das narrativas da PGR, foram observados saques irregulares pela não identificação dos seus respectivos beneficiários finais, mediante endossos em branco ilegais apostos em cheques da conveniente feitos por gestores municipais do ajuste em tela, e acolhidos, em alguns casos, por vistos de gerente bancário, contrariando a legislação vigente.

7. Nesse contexto, foi apurada a responsabilidade do então prefeito Lauro Pereira Albuquerque (CPF 013.942.313-34) e a então Secretária de Finanças Maria das Graças Marques de Almeida (CPF 379.060.383-04), que fizeram endosso em branco nos cheques acima descritos, transformando-os em títulos ao portador, permitindo, assim, saques de quantias federais da conta corrente municipal específica deste convênio, contrariando expressa legislação exigente da identificação dos destinatários finais destes pagamentos. Foram responsabilizados igualmente o Município de Mata Roma (CNPJ 6.119.945/0001-03) como conveniente beneficiado pelos recursos federais repassados, a ex-prefeita sucessora Carmem Silva Lira Neto (CPF 618.356.413-34), como gestora do ajuste, a Construtora Talento Ltda – ME (CNPJ 5.572.919/0001-73) como contratada

beneficiária pelos recursos federais repassados e Altair Claudino da Silva (CPF 627.793.463-53) como sócio administrador da referida Construtora.

Responsabilidade do Banco do Brasil S. A. e do seu preposto não identificado

8. Foi abordado na instrução constante da peça 38, que parte destes cheques recebeu autorização de desconto mediante visto e carimbo de um gerente do Banco do Brasil S. A. sem nome completo, denominado “Juvenal M. Viana”, com número ilegível de sua matrícula de empregado (*vide* peça 7, p. ímpares entre 13 e 35). Como ele não foi claramente identificado, não foi possível a sua citação.

9. Comentou-se, nesse caso, que a frequência de endossos irregulares de cheques de recursos públicos acolhidos em todo o Brasil levou procuradorias da República em estados a pedirem preventivamente que o Poder Judiciário proibisse bancos federais de darem a recursos públicos movimentação financeira ilegal por falta de identificação do beneficiário final. Supervenientemente, em 6/12/2016, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, destinada ao combate à corrupção, celebrou Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o BB e a CEF, desta feita de alcance nacional.

10. Conforme notícia oficial, a partir deste acordo, os bancos deveriam ter implementado, até janeiro de 2017, sistema informatizado para controlar, de forma mais efetiva, a movimentação de recursos liberados pelo governo federal para fins específicos, por meio de convênios, fundos etc. Foi salientado, inclusive, que não seriam mais permitidos saques na boca do caixa de valores superiores a R\$ 800,00, e as transferências bancárias só serão efetivadas se o gestor informar o CPF ou CNPJ do destinatário do recurso, assim como a finalidade do repasse e que este ajuste ainda preveria multa de R\$ 10.000,00 por cada ocorrência de movimentação financeira indevida.

11. Como evidenciado na instrução, maiores informações constam no [site http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-firma-acordo-com-caixa-e-banco-do-brasil-para-prevenir-desvio-de-recursos-federais-repassados-a-estados-e-municipios](http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-firma-acordo-com-caixa-e-banco-do-brasil-para-prevenir-desvio-de-recursos-federais-repassados-a-estados-e-municipios) (fonte: Assessora Jurídica do 3º Ofício da PR/AM do MPF).

12. Entendeu-se, assim, que o Banco do Brasil S. A., CNPJ 00.000.000/0001-91, é pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços públicos e que, assim, deveria responder pelos danos que o preposto causar a terceiro, que aqui é o erário federal administrado pelo FNS (Constituição Federal, art. 37, § 5º), entre outras considerações relacionadas à Lei 8.078/1990.

13. Abordou-se, ainda, que o poder judiciário também percebe alta probabilidade de haver prejuízo na falta de identificação do beneficiário final dos pagamentos feitos com recursos federais, como se vê exemplificado na seguinte justificativa de medida contra Banco do Brasil S.A. e Banco Bradesco S.A., concedida mediante sentença liminar proferida no TJ/MA:

Quanto ao perigo da demora, outro requisito para a concessão da tutela de urgência, é grande o risco de dilapidação do patrimônio público com a manutenção da situação ora em análise, em razão da falta de controle na aplicação das verbas públicas. Em que pese a possibilidade de posterior atuação dos órgãos de controle e fiscalização, justifica-se a adoção das medidas a seguir para prevenir corrupção com o desvio de recursos públicos.

