DECISÃO TC - 24439 - PLENO

PROCESSO: TC 000637/2014

ORIGEM: Procuradoria Geral do Estado de Sergipe

ASSUNTO: Denúncia

INTERESSADOS: Nelson Araújo dos Santos
Jackson Barreto de Lima
Maria Aparecida Santos Gama da Silva

UNIDADE DE AUDITORIA: Coordenadoria Jurídica

PROCURADOR: Joao Augusto Dos Anjos B. de Mello - Parecer nº 787/2020

RELATORA: Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho

DECISÃO TC - 24439

EMENTA: Denúncia. Procuradoria Geral do Estado. Possível conflito entre a Lei Complementar nº 233/213 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Possibilidade de a alteração da estrutura de carreira dos Procuradores do Estado relacionada ao sistema de promoções ter acarretado em aumento de despesa para o Estado que já se encontrava no limite prudencial. **IMPROCEDÊNCIA.** Ainda que tenha havido alteração na estrutura remuneratória de carreira dos Procuradores do Estado, esta alteração não comprometeu e não inviabilizou o enquadramento do percentual da despesa

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por ANTONIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 11:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

com pessoal do Estado nos exercícios correspondentes.

DECISÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Ulices de Andrade Filho, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, Maria Angélica Guimarães Marinho, Luis Alberto Meneses e os Conselheiros substitutos Alexandre Lessa Lima e Rafael Sousa Fonsêca, com a presença do Procurador João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em Sessão Plenária, realizada no dia **16.11.2023**, sob a presidência do Conselheiro em Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade de votos, considerar pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente denúncia, de acordo com o voto da eminente Conselheira Relatora.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 07 de dezembro de 2023.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO
Conselheiro Presidente

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO
Conselheira Relatora

Fui presente:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS B. DE MELLO
Procurador Especial de Contas

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por FLAVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

DECISÃO TC - 24439 - PLENO

RELATÓRIO

Versa o presente expediente sobre denúncia formalizada pelo Sr. Nelson Araújo dos Santos em desfavor da Procuradoria Geral do Estado de Sergipe, sobre possíveis irregularidades quanto às modificações introduzidas pela Lei Estadual nº 233/2013, referente a carreira dos Procuradores do Estado, a qual conflitaria com a Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF por criar despesa indevida, vez que o Poder Executivo estaria com despesa no limite prudencial.

Formalizada em sessão plenária de 20 de novembro de 2014, a Denúncia foi submetida à análise da 6ª CCI que, em Despacho às fls. 52/53, pugnou pelo encaminhamento à Coordenadoria Jurídica, vez que traz alegação de inconstitucionalidade da Lei Complementar n° 233/2013, entendendo ser matéria de cunho jurídico.

A Coordenadoria Jurídica, em Informação às fls. 54/56, limitou-se, neste momento, a sugerir a citação do Denunciado.

Citada através do seu Representante legal, Sr. Arthur Cezar Azevêdo Borba, Mandado de Citação nº 112/2015 (fl. 61), a Procuradoria Geral do Estado apresentou defesa às fls. 66/71.

Preliminarmente, requereu a citação de todos os Procuradores do Estado que pudessem ter os seus interesses atingidos pelo presente feito para se manifestarem sobre a denúncia em questão.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por ANTONIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 13:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

No mérito, aduziu que a Lei Complementar Estadual em questão teria promovido corte de despesas de pessoal através da extinção de cargos em comissão no âmbito da Procuradoria Geral do Estado e da redução da remuneração dos cargos de Procurador Chefe, Procurador Geral do Estado e Procurador Assistente.

Com retorno à Coordenadoria Jurídica, esta, em Informação às fls. 90/94, sugeriu a **REJEIÇÃO do pleito de citação de todos os Procuradores do Estado**, vez que o Procurador Geral tem legitimidade para representar a categoria e também para se evitar uma maior duração deste processo de Denúncia, em alusão à razoável duração do processo.

Ao final, levantou a necessidade de saneamento do feito quanto aos requerimentos do Ministério Público Especial que não foram atendidos pela 6ª CCI no despacho motivado nº 022/2014 (fl. 19/20), quando do opinativo pela formalização da denúncia, motivo pelo qual recomendou que fosse determinado à referida unidade técnica que apresentasse informação de "quando o Estado de Sergipe adentrou no Limite Prudencial descrito no art. 22, parágrafo único, da LRF"; e que diligenciasse a Assembleia Legislativa requerendo informações sobre "quando o projeto de lei que originou a Lei Complementar Estadual n° 233/2013 foi enviado pela Procuradoria do Estado".

