



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 12/11/2014

PROCESSO TCE-PE Nº 1405298-2

PEDIDO DE RESCISÃO PROPOSTO PELO SR. FERNANDO LUIZ URQUIZA LIMA, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SIRINHAÉM, AO PARECER PRÉVIO EMITIDO POR ESTE TRIBUNAL SOBRE AS CONTAS DO PREFEITO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2007, E AO ACÓRDÃO TC Nº 359/12 (PROCESSO TC Nº 0830066-5)

ADVOGADOS: DR. EDSON MONTEIRO VERA CRUZ FILHO - OAB/PE Nº 26.183

DR. BRUNO GOMES DE OLIVEIRA - OAB/PE Nº 28.723

DRA. VIVIANE CRISTINA GOMES VERA CRUZ - OAB/PE Nº 28.517

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Rescisão proposto pelo Sr. FERNANDO LUIZ URQUIZA LIMA, ao Acórdão TC nº 359/12, que julgou irregulares suas contas relativas ao exercício financeiro de 2007, enquanto Prefeito do Município de Sirinhaém. O presente Pedido Rescisão se estende, também, ao Parecer Prévio que recomendou à Câmara Municipal a rejeição das Contas do requerente.

O citado Acórdão teve os seguintes fundamentos para julgar irregulares as contas do recorrente:

1- ausência de Controle Interno, exigido pelos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

2- inexistência do Plano Municipal de Educação, em afronta à Lei Federal nº 10.172, artigo 2º;

3- recolhimento a menor das Contribuições Previdenciárias, dos segurados e patronal, devidas ao RGPS;

4- dispensa indevida de licitação, causada pelo mau planejamento da administração na compra de gêneros alimentícios.

Em Recurso Ordinário interposto nesta Corte, Processo TC nº 1203207-4, foi retirada por este pleno, através do Acórdão 479/13, a irregularidade referente à falta de Controle Interno, permanecendo as demais.

No presente Pedido de Rescisão, o suplicante contesta os fatos apontados, conforme análise realizada do voto abaixo. Preliminarmente, porém, alega nulidade do julgado, em virtude



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de falta de fundamentação própria do Relator do voto condutor do Acórdão atacado.

Solicito que seja colocada em votação a Preliminar de nulidade do julgado, em virtude de falta de fundamentação própria do Relator do voto condutor do acórdão atacado, levantada pelo recorrente.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO (PRESIDENTE EM EXERCÍCIO):

PRELIMINAR

Coloco em votação a preliminar de nulidade do julgado, em virtude de falta de fundamentação própria do Relator do voto condutor do acórdão atacado, levantada pelo recorrente.

.....

CONSELHEIRO MARCOS LORETO (RELATOR):

Rejeito a Preliminar levantada pelo recorrente.

OS CONSELHEIROS TERESA DUERE, JOÃO CARNEIRO CAMPOS E MARCOS NÓBREGA VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

.....

CONSELHEIRO MARCOS LORETO (RELATOR):

Posteriormente, o processo foi encaminhado ao MPCO para elaboração de Parecer, juntado aos autos pelo ilustre Procurador Dr. Gustavo Massa.

É o breve relatório, senhor Presidente.

DR. EDSON MONTEIRO VERA CRUZ FILHO (ADVOGADO):

O caso, como foi muito bem retratado pelo Conselheiro Marcos Loreto, trata da prestação de contas de 2007 da prefeitura de Sirinhaém.

As irregularidades que ensejaram a rejeição das contas foram três. A minha participação neste julgamento irá analisar exclusivamente a questão relativa à ausência de recolhimento de contribuição previdenciária.

O primeiro ponto que quero destacar a V. Ex^{as}. é em relação à evolução jurisprudencial desta Casa quanto ao entendimento da ausência de recolhimento de contribuição previdenciária, esse tema é recorrente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Este Tribunal tinha uma jurisprudência pacífica, até meados de 2008, de que a ausência de recolhimento de contribuição previdenciária caracterizava irregularidade sanável e que não ensejava a rejeição de contas. Na época, se entendia que o débito poderia ser negociado, parcelado, ou feita uma composição através de outros instrumentos. A partir de 2008 até os meados de 2010, entendeu-se que, havendo pagamento de parcela do débito, mas havendo parcelamento do restante, então, a irregularidade era sanada e as contas deveriam ser aprovadas, com ressalvas.

Em 2010, esta Corte publicou duas súmulas tratando do assunto, as Súmulas n.ºs. 07 e 08, estabelecendo que, dali para frente, mesmo havendo parcelamento, a regularidade não estaria sanada e as contas deveriam ser rejeitadas.

Este Tribunal deu mais um passo a partir de 2012, e hoje o entendimento pacífico desta Casa é no sentido de que, havendo o recolhimento de mais de 50% e o restante do débito sendo parcelado no exercício, então, as contas devem ser aprovadas porque se demonstrou no processo que o gestor aplicou esforços para cumprir a lei.

