PROCESSO TC N.	**:**	002591/2021
UNIDADE JURISDICIONADA	**:**	Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo
ESPÉCIE PROCESSUAL	**:**	Auditoria Operacional
INTERESSADOS	**:**	Ministério Público do Estado de Sergipe José Gilton da Costa Meneses Rosenaldo Aragão Lima Júnior
ADVOGADO	**:**	José Acácio dos Santos Souto – OAB/SE 12.193
ÓRGÃO DE AUDITORIA E INSTRUÇÃO PROCESSUAL	**:**	Coordenadoria de Auditoria Operacional – CAOp – Fernando Monteiro Marcelino – Coordenador de Auditoria Operacional – Despacho n. 299/2022
PROCURADOR DO MPC OFICIANTE	**:**	Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer n. 1237/2022
RELATOR	**:**	Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

DECISÃO TC 24095 - PLENÁRIO

EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DO ALEIXO. CONSULTA INFORMAÇÕES GASTOS COVID-19. CAOP PROPÕE O ARQUIVAMENTO. MPCSE OPINA PELO ENCAMINHAMENTO AO MPE/SE E APLICAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA. **DECISÃO:** IRREGULARIDADE OS ATOS AUDITADOS, COM APLICAÇÃO DE MULTA. REPRESENTAÇÃO A PGE/SE. REMESSA AO MPE/SE. UNÂMINE.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC n. 002591/2021**, decide o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sessão do **Pleno de 10 de agosto de 2023**, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade dos votos, julgar pela **IRREGULARIDADE** dos atos auditados da Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo, em fiscalização as informações no Portal de Transparência relativa aos gastos públicos durante o combate a Pandemia da Covid-19, com aplicação de **MULTA ADMINISTRATIVA** de R$ 6.203,36 (seis mil, duzentos e três reais, e trinta e seis centavos), em conformidade com a Resolução nº 290/2015, além de **representação** à

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 30/08/2023 10:11:19
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 30/08/2023 10:32:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 30/08/2023 22:29:52

PROCESSO TC N. 002591/20 DECISÃO TC 24095 PLENÁRIO

Procuradoria-Geral do Estado, e **remessa** ao Ministério Público do Estado de Sergipe, nos termos do voto do Conselheiro Relator Luiz Augusto Carvalho Ribeiro.

Participaram do julgamento os Conselheiros Luiz Augusto Carvalho Ribeiro – Relator, Luis Alberto Meneses e Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, os Conselheiros Substitutos Rafael Sousa Fonseca e Francisco Evanildo de Carvalho, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto.

SALA DE SESSÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju em 31 de agosto de 2023.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Flávio Conceição de Oliveira Neto
Conselheiro Presidente

Luiz Augusto Carvalho Ribeiro
Conselheiro Relator

Fui presente:

João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello
Procurador-Geral do MPC

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 30/08/2023 10:11:19
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 30/08/2023 10:32:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 30/08/2023 22:29:52

PROCESSO TC N. 002591/20 DECISÃO TC 24095 PLENÁRIO

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Operacional, em sua origem, formulada através do Ofício n. 075/2021, de lavra da Promotoria de Justiça da Comarca de Ribeirópolis, e encaminhado por Ofício n. 430/2021-GPGJ pelo Ministério Público do Estado de Sergipe (fls. 2/4), solicitando inspeções relativas as despesas públicas no município de São Miguel do Aleixo para instrução do Inquérito Civil n. 33.20.01.0061, objetivando *"...informações sobre a adequação do Portal da Transparência do Município de São Miguel do Aleixo aos preceitos legais, especialmente em relação à divulgação das informações relativas aos gastos públicos fundados no combate à Pandemia da Covid-19."*.

