

PROCESSO TC N. : 005519/2020
Unidade Jurisdicionada : Prefeitura Municipal de Capela
Espécie processual : Contas Anuais de Governo - 2019
Interessada : Silvany Yanina Mamlak
Advogado :
órgão de auditoria e instrução processual : 4ª CCI - Érika Fontes de Almeida - Analista de Controle Externo I – Relatório Complementar n. 26/2021
oficiante
Procurador do MPC : Luís Alberto Meneses – Parecer n. 411/2021
oficiante
Relator : Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

PARECER PRÉVIO TC N. 3613 PLENO

EMENTA: CONTAS ANUAIS. RELATÓRIO COMPLEMENTAR. 1. ANÁLISE DA DEFESA. 2. PERMANÊNCIA DE IRREGULARIDADE. 3. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL. 4. SUGESTÃO DE PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS. DECISÃO: APROVAÇÃO COM RESSALVAS. UNÂNIME.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do **processo TC n. 005519/2020**, decide o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sessão do **Pleno de 15 de dezembro de 2022**, sob a Presidência do **Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto**, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade dos votos, pela emissão de **Parecer Prévio** pela **Aprovação com Ressalvas das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Capela**, referentes ao **exercício financeiro de 2019**, de responsabilidade da gestora, à época, Sra. **Silvany Yanina Mamlak**, inscrita no CPF nº **934.705.415-15**, com base no art. 47 e 43, II da LC 205/2011, nos termos do voto do Conselheiro Relator Luiz Augusto Carvalho Ribeiro.

Participaram do julgamento os Conselheiros Luiz Augusto Carvalho Ribeiro – Relator, Carlos Pinna de Assis, Ulises de Andrade Filho, Suzana Maria Fontes Azevedo



PROCESSO TC N. 005519/2020

PARECER PRÉVIO 3613

PLENO

Freitas, Maria Angélica Guimarães Marinho, sob a Presidência do Conselheiro Flavio Conceição de Oliveira Neto.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE,
Aracaju, em 09 de março de 2023.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO
Conselheiro Presidente

LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO
Conselheiro Relator

SUSANA MARIA AZEVEDO FONTES FREITAS
Conselheira

ULICES DE ANDRADE FILHO
Conselheiro

ALEXANDRE LESSA LIMA
Conselheiro-substituto

RAFAEL SOUSA FÔNSECA
Conselheiro-substituto

Fui presente:

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

RELATÓRIO

Os presentes autos foram constituídos a partir do encaminhamento da prestação de contas da **Prefeitura Municipal de Capela**, referente ao exercício financeiro de **2019**, de responsabilidade da gestora, à época, Sra. **Silvany Yanina Mamlak**, apresentada dentro do prazo legal (arts. 41, I, da LCE n. 205/2011).

Após auditoria, a **4ª CCI** elaborou o **Relatório de Prestação de Contas n. 100/2021** (fls. 1695/1711), de lavra do Analista de Controle Externo I, **Érika Fontes de Almeida**, concluindo pela imperatividade da citação da interessada para apresentação de defesa ante o apontamento de falhas/irregularidades apontadas nos tópicos X1 e X2.

A instrução prosseguiu com a citação da gestora (fl. 1715) e a juntada de documentos, estando aí incluída a petição de **defesa** (fls. 1931/1935), com pedido final para que esta Corte de Contas julgasse pela emissão de Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas Anuais.

Com o retorno dos autos, a **4ª CCI** emitiu o **Relatório Complementar n. 26/2021** (fls. 2.094/2.097), por meio do qual, fundamentando-se no art. 43, inciso III, da Lei Complementar nº 205/2011, apontou a manutenção da irregularidade quanto a despesa com pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2019, que atingiu 56,13% da receita corrente líquida, em dissonância com os arts. 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00, excedendo o limite máximo de 54%, disposto no art. 20, III, "b", da LRF, opinando pela emissão de **Parecer Prévio** pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS**, com fulcro no art. 47, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, considerando o "*pequeno desvio percentual*".

Com os autos, o **Procurador Luís Alberto Meneses** lavrou o **Parecer n. 411/2021** (fls. 2.100/2.101), acompanhando o entendimento consignado pela **4ª CCI**,



PROCESSO TC N. 005519/2020

PARECER PRÉVIO **3613**

PLENO

sugerindo que o julgamento fosse pela emissão de parecer prévio recomendando a aprovação com ressalvas das contas.

Foi expedido Mandado de Intimação dando conhecimento da inclusão dos autos em pauta de julgamento (fls. 1.035/1.036).

É o que importa para o Relatório.

VOTO

Compulsando os autos, verifica-se que se trata de Prestação de contas da **Prefeitura Municipal de Capela**, encontrando-se maduro para julgamento, já que obedeceu a ritualística processual, com a emissão de Parecer Técnico pela 4ª CCI (fls. 11695/1711) e pelo Ministério Público Especial (fls. 2.100/2.101), sendo o primeiro com conclusão pela regularidade com ressalvas das contas apresentadas, cumprindo, assim, o disposto no artigo 1º, §3º, inciso I da Lei Orgânica deste Tribunal.

Vê-se dos autos que a zelosa 4ª CCI, em análise à defesa e a todos os documentos apresentados pelo gestor - pois exigidos pela legislação para fins de comprovação da regularidade das contas -, elaborou Relatório Complementar (n. 2.094/2.097) e assim opinou:

Ante o exposto, opino pela emissão de Parecer Prévio pela APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas da Prefeitura Municipal de Capela, referente ao exercício de 2019, de responsabilidade da gestora, à época, Sra. Silvany Yanina Mamlak, nos termos do art. 47, da LC 205/2011.

