



PROCESSO TC N. : 001463/2011
Unidade jurisdicionada : Prefeitura Municipal de Malhador
Espécie processual : Contas Anuais de Governo
Interessado : Sarina Moreira da Silva Faro
Advogado :
Órgão de auditoria e instrução processual : 4ª CCI – Max Matos Henriques Nascimento – Analista de Controle Externo I – Parecer Complementar n. 29/2020.
oficiante
Procurador do MPC : José Sergio Monte Alegre – Parecer n. 999/2020
oficiante
Relator : Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

PARECER PRÉVIO TC Nº 3601 PLENO

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE MALHADOR. CONTAS ANUAIS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. IRREGULARIDADES EVIDENCIADAS. CCI E MP ESPECIAL OPINAM PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS. PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS. UNÂNIME.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do **Processo TC – 001463/2011**, delibera o **Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**, em sessão do **Pleno de 24 de novembro de 2022**, sob a Presidência do Conselheiro **Flávio Conceição de Oliveira Neto**, por unanimidade dos votos, pela emissão de **PARECER PRÉVIO pela REJEIÇÃO** das Contas Anuais da **Prefeitura Municipal de Malhador**, exercício financeiro de 2010, na gestão da Sra. **Sarina Moreira da Silva Faro (CPF n. 994.637.175-87)**, nos termos do voto do Relator Luiz Augusto Carvalho Ribeiro.

Participaram da deliberação os Conselheiros Luiz Augusto Carvalho Ribeiro – Relator, Ulices de Andrade Filho, Maria Angélica Guimarães Marinho, Luís Alberto Meneses, Conselheiros Substitutos Francisco Evanildo de Carvalho e Rafael Sousa Fonsêca, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira

Neto

Arquivo assinado digitalmente por Ulices de Andrade Filho:66593450863 em 15/12/2022 10:45:18
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 15/12/2022 10:48:17
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 15/12/2022 11:25:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/12/2022 12:14:16
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 15/12/2022 12:18:18
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 15/12/2022 12:28:06
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 15/12/2022 12:40:55
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 15/12/2022 13:13:14



PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, em 15 de dezembro de 2022.

Conselheiro **FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**

Presidente

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**

Vice-Presidente

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**

Relator

Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**

Conselheiro **LUIZ ALBERTO MENESES**

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



RELATÓRIO

Cuida-se de Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Malhador, exercício financeiro de 2010, na gestão da Sra. **Sarina Moreira da Silva Faro**, inscrito no CPF sob n. 994.637.175-87, apresentada dentro do prazo legal (arts. 41, I e 47, §1º, da LCE n. 205/2011).

Em análise, a **4ª CCI** elaborou o **Relatório de Contas Anuais n. 14/2012** (fls. 960/969), de lavra do Analista de Controle Externo, Osman Vieira de Oliveira, concluindo pelo apontamento de falhas/irregularidades apresentadas nos seguintes itens/subitens:

Item 1.1.2: Divergência entre os valores apresentados como Créditos Suplementares na Prestação de Contas e os valores apurados;

Item 2.3.1: O Poder Executivo excedeu as despesas com pessoal, descumprindo o que preceitua art. 20, III, " b" da Lei Complementar no 101/2000;

Item 2.4.3: Excesso no montante do repasse do Duodécimo para a Câmara de Vereadores.

A instrução prosseguiu com a citação do gestor (fl. 1.188), que aos autos compareceu por meio da petição e documentos de fls. 1.194/1.211, e após regular tramitação, os autos foram analisados na **Informação Complementar** pela **4ª CCI** (às fls. 1.226/1.227), concluindo que as falhas e/ou irregularidades apontadas não foram sanadas.

Em atendimento à recomendação ministerial (fl. 1.229), o Conselheiro Relator encaminhou os autos a **Coordenadoria Jurídica** para manifestação (à fl. 1.230), a qual opinou em seu **Parecer Jurídico** (às fls. 1.231/1.238) pela



inexistência de violação aos direitos à ampla defesa e ao contraditório titularizados pela ex-gestora e pelo seguimento do feito até seu derradeiro deslinde.

