

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201500005003774

INTERESSADO: DEPUTADO CHARLES BENTO

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO

**DESPACHO Nº 1697/2019 - GAB**

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. DUPLA FASE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. POSSIBILIDADE DE MOTIVAÇÃO *PER* *RELATIONEM*. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE MODIFICAR A DECISÃO. IMPROVIMENTO DA INSURGÊNCIA.

1. Trata-se, no presente momento, de análise de **Recurso Administrativo** ([8361936](#)), com pedido de reconsideração, interposto por Jabez Cardoso de Melo, na condição de ex-prefeito do Município de Itapuranga, objetivando a modificação do **Despacho n. 455/2019 GAB** ([7742299](#)), do titular da Secretaria de Estado de Governo, que reprovou a prestação de contas do Convênio n. 007/2016, que vigorou entre 28.4.2016 e 28.10.2016 e cujo objeto consistiu na transferência voluntária de recursos financeiros destinada à aquisição de emulsão asfáltica, brita, pó de brita, cimento e diesel comum para o recalçamento urbano do Conveniente.

2. Consta dos autos que o prazo para apresentação da prestação de contas expirou em 28.12.2016, época em que o recorrente ainda exercia mandato. Procedeu-se à apuração das contas dos recursos anteriormente recebidos já no mandato de seu sucessor. Em 13.11.2017, o recorrente apresentou a prestação de contas ([3645020](#)), cujo seguimento foi

aceito na esteira da orientação emitida por ocasião do **Despacho Fundamentado n. 253/2018-AS/SEGOV** ([2050327](#)).

3. Foi emitido o relatório final do gestor, materializado no **Despacho 27/2018** ([3645095](#)), apontando irregularidade das contas prestadas pelo ex-prefeito, ora recorrente. O Município foi notificado e instado a sanar as irregularidades detectadas, ocasião em que, representado pelo atual prefeito, alegou impossibilidade de fazê-lo ([2909835](#)), haja vista que o numerário repassado pelo Concedente já havia sido gasto sem que a obra estivesse concluída, bem como ingressou em juízo visando à responsabilização do anterior prefeito, dada a constatação de irregularidades detectadas por meio de vistoria.

4. Encaminhado, em seguida, à (então) Advocacia Setorial, foi lavrado o **Despacho n. 736/2018-AS/SEGOV** ([3645133](#)) que, por sua vez, recomendou a elaboração de documento técnico que aferisse o quantitativo de serviços previstos no Plano de Trabalho que foi executado às expensas do Convênio segundo as normas técnicas. Sobreveio o parecer técnico ([6401415](#)). De seu conteúdo foi notificado ([6401720](#)) o Município, que apresentou seus argumentos ([6763183](#)). Novo parecer jurídico ([6932565](#)) ensejou oportunidade ao gestor municipal de proceder ao dever de prestar contas.

5. O recorrente, pela primeira se fazendo representar no processo por advogado, apresentou pedido de vista do processo ([7413193](#)), quando, ainda, alegou a suposta inobservância ao contraditório e ampla defesa embasada na ausência de notificação dos atos subsequentes à prestação de contas realizada em 13.11.2017 ([3645020](#)).

6. Sem nova manifestação do Município, o gestor do contrato reiterou o seu posicionamento ([7687131](#)). Remetido para deliberação superior foi proferida, então, a decisão, por meio do **Despacho n. 455/2019 GAB**, pela qual o Secretário de Estado de Governo resolveu reprovar a prestação de contas final do Convênio n. 007/2016.

7. Interposto recurso administrativo ([8361936](#)), os autos seguiram à Procuradoria Setorial da Secretaria de Governo, que opinou, via **Parecer ADSET n. 72/2019** ([9337912](#)), pelo indeferimento do pedido de reconsideração e desprovimento do recurso. Em suas razões jurídicas, a peça opinativa rechaçou as duas teses recursais em que se fundava o pedido sob os seguintes motivos:

(i) a tomada de contas especial compreende duas fases e durante a etapa inaugural, também designada interna, não há propriamente um processo administrativo permeado por acusação ou litígio, mas mero "procedimento de controle" em cujo âmbito não é obrigatório o contraditório e a ampla defesa nem a participação ativa do gestor público;

(ii) diante da natureza inquisitorial da fase interna da tomada de contas não se lhe aplicam as disposições da Lei Estadual n. 13.800/2001, especialmente as constantes dos arts. 26, *caput*, 38, 39 e 44, invocadas como causa de pedir recursal; e,

(iii) a decisão administrativa que reprovou as contas não padece de vício de motivação, na medida em que pautada na técnica de remissão (*per relationem*) ao parecer técnico-financeiro produzido pelo gestor do Convênio.