Em atendimento ao Despacho n. 598/2021 (fls. 5) do Conselheiro Relator, a Coordenadoria de Auditoria Operacional lavrou a Informação n. 48/2021 (fls. 9/22), elencando os achados que mereciam esclarecimentos, e a Analista de Controle Externo I - Área de Auditoria Governamental – Edenildes Santana Silva concluiu que há informações indisponíveis no Portal de transparências da Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo sugerindo medidas a serem tomadas e especificamente sobre o solicitado pelo MPE/SE finaliza o seguinte*:*

> Quanto à divulgação das informações relativas aos gastos públicos para o combate à Pandemia da Covid-19, verificou-se a ausência de informações relativas aos meses de 2021, além das situações apuradas e comentadas no Relatório de Acompanhamento 2020, protocolado sob o n. 007375/2020, neste Tribunal.

Dando andamento à marcha processual, foi dada ciência da Informação Técnica n. 48/2021 ao Ministério Público Estadual oficiante na Comarca de Ribeirópolis e a Procuradoria Geral de Justiça, e expedido o Ofício n. 1311/2021/DITEC (fls. 43/44) para que o gestor pudesse ofertar informações nos autos, vindo este aos autos por meio da petição e documentos de fls. 66/77, devidamente analisados pela Coordenadoria de Auditoria Operacional, que ofereceu o Despacho n. 299/2022 (fls. 80), cuja conclusão,

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 30/08/2023 10:32:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 30/08/2023 22:29:52

que foi ratificada pela Diretora de Controle Externo de Obras e Serviços, Ana Stella Barreto Rollemberg Porto, transcrito abaixo:

> Sendo assim, considerando que a solicitação do MPE já fora respondida pela Presidência desta Corte de Contas, dando conhecimento do teor da análise técnica e que, na fiscalização mais recente, a unidade jurisdicionada apresentou um IT de 8,3, considerado satisfatório, proponho encaminhamento ao Conselheiro Relator Luiz Augusto Carvalho Ribeiro para arquivamento do procedimento em virtude da conclusão da instrução processual e atendimento do seu objetivo.

Com autos, o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes lavrou o Parecer n. 1237/2022 (fls. 84/90) divergindo do opinativo da Unidade Técnica e concluindo da seguinte forma:

> **30.** Diante do exposto, o Ministério Público Especial, **opina pelo encaminhamento do expediente em sua inteireza para conhecimento e adoção de providências pelo Ministério Público Estadual.**
>
> 31. De igual modo, em razão do conhecimento dos fatos supra apenas nesta ocasião, sendo então fatos novos não considerados quando da análise do ciclo de transparência de 2021 da municipalidade em questão, observando os parâmetros legais, sugere-se a fixação de multa administrativa em caráter pedagógico-punitivo, desestimulando, assim, a conduta faltosa e, sobretudo, a manutenção da vigilância sobre o portal da transparência durante todo o período anual, independentemente das datas da fiscalização programada.

Foi expedido o competente Mandado de Intimação dando conhecimento da inclusão dos autos em pauta de julgamento (fls. 91/92).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Compulsando os autos, verifica-se que se encontra maduro para julgamento, já que obedeceu a ritualística processual, com a emissão da Informação n. 48/2021 e do Despacho n. 299/2022 por parte da Coordenadoria de Auditoria Operacional – CAOp e

Arquivo assinado digitalmente por PLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790559 em 30/08/2023 10:11:19
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 30/08/2023 10:32:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 30/08/2023 22:29:52

do opinativo do Ministério Público Especial, no Parecer n. 1237/2022, tendo havido o exercício pleno do contraditório, cumprindo, assim, o disposto no artigo 1º, § 3º, inciso I da Lei Orgânica deste Tribunal, c/c art. 53 e 71, I do Regimento Interno do TCE/SE, c/c o art. 13, § 2º, da Resolução TC n. 311/2018.

Sabe-se que a transparência é um dos elementos para se alcançar a eficiência da gestão pública e promover o combate à corrupção, junto à atuação da sociedade, sendo o acesso à informação um direito fundamental a ser tutelado pelo Estado, nos termos dos arts. 3º e 5º da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), não podendo este Tribunal quedar-se inerte diante de condutas omissivas.