O caso que estamos tratando, não se trata de prestação de contas recente. Trata-se de uma prestação de contas de 2007, e agora, Ex^{as}., fica o questionamento: o entendimento atual firmado em 2012, a partir da edição das Súmulas n.ºs 07 e 08, retroage àquelas prestações de contas apresentadas anteriormente à edição das súmulas? E anteriormente à criação desse novo entendimento? Esse é o caso dos autos, e a resposta a essa indagação é regulada, é prevista no artigo 2º, inciso XIII, da Lei Estadual n.º 11.781/2000. Peço a permissão de V. Ex^{as} para ler o texto da lei: "(...) dentre os princípios administrativos serão observados entre outros o critério da interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirija, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação". Então, o próprio texto legal veda a aplicação de novo critério interpretativo a situações de fato anteriores que se aplicam ao antigo entendimento. Este tema que estou trazendo à discussão já foi, inclusive, apreciado por este Tribunal de Contas sobre a relatoria do Conselheiro em exercício, à época, Conselheiro Adriano Cisneiros: "O Tribunal recentemente considerou que somente a partir de 2010 é que vai considerar essa irregularidade como irregularidade grave, ensejadora de rejeição de contas". Então, no meu entendimento, essa irregularidade existe, mas não tem o poder de macular as contas. Esse voto foi proferido na prestação de contas do Município de Santa Cruz do Capibaribe, no Processo TC



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

nº 1203143-4. Então, em razão desse fundamento, peço a V. Ex^{as} que apliquem o entendimento firmado à época da apresentação da prestação de contas, que era ausência de contribuição previdenciária não causar a rejeição de contas, afastando assim o atual entendimento jurisprudencial desta Casa, que foi criado a partir de 2010, com a edição das Súmulas 07 e 08.

A outra questão em relação à ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias, quero trazer a Vossas Excelências o que levou o Prefeito municipal, à época, a deixar de recolher as contribuições.

Em 2007, o setor de contabilidade da Prefeitura verificou um valor a compensar de quase 20 milhões de reais. O Prefeito encaminhou a matéria para a Procuradoria Municipal para análise, para a assessoria jurídica do município, e lá a Procuradoria chamou o Prefeito e disse: "Prefeito você não precisa recolher as contribuições previdenciárias porque a gente vai fazer um pedido de compensação desse crédito, e aí o senhor começa a recolher a partir do ano que vem, e o dinheiro que ia ser recolhido poderia ser destinado a outra finalidade pública". Orientação equivocada, nós sabemos, porque, independentemente de ter feito o pedido, deveria o Prefeito recolher as contribuições até o deferimento da compensação. Acontece que, no final de 2007, o pedido de compensação apresentado pelo município foi negado e o Prefeito, no final do exercício, em razão da negativa do pedido de compensação, fez o parcelamento de todo o débito. Ainda em 2007, em razão da negativa administrativa, houve um ajuizamento de uma ação judicial que foi julgada procedente, o trânsito em julgado, que foi reconhecido o direito do município de compensar o valor já liquidado na justiça de R\$ 16.058.444,06; esse direito foi reconhecido em 2012 e as compensações, na verdade, não se iniciaram em 2007, por óbvio as compensações estão sendo realizadas a partir de 2013, e hoje já foi compensado mais de 6 milhões de reais.

Quero chamar a atenção de Vossas Excelências apenas para um ponto. Realmente, a compensação não foi realizada em 2007; direito, a Prefeitura tinha em 2007 para compensar, mas foi negado administrativamente. Só foi compensada em 2013, após várias medidas adotadas durante toda a Administração do recorrente, após todas essas medidas, mas só foi compensada em 2013. Mas o valor que está sendo compensado de aproximadamente 16 milhões é superior a praticamente toda a dívida escriturada em restos a pagar durante todos os exercícios financeiros nos 8 anos de mandato. Pedi ao Conselheiro Relator que, na época, me desse um prazo para juntar a documentação contábil e a dívida registrada em restos a pagar de cada um e,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

infelizmente, no prazo, não consegui, mas o valor de 16 milhões de reais é superior a quase 3 milhões que deixaram de ser recolhidos em 2007. Em 2011, deixou de ser recolhido aproximadamente 2 milhões e oitocentos mil de reais e, em 2010, que também teve as contas rejeitadas, o valor que deixou de ser recolhido foi de aproximadamente 3 milhões de reais, ou seja, o valor que está sendo compensado através de medidas adotadas pelo recorrente é superior a toda essa dívida que ele deixou durante a sua gestão, e está sendo compensado em razão das medidas administrativas adotadas por ele.

Então, Excelências, são esses dois pontos que destaco nessa minha participação no julgamento, e peço a Vossas Excelências que considerem e afastem a irregularidade que aponto como a mais grave, que é a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, e, assim, aprovem a prestação de contas do exercício financeiro de 2007 da Prefeitura Municipal de Sirinhaém.

DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL – PROCURADOR-GERAL:

O Ministério Público de Contas vai se pronunciar brevemente, inclusive até pela paridade de armas vai observar o tempo menor de que os 15 minutos utilizados pelo Advogado da defesa.

Então, vemos que se trata das contas do exercício financeiro de 2007, essa questão de que os débitos do regime geral, antes mesmo das edições das súmulas, não ensejavam em irregularidades, ao ver do Ministério Público de Contas, não se sustenta.

O próprio Procurador Gustavo Massa fez uma pesquisa completa dos precedentes deste Tribunal e apresentou ao Conselho em sessão Administrativa e demonstrou que, mesmo antes das edições das súmulas, em 74% dos precedentes, havendo não recolhimento substancial previdenciário, havia rejeição de contas. Os casos em que não havia rejeição de contas seriam casos em que aquele não recolhimento previdenciário não comprometia a gestão. Estamos tratando do recorrente, Senhor Fernando Urquiza, que era o Prefeito em 2010 e ocupou recentemente, até 2012, outro mandato. Então, vemos que em 2007, que é o exercício que cabe este pedido de rescisão, apenas 13% do devido ao INSS foi recolhido, permanecendo uma dívida, apenas para o INSS, de dois milhões setecentos e sessenta e seis mil reais, em valores históricos. Sabemos que as multas e os juros da Receita Federal são muito pesados, portanto, essa dívida histórica se revelou, mesmo com o parcelamento, mesmo com tudo, certamente num valor muito



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

maior. Um valor que o Ministério Público de Contas entende por si só capaz de comprometer as futuras gestões.

Este é o cerne da rejeição de contas em caso de não recolhimento ao INSS. Aquele montante é tão substancial a ponto que pode comprometer toda uma gestão. A defesa se calca principalmente na questão do parcelamento, mas vejo que, por exemplo, o próprio requerente, Dr. Fernando Urquiza, nas suas contas de 2012 e me sinto à vontade para abordar contas futuras, porque o advogado também abordou contas futuras da tribuna, então, processualmente, posso trazer isso aqui.

As contas de 2012 foram julgadas agora em 14 de outubro de 2014, tendo como relator o Conselheiro Marcos Nóbrega, na 1ª Câmara, e, nessas contas de 2012, do próprio Prefeito Fernando Urquiza, foram rejeitadas, e se constatou também um repasse muito a menor das contas do INSS, segundo o voto do Conselheiro Marcos Nóbrega, foi recolhido menos de 3% da contribuição dos segurados, e 52% da contribuição patronal não foram recolhidas em 2012, o mesmo requerente nos autos. Ele não recolheu em 2007, alega que houve o parcelamento, mas nos exercícios futuros que ele também era prefeito houve o mesmo problema, a mesma situação e comprometendo as futuras gestões.

Também no exercício de 2009 houve essa mesma questão do não recolhimento previdenciário. Então, me manifesto dizendo que é uma situação que se adéqua aos precedentes anteriores às súmulas de que, nos casos dos não recolhimentos previdenciários seja tão substancial a ponto de comprometer o próprio equilíbrio financeiro da gestão, deva haver a rejeição de contas, e é o caso concreto dos autos, até maximizado pelo próprio efeito em exercícios seguintes não ter observado a necessidade daqueles recolhimentos e comprometido a gestão, porque, se em 2012 também não houve esse não recolhimento, é sinal que nesta gestão que se iniciou em 2013 vai haver necessidade de novos parcelamentos para o INSS. Os prefeitos, de uma forma geral, não podem deixar de recolher e fazerem sucessivos parcelamentos que não são cumpridos.

Então, é isso que o Tribunal deve coibir, na visão do Ministério Público de Contas. Eu registro que tanto o julgamento originário, quanto o julgamento recursal, quanto, agora, o pedido de rescisão enfrentam estes mesmos argumentos, e os dois julgamentos anteriores já opinaram pela rejeição de contas, pela substancialidade dos valores envolvidos que, para uma Prefeitura do porte de Sirinhaém, todos os anos dever mais de dois milhões ao INSS, desde 2007, não em todos os anos, mas em parte substancial dos exercícios geridos pelos requerentes é uma irregularidade que o Ministério Público de Contas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

