**TC 001.517/2014-7**

**Tipo**: Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada**: Prefeitura Municipal de Olho D'Água das Cunhãs/MA

**Responsáveis**: Lauraci Martins de Oliveira (CPF 167.978.094-87) e José Alberto Azevedo e (CPF 152.939.552-68)

**Advogado ou Procurador**: não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta**: mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), do Ministério da Saúde, em desfavor da Sra. Lauraci Martins de Oliveira e do Sr. José Alberto Azevedo, ex-prefeitos municipais de Olho D'Água das Cunhãs/MA nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 (peça 1, p. 361 e 363), respectivamente, em razão da omissão no dever de prestação de contas parcial quanto à aplicação dos recursos repassados à referida municipalidade por força do Convênio 1492/2004 (peça 1, p. 63-83), Siafi 530988, e Termos Aditivos (peça 1, p. 133, 161, 191, 207, 213, 221 e 227), celebrado com a Funasa, que teve por objeto a execução de sistema de abastecimento de água na localidade, conforme Plano de Trabalho (peça 1, p. 5-11).

## HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quinta do Convênio 1492/2004, foram previstos R$ 101.640,00 para a execução do objeto, dos quais R$ 98.590,80 seriam repassados pelo concedente e R$ 3.049,20 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 73).

3. Os recursos federais seriam repassados em três parcelas, sendo que somente duas delas foram efetivamente transferidas (correspondendo a 80% do total previsto, peça 1, p. 103 e 111), mediante ordens bancárias listadas abaixo (peça 1, p. 107, 115 e 243):

**Quadro 1: Demonstrativo dos recursos repassados**

| Data | Valor Original (R$) | Ordem Bancária | Banco / Agência / Conta Corrente Favorecida | Evidências (peça 1) |
|---|---|---|---|---|
| 5/4/2006 | 39.436,80 | 2006OB903038 | 001 / 1316 / 89117 | p. 107 e 243 |
| 16/6/2006 | 39.436,00 | 2006OB906267 | 001 / 1316 / 89117 | p. 115 e 243 |
| Total | 78.872,80 | - | - | - |

Fonte: indicada no próprio Quadro 1

4. Conforme Plano de Trabalho aprovado e acostado à peça 1, p. 5-11, aliado aos Pareceres Técnicos situados à peça 1, p. 31-39, os recursos financeiros retrocitados destinavam-se à execução do sistema de abastecimento de água na municipalidade**.**

5. O ajuste vigeu, inicialmente, no período de 24/12/2004 a 24/6/2006 (dezoito meses), e previa a apresentação da prestação de contas até 24/8/2006 (sessenta dias após o final de vigência do ajuste), conforme cláusulas terceira e décima primeira do termo de convênio (peça 1, p. 63, 69 e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56265762.

77), alterado pelos termos aditivos 1º, 2º, 3º, 4º 5º, 6º e 7º (peça 1, p. 133, 161, 191, 207, 213, 221 e 227).

6. Visando à liberação da terceira parcela do ajuste, em 15/8/2006 foi expedida a Notificação 912 SEAPC/COPON/CGCON (peça 1, p. 139-141), na qual solicita à então prefeita, Sra. Lauraci Martins de Oliveira, o envio da prestação de contas referente à primeira parcela do Convênio 1492/2004, no prazo de 30 dias a partir do recebimento do referido expediente.

7. O Aviso de Recebimento (AR) dessa notificação registra a data de entrega em 5/9/2006 (peça 1, p. 143); assim, o prazo para que a Sra. Lauraci Martins de Oliveira apresentasse a prestação de contas parcial passou a ser 5/10/2006.

8. Não tendo logrado o intento de obter a prestação de contas parcial do convênio em tela, a Funasa, em 31/7/2008, por meio do Despacho 234/2008, circunstancia os fatos e a necessidade de instauração do processo de tomada de contas especial, já que havia se exaurido o prazo concedido ao Convenente e esgotadas as providências administrativas no âmbito interno da entidade para a regularização das pendências (peça 1, p. 171).

9. Em 19/10/2012, para nova tentativa de saneamento do processo, foram expedidas notificações à Sra. Lauraci Martins de Oliveira (peça 1, p. 251-253) e ao Sr. José Alberto Azevedo (peça 1, p. 293-295). Tais notificações não foram exitosas em seu propósito. Os respectivos ARs encontram-se acostados à peça 1, p. 265 e 305.