Remetidos ao **Ministério Público de Contas** para manifestação, o seu douto presentante, através do **Parecer nº 54/2018** (às fls. 1.242/1.246) concluiu que a manifestação anterior não atendia às prescrições do art. 9º da Res. TC – 171/95. Com efeito, de acordo com o eminente Procurador, a COJUR, em seu pronunciamento, teria sido inconclusiva quanto ao enquadramento das “Contas em um dos incisos da art. 43 da LC 205/2011”, por isso sugeriu ao nobre Relator que promovesse o saneamento do feito. Em atenção a manifestação do Ministério Público, o Conselheiro Relator determinou a retorno dos autos a Coordenadoria Jurídica para nova manifestação (à fl. 1.248).

Na **Informação** (às fls. 1.249/1.249) emitida pela **Coordenadoria Jurídica**, de lavra do Analista de Controle Externo II, Leonardo Alves Moura, destacou que, ao contrário do que afirma o diligente Procurador de Contas oficiante, a Coordenadoria somente foi instada a se manifestar acerca da ocorrência ou não de eventual violação aos direitos à ampla defesa e ao contraditório da interessada, e não sobre a regularidade ou não das Contas em si.

Após esta consideração, o Conselheiro Relator encaminhou para manifestação conclusiva (à fl. 1.252).

Pelos achados constantes nos autos, a **4ª CCI** às fls. 1.254/1.256 recomendou pelo parecer prévio de **irregularidade** das contas anuais da Prefeitura Municipal de Malhador, referente ao exercício financeiro de 2010, na gestão da Sra. Sarina Moreira da Silva Faro, com base no que dispõe o art. 43, III, letra “b”, da Lei Complementar Estadual n. 205/2011.

Com autos, o douto **Procurador José Sergio Monte Alegre** lavrou o

Parecer nº 999/2020 (RS nº 208/2020) encaminhando de novo questão em tom de



preliminar no tocante à não observação do **prazo para emissão do Parecer Prévio** (180 dias), a contar do seu recebimento (art. 68, XII, da CE, com a redação da EC 11/96). Ao final, conclui por **acompanhar o posicionamento da 4ª CCI**.

Foi expedido o competente Mandado de Intimação dando conhecimento da inclusão dos autos em pauta de julgamento (fls. 1262/1263).

É o que importa para o Relatório.

VOTO

Compulsando os autos, verifico que o *Parquet* de Contas levantou questão que possui fundo de matéria preliminar, sob a alegação de que a não observação do prazo para emissão do Parecer Prévio (180 dias) a contar do seu recebimento, independente de diligências e notificações, teor do disposto no art. 68, XII, da CE, com a redação da EC 11/96.

A questão não é nova e já foi objeto de apreciação no Pleno deste Sodalício, a exemplo do Recurso de Reexame julgado em 7 de maio de 2015 (processo TC n. 001730), no qual se alegava que o excesso do prazo para a emissão de Parecer Prévio (CE/89, art. 68, XII) geraria a nulidade do processo e seu consequente arquivamento.

Naqueles autos, o Egrégio Plenário não acolheu a linha deduzida no recurso, seguindo a tese pontilhada pela douta Procuradoria (Parecer n. 0243/2013, às fls. 124/125 daqueles autos), de que deveria a preliminar ser rejeitada, ante a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal - STF, na ADI n. 261-9/SC – Pleno, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgada em 14.11.2002 e publicada no DJ



de 28.02.2003, da qual se extraia que o §2º do art. 31 da CRFB de 1988 direcionava no sentido de ter-se sempre o parecer prévio.

No caso em julgamento, deve a Corte de Contas seguir os mesmos passos, visando a segurança jurídica e uniformidade das decisões, sendo esta a razão da rejeição da preliminar suscitada no parecer ministerial, passando-se, assim, a adentrar ao mérito dos achados da auditoria.