Para tanto, a mencionada Unidade Técnica depurou a defesa apresentada pela gestora, apontando o saneamento dos itens **II.1, II. 2 e II.3**, apontando a manutenção da irregularidade constante no item II.4, destacada no Relatório de Contas Anuais n. **100/2021**, recomendando a aprovação das Contas Anuais, nos termos a seguir delimitados:

II.1 Impropriedades de natureza formal:

a. Descumprimento da Resolução TC nº 222/2002, diante da ausência de Parecer do

Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB;

b. Declaração da unidade de pessoal de que trata o art. 8º da Resolução TCE-SE nº

167/94;

c. Não consta a Declaração do IRPF, ano calendário 2019, descumprindo o art. 3º, §2º, da Resolução TC nº 222/2002.

Defesa apresentada relacionada aos itens II.1 (a, b, c):

Asseverou haver enviado, com a defesa, documentação apta a sanar a irregularidade.

Análise técnica relacionada aos itens II.1 (a, b, c):

A documentação adunada com a defesa é capaz de suprir a irregularidade formal apontada.

Em sendo assim, **opino pela desconstituição do apontamento.**

II.2 Divergência no saldo de restos a pagar constantes do Balanço Financeiro e do Balanço Orçamentário.

Defesa apresentada:

Asseverou que não existe a diferença apontada, prestando esclarecimentos a respeito.

Análise técnica:

A documentação adunada com a defesa é capaz de suprir a irregularidade apontada.

Em sendo assim, **opino pela desconstituição do apontamento.**

II.3 O saldo das disponibilidades para o exercício seguinte, constante do Balanço Financeiro não coincide com o evidenciado pelo demonstrativo de contas bancárias.

Defesa apresentada:

Afirmou que o saldo constante do balanço financeiro consiste na consolidação de todas as unidades gestoras, bem como que devem ser consideradas as conciliações bancárias.

Análise técnica:

Com efeito, a apresentação das conciliações bancárias foi suficiente para esclarecer a divergência apontada, razão pela qual **opino pela desconsideração do apontamento.**

II.4 A despesa com pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2019, atingiu 56,13% da receita corrente líquida, em dissonância com os art. 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00, excedendo o limite máximo de 54%, disposto no art. 20, III, “b”, da LRF.

Defesa apresentada:

Neste ponto, alegou a gestora que o montante de gastos com pessoal levou em consideração a despesa com pessoal da Câmara de Vereadores, a qual, se desconsiderada, acarreta um percentual de acordo com o limite da LRF.

Análise técnica:

Não assiste razão à gestora em sua alegação, porquanto o valor da despesa bruta com pessoal, consolidada, corresponde a R\$ 55.259.201,80, como se vê do demonstrativo Natureza da Despesa, coligido à fl. 1.736 da peça unificada.

O RGF, por sua vez, considerou o valor bruto de R\$ 51.599.543,13 e a despesa líquida de R\$ 51.293.696,52, como se vê à fl. 2.090 da peça unificada e coincide com o valor informado no Sagres (anexo).

O montante corresponde a 56,13% da RCL, portanto acima do limite da LRF de 54% para gastos com pessoal pelo Executivo Municipal.

Logo, **verifica-se que persiste a irregularidade apontada.**

Por seu turno, o MPC consignou o que segue:

Pela economia processual, acolho, *in totum*, os fundamentos de fato e de direito contidos na manifestação da ilustrada Coordenadoria Técnica.

A responsabilidade da gestora não decorre automaticamente de o limite com despesa de pessoal ter sido superado, pois fatores exógenos à conduta da gestora, a exemplo de variações súbitas na receita corrente líquida, podem romper o nexo causal, ainda mais, como no caso dos autos, onde o excesso foi de apenas 2,13%. Apesar de a despesa com pessoal do Executivo ter ficado pouco acima do limite legal (54%), pude verificar, em consulta ao SAGRES, que a despesa com pessoal do Legislativo ficou em 2,64%. Então, a despesa com pessoal do Município ficou em 58,77%, abaixo do limite legal (60%). Assim, por um critério de razoabilidade e proporcionalidade, acredito que não haja materialidade suficiente para rejeitar as contas, cabendo apenas ressalva e acompanhamento.

Em conclusão, o ilustre Procurador **Luís Alberto Meneses** opinou “pela emissão de **parecer prévio** recomendando a **aprovação com ressalvas das contas**, da **Prefeitura Municipal de Capela**, do exercício de 2019, nos termos do art. 43, inciso II, da LC nº 205/2011, de responsabilidade da Sra. **Silvany Yanina Mamlak Sukita**.

É de se ver que, tal qual consignou o MPC, que o apontamento que se manteve, conforme asseverado pela 4ª CCI se reveste de natureza moderada, não sendo apto a ensejar a irregularidade das Contas Anuais, motivo pelo qual acolho os fundamentos de fato e de direito contidos na manifestação 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:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUORTE 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 fático-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 julgador, 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 FERNANDES)

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)

Ante o exposto, acolhendo as teses apresentadas, **Voto** pela emissão de **Parecer Prévio** pela **Aprovação com Ressalvas** das Contas Anuais da **Prefeitura Municipal de Capela**, referentes ao exercício financeiro de **2019**, de responsabilidade da gestora, à época, Sra. **Silvany Yanina Mamlak**, inscrita no CPF nº **934.705.415-15**, nos termos do art. 47, da LC 205/2011.



PROCESSO TC N. 005519/2020

PARECER PRÉVIO **3613**

PLENO

Que este Tribunal **DETERMINE**, por derradeiro, a irrestrita observância os artigos 214 e seguintes do Regimento Interno deste Colegiado.

É como voto.

Conselheiro **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**
Relator