considera muito grave. Por isso, o Ministério Público de Contas opina pelo não provimento do pedido de rescisão.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Ouvi com atenção a palavra do procurador, do gestor e também as palavras do douto representante do *parquet*, e, sem querer entrar no mérito da discussão com relação ao aspecto temporal, as contas são de 2007, mas parece-me que há um aspecto que se diferencia de todas as demais contas, porque há uma decisão judicial transitada em julgado e reconhecendo crédito previdenciário para o município num valor superior a dezesseis milhões de reais. É certo que o gestor não poderia compensar esse valor antes de uma decisão judicial favorável. Parece-me que a decisão não chegou alcançar o ano 2007, mas é fato que reconheceu o crédito, pelo menos é assim que se manifesta o gestor, através do Procurador, no memorial apresentado. Ou seja, parece-me que foi um equívoco do gestor, efetivamente, não ter recolhido a previdência regularmente durante o trâmite da ação. Poderia até ter pedido uma liminar, talvez não seria nem possível, mas podia ter aguardado uma decisão judicial nesse sentido. Mas o fato é que é uma decisão judicial transitada em julgado, reconhecendo um crédito previdenciário para o município, o que diferencia de todos os demais casos submetidos a esta Corte. Não se trata, apenas, de uma análise temporal, se é o exercício de 2007, se é antes ou depois da súmula. Parece-me que a questão central em relação a esse aspecto da previdência é uma ação judicial reconhecendo um crédito em favor do município. Então, parece-me que é razoável até o atraso ou a ausência de recolhimento nesse período, já que o prefeito entendia, à época, que havia um crédito a favor do município, e esse crédito foi, efetivamente, reconhecido, no valor de R\$ 16.000.000,00. É o que, pelo menos, consta no memorial, e, parece-me que consta, também, certamente deve constar no processo. Esse é um aspecto, Sr. Presidente, que me chama a atenção, e eu gostaria até de ouvir dos eminentes pares, em relação a essa questão, porque diferencia dos demais casos submetidos a esta Corte. Não se trata de um mero parcelamento, trata-se de uma decisão judicial transitada em julgado, reconhecendo um crédito em favor do município, agora, se vamos, não podemos em sede de uma decisão administrativa sequer discutir o mérito dessa decisão, se está certa, se está correta. Pode-se, em tese, até cogitar uma ação rescisória por parte da autarquia federal, se for o caso, mas, também, não há notícia de que essa ação tenha sido sequer ajuizada. O fato é que é uma decisão transitada em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

julgado, reconhecendo o crédito previdenciário. Isso é um aspecto que me parece que esta Corte tem que levar em consideração, Sr. Presidente.

DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL - PROCURADOR-GERAL:

Esse memorial não foi oferecido ao Ministério Público? Acho, pelo menos, do que tenho conhecimento dos autos, isso não foi juntado ao pedido de rescisão, essa decisão judicial.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Se não foi juntada eu retiro até as considerações.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - RELATOR:

Não foi. É isso que eu ia explicar, agora, aos colegas. Ontem, o advogado teve comigo, dizendo que ia juntar novos documentos, inclusive, aguardei até o dia de hoje. Ele me trouxe um memorial que fala, também, disso aqui, agora, esses documentos não foram juntados aos autos.

DR. EDSON MONTEIRO VERA CRUZ - OAB/PE N° 26.183 - ADVOGADO:

V. Exa., na verdade, eu juntei esses documentos.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - RELATOR:

Juntou? Quando?

DR. EDSON MONTEIRO VERA CRUZ - OAB/PE N° 26.183 - ADVOGADO:

Juntei, acredito que já faz quase 02 semanas. Posso trazer, inclusive, à Sessão.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - RELATOR:

A decisão? Estou com o pedido de rescisão aqui.

DR. EDSON MONTEIRO VERA CRUZ - OAB/PE N° 26.183 - ADVOGADO:

Em outra oportunidade, eu tinha conversado com V. Exa., que ia juntar, e juntei.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - RELATOR:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Foi. Exatamente. Estava na pauta, foi retirado.

DR. EDSON MONTEIRO VERA CRUZ - OAB/PE N° 26.183 - ADVOGADO:

Essa documentação, na verdade, seria a evolução do débito, no ano, quer dizer, de todos os exercícios financeiros.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS - RELATOR:

Mas acho que seria interessante a decisão judicial, uma certidão de trânsito em julgado seria o mínimo.

DR. EDSON MONTEIRO VERA CRUZ - OAB/PE N° 26.183 - ADVOGADO:

Foi juntada a certidão de trânsito em julgado e o valor liquidado, o valor que foi dado foi exato, porque foi liquidado, inclusive, foram juntados, também, os comprovantes de compensação das 03 últimas competências.

DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL - PROCURADOR-GERAL:

Pergunto à Tribuna qual é a data do trânsito em julgado dessa decisão judicial? Este ano? 2014?

DR. EDSON MONTEIRO VERA CRUZ - OAB/PE N° 26.183 - ADVOGADO:

Não, V. Exa. Se não me falha a memória, foi transitada em julgado, o cálculo foi feito já na fase de execução, em 2012, agora, a data de trânsito em julgado, realmente, não me recordo.

DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL - PROCURADOR-GERAL:

Cálculo em 2012. Bom, de qualquer maneira, como foi levantada essa questão nova, dessa decisão transitada, eu queria só falar, em complementação, que o Código Tributário Nacional - CTN tem normas específicas sobre isso, artigo 170-A diz:

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.
(acrescentado pela LC-000.104-2001)

Portanto, esse pedido de ser considerada essa decisão transitada em julgado depois do exercício não poderia ser



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

aceito, porque existe Lei Complementar Federal expressa, artigo 170-A do CTN, proibindo que assim seja feito. Então, opino pela rejeição da consideração dessa possível compensação, até porque, como informou na Tribuna, só se chegou à liquidação do valor a ser compensado no exercício de 2012, portanto, muito posteriormente ao exercício de 2007, que está sendo aqui analisado e julgado, ou seja, o Prefeito em 2007 não poderia decidir, *sponte propria* de que não iria recolher o INSS, ele só soube do montante que poderia compensar em 2012.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - RELATOR:

28 de novembro de 2012.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

Foi a data da decisão judicial?