Nessa mesma linha de entendimento sobre a importância da transparência na gestão pública, o Tribunal de Contas da União – TCU, avaliando o nível de transparência dos portais eletrônicos oficiais federais sob sua competência, em Relatório de Fiscalização encartado nos autos do processo TC 017368/2016-2 (Fiscalis 277/2016), sob a Relatoria do Min. Augusto Nardes, assim anotou:

> **Transparência nos portais na Administração Pública Federal**
>
> A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública. Com base nesse preceito, cada vez mais a sociedade brasileira vem reconhecendo a importância de um Brasil mais transparente, nos âmbitos federal, estadual, municipal ou de qualquer ente que administre recursos públicos. Não se trata apenas de uma linha de ação governamental, mas sobretudo de um princípio que possibilita o exercício concreto do controle social sobre a gestão pública.
>
> No Brasil, a legislação que trata sobre aspectos voltados à transparência das organizações públicas é vasta, a começar por dispositivos inseridos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e em diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Pode-se afirmar, contudo, que, em termos legais, a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) é a principal responsável por consolidar a cultura da transparência na Administração Pública. Esse tema também tem sido regulamentado por diversos normativos infralegais, tais como decretos, portarias e resoluções, no âmbito dos Poderes da República e do Ministério Público brasileiro.

Arquivo assinado digitalmente por FLAVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790739 em 30/08/2023 10:11:19
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 30/08/2023 10:32:00
Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 30/08/2023 22:29:52

Não é, pois, sem razão, que este Tribunal de Contas editou a Resolução TC n. 311, de 17 de maio de 2018, dispondo sobre a disponibilização de dados e informações nos Portais da Transparência das Unidades Jurisdicionadas e estabelecendo os procedimentos de fiscalização, avaliação e sanções.

No supracitado instrumento normativo, a Corte de Contas sergipana faz a expressa menção do que seja a Transparência Ativa, Transparência Passiva e Boas Práticas de Transparência, fixando a competência e responsabilidade técnica da Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços - DCEOS, através da Coordenadoria de Auditoria Operacional – CAOp, tendo por base a Matriz de Fiscalização do TCE/SE.

Seguindo o rito, o TCE/SE realizou a auditoria no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo, tendo o Órgão de Auditoria e Instrução Processual – DCEOS/CAOp, após o trâmite inicial deste processo, e em nova métrica/matriz de fiscalização da transparência pública, apesar de satisfatória, atestou diversas irregularidades antes não encontradas, especialmente na divulgação as informações referentes aos gastos públicos para o combate a pandemia da Covid-19, tema que é objeto originário dos autos.

Em dissonância com a sugestão da Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços, o Parecer Ministerial destaca a importância da transparência pública na atuação administrativa, do dever de publicidade na aplicação dos recursos públicos e na efetiva fiscalização do Tribunal de Contas com as informações dispostas nos portais de transparência.

Rebatendo as alegações do gestor de três dias após a nova análise técnica da CAOp *“o Portal da Transparência fora alimentado a fim de regularizar as questões ali apontadas”* e em fundamentação fática e legal o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes foi preciso ao transcrever:

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 30/08/2023 10:11:19
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 30/08/2023 10:32:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 30/08/2023 22:29:52

III. DO DÉFICIT DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

18. Compulsando os autos, verifica-se que, na data de 07/05/2021, o portal de transparência da Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo feriu o princípio da publicidade, pois **NÃO** fizeram constar as necessárias informações inerentes à gestão da Administração Pública.

