

PROCESSO TC N. : 000366/2012
UNIDADE JURISDICIONADA : Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy
ESPÉCIE : Contas Anuais de Governo
PROCESSUAL INTERESSADO : Adil Dantas do Amor Cardoso
Adauto Dantas do Amor Cardoso
Edinei Carvalho Santos
ADVOGADO : Não há
ÓRGÃO DE AUDITORIA E INSTRUÇÃO PROCESSUAL OFICIANTE : 4ª CCI – Ademar Ribeiro Oliveira Filho – Analista de Controle Externo II – Área de Auditoria Governamental - Parecer Técnico n. 01/2022
PROCURADOR DO MPC OFICIANTE : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer n. 1665/2022
RELATOR : Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

PARECER PRÉVIO TC Nº 3695 PLENO

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO ITANHY. CONTAS ANUAIS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. CCI OPINA PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS. IRREGULARIDADES SUSCITADAS PELO PARECER MINISTERIAL COM OPINATIVO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS. **DELIBERAÇÃO:** EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS COM RESSALVAS. UNÂNIME.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do **Processo TC – 000366/2012**, delibera o **Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**, em sessão do **Pleno de 9 de novembro de 2023**, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade dos votos, pela emissão do **PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS COM RESSALVAS** da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy, referentes ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade dos gestores Sr. Adauto Dantas do Amor Cardoso (CPF nº155.377.575-91), período de 1/1/2011 a 26/5/2011, do Sr. Adil Dantas do Amor Cardoso (CPF nº454.540.355-72), período de 27/5/2011 a 20/12/2011 e,



PROCESSO TC N. 000366/2012 PARECER PRÉVIO TC Nº 3695 PLENO

APROVAÇÃO DAS CONTAS do Sr. Edinei Carvalho Santos (CPF nº557.602.105-30) no período de 21/12/2011 a 31/12/2011, com arrimo no art. 47 da Lei Complementar Estadual n. 205/2011, nos termos do voto do Relator Luiz Augusto Carvalho Ribeiro.

Participaram do julgamento os Conselheiros Luiz Augusto Carvalho Ribeiro – Relator, Ulices de Andrade Filho, Maria Angélica Guimarães Marinho, Luis Alberto Meneses sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto.

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

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Conselheiro **FLÁVIO CONCEIÇÃO OLIVEIRA NETO**

Presidente

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**

Relator

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**

Conselheiro **LUIZ ALBERTO MENESES**

Conselheiro **JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO**

Fui Presente:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELO

Procurador do Ministério Público Especial de Contas

RELATÓRIO

Cuida-se de Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy, referentes ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade dos gestores Sr. Aداuto Dantas do Amor Cardoso (CPF nº155.377.575-91), período de 1/1/2011 a 26/5/2011, do Sr. Adil Dantas do Amor Cardoso (CPF nº454.540.355-72), período de 27/5/2011 a 20/12/2011 e, do Sr. Edinei Carvalho Santos (CPF nº557.602.105-30) no período de 21/12/2011 a 31/12/2011, apresentada na forma dos arts. 41, I e 47, § 1º, da LCE n. 205/2011 e art. 88 do Regimento Interno).

Em análise, a 4ª CCI elaborou o **Relatório Técnico de Contas de Governo nº 01/2022** (fls. 1208/1224), de lavra de Ademar Ribeiro Oliveira Filho - Analista de Controle Externo II, concluindo com a seguinte propositura:

- a) Recomendar aprovação com ressalvas das contas do período de 01/01/2011 a 26/05/2011, de responsabilidade do Aداuto Dantas do Amor Cardoso, CPF nº155.377.575-91, a teor do que dispões o art. 43, II da LCE n. 205/2011, por conta do item 7.7 deste parecer.
- b) Recomendar aprovação com ressalvas das contas do período de 27/05/2011 a 20/12/2011, de responsabilidade de Adil Dantas do Amor Cardoso, CPF nº454.540.355-72, a teor do que dispões o art. 43, II da LCE n. 205/2011, por conta do item 7.7 deste parecer.
- c) Recomendar aprovação das contas do período de 21/12/2011 a 31/12/2011, de responsabilidade de Edinei Carvalho Santos, CPF nº557.602.105-30, a teor do que dispõe o art.43, I, da Lei Complementar nº 205/2011, por expressar de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, e a razoabilidade dos atos de gestão.