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - RELATOR:

Transitado e julgado, data da certidão.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO MARCOS NÓBREGA:

Ele tinha que recolher em 2007, o processo é de 2007.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - RELATOR:

Senhor Presidente, o meu entendimento, como já foi dito pelo Ministério Público aqui, e que faz parte do meu voto, da lavra do Procurador Dr. Gustavo Massa, e também dito aqui pelo representante do Ministério Público, Dr. Cristiano Pimentel, é na linha exatamente disso, é que os valores são contínuos, não é só de 2007, e a decisão aqui, como já foi dito aqui pelo representante do Ministério Público, Dr. Cristiano Pimentel, em relação as Súmulas 07 e 08, em relação aos valores, todo o voto é na linha da rejeição, e todos os votos também foram nessa mesma linha, entendeu?

Então, diante do parecer do Ministério Público, que tem esse estudo que, por coincidência, neste processo é da lavra do Dr. Gustavo Massa, pois foi o mesmo Procurador que fez um estudo profundo sobre isso, meu voto será pelo conhecimento do presente pedido de rescisão, mas pelo seu desprovimento, por todos os motivos já ditos aqui pelo representante do Ministério Público, que fará parte do meu voto.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

VOTO DO RELATOR

De início, percebo que os pressupostos de admissibilidade foram obedecidos, devendo o Pedido de Rescisão ter seu mérito analisado.

No mérito, acato o Parecer Ministerial que transcrevo em parte:

3. PRELIMINAR DE MÉRITO

3.1 DA NULIDADE DA DECISÃO POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO

Nesta preliminar, o recorrente alega que (fls. 7 - 11):

o O acórdão rescindendo adotou como fundamento exclusivo o parecer ministerial, não apresentando qualquer motivação própria.

o O Superior Tribunal de Justiça já assentou que o órgão julgador deve agregar suas próprias fundamentações nas razões de decidir, não podendo se restringir a fazer remissões à decisão recorrida ou ao Parecer do Ministério Público.

o Traz à baila uma série de decisões do STJ proferidas em sede de Habeas Corpus para fundamentar a sua tese.

A tese defensiva não merece guarida. O remédio heroico do Habeas Corpus tem por finalidade última a salvaguarda do direito de liberdade. Por conta da importância de tal direito para a dignidade da pessoa humana, faz-se necessário uma transparência maior para as razões adotadas pelo Estado em privar o direito de ir e vir de qualquer cidadão. Assim, as decisões colacionadas pelo embargante não se prestam perfeitamente como casos paradigmáticos ao presente caso concreto.

Por outro lado, os julgados majoritários de nossas cortes superiores (STJ e STF) apontam para o fato de que a técnica da fundamentação PER RELATIONEM, utilizada pelos julgadores desta casa, **é plenamente admitida e válida**. Eis alguns precedentes:

STJ - EDcl no AgRg no AREsp 94942 / MG

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. ACLARATÓRIOS. AÇÃO CAUTELAR DE PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA. INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTO INDUSTRIAL. MOTIVAÇÃO PER RELATIONEM. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. É legítima a adoção da técnica de fundamentação referencial (per relationem), utilizada quando há expressa alusão a decisum anterior ou parecer do Ministério Público, incorporando, formalmente, tais



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

manifestações ao ato jurisdicional. (Resp 1263045/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2012, DJe 05/03/2012)

2. A via dos embargos de declaração não se prestam para promover nova discussão da causa, mormente quando não houver sido suscitado, objetivamente, nenhum vício que, acaso existente, possa inviabilizar a compreensão do julgado embargado.

3. Ademais disso, no caso em concreto, o acórdão recorrido abordou, de forma fundamentada, todos os pontos essenciais para o deslinde da controvérsia, conforme se pode verificar às fls 366/368 dos autos.

4. Embargos de declaração rejeitados.

STJ - HC 78368 / RS

PENAL. PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. HOMICÍDIO CULPOSO. ART. 302 DO

CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. SENTENÇA CONDENATÓRIA MANTIDA EM SEDE DE APELAÇÃO. ACÓRDÃO. FUNDAMENTAÇÃO PER RELATIONEM. SUFICIÊNCIA, IN CASU. ART. 98, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OFENSA NÃO CONFIGURADA. ORDEM DENEGADA.

1. Não há que se cogitar em nulidade de decisão judicial, por ausência de fundamentação ou ofensa ao artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal, se o julgador, ao fundamentar sua decisão, reporta-se à outra anteriormente prolatada, ou mesmo ao parecer do Ministério Público, transcrevendo integralmente as razões de decidir destes.

