

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: Ezequias Nunes Leite Baptista (OAB/MA 5206) e outros (peça 64)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação

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 despesas 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. O presente processo se encontrava na fase de exame das respostas às citações efetuadas e foram identificadas, posteriormente, outras pessoas passíveis de responsabilização.

3. Em suma, tratam-se das seguintes irregularidades:

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 à execução parcial e à 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).

4. Além disso, o processo se refere a saques irregulares de recursos, efetuados integralmente pelo ex-gestor municipal Lauro de Albuquerque, com o auxílio da Secretária de Finanças Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, mediante endossos em branco apostos em cheques da conveniente, vistados, em alguns deles, pelo então gerente bancário, sem a identificação dos seus respectivos beneficiários finais, contrariando, assim, a legislação vigente.

5. A PGR/MA, por sua vez, afirma, no âmbito da ação judicial citada nas instruções anteriores, entre outras coisas, que (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 nominais 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 nominais 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. Assim, 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 e da então Secretária de Finanças Maria das Graças Marques de Almeida, que fizeram endosso em branco nos cheques acima descritos, transformando-os em títulos ao portador, e assim permitiram saques de quantias federais da conta corrente municipal específica deste convênio contrariando expressa legislação exigente da identificação dos destinatários finais destes pagamentos.

8. Foram igualmente responsabilizados 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.

9. Quanto à participação do Banco do Brasil S. A. e do seu preposto não identificado, identificou-se que parte dos 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). Após diligência efetuada junto ao Banco do Brasil, a fim de se obter informação detalhada a respeito do preposto que teria autorizado o desconto dos cheques, o Banco apresentou as informações acerca da identificação do referido funcionário (peça 57). Assim, foi definida a responsabilidade do Sr. Juvenal Moreira Viana pelo ato de gestão inquinado, o qual, apesar de não configurar débito, ensejou, 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), tendo contribuído 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.

10. Assim, quanto às citações e audiência efetuadas, as providências inerentes às comunicações processuais foram efetuadas, conforme resumo abaixo:

Ofício	Data do ofício	Destinatário	Data de Recebimento do Ofício e nome do recebedor	Observação	Resposta
2029/2016-SECEX-RJ - Citação (peça 15)	13/7/16	Município de Mata Roma	24/8/16, recebido por Joseny Teixeira (peça 25)		Não houve
2028/2016-SECEX-RJ - Citação (peça 16)	13/7/16	Altair Claudino da Silva	Ofício devolvido com a informação “Não existe n. indicado” (peça 22)		
2027/2016-SECEX-RJ - Citação (peça 17)	13/7/16	Construtora Talento Ltda.	Ofício devolvido com a informação “Não existe n. indicado” (peça 20)		
2026/2016-SECEX-RJ - Citação (peça 18)	13/7/16	Carmem Silva Lira Neto	29/7/16, recebido por Jacinto Silva		Não houve
2025/2016-SECEX-RJ - Citação (peça 19)	13/7/16	Lauro Pereira Albuquerque	29/7/16, recebido por Dayanne de Sousa		Não houve
2407/2016-SECEX-RJ – Citação (peça 28)	11/8/16	Construtora Talento Ltda.	9/9/16, recebido por Altair Campino Araújo	Endereço em sítio eletrônico da empresa	Peça 34
2408/2016-SECEX-RJ - Citação (peça 27)	11/8/16	Altair Claudino da Silva	Ofício devolvido com a informação “Não existe o número (peça 29)		
2961/2016-Secex-RJ – Citação (peça 33)	16/9/16	Altair Claudino da Silva	27/9/16, recebido por Francinária da Silva Araújo	Endereço obtido por contato telefônico	Não houve



2040/2018-Secex-RJ – Audiência (peça 63)	20/8/18	Juvenal Moreira Viana	5/9/18, recebido por Celene Moreira Viana	Endereço obtido Base da Receita Federal	Peça 69
--	---------	-----------------------	---	---	----------------

11. No decorrer do presente processo, foram efetuadas diligências junto ao Banco do Brasil, a fim de esclarecer os procedimentos bancários referentes aos endossos em branco dos cheques emitidos, 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.