19. Eis a situação do portal da transparência do Município de São Miguel de Aleixo quando ainda vigia a pandemia (07/05/2021):

a) **sem** informações sobre as receitas dos meses de 2021, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado, permitindo a consulta dos valores mensais e acumulados;

b) **sem** informações básicas e essenciais sobre procedimentos licitatórios nos últimos 12 meses, não constando publicamente, por exemplo, os valores de empenho, de liquidação, de pagamento, a íntegra dos editais de contratação, a relação de inexigibilidades, ou qualquer outra informação sobre os contratos operados naquela época;

c) **sem** informações sobre o quadro remuneratório de cargos efetivos e comissionados, indisponibilizando, **até mesmo, a ouvidoria**, que é um canal público que mobiliza a fiscalização social.

20. Em análise da defesa, infere-se que o interessado não trouxe justificativas específicas que contraditem ou justifiquem a infração do dever de informação à época da fiscalização, tampouco qualquer prova de direito, **limitando-se a proceder sobre o saneamento das irregularidades em tempo posterior à auditoria.**

21. Do ponto de vista jurídico, cabe elucidar que as constatações da equipe de instrução merecem seguir adiante, cabendo, no mérito, a procedência quanto as irregularidades identificadas na origem.

22. Nesse aspecto, aliás, denota-se que, embora o interessado tenha afirmado que algumas falhas foram saneadas após a citação do interessado, **é fato inconteste a caracterização da persistência da desobediência ao princípio da transparência e às determinações do TCE/SE, sendo que na ocasião da fiscalização solicitada pelo Ministério Público Estadual, objeto da presente apuração, o portal da transparência apresentou, de fato, a deficiência no valor do seu índice.**

23. **As evidências da desconformidade se encontram documentadas às fls. 11/20 e 23/24, tendo a equipe de instrução concluído, na ocasião, pela existência de irregularidades. Vejamos (fls. 21).**

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 30/08/2023 10:11:19
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 30/08/2023 10:32:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 30/08/2023 22:29:52

> Ante ao exposto, observa-se que a Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo na última avaliação do Portal para o período de 01/09/2019 a 31/08/2020, obteve nível de transparência Satisfatório, com o Índice de Transparência igual a 8,1, **entretanto, na situação atual, conforme avaliação realizada no dia 07/05/2021, para atendimento da solicitação do MPSE, estão indisponíveis no Portal de transparências as informações do Itens 3.1, 4.1.1 a 4.1.4, 4.2, 4.3, 4.4, 5.1.1 a 5.1.8, 5.2, 6.1.1 a 6.1.3, 7.2 e 9.6 da Matriz de Fiscalização, em anexo.**
>
> Quanto à divulgação das informações relativas aos gastos públicos para o combate à Pandemia da Covid-19, **verificou-se a ausência de informações relativas aos meses de 2021**, além das situações apuradas e comentadas no Relatório de Acompanhamento 2020, protocolado sob o n. 007375/2020, neste Tribunal. (destacou-se)

24. Dessa forma, embora o interessado alegue ter encorpado a solução das irregularidades anteriormente identificadas, o fato é que durante considerável lapso temporal as informações obrigatórias não foram disponibilizadas, prejudicando o acesso à transparência nesse período de instabilidade financeira e orçamentária trazida pelo remanejamento de recursos públicos para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, e/ou ao seu pretexto.

25. Com efeito, ainda que considerado o saneamento das irregularidades em tempo posterior à auditoria, a citada providência **seria medida atenuante** da penalidade administrativa, mas, a nosso ver, **não poderia eximir** a responsabilização do gestor sobre as faltas caracterizadas, vigendo, no caso, a premissa do *tempus regit actum.*

26. Nesse sentido dispõe o artigo 24 da Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro (LINDB), com redação incluída pela n° 13.655/2018, *verbis:*

> Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado **levará em conta as orientações gerais da época**, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

27. Vale dizer que os parâmetros da auditoria de conformidade dispostos na Lei nº 12.527/2011, nas Leis Complementares nºs 101/2000 e 131/2009 e nas Resoluções desta Corte de Contas, em especial a n° 311/2018, embora prevejam os pedidos de revisão no âmbito do ciclo de fiscalizações nos exercícios seguintes, **consideram o momento da prática do ato ilícito como fato gerador para fins de sanção.**