Com autos, o **Procurador Eduardo Santos Rolemberg Cortes** lavrou o **Parecer nº 1665/2022** (fls. 1228/1230), no qual afirmou que a unidade Técnica deixou de observar a ausência de registro de obrigações patronais e seus impactos nas despesas com pessoal do Poder Executivo, e que quando considerados tais registros, houve a extrapolação dos limites legais, razão pela qual opinou pela emissão de **Parecer Prévio pela REJEIÇÃO DAS CONTAS**, do exercício de 2011,

PROCESSO TC N. 000366/2012

PARECER PRÉVIO TC Nº **3695**

PLENO

da **Prefeitura Municipal de SANTA LUZIA DO ITANHY**, nos termos do art. 43, inciso III, da LC nº 205/2011.

Foi expedido o competente Mandado de Intimação dando conhecimento da inclusão dos autos em pauta de julgamento (fls. 1231/1232).

É o que importa para o Relatório.

VOTO

Compulsando os autos, verifica-se que se trata de prestação de contas da **Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy**, encontrando-se maduro para deliberação, já que obedeceu a ritualística processual, com a emissão de parecer pela 4ª CCI (nº 01/2022 - fls. 1208/1125) e de opinativo do Ministério Público de Contas (Parecer nº 1665/2022 - fls. 12228/1230), cumprindo, assim, o disposto no artigo 1º, §3º, inciso I da Lei Orgânica deste Tribunal.

Vê-se dos autos que a 4ª CCI, após análise a todos os documentos apresentados pelos ex gestores - pois exigidos pela legislação para fins de comprovação da regularidade das contas -, elaborou Relatório Técnico de Contas de Governo nº 01/2022 (fls. 1208/1224) e, ao final, recomendou a APROVAÇÃO COM RESSALVAS, considerando que todos os requisitos legais foram observados pelos gestores, com exceção dos fatos apurados nos autos do processo TC 000605/2012, que tratou do relatório de inspeção nº 03/2012, referente ao período de janeiro a junho de 2011, conforme apontado no item 7.7 do aludido relatório, sob a responsabilidade dos dois primeiros gestores Adauto Dantas do Amor Cardoso e Adil Dantas do Amor Cardoso.

Registre-se, por oportuno, que por um curto período de tempo – de 21/12/2011 a 31/12/2011 – a responsabilidade pela gestão das contas anuais ficou a cargo do Sr. Edinei Carvalho Santos, não havendo qualquer registro de

PROCESSO TC N. 000366/2012

PARECER PRÉVIO TC Nº **3695**

PLENO

irregularidade nesse período, razão pela qual, quanto a esse gestor a 4ª CCI recomendou a APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS.

Desse modo, ante os argumentos supratranscritos, a Unidade de Auditoria e Instrução Processual Oficiante findou por opinar pela APROVAÇÃO das contas anuais COM RESSALVAS do exercício financeiro de 2011, sob a responsabilidade dos dois primeiros ex-gestores acima nominados.

Por seu turno, o membro do Ministério Público de Contas, no Parecer nº 1665/2022 (fls. 1228/1230) suscitou a ausência de registro de obrigações patronais nos valores declarados como despesas de pessoal, impactando diretamente no limite de Despesas com Pessoal em relação a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apreciando os fatos referidos pelo representante do *Parquet*, especificamente em relação ao limite de despesas com pessoal, vê-se que as fls. 1218, constata-se que a 4ª CCI, no subitem 6 – DOS LIMITES E VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS, assim se pronunciou:

“ (...)

6.1) DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.

As Despesas com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Executivo tiveram o seguinte comportamento no exercício:

DESPESA DE PESSOAL	DESPESAS LIQUIDADAS
Pessoal e Encargos Sociais	11.749.765
Deduções (art. 19, § 1º da LC 101/00)	89.376
(-) Sentenças Judiciais	46.646
(-) Aposentadorias, Pensões, Reserva Remunerada e Reforma	1.332
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	41.398
(-) Indenizações e Restituições	0,00
TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL	11.660.389
Receita Corrente Líquida (RCL)	22.288.112
% da RCL com Pessoal e Encargos	52,32

Conforme demonstrado, as Despesa com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Executivo, representaram em termos percentuais 52,32% (cinquenta e dois vírgula trinta e dois por cento) em acordo

com o que dispõe o art. 20, III “b” da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) que estabelece um percentual máximo de gasto de 54% (cinquenta e quatro por cento) em relação à Receita Corrente Líquida.