8. Por oportuno e antevedendo a potencial repercussão administrativa de tal orientação, os autos foram remetidos a este Gabinete, para fins de orientação geral, nos termos do art. 5º, incisos I e XII, da Lei Complementar Estadual n. 58/2006 c/c art. 4º, parágrafo único, do Decreto Estadual n. 7.256/2001.

9. Sumariados os fatos, à manifestação.

10. De partida, tem-se que o recurso é tempestivo, porquanto a divulgação da decisão recorrida se deu em 17.06.2019 e a insurgência data de 24.06.2019, com o que fica evidente ter sido respeitado o prazo previsto no art. 59 c/c art. 66 da Lei Estadual n. 13.800/2001.

11. Analisando o feito nota-se que a peça recursal está construída em torno de duas teses, em torno das quais o presente Despacho ater-se-á: i) o direito de participar ativamente do processo, após o ingresso do recorrente por ocasião do Ofício n. 03/2017, de 13/11/20017 ([3645020](#); fls. 662-663), o que acarretaria a nulidade do processo por violação ao contraditório e ampla defesa, e, ii) a falta de motivação da decisão.

12. Em relação à primeira, de que ao recorrente submetido à apreciação de prestação de contas assiste o direito de ser intimado de todos os atos processuais, ao cotejar o **Parecer ADSET n. 72/2019** ([9337912](#)) com as razões recursais, fica evidente o acerto da conclusão lançada pela Procuradoria Setorial. Veja-se:

*“17. Desse modo, em que pese tenha sido admitida a prestação de contas apresentada pelo ex-Prefeito, a natureza inquisitorial e não processual da fase interna da tomada de contas especial, que ocorre perante o órgão competente, elide a necessidade de notificação do ex-gestor para participar ativamente do feito. Do mesmo modo, deve ser compreendida a fase anterior à própria instauração da Tomada de Contas Especial – como no presente caso – em que se está tratando das medidas administrativas prévias a que alude o artigo 7º do Decreto n. 8.508/2015.*

*18. Por essas razões, notadamente porque essa fase do “procedimento” interno no órgão concedente não detém natureza litigiosa ou processual propriamente dita, não se mostram aplicáveis à espécie as disposições da Lei n. 13.800/2001, especialmente as constantes dos artigos 26, caput, 38, 39 e, 44, referidas no “recurso” examinado.”*

13. De fato, os argumentos em que se fundam o recurso administrativo vão ao encontro do entendimento do TCU, há muito pacificado, sobre a dupla fase da Tomada de Contas Especial, âmbito no qual, durante a chamada fase interna, encontra-se a prestação de contas, seu julgamento e a eventual realização de providências saneadoras.

14. Na esteira do aludido entendimento, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União se consolidou no sentido de que a garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da Tomada de Contas Especial, que se inicia com a autuação do processo junto ao Tribunal de Contas e finda com o julgamento ([Acórdão 2016/2018-Segunda Câmara](#); [Acórdão 653/2017-Segunda Câmara](#); [Acórdão 4938/2016-Primeira Câmara](#); [Acórdão 1522/2016-Plenário](#); [Acórdão 874/2016-Primeira Câmara](#); [Acórdão 6941/2015-Primeira Câmara](#); [Acórdão 2437/2015-Plenário](#); [Acórdão 1787/2014-Plenário](#); [Acórdão 2471/2013-Plenário](#)).

15. Também não assiste razão ao recorrente ao defender em suas razões que a decisão objurgada seria desprovida de motivação. Com acerto, novamente, a Procuradoria Setorial endossou o entendimento da motivação *per relationem*, certificando que a decisão reportou-se expressamente ao parecer técnico-financeiro elaborado pelo gestor do Convênio, consubstanciado no **Despacho n. 884/2019-GEAC**.

16. Entre as espécies de motivação admitidas no processo administrativo está a motivação *aliunde* ou *per relationem*, que pode ser definida como a motivação por meio de remissão a outras manifestações ou peças constantes nos autos, inclusive relatório final de Comissão ou de Gestor de Contratos, cujos fundamentos incorporam-se ao ato decisório, justificando sua existência e validade.