14. Portanto, na instrução constante da peça 38, comentou-se que o referido descontrole teria sido principiado pelos agentes municipais e ratificado pelo BB S. A. ao acolher ilegalmente os cheques endossados por eles. Assim, estas pessoas físicas e jurídica teriam causado diretamente a não comprovação das boas e regulares movimentação e aplicação dos recursos públicos envolvidos, e geraram assim uma presunção *iuris tantum* de dano ao erário.

15. Detalhou-se, ainda, que o saque de valores em espécie mediante cheques nominais ao próprio emitente, popularmente conhecido como feito “na boca do caixa”, ao quebrar o vínculo entre tais recursos e as despesas impugnadas nos autos, inviabiliza o conhecimento dos reais tramitação e

destino dos valores sacados (Acórdão 5.585/2012-TCU-2ª Câmara; Acórdão 3.984/2010-TCU-1ª Câmara).

16. Nesse sentido, afirmou-se que a jurisprudência desta Corte de contas é uníssona ao afirmar que o gestor tem o dever de evidenciar o nexo causal entre recursos administrados por ele e as despesas efetuadas, conforme o entendimento consubstanciado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 10/2007-TCU-1ª Câmara, 228/2006-TCU-2ª Câmara, 7.367/2009-TCU-1ª Câmara e 2.995/2009-TCU-Plenário. Veja-se, por exemplo, a decisão condenatória consignada no Acórdão 3.984/2010-TCU-1ª Câmara.

17. Portanto, o endosso em branco na movimentação de recursos públicos federais contraria o disposto na Lei 8.088/1990, art. 19, e na Lei 9.069/1995 (Plano Real), art. 69, bem como a legislação citada em “considerandos” de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado em 6/12/2016 entre MPF e BB S. A., com vistas a evitar saques anônimos como os desta espécie. Por isso, entendeu-se, na referida instrução, que deveriam ser igualmente considerados como responsáveis o Banco do Brasil e seu preposto, ao acolherem ilegalmente os cheques endossados.

18. Na sequência dos fatos, o Diretor da Dilog, em seu pronunciamento de unidade, sugeriu que fosse efetuada diligência ao Banco do Brasil, a fim de que fossem identificados os beneficiários dos respectivos cheques e se a identificação não fosse factível, que informasse se o saque poderia ser feito por qualquer portador. Da mesma forma, sugeriu que fosse solicitada informação detalhada a respeito do preposto que teria autorizado o desconto dos cheques (peça 39). Foram enviados ofícios de diligência 1388 e 1823/2017-Secex-RJ, com resposta anexada à peça 45. Ressalta-se que a resposta foi considerada insuficiente para esclarecer as questões suscitadas e considerou-se o não atendimento à diligência realizada (peça 47, p. 5). Assim, foi proposta sua reiteração ao Banco do Brasil, com o fito de responder, objetivamente, as questões elencadas no referido ofício enviado. As respostas foram anexadas aos autos conforme constam das peças 57 e 59.

EXAME TÉCNICO

Considerações apresentadas pelo Banco do Brasil (peças 57 e 59)

19. Em sua resposta, a Cenop Serviços São Paulo, por meio de seus gerentes de setor, refere-se à definição de cheque como sendo:

uma ordem de pagamento à vista, passado por um emitente (sacador), contra fundos disponíveis em poder de um banco ou instituição financeira (sacado), para pagamento ao portador (tomador ou beneficiário), que pode ser nominado ou não. Assim, não verificamos item que obrigue o emitente a acompanhar o beneficiário no momento do saque em caixa.

20. Em consulta ao sistema de dados, o Banco identificou o funcionário que teria autorizado o desconto, passando as informações correspondentes a este TCU. O Banco declara que as informações constantes do documento enviado como resposta estão protegidos pela Lei Complementar 105, de 10/1/2001, que dispõe sobre o sigilo das operações e serviços prestados pelas instituições financeiras (peça 57, p. 1). Por isso, o documento foi tratado como confidencial.

21. Da mesma forma, a resposta anexada aos autos por meio da peça 59 foi considerada confidencial, constando as informações inerentes aos cheques emitidos e saques realizados (peça 59, p. 1).