2. In casu, a i. Des.a. Relatora do apelo defensivo utilizou, como razões de decidir, a fundamentação exarada na sentença anterior, proferida pelo Juízo da Primeira Vara Criminal da Comarca de Santa Cruz do Sul, evitando, assim, possível tautologia. Valeu-se a Corte de origem, deste modo, da denominada motivação por referência, por remissão ou "per relationem", procedimento este que encontra plena ressonância na jurisprudência desta Corte e do Supremo Tribunal Federal, pelo que não há falar em nulidade do julgado por ausência de fundamentação.

3. Ordem denegada.

STF - RE 614967 AgR / AM

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REMISSÃO AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO RAZÃO DE DECIDIR. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. A REPERCUSSÃO GERAL NÃO DISPENSA O PREENCHIMENTO DOS DEMAIS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS. ART. 323 DO RISTF C.C. ART. 102, III, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, LIV, E 93, IX, DA CF. OFENSA



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

REFLEXA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. MOTIVAÇÃO PER
RELATIONEM. LEGITIMIDADE. INVIABILIDADE DO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO.

1. A repercussão geral pressupõe recurso admissível
sob o crivo dos demais requisitos constitucionais e
processuais de admissibilidade (art. 323 do RISTF).

2. Consectariamente, se o recurso é inadmissível
por outro motivo, não há como se pretender seja
reconhecida a repercussão geral das questões
constitucionais discutidas no caso (art. 102, III,
§ 3º, da CF).

3. Os princípios da legalidade, o do devido
processo legal, o da ampla defesa e do
contraditório, bem como a verificação dos limites
da coisa julgada e da motivação das decisões
judiciais quando a verificação da violação dos
mesmos depende de reexame prévio de normas
infraconstitucionais, revelam ofensa indireta ou
reflexa à Constituição Federal, o que, por si só,
não desafia a instância extraordinária.
(Precedentes: AI n. 804.854, 1ª Turma, Relatora a
Ministra Cármen Lúcia, DJe de 18.08.10 e AI
n. 756.336-AgR, 2ª Turma, Relatora a Ministra Ellen
Gracie, DJe de 25.10.10).

**4. A utilização, pelo Poder Judiciário, da técnica
da motivação per relationem, reveste-se de plena
legitimidade jurídico-constitucional e se mostra
compatível com o que dispõe o artigo 93, IX, da
Constituição Federal. A remissão feita pelo
magistrado - referindo-se, expressamente, aos
fundamentos (de fato e/ou de direito) que deram
suporte à anterior decisão (ou, então, a pareceres
do Ministério Público ou, ainda, a informações
prestadas por órgão apontado como coator) -
constitui meio apto a promover a formal
incorporação, ao ato decisório, da motivação a que
o juiz se reportou como razão de decidir (AI n.
825.520-AgR-Ed, Relator o Ministro Celso de Mello,
2ª Turma, DJe de 12.09.11).**

5. A decisão fundamentada, embora contrária à
expectativa da parte, não importa em negativa de
prestação jurisdicional ou em ausência de
fundamentação.

6. In casu, o acórdão originariamente recorrido
assentou: "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL 178/2007 -
REVOGADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 189/2007 - PERDA DO
OBJETO - JULGAMENTO PREJUDICADO - RESOLUÇÃO
Nº 040/2007 - INCONSTITUCIONAL - PARCIALMENTE
PROCEDENTE. - Sobrevindo a edição da Lei Municipal
nº 189/2007, resta prejudicada, pela perda do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

objeto, a análise da constitucionalidade da Lei Municipal nº 178/2007; - A Resolução nº 040/2007 está eivada de Inconstitucionalidade formal e material por criar despesa por meio de ato diverso de lei, concernentes aos benefícios creditados de forma conjunta aos vereadores."

7. Agravo regimental a que se nega provimento.

STF - AI 734689 AgR / DF

E M E N T A: AGRAVO DE INSTRUMENTO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - INCORPORAÇÃO, AO ACÓRDÃO, DAS RAZÕES EXPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - **MOTIVAÇÃO "PER RELATIONEM" - LEGITIMIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE FUNDAMENTAÇÃO** - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

Diante da **gritante legitimidade de tal técnica de fundamentação**, o Ministério Público pugna pelo não acatamento da preliminar ora sob análise.

4. MÉRITO

4.1 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA e APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA

O rescindente inicia a sua peça vestibular alegando que (fls. 11 - 17), no período relativo ao exercício financeiro de 2007, o Tribunal Pleno dessa Egrégia Corte de Contas estabeleceu que a falta de retenção e recolhimento de contribuição previdenciária, sendo essa a única irregularidade subsistente, não ensejaria a rejeição de contas.

A defesa ainda informou que realizou os parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao INSS, pugnando pelo entendimento de que as irregularidades somente ensejam a recomendação, conforme Decisões anteriores desta Casa.