Quanto ao mérito, verifica-se que se trata de prestação de contas da **Prefeitura Municipal de Malhador**, encontrando-se o processo maduro para deliberação, já que obedeceu a ritualística processual, com a emissão de Parecer Complementar n. 29/2020 pela 4ª CCI (fls. 1.254/1.255) e pelo Ministério Público Especial (fls. 1.258/1.259), ambos com conclusão pela irregularidade das Contas apresentadas, cumprindo, assim, o disposto no artigo 1º, §3º, inciso I, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Vê-se dos autos que a 4ª CCI, em análise a todos os documentos apresentados pela gestora - pois exigidos pela legislação para fins de comprovação da regularidade das contas -, elaborou Informação Complementar, sugerindo a emissão de Parecer Prévio pela Rejeição das contas em destaque, por entender que o gestor não foi capaz de sanar as falhas/irregularidades elencadas nos **itens 1.1.2, 2.3.1 e 2.4.3**.

Para tanto, a mencionada Unidade Técnica depurou a defesa apresentada pelo gestor, nos termos a seguir:

(...)

1 - DAS FALHAS E/OU IRREGULARIDADES

1.1. Subitem 1.1.2 - DESPESA (fl. 763)

Divergência entre os valores apresentados como Créditos Suplementares na Prestação de Contas e os valores apurados.

Defesa:

Arquivo assinado digitalmente por Ulices de Andrade Filho:66593450863 em 15/12/2022 10:45:18
Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 15/12/2022 10:48:17
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 15/12/2022 11:25:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 15/12/2022 12:14:16
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 15/12/2022 12:18:18
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO:11660732549 em 15/12/2022 12:28:06
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 15/12/2022 12:40:55
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 15/12/2022 13:13:14



A interessada em suas Razões de Defesa (fls. 920/921) deu ciência das dificuldades em prestar qualquer informação, via documentos, em face do lapso temporal entre o final de sua gestão e a data da Citação, como também, em virtude de não mais está à frente daquela Prefeitura.

Análise:

Nada foi apresentado com relação à divergência dos valores aduzidos. Permanece, portanto, a irregularidade.

1.2. Subitem 2.3.1 - DESPESA COM PESSOAL (fl. 766)

O Poder Executivo excedeu as despesas com pessoal, descumprindo o que preceitua art. 20, III, "b" da Lei Complementar 101/2000.

Defesa:

Após citação da crise que abala quase a totalidade dos Municípios sergipanos em decorrência da redução de receita e aumento de despesas, agravada com a criação pelo Governo Federal, de pisos salariais para várias categorias, a interessada resumiu sua defesa informando que "a verificação do índice em patamares inaceitáveis se deu por conta de fatores exógenos à administração, razão pela qual pugnamos pela desconsideração do presente apontamento, em homenagem ao princípio da RAZOABILIDADE e PROPORCIONALIDADE, fazendo-se a justiça que o caso requer."

Análise:

Não foi apresentada qualquer medida tomada pela ex-gestora que proporcionasse o retorno à normalidade, levando-se em consideração (conforme sua defesa à fl. 922) que a própria Constituição Federal bem como a Lei de Responsabilidade fiscal já prevê que pode ocorrer de algum ente da federação ultrapassar os limites de gastos com pessoal; e para tanto define quais as medidas que devem ser adotadas e qual o prazo para retorno aos limites fixados por lei. Permanece, portanto, a irregularidade.

1.3 Subitem 2.4.3 - REPASSE DO DUODECIMO PARA A CÂMARA MUNICIPAL (fls. 766/767)

De acordo com as informações do SISAP (fl. 760), o limite estabelecido para o repasse, com base na EC58/2009, corresponde ao montante de R\$ 522.144,45 (quinhentos e vinte e dois mil cento e quarenta e quatro reais e quarenta e cinco centavos), havendo um excesso a ser justificado de R\$ 48.840,01 (quarenta e oito mil oitocentos e quarenta reais e um centavo). *

Defesa:



A interessada não apresentou nenhuma justificativa.

Análise:

Permanece a irregularidade.

No Parecer Complementar n. 29/2020, elaborado pela 4ª CCI para manifestação conclusiva após Parecer Jurídico, foi fundamentado:

(...)

