PROCESSO TC	: 000392/2017
ORIGEM	: Prefeitura Municipal de São Cristóvão
NATUREZA	: 94 – Auditoria Extraordinária
INTERESSADOS	: Ministério Público do Estado de Sergipe
	: Rivanda Farias de Oliveira Batalha – ex-prefeita
	: Jorge Eduardo Santos – ex-prefeito
	: Farahide Diniz do V. Porto – ex-secretário de saúde
	: Fernando Rodrigues dos Santos Neto – ex-secretário de saúde
	: Mônica Góes Aragão – ex-secretário de saúde
	: Júlio César Cardoso de Souza – ex-secretário de saúde
ADVOGADOS	: Delainne Moreira Bezerra (OAB/SE nº 8673)
	: Daniel Alves Costa (OAB/SE nº 4.416)
PROCURADOR	: Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 2699/2023
RELATOR	: Cons. Luis Alberto Meneses

DECISÃO TC – 50.136 - SEGUNDA CÂMARA

EMENTA: Auditoria Extraordinária. Termos de Parceria nº 001/2013 e nº 001/2015. Período de 2013 a 2016. Prefeitura Municipal de São Cristóvão. Irregulares. Ausência de prestação de contas acerca dos acordos. Dever do gestor Jorge Eduardo Santos. Art. 70, parágrafo único, da CF/88. Prescrição da pretensão punitiva desta Corte. Encaminhamento dos autos ao *Parquet Estadual*.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luis Alberto Meneses (Presidente e Relator), Luiz Augusto Carvalho Ribeiro e José Carlos Felizola Soares Filho, com a presença do Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, em Sessão da Segunda Câmara, realizada no dia 20/3/2024, por unanimidade dos votos, julgar pela **IRREGULARIDADE** dos Termos de Parceria nº 001/2013 e nº 001/2015, firmados pela Prefeitura Municipal de São Cristóvão, sob a responsabilidade do Sr. Jorge Eduardo Santos, CPF nº 278.431.575-49, nos termos do art. 43, III, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, como também pela prescrição da pretensão punitiva desta Corte, conforme art. 69, §1°, III e § 3°, I, da Lei Orgânica deste Tribunal, além de determinação para que sejam encaminhados os autos ao *Parquet Estadual*, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, **em 27 de março de 2024.**

Conselheiro LUIS ALBERTO MENESES
Presidente e Relator

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 25/03/2024 13:06:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2024 08:07:33

Fui presente:

Procurador

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre auditoria realizada na Prefeitura Municipal de São Cristóvão, após ofício enviado pelo Ministério Público do Estado de Sergipe (fl. 4), solicitando que esta Corte averiguasse a legalidade dos Termos de Parceria nº 001/2013 (fls. 86/94) e 001/2015 (fls. 95/101), firmados entre a prefeitura e, respectivamente, o Instituto Associação Educação e Saúde para Todos, e o Sistema Sustentável de Apoio Técnico-SISAT. A referida solicitação foi enviada pelo *Parquet* Estadual com o intuito de instruir o Procedimento n° 24.16.01.0016, em trâmite na Promotoria Especial Cível e Criminal de São Cristóvão.

Destarte, após autuação como auditoria extraordinária (fl. 63), na sessão plenária do dia 22/06/2017, a 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção emitiu um termo de requisição de documentos à origem (fl. 139), o qual foi devidamente atendido (fls. 141/1462).

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, em informação (fls. 1581/1601), após analisar a documentação apresentada pela unidade gestora, concluiu pela presença de diversas irregularidades nos acordos em questão, a saber: no Termo de Parceria nº 001/2013 - subitens 3.3.1, 4.1.3 A/D e 4.2.2 A/B; no Termo de Parceria nº 001/2015 – subitens 3.3.1, 4.3.3 A/E. Sendo assim, sugeriu a citação daqueles que identificou como responsáveis por essas falhas, quais sejam, Farahide Diniz do V. Porto (no período de 02/01/2013 a 12/05/2014), Fernando Rodrigues dos Santos Neto (no período de 13/05/2014 a 21/02/2016), Mônica Góes Aragão (no período de 22/02/2016 a 04/08/2016) e Júlio César Cardoso de Souza (no período

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 25/03/2024 13:06:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2024 08:07:33

de 05/08/2016 a 31/12/2016), ex-gestores do Fundo Municipal de Saúde de São Cristóvão, e Rivanda Farias de Oliveira Batalha (no período de 02/01/2013 a 02/06/2015) e Jorge Eduardo dos Santos (no período de 03/06/2015 a 31/12/2016), ex-prefeitos do município, na forma disposta na matriz de responsabilização (fls. 1600 e 1601). Tal posicionamento foi corroborado pelo Coordenador da 2ª CCI, em despacho motivado (fl. 1603).