17. A esse respeito e em complementação à peça opinativa vale enfatizar que o § 3º do art. 2º do Decreto Federal n. 9.830/2019, regulamentador da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, naquilo que trata das decisões produzidas nas esferas administrativa, controladora e judicial, autoriza expressamente a utilização da técnica da motivação por referência:

*“Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.*

*§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.”*

18. Ressalta-se que essa disposição normativa, conquanto confira segurança jurídica às relações formadas nos domínios do setor público, verdadeiramente não inova no

ordenamento jurídico, mas somente positiva em norma infralegal aquilo que a jurisprudência há muito tempo já entendia sobre o tema:

*"(...) É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade da motivação per relationem. (...)." (STF. 1ª Turma. RHC 145207 ED, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 22/10/2018)*

*"(...) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a chamada motivação per relationem como técnica de fundamentação das decisões judiciais, não configurando ofensa ao disposto no art. 93, IX, da Constituição Federal a decisão que, ao deferir busca e apreensão, de forma expressa, se reporta à minuciosa representação da autoridade policial, lastrada em substanciosos relatórios de análise de objetos apreendidos em idêntica medida anterior. (...). STF. 2ª Turma. Inq 4633, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 08/05/2018."*

19. No mesmo sentido, vale a citação do seguinte aresto:

*"ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DEMISSÓRIO. MOTIVAÇÃO PER RELATIONEM. POSSIBILIDADE. AUTONOMIA ENTRE AS ESFERAS PENAL E ADMINISTRATIVA. ABSOLVIÇÃO NA SEARA PENAL POR INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. IRRELEVÂNCIA. 1. **A técnica da motivação per relationem se mostra compatível com o princípio da motivação dos atos administrativos. Assim, a remissão feita pela autoridade apontada como coatora aos fundamentos (de fato e/ou de direito) adotados na manifestação do Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo e, ainda, ao parecer formulado pela Assessoria Jurídica, constitui meio apto a promover a formal incorporação, ao ato decisório, da motivação a que referida autoridade se reportou como razão de decidir.** Precedentes: AgInt nos EDcl no RMS 50.926/BA, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe 27/11/2017; RMS 50.400/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 10/05/2017. 2. 'A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que, diante da independência das esferas criminal e administrativa, somente haverá repercussão, no processo administrativo, quando a instância penal manifestar-se pela inexistência material do fato ou pela negativa de sua autoria'. (AgRg no REsp 1.280.204/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe 09/03/2016). 3. Caso concreto em que a*

*absolvição do agravante, na esfera penal, deu-se por insuficiência probatória, motivo pelo qual não repercute na esfera administrativa. 4. Agravo interno não provido."*

*(STJ - AgInt no RMS: 57903 SP 2018/0153593-8, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 13/11/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 11/12/2018)*

20. O que se impõe ao agente público, quando faz remissão a elementos de fundamentação constante de outra peça, é a demonstração da efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificam o ato decisório praticado, e que, a fundamentação seja contemporânea à decisão, ou seja, não se revela viável indicar, *a posteriori*, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da decisão, pois a existência contemporânea de motivação - e não sua justificação tardia - constitui pressuposto de validade da mesma.

21. Considerando que o Secretário de Estado de Governo, em sua decisão, endossou as análises e conclusões alcançadas pelo Gestor do Convênio, indicando expressamente os documentos que relacionam-se a seu relatório final ([7687131](#) e [7484123](#)), incorporando-as às suas razões de decidir, não há que se falar em omissão na decisão por falta de fundamentação.

22. De todo o exposto, não constata-se elementos que possam levar à conclusão diversa daquela de que, inexistente qualquer vício procedimental na condução do processo de apuração das contas do Convênio. n. 07/2016.

23. Sendo assim, a teor do art. 5º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 58/2006, qualificando este pronunciamento como orientação geral à atuação da Procuradoria-Geral do Estado, conclui-se que:

(i) O Decreto n. 9.830/2019, mais especificamente seu § 3º do art. 2º, autorizou expressamente a utilização da técnica da motivação por referência (*per relationem*) nas decisões das esferas administrativas;

(ii) Tratando-se de motivação *per relationem* impõe-se ao agente público, quando fizer remissão a elementos de fundamentação existentes *aliunde* ou constantes de outra peça, demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado; e,

(iii) A fundamentação deve ser contemporânea à decisão, ou seja, não se revela viável indicar, *a posteriori*, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da decisão, pois a existência contemporânea da motivação - e não a sua justificação tardia - constitui pressuposto de validade da mesma.

24. Ante o exposto, **conheço do Parecer ADSET n. 72/2019** ([9337912](#)), que opinou pela improvidência do recurso administrativo interposto pelo Sr. Jabez Cardoso de

Melo, na condição de ex-prefeito do Município de Itapuranga, e **aprovo-o em todos os seus termos.**

25. Por oportuno, encaminhem-se os autos ao **Gabinete do Secretário de Estado de Governo, via Procuradoria Setorial**, para decisão do Senhor Secretário, a quem fica desde já recomendado, na hipótese de não acatar o pedido de reconsideração no prazo de 5 (cinco) dias, submeter o feito à apreciação conclusiva do Senhor Governador do Estado de Goiás, para os fins do art. 56, § 1º, da Lei Estadual n. 13.800/2001. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação (instruída com cópia do e deste Despacho) aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, nas **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

**Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.**