PROCESSO TC : 000058/2017
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas
ASSUNTO : 53 – Denúncia
INTERESSADOS : SINTESE (Denunciante)
Luis Herman Mancilla Gallardo (Denunciado)
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes - Parecer nº 857/2023
RELATOR : Conselheiro Luis Alberto Meneses

DECISÃO TC 23980 PLENO

EMENTA: Denúncia. Irregularidades nos pagamentos dos servidores do magistério, com recursos do FUNDEB. SINTESE. Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas, sob a responsabilidade do Sr. Luis Herman Mancilla Gallardo. Improcedência.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luis Alberto Meneses (Relator), Ulices de Andrade Filho, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Maria Angélica Guimarães Marinho, José Carlos Felizola Soares Filho e Francisco Evanildo de Carvalho (Conselheiro Substituto), com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em Sessão do Pleno, realizada no dia 6/7/2023, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade dos votos, julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** da denúncia formulada pelo SINTESE, em face da Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas, sob a responsabilidade do Sr. Luis Herman Mancilla Gallardo, 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, 20 de julho de 2023.**

ULICES DE ANDRADE FILHO
Conselheiro Presidente

LUIS ALBERTO MENESES
Conselheiro Relator

Fui presente: JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 19/07/2023 12:52:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/07/2023 23:54:34
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 20/07/2023 08:12:19

LA

RELATÓRIO

Os presentes autos tratam de Denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe – SINTESE, representado pela então Presidente, Sra. Ivonete Alves Cruz Almeida, em face da Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas, motivada por supostas irregularidades em folha de pagamento do magistério municipal.

Em resumo, o denunciante apontou as seguintes situações, que totalizariam R$ 8.631,22, pagos de forma indevida a 5 servidores (tabela, fls. 5/6):

- As professoras da rede pública municipal de Santo Amaro das Brotas/SE, Adna de Santana, Elizangela Santos Mota e Lucilene Marques Pereira da Silva, ocupando a função de coordenação pedagógica na Escola Municipal Vice-Governador Benedito Figueiredo e na Unidade Pré-Escolar Irmã Amabile Caovilla, mesmo sem realizarem concurso para tal posição, conforme determina o Plano de Carreira.
- Profissional do Magistério, Ionar Menezes Santana dos Santos, com acúmulo de gratificações, de maneira a receber gratificação por Regência de Classe no valor de R$ 582,10 e Gratificação por Função no valor de R$ 1.7146,31.
- Embora a lei 11.494/2007 determine que apenas profissionais do magistério público, em efetivo exercício em uma das escolas da rede pública municipal, possam receber suas remunerações pela fonte de recursos FUNDEB, há uma professora, Vanuza Barreto da Silva, que não foi encontrada em nenhuma das escolas dessa rede.

Ato contínuo, acrescentou novos fatos que também poderiam configurar irregularidades, no importe de R$ 6.406,63 (tabela, fl. 6):

- O Assistente Administrativo Djanilson dos Santos recebeu incorporação no valor de R$ 5.096,10, sem haver clareza sobre a sua legalidade.
- O professor José Genivaldo Oliveira Souza, com ampliação de carga horária.
- A Auxiliar Administrativo Sidicleide Oliveira Santos Araújo, com gratificação de desempenho.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 19/07/2023 12:52:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/07/2023 23:54:34
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 20/07/2023 08:12:19

LA

Ainda na fase de averiguação de indícios, o Ministério Público de Contas enviou ofício ao então gestor do município (fl. 7), solicitando que prestasse esclarecimentos acerca dos fatos apontados pelo denunciante. Consta o Aviso de Recebimento (fl. 8), assinado por outro indivíduo.

Diante da ausência de resposta à solicitação, o *Parquet de Contas* emitiu o despacho (fl. 9), opinando pela autuação como denúncia e pela lavratura de auto de infração, em razão do descumprimento da requisição ministerial. Em sessão plenária do dia 01/12/2016, ocorreu a autuação (fl. 11).

Embora devidamente citado, citação postal (fl. 36) e citação por edital (fls. 43/46), o Sr. Luis Herman Mancilla Gallardo não apresentou defesa, consoante se depreende do despacho (fl. 47).

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, em despacho (fls. 48/49), opinou pela procedência da denúncia, com aplicação de multa ao gestor, tendo em vista que não apresentou os documentos solicitados nem as justificativas para os fatos apresentados. A então Coordenadora da 2ª CCI registrou os pagamentos indevidos apontados pelo denunciante.