Regularmente citados (fls. 1611/1623 e 4677), os interessados apresentaram defesas tempestivas (fls. 1624/1636, Farahide Diniz Porto Pereira; fls. 1748/1770, Mônica Góes Aragão e Jorge Eduardo Santos; fls. 3763/3769, Júlio César Cardoso de Souza; fls. 3785/3792, Fernando Rodrigues dos Santos Neto; fls. 4129/4141, Rivanda Farias de Oliveira), onde discutiram questões meritórias e colacionaram documentos (fls. 1637/4675) para, ao final, suscitarem o julgamento pela regularidade e legalidade dos referidos Termos de Parceria, e o consequente arquivamento destes autos.

Após análise das razões de defesa e dos documentos acostados, a analista da 2ª CCI, em informação complementar (fls. 4684/4717), concluiu que permaneceram as seguintes irregularidades, e que essas seriam de responsabilidade unicamente do Sr. Jorge Eduardo Santos:

> Termo de Parceria nº 001/2013:
> ***3.1 - A*** - Não há registros nos arquivos da Prefeitura Municipal de prestações de contas referentes aos Termos de Parcerias nº 001/2013 e 001/2015, assinados respectivamente com o Instituto Associação Educação e Saúde para Todos e o Sistema Sustentável de Apoio Técnico-SISAT, conforme descrito no Subitem 3.3.1 da Informação nº 200/2000.
> ***3.1 - B*** – Não há registros de relatórios de atividades desenvolvidas por nenhuma das contratadas, tendo achado somente as minutas dos Termos de Parceria e alguns documentos do processo de contratação;
>
> Termo de Parceria nº 001/2015:
> ***3.4 - A*** – Com relação ao termo de Parceria nº 01/2015, a Prefeitura Municipal de São Cristóvão não apresentou prestação de contas completa, com cópias de pagamentos/repasses, folhas de pagamento e recolhimento

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 25/03/2024 13:06:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2024 08:07:33

dos encargos, e demais documentos para a formalização do processo de pagamento de despesas.
3.4 - B – Não foi apresentada cópia do Relatório das Atividades desenvolvidas pelo SISAT, impossibilitando identificar se houve melhoria dos indicadores ou estimativas previstas relacionadas à saúde do município.
3.4 - C - A Secretaria Municipal de Saúde de São Cristóvão descumpriu a alínea "a" da Cláusula Terceira - "Das Responsabilidades e Obrigações" do Termo de Parceria (pág. 146), bem como o parágrafo único, art. 20, do Decreto nº 3.100/99, uma vez que não acompanhou, monitorou, avaliou e fiscalizou a execução deste Termo de Parceria, pois não há documentação que comprove tal feito.
3.4 - D – Verificamos que o cronograma de desembolso não foi cumprido, conforme o que estava previsto no item 15 do Projeto de Operacionalização de Programa Complementar às ações de Saúde para o Município de São Cristóvão do Termo de Parceria nº 01/2015, descumprindo o art. 15 do Decreto nº 3.100/99.
3.4 - E - Não foram disponibilizados nos autos quaisquer documentos anexados pela Secretaria Municipal de Saúde de São Cristóvão que comprovassem a realização de auditoria independente da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria 001/2015, descumprindo, mais uma vez, o estabelecido no artigo 19 e respectivos parágrafos do decreto nº 3.100/99.