10. Assim, esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento correspondente ao prejuízo causado aos cofres da União, a Funasa elaborou o Relatório de Tomada de Contas Especial, com indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa, atribuindo responsabilidade à Sra. Lauraci Martins de Oliveira e, solidariamente, ao Sr. José Alberto Azevedo pelo dano ao erário no valor original de R$ 78.872,80 (peça 1, p. 333-339).

11. A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante Notas de Lançamento 2012NL600723, de 5/12/2012 (peça 1, p. 283), e 2013NL600205, de 10/10/2013 (peça 1, p. 347).

12. O Relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 1, p. 369-371) contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 10, inciso II, da Instrução Normativa (IN) – TCU 71, de 28 de novembro de 2012, tendo concluído aquela instância de controle pela irregularidade das presentes contas, conforme Certificado de Auditoria (peça 1, p. 373) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 374).

13. Em Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 375), o Ministro de Estado da Saúde, na forma do art. 52 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

14. A partir dos exames dos autos na esfera deste Tribunal, verificou-se que os recursos em apreço foram integralmente repassados na gestão da Sra. Lauraci Martins de Oliveira, sendo que o prazo para execução do convênio e de prestação de contas parcial teve seu início e término no mandato da referida ex-prefeita (v. peça 4, item 25).

15. Também restou evidenciado que o prazo de apresentação de prestação de contas final da avença em foco adentrou na gestão do sucessor da Sra. Lauraci Martins de Oliveira, o Sr. José Alberto Azevedo, porém este não satisfez essa obrigação, apesar de notificado pelo concedente (v. peça 4, itens 34-36, além do item 9 retro).

16. Dessa forma, em consonância com jurisprudência deste Tribunal, foi proposta a citação da Sra. Lauraci Martins de Oliveira, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 1492/2004, e a audiência do Sr. José Alberto Azevedo, em razão da omissão no dever de prestar contas do referido ajuste (v. peça 4, itens 41 e 44).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56265762.

## EXAME TÉCNICO

### Audiência do Sr. José Alberto Azevedo

17. Após regular autorização (peça 5), a audiência proposta do Sr. José Alberto Azevedo foi efetivada por meio do Ofício 0233/2016-TCU/SECEX-MA (peça 7), datado de 12/2/2016, o qual foi entregue no destino em 24/2/2016 (peça 10).

18. Em resposta, o ex-prefeito apresentou intempestivamente suas razões de justificativa, que constitui a peça 11 dos autos, as quais são a seguir resumidas e analisadas.

Argumentos

19. O ex-prefeito alega (peça 11, p. 1) que assumiu a gestão do município de Olho d'Água das Cunhãs em 2009, sendo que a execução do Convênio 1.492/2004 foi durante o mandato da Sra. Lauraci Martins de Oliveira e o prazo de vigência expirou em 2006. Acrescenta que não foi repassado nenhum documento pela gestora anterior referente à prestação de contas, "inclusive o município ficou em estado de emergência conforme o Decreto Nº 002 DE 04/01/2009 [peça 11, p. 2-3], para tentar reverter o quadro crítico na época".

Análise

20. Verifica-se que o responsável forneceu evidências quanto à afirmação de que a gestora que o antecedeu não fornecera os elementos necessários para a prestação de contas dos recursos em tela, uma vez que o Decreto mencionado, emitido logo no início de sua gestão, faz menção expressa à "situação anormal" agravada pela "inexistência de qualquer documentação relativa à gestão anterior" (peça 11, p. 2).

21. Por outro lado, não apresentou comprovação de que adotou as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público (Súmula – TCU 230). Nada obstante, reputa-se que sua responsabilidade neste processo pode ser afastada, pelas razões a seguir expostas.

22. Com efeito, assinala-se, inicialmente, que as prorrogações de prazo de vigência do convênio que adentraram na gestão do Sr. José Alberto Azevedo (2009-2012 – peça 1, p. 363), foram todas realizadas "de ofício", vale dizer, sem a manifestação de sua anuência por meio de assinatura do respectivo termo aditivo (v. demonstrativo dos termos aditivos no quadro associado ao item 22 da instrução à peça 4).

23. As prorrogações de vigência do pacto que envolveram o justificante em comento se consolidaram a partir do segundo aditivo até o sétimo, e último, consoante se observa no aludido quadro demonstrativo. Assim, deve-se investigar a gênese desses alongamentos de prazo, para uma melhor compreensão dos fatos.