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 30/08/2023 10:11:19
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 30/08/2023 10:32:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 30/08/2023 22:29:52

> 28. No caso em apreço, oportunizou-se ao interessado a regularização das desconformidades, tendo as irregularidades **perdurado por tempo considerável**, o que demonstra a ineficiência do caráter pedagógico-preventivo. Diante disso, e considerando todo o arcabouço de prova constitutiva anexado pela Coordenadoria de Auditoria, bem assim a escassez de argumentos e de provas do interessado, não tendo, deste modo, afastado o seu ônus de prova, **opinamos conclusivamente pelo encaminhamento do expediente para o Ministério Público Estadual para conhecimento da situação supra em sua inteireza e consequente adoção de providências**.
>
> 29. Outrossim, considerando que a situação supra se insere dentro do contexto de fatos novos, certamente antes desconhecidos quando da análise do ciclo de transparência de 2021, porquanto advindas apenas no curso desta fiscalização específica, sugere-se a aplicação de penalidade administrativa sobre o fato específico ora analisado. (Destaque original)

Assim, esta Relatoria adota como razões de decidir os argumentos contidos no Parecer n. 1237/2022 do Ministério Público de Contas – MPC, como doravante abordado, por prática de ato omissivo, minorando a transparência pública, afastando a sociedade da gestão pública e que traz prejuízo aos princípios norteadores da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), principalmente no tratar de informações do período tão importante para saúde pública durante a pandemia da Covidi-19, aventadas pelo Ministério Público do Estado de Sergipe na origem, invocando-se aqui, para tanto, a Fundamentação *Per Relationem*, amplamente albergada pela jurisprudência pátria[1].

Com base no exposto, entendo que o melhor caminho a ser trilhado, ancorado no princípio da publicidade, é o de proferir o **Voto** no sentido de que o Egrégio Pleno do Tribunal de Contas julgue como **IRREGULARES** os atos auditados da Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo, na gestão do prefeito Sr. José Gilton da

[1] **STF - Supremo Tribunal Federal**: ADI 416-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 03/11/2014;
STJ - Superior Tribunal de Justiça: AgInt no AREsp 1374326 RJ 2018/0256365-0, Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, Publicação DJe 16/05/2019, Julgamento 9 de Maio de 2019, Relator Ministro OG FERNANDES;
TCU - Tribunal de Contas da União: TCU Processo 00536020102, Julgamento 10 de Março de 2015, Relator AUGUSTO NARDES.

Arquivo assinado digitalmente por FLAVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790859 em 30/08/2023 10:14:09
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 30/08/2023 10:32:00
Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 30/08/2023 22:29:52

Costa Menezes (CPF n. 008.834.665-03), em fiscalização no período de setembro de 2019 a agosto de 2020 relativa aos gastos públicos no combate a Pandemia da Covid-19, com o objetivo de verificar o cumprimento das determinações constantes na LAI (Lei n. 12.527/2011) – Portal da Transparência, com aplicação de **MULTA ADMINISTRATIVA** de R$ 6.203,36 (seis mil, duzentos e três reais, e trinta e seis centavos), com espeque no art. 93, II, da LCE n. 205/2011.

Voto, também, no sentido de que seja representada a Procuradoria-Geral do Estado para a cobrança do valor da multa, caso não haja o seu adimplemento voluntário, devidamente atualizada, em cumprimento do contido no art. 85, § 2º, da LCE n. 205/2011.

Voto, ainda, pela REMESSA ao Ministério Público do Estado de Sergipe para conhecimento da decisão, instrução do Inquérito Civil n. 33.20.01.0061 e adoção das devidas providências.

É como voto.

Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro
Relator

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 30/08/2023 10:11:19
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 30/08/2023 10:32:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 30/08/2023 22:29:52