A respeito das indagações sugeridas pela COJUR, a 6ªCCI assim informou (fls. 101):

> *a) Quando o Estado de Sergipe adentrou no Limite Prudencial descrito no art. 22.*
> ***Em consulta ao Relatório de Gestão Fiscal Consolidado de Janeiro a Dezembro de 2012 e ao Demonstrativo de Audiência Pública, verifica-se que o Estado de Sergipe***

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por ANA CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

adentrou ao Limite Prudencial em 58,07% no exercício de 2012. Em 2013, o Limite permaneceu acima do Prudencial em 58,44% e 58,8 6%, no 2° e 3º Quadrimestres, respectivamente.
Fonte:http://www.sefaz.se.gov.br/internet/index.jsp?url=financas/financasPublicas.html
b) Quando foi enviado para Assembleia Legislativa o Projeto de Lei em referência.
Em consulta às proposituras protocoladas na Assembleia Legislativa, constata-se que o referido Projeto de Lei Complementar n° 9/2013 deu entrada em 04/11/2013, sendo aprovada a Lei Complementar n° 233/2013 em 21/11/2013.
Fonte: http://ai.se.gov.br/PesquisaPropositura.asp

Para nova análise, os autos retornaram à Coordenadoria Jurídica que, em Informação nº 05/2017, fls. 103/104, assinalou a necessidade de que antes do pronunciamento de mérito fosse apreciado o pedido formulado pela PGE de citação de todos os Procuradores do Estado.

Em despacho às fls. 105, esta Relatora **INDEFERIU** o pedido de citação de todos os Procuradores do Estado, acolhendo o posicionamento da Coordenadoria Jurídica acerca da legitimidade do Procurador Geral do Estado para representar a categoria em processos de seu interesse.

Em nova Informação às fls. 106/107, a COJUR asseverou a necessidade de envio dos autos à 6ª CCI para análise da alegação do Procurador Geral do Estado de que **o impacto financeiro gerado com o implemento da Lei Complementar estadual nº 233/2013 teria sido devidamente compensado pelos cortes de despesas promovidos por**

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ EDUARDO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 15:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

aquele mesmo diploma legislativo. Não havendo, portanto, que se falar em burlar aos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000, na espécie.

Assim, recomendou que a Unidade Técnica se pronunciasse, especificamente, sobre o seguinte trecho da peça defensiva:

> *Não bastasse isso, verifica-se que a Lei Complementar Estadual em questão promoveu corte de despesas de pessoal através da extinção de cargos em comissão no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado e da redução da remuneração dos cargos de Procurador-Chefe, Procurador Geral do Estado e Procurador Assistente. Com efeito, ao revogar os incisos V e VII do art. 20 da LCE n° 27/96 e alterar o seu art. 24, a LCE n° 233/2011 extinguiu 02 cargos de Procurador Chefe e 02 cargos de Procurador Assistente. Conferiu, ainda, nova redação aos artigos 13, 17, 21, 24, I e 79, § 3o da LCE n° 27/96, reduzindo pela metade os adicionais de função decorrentes dos exercícios dos cargos de Procurador Geral do Estado, Procurador Chefe e Procurador Assistente. Dessa forma, eventual impacto financeiro decorrente da nova sistemática de promoções introduzida pela LCE n° 233/2013 há de se r compensada com a significativa redução de despesas de pessoal acima referida, que foi equivocadamente ignorada pelo denunciante.*

Para melhor subsidiar sua manifestação, a 6ª CCI expediu diligência nº 17/2018 solicitando documentos e informações à Procuradoria Geral do Estado.

A PGE acostou os documentos de fls. 115/126.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por ANTONIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

Examinados os documentos e informações, a CCI oficiante exarou o Parecer Técnico nº 66/2019 (fls. 134/146), cuja conclusão é a seguinte:

> *1. O Poder Executivo do Estado de Sergipe esteve acima do limite prudencial para despesa com pessoal estabelecido pela LRF durante todo o período analisado (3º quadrimestre/2013 ao 3º quadrimestre/2014), inclusive extrapolando o limite máximo no período em que a Lei Complementar Estadual nº 223/2013 começou a produzir seus efeitos financeiros (julho/2014);*
> *2. O Poder Executivo não reconduziu as despesas com pessoal aos limites legais estabelecidos, conforme prazo estipulado pela LRF;*
> *3. A criação dos 5 cargos de Procurador do Estado pela LCE nº 233/2013 se deu em período em que estava vigente restrição para criação de cargos públicos no Poder Executivo, conforme art. 22, parágrafo único, inc. II da LRF, sendo, portanto, nula de pleno direito;*
> *4. A alteração da estrutura de carreira dos Procuradores do Estado de Sergipe procedida pela LCE nº 233/2013 foi realizada em período em que estava vigente restrição para alteração de estrutura de carreira que implicasse aumento de despesa, conforme art. 22, parágrafo único, inc. III da LRF, sendo, portanto, nula de pleno direito;*
> *5. O preenchimento das 5 vagas previstas no concurso público (referente ao Edital nº 1 – SEPLAG-SE/PGE-SE, de 18 de maio de 2017) ocorreu/ocorrerá irregularmente, tendo em vista o vício congênito na criação de tais cargos.*