24. Nesse sentido, registra-se que a Subcláusula Primeira da Cláusula Terceira do Convênio (peça 1, p. 69) estabelece que:

> Quando, por previsão no Cronograma de Desembolso ou por indisponibilidade financeira, a liberação do recurso, ocorrer em 3 ou mais parcelas, o CONVENENTE deverá apresentar a prestação de contas parcial referente à primeira parcela, para a liberação da terceira e, assim, as demais sucessivamente. Somente após a análise e aprovação pela CONCEDENTE, da prestação de contas parcial que se dará a liberação das demais parcelas.

25. Como foram liberadas apenas duas parcelas, e a Sra. Lauraci Martins de Oliveira não prestou contas da primeira, o concedente emitiu notificação à referida gestora, de modo que o prazo dado para regularização da pendência expirou em 5/10/2006 (v. item 6 retro e peça 4, item 17 e 18).

26. Apesar da não prestação de contas parcial no prazo fixado, somente em 31/7/2008 (mais de um ano e nove meses depois), a Funasa, por meio do Despacho 234/2008, concluiu pela necessidade de instauração do processo de tomada de contas especial. Após isso, somente em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56265762.

19/10/2012 (mais de seis anos após a expiração do prazo dado para prestação de contas parcial) foram expedidas as notificações aos responsáveis a respeito da matéria (v. itens 7 e 9 retro).

27. O segundo aditivo foi emitido com fulcro no art. 7º, inciso IV, da IN - STN 1, de 15 de janeiro de 1997, que estabelece a prorrogação "de ofício", quando houver atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado. Os demais, com base no art. 38, § 3º, da citada norma (com as alterações introduzidas pela IN-STN 4, de 17 de maio de 2007), que dispõe que enquanto perdurar a tramitação da TCE, na forma da legislação específica, a vigência do convênio a que a TCE se referir deve ser mantida ativa, de ofício, pelo concedente.

28. Desse modo, caso a Funasa adotasse tempestivamente todos os atos necessários à apuração dos fatos, e por fim, a instauração de tomada de contas especial, não haveria razões para as prorrogações "de ofício" que ocorreram a partir do segundo aditivo e, assim, os aditamentos que adentraram no período das gestões posteriores não seriam necessários.

29. A propósito, a IN – TCU 13, de 4 de dezembro de 1996, vigente quando da expiração do já citado prazo fixado para prestação de contas parcial, estabelecia que essas providências fossem adotadas no máximo em 180 dias (art. 1º, parágrafo único).

30. Ainda no aspecto em comento, ressalta-se que, na instrução anterior, esse tema foi enfatizado no exame empreendido pela unidade técnica, do qual se destaca a análise de que a prorrogação exagerada pode levar a equívocos de responsabilização e que a interpretação do art. 38, § 3º, da IN-STN 01/1997 deve levar em conta que as transferências voluntárias se revestem de um objetivo específico, cujo prazo de vigência deve manter consonância com o prazo de execução do objeto e não com uma possível morosidade das autoridades administrativas competentes para instaurar o processo de tomada de contas especial.

31. Corroborando o que foi exposto, verifica-se que essa situação inusitada, levou, na verdade, a prorrogação da vigência além do mandato do presente responsável, alcançando a gestão do Sr. Rodrigo Araújo de Oliveira (2013-2016, peça 1, p. 367; v. termo aditivo à peça 1, p. 227). Assim, a rigor, essa circunstância colocou como responsável pela prestação de contas o gestor que assumiu a chefia do Executivo municipal depois de sete anos da pendência verificada na prestação de contas parcial. Entretanto, antes disso, no curso da TCE já instaurada, foi notificado o seu antecessor, o Sr. José Alberto Azevedo (peça 1, p. 293-295 e 305).

32. Assinala-se que o Sr. Rodrigo Araújo de Oliveira compareceu aos autos em abril de 2013 requerendo a suspensão de inadimplência do município, haja vista que a tomada de contas especial fora instaurado e considerando que não integrava o rol de responsáveis do procedimento, solicitação essa atendida pela Funasa (peça 1, p. 319-325).

33. Do exposto, considerando que o Sr. José Alberto Azevedo apresentou evidências de que não dispunha da documentação necessária para apresentação da prestação de contas dos recursos em comento, que não restou comprovada sua anuência em relação aos aditivos de prorrogações de prazo que adentraram em sua gestão, e que sua inclusão como responsável decorreu da morosidade da Funasa na apuração dos fatos originadores desta TCE, reputa-se que suas razões de justificativa podem ser acolhidas parcialmente, e que deva ser excluído da presente relação processual.

34. Por oportuno, convém assinalar que em relação a essas falhas da Funasa, foi aventada na instrução anterior a possibilidade de expedir recomendação à entidade para que, findado o prazo de vigência dos ajustes de repasse e realizadas as medidas administrativas cabíveis, realize os registros nos sistemas informatizados, como SIAFI, da instauração da tomada de contas especial, abstendo-se de prorrogar aquele prazo (peça 4, item 33).