A analista oficiante opinou, quanto às justificativas apresentadas pelo gestor responsabilizado, que o envio dos documentos essenciais à prestação de contas para digitalização em uma empresa contratada pelo município, não o isenta do dever constitucional de prestar contas. Complementou que, vislumbrando essa necessidade, o ex-gestor tinha a responsabilidade de promovê-la com antecedência, não em momento posterior às eleições municipais, quando já iniciadas as tratativas para transição ao novo governo eleito. Asseverou também que o atual gestor do município, Sr. Marcos Antônio de Azevedo Santana, informou, por meio de declaração a esta Corte de Contas (fl. 141), que não consta nos arquivos da prefeitura as prestações de contas atinentes a esses termos de parceria, como também que não há registros de atividades desenvolvidas por nenhuma das contratadas, existindo apenas minutas dos ditos acordos e alguns documentos do processo de contratação. Ademais, afirmou que inexiste responsabilidade dos interessados Farahide Diniz Porto Pereira, Fernando Rodrigues dos Santos Neto, Mônica Góes Aragão, Júlio César Cardoso de Souza e Rivanda Farias de Oliveira, quanto às irregularidades que lhe foram inicialmente apontadas. Primeiramente,

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 25/03/2024 13:06:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2024 08:07:33

quanto à ausência da documentação necessária para a prestação de contas (itens 3.1 – A e B, 3.4 – A, B, C e E), alegou que as tratativas e renovações com as referidas OSCIP's por vários anos (até o final de 2016), mesmo após o fim dos mandatos desses gestores, comprovam a continuidade do serviço e, assim, presume-se que, enquanto esses atuaram na administração pública, a documentação necessária para a prestação de contas ainda estava presente no ente municipal, não existindo qualquer relato de ausência de informações nos presentes autos. Além disso, observou que o grande lapso temporal existente entre a atuação desses gestores e as respectivas citações os impossibilitou de terem acesso aos documentos arquivados pelo órgão municipal. Outrossim, quanto ao descumprimento do cronograma de desembolso levantado no subitem 3.4 – D, afirmou que a Lei Municipal nº 29/2013 (fls. 3729/3737) retirou a autonomia administrativa financeira da Secretaria Municipal de Saúde, passando essa responsabilidade contábil e financeira à Secretaria Municipal da Fazenda, o que deixaria a SMS sem ingerência acerca da programação dos pagamentos do contrato, ficando com a incumbência apenas da gestão das atividades específicas de saúde do município. Por fim, ressaltou que, consoante abordado pela ex-prefeita Rivanda Farias de Oliveira, os relatórios apresentados demonstram que foram realizados aproximadamente 3.000 atendimentos mensais e distribuídos 134.344 remédios, por meio dos acordos firmados, o que comprovaria os benefícios à população. Em sua conclusão, recomendou a vinculação ao processo dos advogados Delainne Moreira Bezerra (OAB/SE 8673) e Daniel Alves Costa (OAB/SE nº 4.416), como também que seja oficiada a Promotora de Justiça Priscila Camargo Silva Tavares, para que tenha ciência da decisão e possa seguir com a instrução do procedimento que deu origem a estes autos (nº 24.16.01.0016).

O Coordenador da 2ª CCI, em despacho motivado (fls. 4719/4720), ratificou o entendimento expresso na informação técnica, opinando pela parcial procedência da representação, com aplicação de multa administrativa ao responsável Jorge Eduardo Santos, nos termos do art. 147 do Regimento Interno do

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 25/03/2024 13:06:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2024 08:07:33

TCE/SE, "*em razão da inexistência da boa guarda da documentação das prestações de contas dos referidos Termos de Parceria, mesmo ocorrendo em 06/10/2016, data pós-eleição para Prefeito (2017-2020) a contratação da empresa Criativa Service Ltda EPP, com objetivo de digitalizar todos os documentos em papel dos órgãos do município, o que impossibilitou a realização da Auditoria nos referidos Termos, ainda sob a gestão do Ex-Prefeito".* Ademais, informou que a documentação necessária para as prestações de contas dos termos de parceria foi solicitada ao atual gestor, o qual declarou que tais documentos inexistem nos arquivos da prefeitura. Ao final, ressaltou que os demais gestores interessados não podem ser responsabilizados, "*em razão da prestação de contas dos Termos de Parceria, como suas fiscalizações para liberações das parcelas terem ficado sob a responsabilidade da Secretaria Municipal da Fazenda, unidade administrativa vinculada ao Prefeito Municipal da época*". Além disso, recomendou que a presente decisão seja encaminhada à DITEC, para que oficie ao Ministério Público Estadual, informando acerca da conclusão deste processo.