Diante do exposto, concluiu pela **PROCEDÊNCIA** da denúncia, com sugestão de citação do Sr. Jackson Barreto de Lima por ter sido o Chefe do Executivo à época, atribuindo-lhe responsabilidade pelas irregularidades constatadas.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por ANTONIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

DECISÃO TC - 24439 - PLENO

Submetidos os autos ao crivo do Ministério Público de Contas, o Procurador João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, através de Despacho n 28/2019 (fls. 236/239), requereu a ciência da PGE quanto ao indeferimento do pedido de citação de todos os Procuradores e oitiva do gestor responsável, Sr. Jackson Barreto de Lima, em respeito ao contraditório e ampla defesa.

Os requerimentos do *Parquet* Especial foram atendidos, conforme documentação de fls. 241 a 243, inclusive sendo efetivada a citação do interessado que respondeu consoante defesa de fls.245 a 278.

Submetida a defesa à 6ª CCI, esta, em Parecer Técnico nº 305/2019 (fls. 281/287), opinou pela **PROCEDÊNCIA** da denúncia com as seguintes sugestões:

1. Que seja aplicada multa ao então Chefe do Poder Executivo, com fulcro no art. 223, II e III, e incisos I e III do §5º do mesmo artigo, todos do Regimento Interno do TCE/SE;

2. Que o Tribunal de Contas decida acerca da legalidade das nomeações dos aprovados no concurso público de Procurador do Estado e, em sendo o caso, adote as providências legais cabíveis.

3. Que seja dado conhecimento ao Ministério Público do Estado de Sergipe das irregularidades constatadas em virtude da existência de indícios de atos de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, X, da Lei nº 8.429/92, bem como de crime contra as finanças públicas, nos termos dos art. 359-D e 359-G da Lei nº 10.028/2000.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por ANTONIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

Aberta vista novamente ao Ministério Público de Contas, o Procurador João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em Parecer nº 787/2020 (fls. 290/296), opinou no sentido da **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente denúncia, com a adoção dos seguintes encaminhamentos:

> *I - Que seja determinado à Procuradoria Geral do Estado e ao Governo do Estado de Sergipe que demonstrem, perante este Sodalício, no prazo de 60 (sessenta) dias:*
> *a) A quantificação de todo o incremento de despesa decorrente da aplicação dos efeitos da Lei Complementar nº 233/2013;*
> *b) Que sejam quantificadas todas as reduções de despesas efetivadas no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, de modo a compensar o aumento de despesas decorrentes da aplicação dos efeitos da Lei Complementar nº 233/2013;*
> *II - Em caso de a compensação entre os valores das alíneas "a" e "b" anteriores não ser total, que a efetiva e total compensação, com redução de outras despesas de pessoal no âmbito da PGE, como medida de exata observância da lei, seja realizada pela PGE e Governo do Estado, no prazo a ser assinalado de 180 dias.*
> *III - Pela representação ao Ministério Público Estadual, em caso de descumprimento dos itens I e II acima expostos.*

É o Relatório.

VOTO

Cinge-se a peça denunciativa sobre possível ocorrência de irregularidade perpetrada pela aprovação da Lei Complementar nº 233/2013, a qual, dentre outras providências, alterou a forma de promoção dos Procuradores do Estado de Sergipe, comprometendo, assim, alguns dispositivos legais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por ANTONIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOAO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

Em seu ofício, o denunciante se manifesta noticiando o encaminhamento de informações que supostamente demonstrariam a incompatibilidade legal da despesa criada pela referida Lei Complementar estadual de 21 de novembro de 2013, que estava, no memento da denúncia, prestes a ser implementada na Procuradoria-Geral do Estado (PGE), a partir de 31 de julho de 2014, e, segundo o denunciante, estaria em flagrante descumprimento às disposições da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal LRF, sobretudo ao seu artigo 20, uma vez que o governo do estado já havia atingido o limite prudencial da LRF, não podendo realizar a promoção de Procuradores do Estado, uma vez que causaria, sorrateiramente, a repercussão financeira que é proibida pela LRF enquanto não fosse restabelecido o limite prudencial da despesa com pessoal do Poder Executivo.