Entretanto, o MPCO entende, de acordo com seu parecer TC nº 710/2009, que tal argumentação não pode prosperar. Deve-se levar em conta a gravidade destas irregularidades visto que houve prejuízo ao erário, uma vez que o parcelamento é realizado com o acréscimo de multas e juros. Vale destacar que as providências tomadas para regularização das contas são, em verdade, confissão de dívida e, portanto, o interessado reconhece existência de tais irregularidades.

Em sede recursal, o novo relator afirmou que por diversas vezes o parquet já se manifestou no sentido de que o parcelamento da dívida previdenciária, antes do julgamento das contas por



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

esta Corte, mitiga os efeitos das irregularidades pelo não recolhimento previdenciários. Porém, devido a alta representatividade dos valores inadimplidos (R\$ 480.489,71 de contribuição dos servidores e R\$ 2.285.668,10 de contribuição patronal), não é permitida a mitigação da irregularidade pelo parcelamento, principalmente quando se constata que tal inadimplemento em muito contribuiu para o déficit orçamentário da gestão. Com relação às Súmulas 7 e 8 desta casa, há de se colocar que este Gabinete realizou um profundo estudo sobre as decisões do TCE-PE no período de 24 meses antes da edição destas súmulas. Buscou-se esclarecer se as súmulas representam a consolidação de uma série de decisões no mesmo sentido, ou se sua edição representou uma mudança de entendimento desta corte sobre o tema.

Neste período foram rejeitadas 74% das prestações de contas de prefeituras que tinham como irregularidade o parcelamento de débito previdenciário. Conclui-se que, de fato, a súmula editada **representou a consolidação** de um firme entendimento desta Casa no sentido de considerar grave para efeito de rejeição de contas o débito da Prefeitura com a previdência social de seus agentes públicos, mesmo que o gestor tenha parcelado tal débito.

Sobre este tema, entende este MPCO que as irregularidades são de relevante gravidade e suficientes, por si sós, para ensejar a rejeição das contas. Tal posicionamento foi corretamente seguido nas decisões ora aqui recorridas.

Há muito que esta casa vem endurecendo o seu comportamento com relação aos problemas previdenciários encontrados nos municípios. Conforme estabelecem as Súmulas supracitadas, o parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades praticadas em exercícios anteriores, nem isenta de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação, o que não ocorreu na presente hipótese.

Outro exemplo de tal "endurecimento" do entendimento pode ser encontrado na proposta de Voto nº 16/2011, prolatada em sede do processo TC nº 0890089-9, cuja análise amolda-se perfeitamente ao presente caso concreto:

A retenção de valores dos servidores e seu não recolhimento e a omissão da obrigação patronal constituem grave irregularidade que, no futuro, implicará em dano efetivo ao servidor, contribuinte



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que espera pelo prazo legal para a final contraprestação de suas contribuições ao longo de anos e acarretará injustificável ônus aos cofres públicos com o custeio e multas e juros sobre a dívida a ser constituída e cobrada pelo INSS, sendo herança malfazeja para administrações sucessoras. Ainda que isoladamente não enseje a rejeição de contas, como o invoca a defesa, depõe contra a legalidade, o cuidado, transparência que hão de presidir o trato com a coisa pública e de terceiros a ela vinculados.

Destaca-se que há vários julgamentos considerando as contas como irregulares por razão apenas desta irregularidade com a previdência. Assim expõe-se decisão proferida neste Tribunal:

PROCESSO T.C. Nº 0870049-7

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 20/09/2011

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIMIRIM (EXERCÍCIO DE 2007)

INTERESSADOS: Srs. ANTÔNIO MARCOS ALEXANDRE E TEREZA DE SOUZA MAGALHÃES ROBERTO

ADVOGADOS: Drs. WALLEES HENRIQUE DE OLIVEIRA COUTO OAB/PE Nº 24.224, HENRIQUE CÉSAR FREIRE DE OLIVEIRA OAB/PE Nº 22.508, LUIZ CAVALCANTI DE PETRIBÚ NETO OAB/PE Nº 22.943, PAULO FERNANDO DE SOUZA SIMÕES OAB/PE Nº 23.337 E RAPHAEL FELIPE RODRIGUES DE FREITAS OAB/PE Nº 26.431

RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, MARCOS NÓBREGA

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 595/11

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 0870049-7, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que deixou de ser recolhido ao INSS o montante de R\$ 282.892,27, que representa mais de 45% das obrigações patronais devidas ao RGPS no exercício em tela, em descumprimento ao artigo 30, inciso I, a, da Lei nº 8212/91;

CONSIDERANDO que a realização de parcelamento de débitos ao INSS não ilide a irregularidade, já que o município terá que arcar com o pagamento de mais de R\$ 130.000,00 a título de juros e multas (fls. 3141);

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, letra "b", da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Julgar IRREGULARES as contas do Ordenador de Despesas, Sr. Antônio Marcos Alexandre, relativas ao exercício financeiro de 2007, deixando de aplicar multa, haja vista a autuação do processo ter ocorrido há mais de 24 meses, nos termos do artigo 73, §6º, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Ainda:

CONSIDERANDO que, das irregularidades imputadas à Ordenadora de Despesas do FMS, remanesceu apenas a contratação irregular de empresa para prestação de serviços médicos;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Julgar regulares, com ressalvas, as contas da Sra. Tereza de Souza Magalhães Roberto, Ordenadora de Despesas do Fundo Municipal de Saúde de Ibimirim, relativas ao exercício financeiro de 2007, dando-lhe quitação.