Com vista dos autos, o Ministério Público de Contas, em parecer (fls. 4723/4732), acompanhou o posicionamento da Coordenadoria oficiante quanto às irregularidades encontradas, como também em relação à responsabilização exclusiva do Sr. Jorge Eduardo Santos sobre essas. Afirmou que a não conservação da documentação necessária para a prestação de contas dos termos de parceria aqui analisados vai de encontro a princípios basilares da administração pública previstos em dispositivos constitucionais, prejudicando completamente o exercício do controle externo. Desta forma, recomendou o julgamento pela irregularidade dos Termos de Parceria nº 01/2013 e 01/2015, deixando de opinar, entretanto, pela aplicação de multa administrativa, em virtude da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva por parte desta Corte de Contas. Em arremate, sugeriu o encaminhamento dos autos ao *Parquet* Estadual, para que tome ciência dos procedimentos realizados neste tribunal.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 25/03/2024 13:06:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2024 08:07:33

É o relatório.

VOTO

A referida auditoria teve origem em requerimento do Ministério Público Estadual a esta Corte de Contas, para que investigasse eventuais irregularidades nos Termos de Parceria nº 001/2013 (fls. 86/94) e 001/2015 (fls. 95/101), firmados pela Prefeitura Municipal de São Cristóvão.

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção e o *Parquet de Contas*, após análise da inspeção e das razões defensivas acostadas, consentiram quanto à permanência das irregularidades citadas acima (itens 3.1 – A e B, 3.4 – A, B, C, D e E), como também que o responsável por essas seria o Sr. Jorge Eduardo Santos, ex-prefeito do município (03/06/2015 - 31/12/2016). Não obstante, o Coordenador da 2ª CCI e o Procurador de Contas oficiante divergiram em suas conclusões, enquanto o primeiro opinou pela parcial procedência da representação, com aplicação de multa administrativa ao gestor responsável, o segundo recomendou o julgamento pela irregularidade dos termos de parceria aqui analisados, sem aplicação de multa administrativa, em razão da prescrição da pretensão punitiva.

De imediato, exponho minha concordância quanto à permanência das falhas expostas no relatório retro e quanto à exclusiva responsabilidade do Sr. Jorge Eduardo Santos, porquanto é cediço que o ônus de prestar contas cabe ao ordenador de despesa, comprovando onde o recurso foi aplicado e os benefícios auferidos. A Constituição Federal (art. 70, parágrafo único) prevê que é dever dos gestores públicos a prestação de contas acerca de todos os atos de sua administração, colacionando junto a esta Corte os documentos elencados nas leis de controle externo. Consoante perfeitamente disposto pelo Procurador, "*ao firmar termos, contratos, convênios, repasses e demais formas de acordos, é certo que*

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 25/03/2024 13:06:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2024 08:07:33

cabe à administração pública manter registro de toda a documentação capaz de revelar a regularidade do procedimento, o que não foi o caso dos autos". Ou seja, era indubitável a obrigação legal do gestor Jorge Eduardo Santos de guardar a documentação atinente aos termos de parceria firmados em sua gestão, ora analisados, para averiguação da legalidade dos atos por ele praticados. Consta, nos autos, declaração do atual gestor do município, Sr. Marcos Antônio de Azevedo Santana, informando que inexiste nos arquivos da prefeitura qualquer prestação de contas acerca dos referidos termos, existindo apenas minutas dos acordos praticados e alguns documentos do processo de contratação, o que só agrava a situação do interessado. A justificativa apresentada pelo Sr. Jorge Eduardo Santos, afirmando que enviou os respectivos documentos para digitalização ao final do seu mandato, não o isenta de responsabilidade, afinal, ciente das suas obrigações legais, deveria ter promovido as medidas que julgasse necessárias com antecedência, acautelando-se da preservação dos documentos. Vale destacar que não se trata da ausência de um ou outro documento que prejudicaria a análise da legalidade dos termos de parceria, mas sim da ausência das prestações de contas em si. A guarda dos documentos que envolvam o uso de recursos públicos é obrigação primordial de todo gestor. Não restam dúvidas que as irregularidades citadas, que tornaram inviável a análise legal dos termos de parceria, são de natureza grave, como também que causaram patente prejuízo ao interesse público, notadamente pelo descumprimento ao dever de prestar contas, configurando violação aos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal. Ainda, sendo evidente a configuração de erro grosseiro do gestor, ao permitir a constituição dessas irregularidades nos termos de parceria, deve responder pessoalmente por elas, nos termos do art. 28 da LINDB.