Análise das considerações apresentadas pelo Banco do Brasil

22. Cabe aqui transcrever os pontos que restavam pendentes de esclarecimento por parte do Banco do Brasil e que foram motivo de reiteração de diligência ao referido órgão:

a) a indicação, nominal, de forma objetiva, dos beneficiários dos cheques abaixo indicados, referentes à movimentação financeira da conta corrente n 17.580, utilizada para operar os recursos do Convênio CV 1421/2006, de 20/6/2016 (Siafi 572205), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (FNS) e a Prefeitura Municipal de Mata Roma (MA)



Data	Histórico	Documento	Débito
30/1/2007	Cheque	850001	R\$ 30.000,00
6/2/2007	Cheque	850002	R\$ 10.000,00
6/3/2007	Cheque	850003	R\$ 50.000,00
10/5/2007	Cheque	850005	R\$ 17.000,00
6/8/2007	Cheque	850006	R\$ 1.500,00

Total: R\$ 108.500,00

a.1) caso a identificação acima não seja possível, que seja esclarecido, objetivamente, se o saque na “boca do caixa”, viabilizado pelo “endosso em branco” nos cheques acima, poderia ser feito por qualquer pessoa (“portador”) ou se foi imprescindível o comparecimento pessoal dos emitentes dos títulos de créditos a essa agência (o então Prefeito Municipal, Sr. Lauro Pereira Albuquerque, CPF 013.942.313-34, e a então Secretaria Municipal de Finanças, Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, CPF 379.060.383-04), para que a operação de saque em espécie se concretizasse;

a.2) identificar com nome completo, CPF e matrícula o funcionário que, na agência bancária, autorizou o desconto dos cheques, quanto a que consta o nome de Juvenal M. Viana.

23. Percebe-se que o Banco do Brasil não indicou, nominalmente e objetivamente como solicitado, os beneficiários dos cheques indicados acima, referentes à movimentação financeira da conta corrente 17.580, utilizada para operar os recursos do referido convênio. Em sua resposta, o Banco somente esclarece que o cheque corresponde a uma ordem de pagamento à vista, passado por um emitente (sacador), contra fundos disponíveis em poder de um banco ou instituição financeira (sacado), para pagamento ao portador (tomador ou beneficiário), que pode ser nominado ou não. Assim, o Banco afirma não verificar item que obrigue o emitente a acompanhar o beneficiário no momento dos saques em caixa.

24. Em que pese haver previsão legal referente à transferência de títulos de crédito (Lei 8.088/90), que determina a proibição do endosso em branco, havendo a necessidade de identificação dos beneficiários dos cheques de valor superior a R\$ 100,00, os fatos arrolados nos autos levam a crer que os responsáveis tenham se dirigido pessoalmente à agência do Banco do Brasil para viabilizar o saque dos recursos em espécie. Além disso, como abordado na instrução constante da peça 38, foi celebrado Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o BB, CEF e MPF, de alcance nacional, no sentido de que os bancos implementassem, até janeiro de 2017, sistema informatizado para controlar, de forma mais efetiva, a movimentação de recursos liberados pelo governo federal para fins específicos, por meio de convênios, fundos, entre outros. Com isso, não seriam mais permitidos saques na boca do caixa de valores superiores a R\$ 800,00 e as transferências bancárias só seriam efetivadas se o gestor informasse o CPF ou CNPJ do destinatário do recurso, assim como a finalidade do repasse. No caso presente, observa-se, inclusive, na fita de movimentação financeira anexada aos autos, a evidência de “valor em pagamento superior ao limite”, relativa à movimentação dos referidos cheques (peça 59, p. 30-39, confidencial).

25. Desse modo, no caso sob exame, referido descontrole foi principiado pelos agentes municipais, e ratificado pelo BB S.A. ao acolher ilegalmente os cheques endossados por eles, inclusive com o visto do suposto gerente em dois deles (peça 59, p. 2 e 5 confidencial), donde se conclui que este contribuiu para a não comprovação da boa e regular movimentação e aplicação dos recursos públicos envolvidos, sem, no entanto, haver evidências de que tenha ocorrido locupletamento de sua parte. Portanto, infere-se plausível, antes do julgamento do mérito do presente processo, propor **audiência** do Sr. Juvenal Moreira Viana (CPF 109.071.062-34) no sentido de apresentar suas razões de justificativa pelo acolhimento irregular dos cheques endossados pelos Srs. Lauro Pereira Albuquerque e Sra. Maria das Graças Marques de Almeida.