Item 1.1.2: Divergência entre os valores apresentados como Créditos Suplementares na Prestação de Contas e os valores apurados;

Item 2.3.1: O Poder Executivo excedeu as despesas com pessoal, descumprindo o que preceitua art. 20, III, " b" da Lei Complementar no 101/2000;

Item 2.4.3: Excesso no montante do repasse do Duodécimo para a Câmara de Vereadores.

Por seu turno, o MPC acompanhou o Parecer Complementar n. 29/2020 da 4ª CCI (acima reproduzido), opinando, desse modo, pela irregularidade das contas anuais da Prefeitura Municipal de Malhador, do exercício financeiro de 2010, na gestão da Sra. Sarina Moreira da Silva Faro.

Em assim sendo, acolho os fundamentos de fato e de direito contidos na manifestação da 4ª CCI, e do Órgão Ministerial desta Corte de Contas, fazendo constar a fundamentação neste *decisum*, que passam a integrar o presente Voto, servindo como parâmetro pelo Julgador.

A propósito, luzimos que fundamentação por remissão *Per Relationem* é acolhida pela jurisprudência pátria, inclusive no **Supremo Tribunal Federal-STF**, por seu **Tribunal Pleno**, *ex vi* do precedente abaixo transcrito:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – ACÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO



DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO ‘PER RELATIONEM’ – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

(...)

– O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação “per relationem”, que incorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fáctico-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX). (ADI 416-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 03/11/2014)

Na mesma linha também é a jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça-STJ**, ao que se lê do precedente abaixo apontado:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTAÇÃO PER RELATIONEM. POSSIBILIDADE. INVIÁVEL RECURSO ESPECIAL QUANTO À MATÉRIA CONSTITUCIONAL. 1. Não há falar em nulidade do aresto monocrático por ausência de fundamentação, **pois o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência no sentido de que a fundamentação per relationem, por referência ou remissão, na qual são utilizadas pelo julgado, como razões de decidir, motivações contidas em decisão judicial anterior ou, ainda, em parecer proferido pelo Ministério Público, tem sido admitida no âmbito deste Tribunal Superior.** 2. Na presente instância recursal não cabe invocar violação da norma constitucional, razão pela qual o presente apelo não pode ser conhecido relativamente à apontada ofensa aos arts. 5º, XXXV e LV, e 93, IX, da Constituição Federal. Ocorre que a análise de matéria constitucional não é de competência desta Corte, mas sim do Supremo Tribunal Federal, por expressa determinação da Carta Magna. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ 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



O **Tribunal de Contas da União - TCU** não é dissonante, pois segue a mesma linha de entendimento do STF e do STJ, *ex vi* do excerto que trazemos que segue:

Tomada de contas especial. Convênio. Recursos afetos à área de saúde. Operação Sanguessuga. Contas irregulares. Débito. Multa. Embargos de declaração. Arguição de omissão em razão de falta de fundamentação da decisão, do não reconhecimento de boa-fé e dos critérios de aplicação de multa. **Uso de técnica de motivação per relationem**. Multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443, de 1992. Conclusão sobre a ausência de boa-fé expressa na deliberação embargada. Rejeição (TCU Processo00536020102, Julgamento 10 de Março de 2015, Relator AUGUSTO NARDES) (Destaque nosso)

Pelo exposto, **Voto** no sentido de que seja emitido Parecer Prévio pela **REJEIÇÃO** das Contas Anuais da **Prefeitura Municipal de Malhador**, referente ao exercício financeiro de 2010, na gestão da Sra. **Sarina Moreira da Silva Faro**, inscrita no CPF sob n. **994.637.175-87**, com arrimo no art. 43, III, da Lei Complementar Estadual n. 205/2011.

Por fim, que a Egrégia Câmara **DETERMINE** a observação dos artigos 214 e seguintes do Regimento Interno deste Colegiado, por parte da Coordenadoria Jurídica, que dispõem acerca da execução das decisões.

Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro
Relator