O *Parquet Especial*, em parecer (fls. 52/58), convergiu com a coordenadoria oficiante quanto à procedência da denúncia, recomendou a lavratura de auto de infração direcionado ao então gestor do município, além da aplicação de multa administrativa no valor de R$ 10.000,00. Ainda, opinou pela restituição dos valores, no importe de R$ 15.037,85, à conta do FUNDEB, arcados com as verbas gerais da prefeitura, e pela remessa dos autos ao Ministério Público Estadual, para averiguar eventual caso de improbidade administrativa.

O então relator, Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza, em atendimento ao parecer ministerial, determinou o encaminhamento dos autos à

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 19/07/2023 12:52:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/07/2023 23:54:34
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 20/07/2023 08:12:19

Coordenadoria Jurídica (fl. 59), para que promovesse a lavratura do auto de infração em face do Sr. Luis Herman Mancilla Gallardo, no valor de R$ 5.000,00. Determinação atendida pela COJUR, consoante se observa (fls. 60/62).

O *Parquet Especial*, em nova manifestação (fls. 65/68), reiterou os termos apresentados no despacho anterior (fls. 52/58), solicitando apenas que o auto de infração colacionado a estes autos (fls. 61/62) tramite em autos próprios.

Vale observar que não foi promovida a instrução processual do referido auto de infração nestes autos, como também não há notícia acerca do seu prosseguimento em autos próprios, inexistindo qualquer manifestação posterior sobre ele.

Pois bem, levado a julgamento na sessão plenária de 19/08/2021, o presente processo foi convertido em diligência pelo então relator, Conselheiro Substituto Alexandre Lessa Lima, para verificar se realmente existiram pagamentos indevidos com recursos do FUNDEB, no valor de R$ 15.037,85. Acrescentou ainda os seguintes questionamentos:

> ***1)*** É possível se inferir como verdadeiras as alegações da denúncia com os documentos que foram juntados?
> ***2)*** A função de Coordenação Pedagógica não pode ser paga com recursos do FUNDEB?
> ***3)*** "Pontos a serem discutidos", supostas irregularidades no valor de R$ 6.406.63 (seis mil, quatrocentos e seis reais e sessenta e três centavos) é denúncia ou mero indício para análise?

Em resposta à diligência (fl. 72), emitida pela Coordenadoria oficiante, o atual prefeito do município denunciado, Sr. Paulo César Oliveira Souza, colacionou a documentação (fls. 74/86), e apresentou razões (fls. 81/83), rebatendo cada irregularidade apontada pela denúncia.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 19/07/2023 12:52:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/07/2023 23:54:34
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 20/07/2023 08:12:19

LA

Após análise dos argumentos defensivos apresentados, a analista da Coordenadoria Técnica, em informação (fls. 90/95), concluiu pela manutenção da irregularidade atinente ao recebimento, de forma concomitante, das gratificações por função e por regência de classe, pela servidora Ionar Menezes Santana dos Santos, durante os meses de janeiro e fevereiro de 2016. Quanto às demais irregularidades inicialmente apontadas, entende que foram saneadas com as razões apresentadas. Quanto aos "*pontos a serem discutidos*" indicados na denúncia, observou que o gestor não colacionou os dispositivos legais que atestassem a legalidade do pagamento dessas verbas, e que, consequentemente, não poderia se posicionar acerca dessas supostas irregularidades. Em conclusão, afirmou que o município deveria restituir à conta do FUNDEB o valor de R$ 1.164,20, referente à soma dos pagamentos indevidos à servidora acima citada, a título de gratificação por regência de classe em dois meses. Declarou, quanto às demais verbas questionadas, que parte dessas têm previsão legal e as outras não tiveram sua ilicitude comprovada pela documentação existente. Por fim, sugeriu o encaminhamento dos autos ao *Parquet*, para que emitisse novo parecer, motivado pelo surgimento de fatos novos apresentados pelo atual prefeito. O Coordenador da 2ª CCI, em despacho motivado (fl. 96), coadunou-se com os argumentos trazidos pela analista técnica e opinou pela procedência parcial da denúncia, com aplicação de multa administrativa. Sugeriu também a restituição, com recursos da prefeitura, do valor de R$ 1.164,20 à conta do FUNDEB, em razão do pagamento indevido das gratificações por função e por regência de classe (R$ 582,10) nos meses de janeiro e fevereiro de 2016.