As Despesas com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Legislativo tiveram o seguinte comportamento no exercício:

DESPESA DE PESSOAL	DESPESAS LIQUIDADAS
Pessoal e Encargos Sociais	430.226,10
Deduções (art. 19, § 1º da LC 101/00)	0,00
(-) Sentenças Judiciais	0,00
(-) Aposentadorias, Pensões, Reserva Remunerada e Reforma	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	0,00
(-) Indenizações e Restituições	0,00
TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL	430.226,10
Receita Corrente Líquida (RCL)	22.288.112,34
% da RCL com Pessoal e Encargos	1,93

Conforme demonstrado, as Despesa com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Legislativo, representaram em termos percentuais 1,93% (um vírgula noventa e três por cento) em acordo com o que dispõe o art. 20, III “a” da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) que estabelece um percentual máximo de gasto de 6% (seis por cento) em relação à Receita Corrente Líquida.

6.2) APLICAÇÃO DE RECURSOS COM A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – arts. 169 e 212 da Constituição Federal.

Para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, os recursos aplicados exercício teve o seguinte comportamento:

RECURSO TOTAL APLICADO NA MANUTENÇÃO E DESENVOL. DO ENSINO	2.770.010,39
RECEITA ORÇAMENTARIA ARRECADADA	10.351.941,65
% APLICADO	26,76

Como se percebe, a despesa aplicada na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino está acima do percentual mínimo constitucionalmente estabelecido de 25% (vinte e cinco por cento), demonstrando que os atos de gestão, para o caso, atenderam o princípio da legalidade.

6.3) RECURSOS APLICADOS COM FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – FUNDEB Lei nº 11.494/07 e Resolução TC nº 243/2007.

Para a despesa com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, o exercício teve o seguinte comportamento:

RECURSOS APLICADOS NA REMUN. DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	6.694.650,63
RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA	10.351.941,65
% APLICADO	64,67

Como se vê, os recursos aplicados na Remuneração dos Profissionais do Magistério estiveram acima do limite mínimo obrigatório (60%) exigido na legislação pertinente, em especial a Resolução TCE/SE nº 243/2007.

Em atendimento ao princípio da legalidade ficou constatada o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (página 161, da peça unificada), conforme dispõe o art. 37 da Resolução TCE/SE nº 243/2007 e art. 24 da Lei Federal nº 11.494/2007.

6.4) RECURSOS APLICADOS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – Art. 198, § 2º, III da Constituição Federal e Resolução TCE Nº 209/2001.

Para a despesa com as Ações e Serviços Básicos de Saúde, os recursos aplicados no exercício tiveram o seguinte comportamento:

DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS BÁSICOS DE SAÚDE	1.635.135,72
RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA	10.351.941,65
% APLICADO	15,80

Conforme demonstrado, a despesa total com esse segmento representou em relação à receita Orçamentária Arrecadada o limite acima do mínimo legalmente exigido de 15%, o que demonstra que os atos de gestão praticados estão em conformidade com a norma legal e regulamentar.

(...)"

Em relação ao subitem 6 – DOS LIMITES E VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS, esta relatoria acompanha o entendimento formulado pela unidade técnica, que caminhou pela aprovação com ressalvas das contas anuais do exercício de 2011, diante das constatações acima reproduzidas.

Em assim sendo, além das ponderações havidas acima, acolho os fundamentos de fato e de direito contidos **Relatório Técnico de Contas de Governo nº 01/2022** (fls. 1208/1224) da lavra da 4ª CCI, fazendo constar a fundamentação neste *decisum*, cuja peça opinativa passa a integrar o presente Voto, servindo como parâmetro pelo Julgador.

A propósito, ressalto 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 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) Destaque nosso.

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.

Com base no exposto, Voto para que este Tribunal de Contas delibere pela emissão do **PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS COM RESSALVAS** da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Itanhy, referentes ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade dos gestores Sr. Adauto Dantas do Amor Cardoso (CPF nº155.377.575-91), período de 1/1/2011 a 26/5/2011, do Sr. Adil Dantas do Amor Cardoso (CPF nº454.540.355-72), período de 27/5/2011 a



PROCESSO TC N. 000366/2012 PARECER PRÉVIO TC Nº 3695 PLENO

20/12/2011 e, **APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Sr. Edinei Carvalho Santos (CPF nº557.602.105-30) no período de 21/12/2011 a 31/12/2011, com arrimo no art. 47 da Lei Complementar Estadual n. 205/2011.

É como Voto.

Conselheiro **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**
Relator