35. Entretanto, em face de que as normas atuais sobre convênio não preveem a prorrogação de prazo nos moldes do estabelecido § 3º do art. 38 da IN/STN 1/1997, entende-se dispensável tal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56265762.

recomendação, em consonância com posicionamento expresso no item 9 do Voto condutor do Acórdão 5867/2013-TCU-1ª Câmara sobre proposição semelhante.

**Citação da Sra. Lauraci Martins de Oliveira**

36. Após a devida autorização (peça 5), a citação da Sra. Lauraci Martins de Oliveira foi promovida mediante o Ofício 0212/2016-TCU/SECEX-MA (peça 8), de 11/2/2016, o qual foi entregue no destino em 26/2/2016 (peça 9).

37. Apesar de a referida responsável ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

38. Assim, regularmente notificada e transcorrido o prazo regimental fixado, mantendo-se inerte a aludida responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

39. Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

40. Assim, independente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 1.128/2011-TCU - Plenário, 1.737/2011-TCU- Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-2ª Câmara).

41. No entanto, ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967: "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes."

42. Desse modo, configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas.

**CONCLUSÃO**

43. Diante da revelia da Sra. Lauraci Martins de Oliveira e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que a responsável seja condenada em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

44. Em face da análise promovida nos itens 20 a 33 retro, propõe-se acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Alberto Azevedo, e excluí-lo do rol de responsáveis do presente processo.

45. A propósito da proposta de aplicação de multa à Sra. Lauraci Martins de Oliveira, cabe aqui examinar a possível incidência de prescrição da pretensão punitiva, nos termos do item 9.1.6 do Acórdão 1441/2016 – TCU – Plenário.

46. No caso presente, a prescrição foi interrompida em 11/2/2016, com o ato que ordenou a citação (peça 5, c/c item 9.1.3 da referida deliberação). Nessa data, não havia ainda transcorrido o prazo decenal de prescrição previsto no art. 205 do Código Civil (item 9.1.1 do citado aresto), uma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56265762.

vez que as datas das irregularidades a serem sancionadas foram definidas em 5/4/2006 e 16/6/2006 (v. item 3 retro, c/c item 9.1.2 do aludido acórdão).

47. Desse modo, conclui-se que, no presente caso concreto, não incide a prescrição da pretensão punitiva.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

48. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acolher parcialmente as razões de justificativa do Sr. José Alberto Azevedo, CPF 152.939.552-68, e excluí-lo da presente relação processual, pelos motivos expostos no âmbito da análise da matéria promovida nestes autos;

b) julgar **irregulares**, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas da Sra. Lauraci Martins de Oliveira, CPF 167.978.094-87, na condição de prefeita do município de Olho D'Água das Cunhãs/MA no quadriênio 2005-2008, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

| VALOR ORIGINAL (R$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|---|---|
| 39.436,80 | 5/4/2006 |
| 39.436,00 | 16/6/2006 |

Valor atualizado até 1º/1/2016: R$ 137.602,51 (peça 3)

c) aplicar à Sra. Lauraci Martins de Oliveira, CPF 167.978.094-87, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

SECEX-MA, 2ª DT, 6 de setembro de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*
Augusto Tércio Rodrigues Soares
AUFC – Matrícula 6497-1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56265762.

# ANEXO
# MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

**Responsável:** Sra. Lauraci Martins de Oliveira, CPF 167.978.094-87, ex-prefeita municipal.

**Período de Exercício:** 1º/1/2005 a 31/12/2008 (gestão 2005-2008, peça 1, p. 247).

| IRREGULARIDADE | CONDUTA | NEXO DE CAUSALIDADE | CULPABILIDADE |
|---|---|---|---|
| Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio 1492/2004 e termos aditivos, Siafi 530988, celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Olho D'Água das Cunhãs/MA, em infringência ao art. 70, parágrafo único da Constituição da República; art. 93 do Decreto-Lei 200/67 c/c o art. 145 do Decreto 93.872/1986; e art. 32 da IN-STN 01/97. | Não comprovação da regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio 1492/2004 e termos aditivos, Siafi 530988, celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Olho D'Água das Cunhãs/MA. | A impossibilidade de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais transferidos pela União, por força do Convênio 1492/2004 e termos aditivos, Siafi 530988, celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Olho D'Água das Cunhãs/MA. | O ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados. (v. Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário). Inexiste nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta |

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56265762.