Com vista dos autos, o Ministério Público de Contas, em parecer (fls. 99/103), discordou da conclusão da Coordenadoria Técnica, opinando pela procedência total da denúncia, com aplicação de multa administrativa de R$ 10.000,00 ao gestor responsável pelo período, Sr. Luis Herman Mancilla Gallardo. Afirmou que, além da irregularidade apontada pela Coordenadoria oficiante, atinente ao pagamento acumulado de duas gratificações, também deveriam ser mantidas aquelas indicadas como "*pontos a serem discutidos*" (tabela, fl. 6), que somadas atingem o valor de R$

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 19/07/2023 12:52:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/07/2023 23:54:34
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 20/07/2023 08:12:19

6.406,63. Tratam de suposta incorporação irregular do salário do assistente administrativo Djanilson dos Santos, R$ 5.096,10, da ampliação da carga horária do servidor José Genivaldo Oliveira Souza, R$ 561,31, e do recebimento de gratificação de desempenho pelo auxiliar administrativo Sidicleide Oliveira Santos Araújo, R$ 749,22. Asseverou que os interessados não demonstraram a base legal para tais pagamentos e, assim, deveria prevalecer o interesse público, no caso de dúvida acerca da legalidade de atos da administração. Ainda, argumentou que a dúvida deve operar em favor do interesse público, pois os responsáveis não demonstraram que os pagamentos tinham guarida legal, havendo ofensa ao princípio da legalidade, corolário da atividade administrativa brasileira.

É o relatório.

VOTO

A denúncia formulada pelo SINTESE apontou supostas irregularidades no pagamento dos salários dos profissionais de educação do município de Santo Amaro das Brotas, em 2016, com recursos do FUNDEB.

Ab initio, antes de adentrar no mérito, destaco que, embora as razões defensivas (fls. 81/83) tenham sido apresentadas pelo Sr. Paulo César Oliveira Souza, após diligência motivada por ser o gestor atual do município, a responsabilidade por eventuais irregularidades apresentadas na denúncia seria do ex-prefeito Luis Herman Mancilla Gallardo, gestor à época dos fatos. Esse último foi alvo de convocação pelo *Parquet de Contas* (fl. 7) e de citações (fls. 36 e 43/46), não apresentando qualquer resposta. Inclusive, foi lavrado auto de infração em seu desfavor (fls. 61/62), motivado pelo suposto descumprimento da requisição ministerial. Ocorre que consta no AR juntado aos autos (fl. 8), referente ao envio do ofício do *Parquet de Contas*, a assinatura de um terceiro. Portanto, esse ato deve ser considerado nulo, afinal, não

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 19/07/2023 12:52:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/07/2023 23:54:34
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 20/07/2023 08:12:19

há como se comprovar que o interessado teve ciência dessa citação, nos termos dos arts. 248, § 1º, e 280, do CPC. Sendo assim, discordo quanto ao prosseguimento do auto de infração, lavrado em desfavor do Sr. Luis Herman Mancilla Gallardo.

A Coordenadoria Técnica concluiu que permaneceu apenas a irregularidade atinente ao acúmulo de gratificações (função e regência de classe) percebidas pela Sra. Ionar Menezes Santana dos Santos, opinando pela procedência parcial da denúncia, com aplicação de multa administrativa. Por conseguinte, recomendou a restituição de R$ 1.164,20, referente à soma das gratificações por regência de classe recebidas nos meses de janeiro e fevereiro. Excluiu os 3 apontamentos presentes na denúncia, intitulados como "*pontos a serem discutidos*", sob a justificativa que, como o gestor não trouxe as legislações que versam sobre os temas, não poderia apresentar posicionamento sobre essas questões.

O *Parquet de Contas* não convergiu com o entendimento exposto pela analista técnica, concluindo pela total procedência da denúncia, com aplicação de multa administrativa de R$ 10.000,00. O ilustre Procurador compreendeu que além do acúmulo indevido das gratificações persistiram as 3 irregularidades relacionadas à incorporação do servidor Djanilson dos Santos, à ampliação da carga horária do servidor José Genivaldo Oliveira Souza e ao recebimento de gratificação de desempenho pelo auxiliar administrativo Sidicleide Oliveira Santos Araújo, em razão da ausência de juntada das respectivas previsões legais, ação que, segundo argumentou, seria de incumbência do gestor responsável. Assim, concluiu que além do importe de R$ 1.164,20 também deveria haver a devolução do valor de R$ 6.406,63 à conta do FUNDEB, montante originário das 3 falhas excluídas pela Coordenadoria Técnica.