Recife, de outubro de 2011.

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior
Presidente da Segunda Câmara

Conselheiro, em exercício, Marcos Nóbrega Relator

Conselheiro Valdecir Pascoal

Fui presente: Dra. Maria Nilda da Silva Procuradora
Ts/HN

Resta claro, portanto, que o parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades praticadas em exercícios anteriores, nem isenta de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se for demonstrada força maior ou grave queda na arrecadação, o que não se observa nos autos.

O MPCO entende que tais irregularidades são capazes de, **por si sós**, gerarem a rejeição das contas, uma vez que os valores são muito expressivos (R\$ 480.489,71 de contribuição dos servidores e R\$ 2.285.668,10 de contribuição patronal) e inviabilizam considerar a regularidade das contas.

Diante o exposto, considerando a gravidade das irregularidades encontradas, este membro do parquet entende pela manutenção da Decisão TC nº 359/12, integrada pela decisão TC nº 479/13, que julgou irregulares contas de governo da Prefeitura Municipal de Sirinhaém, no exercício de 2007.

Assim, o MPCO entende que as irregularidades, ora sob análise, remanescem.

4.2 INEXISTÊNCIA DE PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Sobre este tema, o rescindente reconhece a existência da irregularidade porém, alega que (fls. 17 - 21) a não elaboração do plano municipal de educação configura-se como uma irregularidade administrativa, que pode ser sanada, não fundamentando motivo relevante para rejeição das contas.

Sendo assim, o interessado pugna pelo entendimento de que a irregularidade não é suficiente para ensejar a rejeição das contas.

O MPCO concorda parcialmente com a alegação do defendente no sentido de que a inexistência do Plano Municipal de Educação (PME) seria insuficiente, por si só, para ensejar a rejeição das contas. O entendimento ministerial é de que tal falha trata-se de uma irregularidade formal, passível de ser sanada.

Porém, no caso em voga, a não elaboração do PME não é a única irregularidade nas contas da Prefeitura de Sirinhaém. Somam-se a esta as graves irregularidades na seara previdenciária e, assim, corroboram o entendimento pela rejeição das contas. Afinal, deve-se considerar, para a formação do entendimento final deste feito, o "conjunto da obra" do gestor. Ou seja, todas as irregularidades perpetradas. Tal foi realizado na decisão vergastada, logo, não há reparos a serem feitos nela.

4.3 DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO

Nesta irregularidade, o interessado alega que (fls. 21 e 22) a licitação questionada teve como objeto a compra de gêneros alimentícios para serem utilizados na merenda escolar, em caráter de urgência, o que foi reconhecido pelo acórdão rescidendo, e portanto, deveria fundamentar a dispensação da referida licitação.

Afirma ainda que a irregularidade não pode ser considerada grave, tendo em vista que não houve dolo, nem dano ao erário ou locupletamento.

Mais uma vez, o MPCO concorda em parte com o entendimento apresentado pelo defendente, pois reconhece a existência de uma situação emergencial resultante da falta de planejamento da gestão do interessado. Sendo assim, a irregularidade remanesce, cabendo ao Chefe do Executivo Municipal a responsabilidade pela mesma.

Reitera-se que, apesar de se tratar de uma irregularidade formal, não considerada grave, esta deve ser sopesada com as demais. Deve-se considerar, portanto, o "conjunto da obra" do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

gestor para a fundamentação do entendimento final deste feito.

Logo, o MPCO entende que a irregularidade devem remanescer e, portanto, não há reforma a ser feita na decisão vergastada.

4. CONCLUSÃO

Em face do acima exposto, este membro do parquet especializado opina pelo **conhecimento** da presente ação rescisória e, no mérito, pelo seu **desprovimento**. Desta forma, deve-se manter, na íntegra, a decisão vergastada.

É o parecer.

Isso posto, Senhores Conselheiros e Senhor Procurador,

CONSIDERANDO o Parecer do MPCO n° 420/2014;

CONSIDERANDO que o Recorrente não obteve êxito na tentativa de modificar o Acórdão atacado,

Conheço do presente Pedido de Rescisão e, no mérito, nego-lhe provimento.

OS CONSELHEIROS TERESA DUERE, JOÃO CARNEIRO CAMPOS E MARCOS NÓBREGA VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR GERAL, DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL.

MC/W/FT