12. Na instrução constante da peça 38, foi abordado que o referido descontrole teria sido principiado pelos agentes municipais e ratificado pelo BB S/A. ao acolher ilegalmente os cheques endossados por eles, causando, assim, a não comprovação das boas e regulares movimentação e aplicação dos recursos públicos envolvidos. 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).

13. Nesse sentido, afirmou-se que a jurisprudência desta Corte de contas é uníssona ao dizer 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.

14. Portanto, muito embora tenha sido solicitado em diligência a identificação dos destinatários finais dos recursos, a resposta apresentada pelo Banco do Brasil (peça 76) se limitou a afirmar a possibilidade de emissão de cheque nominal ao próprio emitente, como se observa no presente processo.

EXAME TÉCNICO

15. Com base nos elementos disponíveis nos autos e respostas fornecidas pelo Banco do Brasil S/A, embora não tenham sido totalmente esclarecedoras no âmbito do presente processo, observa-se que o saque de valores em espécie mediante cheques nominais ao próprio emitente, popularmente conhecido como feito “na boca do caixa”, quebra o vínculo entre tais recursos e as despesas impugnadas nos autos, então 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). Assim, configura-se como não comprovada a boa e regular aplicação dos recursos recebidos, contraria o disposto na Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, no Decreto-lei 200/1967, art. 93, no Decreto 93.872/1986, arts. 66 e 145, e na Instrução Normativa STN 1, de 15/1/1997, art. 30, § 1º.

16. De acordo com uma das respostas apresentadas pelo Banco do Brasil S/A, verifica-se que consta o nome da Sra. Maria das Graças Marques de Almeida e sua assinatura/rubrica a título de endosso dos cheques emitidos (peça 59, confidencial). Ressalta-se que a responsável citada era, à época dos fatos, a Secretária de Finanças do Município de Mata Roma, tendo sido demonstrada, nos autos, sua participação, junto ao ex-gestor municipal Sr. Lauro de Albuquerque, nos saques dos recursos da conta vinculada do referido Convênio, por meio do “saque na boca do caixa”, através de cheques nominais à Prefeitura. 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 e/ou pela então Secretária de Finanças. Com o expediente, portanto, dificultou-se bastante o rastreamento da verdadeira destinação dos recursos repassados, diante da realização das movimentações fora do sistema de controle da Funasa.

17. Assim, ficou demonstrado que a Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, na qualidade de Secretária de Finanças, assinou e endossou cheques nominais 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.

18. Ocorre que no presente processo, em que pese ter havido proposta para sua citação à peça 38, a mesma não foi efetuada, devido ao pronunciamento posteriormente efetuado pela Unidade, propondo-se a adoção de diligência ao Banco do Brasil, diante dos esclarecimentos ainda pendentes (peça 39). Por outro lado, a citação do Sr. Lauro Pereira Albuquerque na condição de prefeito municipal já havia sido efetuada conforme consta das peças 19 (ofício) e 24 (ciência de recebimento), sendo considerada válida.

19. Quanto à responsabilização do Banco do Brasil S/A como pessoa jurídica, com base na resposta fornecida pela própria entidade financeira (peça 76 confidencial), entende-se ser possível a emissão de cheque nominal ao próprio emitente, como se observa no presente processo, contendo as assinaturas dos Srs. Lauro Pereira de Albuquerque e Maria das Graças Marques de Almeida, viabilizando o saque dos recursos em espécie, “na boca do caixa”. Portanto, nesse caso, o banco como pessoa jurídica propriamente dita não teria desrespeitado a norma que impõe a identificação dos destinatários finais desses pagamentos. Obviamente que isso não se confunde com a responsabilidade dos gestores que se submetem à legislação de direito financeiro, no sentido de proibir operações dessa natureza. Logo, considera-se cabível não propor a citação do Banco do Brasil S/A como pessoa jurídica na presente relação processual.

CONCLUSÃO

20. O exame das ocorrências já foi largamente efetuado no âmbito das instruções anteriores, restando pendente, por ora, a proposta de citação, nos moldes da instrução constante da peça 38, da Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, então Secretária de Finanças do Município de Mata Roma, na forma dos arts. 37, § 5º, 70, parágrafo único, e 71, inc. II, da Constituição Federal, bem como dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU.