Primeiramente, no tocante ao pagamento acumulado das gratificações, por função e por regência de classe à servidora Ionar Menezes Santana dos Santos, não foi apresentado pelo denunciante, nem pelos órgãos técnicos deste Tribunal, o

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 19/07/2023 12:52:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/07/2023 23:54:34
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 20/07/2023 08:12:19

dispositivo legal que impediria esse pagamento em conjunto. A norma apontada pela analista técnica e pelo Procurador, §2º do art. 40 do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal (Lei Municipal nº 304/2002), trata da proibição do recebimento concomitante das gratificações por regência de classe e por atividade pedagógica, situação diferente da apontada nesse caso. Aparentemente, o fato denunciado refere-se à acumulação do cargo de direção com a atividade de sala de aula, funções que ensejariam o pagamento dessas verbas questionadas pelo denunciante. No entanto, o gestor atual informou, nas razões defensivas, que a servidora desempenhava seu labor como professora na Escola Rural do Povoado Plantas e Flexeiras, atuando, de forma corriqueira, na função de diretora, como ocorreu nos meses de janeiro e fevereiro de 2016, consoante é possível observar no histórico financeiro (fls. 74/77). Sendo assim, considerando que os serviços que deram origem às gratificações foram devidamente prestados, e não existindo proibição legal para o acúmulo específico de tais benefícios, não há que se falar em irregularidade nesses pagamentos.

Em relação à permanência das outras 3 irregularidades, é patente no ordenamento jurídico que a administração pública está subordinada à previsão legal, ou seja, seus gestores devem sempre atuar conforme a lei, com base no princípio da legalidade, disposto no art. 37, caput, da CF/88. Destarte, os pagamentos de verbas remuneratórias aos servidores municipais só podem ser realizados quando há previsão legal nesse sentido. Apesar do silêncio do gestor responsável, o atual prefeito, Paulo César Oliveira Souza, trouxe, aos autos, documentação que elucidou alguns questionamentos inicialmente apresentados, não trazendo, entretanto, norma que tratasse do pagamento das 3 verbas suscitadas. Não obstante, tratando-se de denúncia, o ônus da prova para imputar qualquer irregularidade ao gestor recai sobre o denunciante (art. 145, §1º, do Regimento Interno do TCE/SE) e sobre este Tribunal, tendo em vista que nesse caso não funciona apenas como julgador, mas também como instrutor/acusador. Caberia a esses a demonstração dos fatos constitutivos da pretensão punitiva, ou seja, dos fatos necessários à condenação do gestor pelos

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 19/07/2023 12:52:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/07/2023 23:54:34
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 20/07/2023 08:12:19

LA

pagamentos supostamente indevidos, nos termos do art. 373, do CPC. Portanto, não há como afirmar taxativamente a ilegalidade dos referidos pagamentos e determinar a restituição desses valores. Sendo assim, neste apontamento, com as vênias de estilo, acompanho a Coordenadoria Técnica.

Ad argumentandum tantum, vale observar que, caso as irregularidades denunciadas fossem procedentes, não se constituiriam na ausência de previsão legal para uso de recursos do FUNDEB no pagamento desses benefícios, mas sim, na ausência de dispositivo de lei que autorizasse esses pagamentos. Assim, a responsabilidade pela devolução dos valores seria do ordenador de despesa, não da prefeitura, diferentemente do afirmado pelos órgãos técnicos.

Ademais, observo que houve um equívoco na autuação deste processo, tendo em vista que se trata, na verdade, de denúncia, não de representação. A representação é o meio utilizado por agentes públicos para comunicar esta Corte acerca de irregularidades na administração pública, nos termos do art. 152, do Regimento Interno. Já a denúncia é o instrumento utilizado por cidadão, pessoa jurídica, partido político, associação ou sindicato, como o SINTESE, para apresentar irregularidades verificadas na administração pública. Sendo assim, antes de promover o julgamento deste feito, sou pela retificação da autuação do processo de representação para denúncia, acompanhando o Despacho nº 289/2016 (fl. 9) do Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes.

Por tais fundamentos, como questão preliminar, voto pela retificação da autuação do processo de representação para denúncia e, com as vênias de estilo, divergindo dos posicionamentos externados pela unidade técnica oficiante e pelo *Parquet de Contas*, voto pela **IMPROCEDÊNCIA** da denúncia formulada pelo SINTESE, representado pela Sra. Ivonete Alves Cruz Almeida, em face da Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas, sob a responsabilidade, à época, do Sr. Luis Herman Mancilla Gallardo.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 19/07/2023 12:52:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/07/2023 23:54:34
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 20/07/2023 08:12:19

LA

Isso posto**, DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão Plenária**, realizada no dia **6/7/2023**, por unanimidade de votos, julgar, como questão preliminar, a retificação da autuação do processo de representação para denúncia, e, ato contínuo, pela **IMPROCEDÊNCIA** da Denúncia formulada pelo SINTESE em face da Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas, sob a responsabilidade do Sr. Luis Herman Mancilla Gallardo.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 19/07/2023 12:52:24
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/07/2023 23:54:34
Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 20/07/2023 08:12:19

LA