Também me coaduno com o entendimento exposto pelos órgãos técnicos deste Tribunal quanto à ausência de responsabilidade dos demais gestores nas irregularidades citadas. Afinal, considerando a continuidade do serviço, é possível presumir que, quando os seus respectivos mandatos se encerraram, a

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 25/03/2024 13:06:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2024 08:07:33

documentação referente aos termos de parceria encontrava-se nos arquivos da prefeitura, sendo perdidas no fim do mandato do ex-prefeito Jorge Eduardo Santos, consoante admitido pelo próprio ao informar que mandou os documentos relacionados aos termos de parceria para digitalização, não sabendo qual o fim deles. Soma-se a isso, o grande lapso temporal existente entre as suas gestões e as respectivas citações, tornando inviável qualquer tentativa de obter os documentos requeridos nestes autos. Ainda, quanto ao desrespeito ao cronograma de desembolso, ficou claro que tal responsabilidade passou a ser da Secretaria Municipal da Fazenda, conforme determinado na Lei Municipal nº 29/2013, ficando a cargo da Secretaria Municipal de Saúde apenas a gestão das atividades específicas de saúde do ente municipal. Em arremate, é importante frisar que foram realizados aproximadamente 3.000 atendimentos mensais e distribuídos 134.344 remédios, por meio dos acordos firmados, o que comprovaria os benefícios à população.

Por fim, quanto à aplicação de multa administrativa suscitada pela Coordenadoria técnica, acompanho o posicionamento do *Parquet* Especial, que deixou de aplicar essa recomendação em virtude da prescrição da pretensão punitiva desta Corte. Os fatos ensejadores dessa penalidade, atinentes aos termos de parceria firmados pela unidade gestora, ocorreram entre os anos de 2013 e 2016, período que durou os acordos. As citações dos interessados somente ocorreram em 16/02/2022, ou seja, após 5 anos da data dos fatos. Assim, considerando como data de encerramento dos contratos o dia 31/12/2016, como também que não existe nenhum outro ato capaz de interromper a prescrição, a prescrição se operou em 31/12/2021.

A prescrição é instituto intimamente relacionado à segurança jurídica, pois impede que os jurisdicionados fiquem à mercê do Estado *ad eternum*. *In casu*, a citação (16/02/2022) aconteceu fora do prazo legal, transcorrendo mais de 5 anos desde o fim dos acordos (31/12/2016), instaurando a prescrição da pretensão

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 25/03/2024 13:06:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2024 08:07:33

punitiva em 31/12/2021, nos moldes do art. 69, §1°, III e § 3°, I, da Lei Orgânica deste Tribunal. Não reconhecer a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal seria agir à margem da segurança jurídica e do devido processo legal, sendo medida de justiça declará-la. Assim, incabível a aplicação de multa.

Ante o exposto, com as vênias de estilo, filio-me ao posicionamento do *Parquet* de Contas, cujos fundamentos de fato e de direito acolho, como se aqui estivessem transcritos, e voto pela irregularidade dos Termos de Parceria nº 001/2013 e nº 001/2015, firmados pela Prefeitura Municipal de São Cristóvão, entre os anos de 2013 e 2016, objetos da presente auditoria, nos termos do art. 43, III, da Lei Complementar Estadual 205/2011, como também pela prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 69, §1°, III e § 3°, I, da Lei Orgânica deste Tribunal. Ademais, que sejam encaminhados os autos ao *Parquet Estadual*, para que tome ciência dos procedimentos realizados neste Tribunal.

Isso posto, **DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão da Segunda Câmara**, realizada no dia **20/3/2024**, por unanimidade de votos, julgar pela **IRREGULARIDADE** dos Termos de Parceria nº 001/2013 e nº 001/2015, firmados pela Prefeitura Municipal de São Cristóvão, entre os anos de 2013 e 2016, sob a responsabilidade do Sr. Jorge Eduardo Santos, CPF nº 278.431.575-49, nos termos do art. 43, III, da Lei Complementar Estadual 205/2011, como também pela prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 69, §1°, III e § 3°, I, da Lei Orgânica deste Tribunal. **DETERMINA-SE** o encaminhamento dos autos ao *Parquet Estadual*, para que tome ciência dos procedimentos realizados neste Tribunal.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 25/03/2024 13:06:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2024 08:07:33