Logo, diante de a denúncia estar vinculada às narrativas nela inseridas, **afasto a discussão quanto à majoração do quadro de Procuradores do Estado de Sergipe, de 60 para 65 cargos, efetivada em virtude do concurso público realizado em 2017**. Esclareço:

A 6ª CCI apurou que a criação dos cargos não se deu pela Lei Complementar nº 233/2013 que altera a estrutura de carreira dos Procuradores do Estado de Sergipe, e sim pela Lei Complementar nº 171/2009, e, naquele momento, o Poder executivo se encontrava dentro dos limites legais da LRF, não havendo que se falar em descumprimento da legislação.

Quanto ao âmago da delação, ou seja, **o fato da alteração da estrutura de carreira dos Procuradores, relacionada ao sistema de**

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por ANA CAROLINA CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

promoções procedidas pela LCE nº 233/2013, ter acarretado aumento de despesa para o Estado que já se encontrava no limite prudencial, entendo se tratar de matéria já analisada por esta Corte de Contas quando do julgamento das Contas Anuais do Governo do Estado de Sergipe, nos exercícios de 2013 e 2014.

Em ambos os exercícios, as Contas Anuais obtiveram Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS.**

No exercício de 2013, processo TC 001262/2014, o Relator registrou que o Governo do Estado de Sergipe havia utilizado 58,73% da Receita Corrente Líquida na despesa com Pessoal e Encargos, atendendo aos dispositivos legais. Contudo, apesar de ter cumprido o percentual máximo de 60% da RCL, observou que o limite prudencial de 57% havia excedido em 1,73%.

Em relação ao exercício de 2014, processo TC 000890/2015, há registro de que a Despesa com Pessoal e Encargos do Estado de Sergipe representou o percentual de 57,96% da RCL, atendendo ao disposto no art. 19, II, da LRF, embora estivesse 0,96% acima do limite prudencial.

Ora, ainda que tenha havido alteração na estrutura remuneratória de carreira dos Procuradores do Estado, esta alteração não comprometeu e não inviabilizou o enquadramento do percentual da despesa com pessoal do Estado nos exercícios correspondentes.

Ademais, como bem ponderado pelo Procurador, esta Corte de Contas tem aceitado a tese de que pode haver aumento de despesa com

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por ANTONIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 11:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

pessoal em tempo de ultrapassagem de limite prudencial, desde que este aumento seja consentâneo com o interesse público e devidamente compensado pela redução de outras despesas de mesma natureza. Para subsidiar seu posicionamento, citou o TAG firmado por este Tribunal com o Poder Executivo Estadual acerca do reajuste dado aos militares inativos.

Esta Corte de Contas também tem ponderado o excesso do limite de gasto com pessoal de vários municípios, especialmente nos exercícios de 2014 a 2017, diante da crise que assolou o Brasil neste período causando, inclusive, consideráveis quedas nas receitas municipais.

Tais excepcionalidades visam não prejudicar os serviços e servidores públicos, mantendo-se, contudo, o equilíbrio em relação à folha de pagamento e a sustentabilidade financeira dos Entes públicos.

Todavia, em relação ao caso concreto, é oportuno salientar que as compensações mencionadas pela PGE não restaram comprovadas nestes autos, em que pese a defesa ter alegado:

> *O caso não se inclui na vedação prevista pelo inciso III do parágrafo único do art. 22 da LRF, visto que se tratou de alteração de estrutura de carreira que* ***NÃO implicou aumento de despesa****, na medida em que foram efetuados cortes suficientes para a sua compensação, e que* ***tal fato se encontra comprovado nos autos por meio de planilhas juntadas pela Procuradoria Geral do Estado, em 12 de julho de 2018****.*

Em detido exame dos autos, percebo que estas planilhas não se encontram no arcabouço probatório neles produzido. Entretanto,

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por OSMAR DA CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 11:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37

considerando que se trata de **ato consolidado que vem produzindo seus efeitos por mais de oito anos**, entendo desarrazoado, imponderado e imprudente suscitar a nulidade ou a perda de efeito das reclassificações efetivadas.

Diante do exposto,

VOTO pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente denúncia.

Maria Angélica Guimarães Marinho
Conselheira Relatora

Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 06/12/2023 10:03:37
Arquivo assinado digitalmente por ANTONIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 06/12/2023 11:45:42
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 06/12/2023 14:08:37