21. Portanto, em complemento às citações já realizadas nos autos e consideradas válidas, a ex-Secretária de Finanças Maria das Graças Marques de Almeida, CPF 379.060.383-04, deve ser citada, em solidariedade com o Sr. Lauro Pereira Albuquerque, CPF 013.942.313-34, por dano ao erário decorrente de endossos em branco e saques dos cheques de forma irregular, tendo em vista a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio CV 1421/2006, de 20/6/2006 (Siafi 572205), celebrado com a Prefeitura Municipal de Mata Roma – MA, para execução de sistema de abastecimento de água.

22. No âmbito do TCU, a quantificação do débito é feita mediante verificação de quantia exata ou, na sua impossibilidade, mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido (RI/TCU, art. 210, § 1º). Então, para que a estimativa do dano decorrente dessa ilicitude ocorrida numa primeira etapa de execução de convênio não excedesse as glosas da inexecução do objeto dele, totalizadas após esta execução, imputou-se aos responsáveis tão somente as quantias constantes dos débitos 1 e 2 descritos no item 27 da instrução à peça 38, por se referirem a glosas de recursos não aproveitados em benefício da população, que haviam sido ilegalmente sacados mediante cheques endossados em branco e pagos ao arrepio da lei, assim demonstrados:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
21.546,00	23/1/2007
54.000,00	20/3/2007

23. No tocante às sanções cabíveis em decorrência deste dano, cumpre declarar que houve prescrição da pretensão de aplicação de multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar parcialmente atendida a diligência efetuada junto ao Banco do Brasil S/A;

b) citação da Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, CPF 379.060.383-04, na condição de Secretária de Finanças na Prefeitura do Município de Mata Roma/MA, pelo período de gestão 2005-2008, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha, solidariamente ao Sr. Lauro Pereira Albuquerque, CPF 013.942.313-34, já citado anteriormente, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (FNS), as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, com base nas seguintes irregularidades:

b.1) Irregularidade: Movimentação bancária irregular por não identificação dos seus respectivos beneficiários finais;

b.2) Conduta: Emissões, endossos e saques, pelas pessoas físicas, e pagamentos, pela pessoa jurídica, acolhidos com ou sem vistos de gerente deste banco, dos cheques números 850001 (valor R\$ 30.000,00, data 30/1/2007), 850002 (valor R\$ 10.000,00, data 6/2/2007), 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).

b.3) Nexos de causalidade: A irregularidade descrita não teria ocorrido sem as respectivas condutas dos responsáveis, que poderiam e deviam ter se absterido destas práticas ilícitas.

b.4) Culpabilidade: Não se pode afirmar que os responsáveis agiram baseados em parecer técnico ou jurídico plausível. As considerações a seguir aplicam-se apenas aos responsáveis pessoas físicas: A não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos não permite assegurar que tenha havido, com boa fé, correto uso do dinheiro público envolvido.

b.5) 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).

b.6) Débito apurado:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
21.546,00	23/1/2007
54.000,00	20/3/2007

c) informar à responsável de que, caso venha a ser condenada pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

d) encaminhar à responsável, como subsídio às manifestações a serem requeridas, cópia da presente instrução;

e) informar aos demais responsáveis arrolados nos autos quanto à realização de citação da Sra. Maria das Graças Marques de Almeida.

Secex/TCE, 5ª DT, em 13/5/2020.

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;	Sra. Maria das Graças Marques de Almeida, CPF 379.060.383-04, na condição de Secretária de Finanças do referido município em solidariedade ao Sr. Lauro Pereira Albuquerque, CPF 013.942.313-34, já citado anteriormente.	2005-2008	Emissões, endossos e saques, pelas pessoas físicas, e pagamentos, pela pessoa jurídica, acolhidos com ou sem vistos de gerente deste banco, dos cheques números 850001 (valor R\$ 30.000,00, data 30/1/2007), 850002 (valor R\$ 10.000,00, data 6/2/2007), 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 as respectivas condutas dos responsáveis, que poderiam e deviam ter se absterido destas práticas ilícitas.	Não se pode afirmar que os responsáveis agiram baseados em parecer técnico ou jurídico plausível. As considerações a seguir aplicam-se apenas aos responsáveis pessoas físicas: A não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos não permite assegurar que tenha havido, com boa fé, correto uso do dinheiro público envolvido.