26. Cabe ressaltar, ainda, que permanecem válidas as citações anteriormente realizadas, conforme consta do despacho de cumprimento ao Pronunciamento de Unidade (peça 10), onde constam as comunicações realizadas, ciência de recebimento e situação de respostas (peça 36).

CONCLUSÃO

27. Com base em diligência efetuada junto ao Banco do Brasil para fins de esclarecimento das questões envolvendo o acolhimento irregular dos cheques endossados pelos responsáveis (o Sr. Lauro Pereira Albuquerque, então prefeito municipal da conveniente e a Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, então Secretária de Finanças à época dos fatos), a análise das ocorrências descritas no Exame Técnico desta instrução permitiu definir a responsabilidade do Sr. Juvenal Moreira Viana pelo ato de gestão inquinado, o qual, apesar de não configurar débito, enseja, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, a audiência do responsável (itens 22-25 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) realizar a audiência do Sr. Juvenal Moreira Viana (CPF 109.071.062-34), funcionário da agência bancária Chapadinha do Banco do Brasil, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à irregularidade detalhada a seguir:

a.1) Irregularidade: acolhimento irregular de cheques emitidos, endossados e sacados pelos responsáveis Lauro Pereira Albuquerque e Maria das Graças Marques de Almeida, ocorrido no âmbito da agência Chapadinha do Banco do Brasil à época dos fatos;

a.2) Conduta: pagamentos acolhidos referentes aos cheques emitidos e endossados pelos responsáveis Lauro Pereira Albuquerque e Maria das Graças Marques de Almeida, contrariando legislação cabível quanto à identificação dos destinatários finais e valores sacados na “boca do caixa”, inviabilizando a comprovação de causalidade entre os valores transferidos e as despesas efetuadas no âmbito do convênio celebrado;

a.3) Dispositivos violados: Decreto-Lei 200/67, Decreto 6.170/07, IN-STN 1/1997, Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 Lei 8.088/1990, at. 19 e Lei 9.069/1995 (Plano Real), art. 69, e Termo de Ajuste de conduta (TAC) firmado em 6/12/2016 entre o MPF e BB S.A, com vistas a evitar saques anônimos.

b) encaminhar cópia desta instrução ao responsável para subsidiar suas manifestações;

c) requerer ao Banco do Brasil que autorize o acesso de seu funcionário Juvenal Moreira Viana (CPF 109.071.062-34) aos autos, para fins de elaboração de sua defesa, diante da confidencialidade solicitada quanto ao conteúdo de suas respostas apresentadas.

Secex-RJ/DiLog, em 3/8/2018.

Lisie A. C. Campanaro

AUFC - Mat. 9626-1



ANEXO I: MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

TC 035.859/2015-6

Órgão/entidade: Fundação Nacional de Saúde (FNS)

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Movimentação bancária irregular por não identificação dos seus respectivos beneficiários finais e valores sacados	Responsável: a) Juvenal Moreira Viana (CPF 109.071.062-34)	a) 1/3/2004 a 10/7/2007	Pagamentos acolhidos referentes aos cheques emitidos e endossados pelos responsáveis Lauro Pereira Albuquerque e Maria das Graças Marques de Almeida, contrariando legislação cabível quanto à identificação dos destinatários finais e valores sacados na “boca do caixa”, inviabilizando a comprovação de causalidade entre os valores transferidos e as despesas efetuadas no âmbito do convênio celebrado; Os cheques foram: números 850001 (valor R\$ 30.000,00, data 30/1/2007), 850002 (valor R\$ 10.000,00, data 6/2/2007), ambos vistados pelo funcionário, 850003 (valor R\$ 50.000,00, data 26/3/2007), 850005 (valor R\$ 17.000,00, data 10/5/2007) e 850006 (valor R\$1.500,00, data 6/8/2007).	A irregularidade descrita não teria ocorrido sem a respectiva conduta do responsável, que poderia e devia ter se absterido desta prática supostamente irregular.	Não se pode afirmar, no momento, que o responsável agiu baseado nas regras existentes na instituição financeira. É razoável afirmar que era possível ao funcionário ter consciência da legislação imposta à situação descrita.