

89ª PROMOTORIA
DE JUSTIÇA



Ofício nº 426/2014-89ªPJ

Goiânia, 18 de agosto de 2014.


Ao Procurador o Senhor
Dr. Fernando dos Santos Carneiro
Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás
Praça Cívica nº 332, Goiânia - GO

Assunto: Arquivamento do Inquérito Civil nº 021/2013

Senhor Procurador,

Encaminho a Vossa Excelência a cópia da decisão de arquivamento da representação nº 201300018514 para conhecimento e eventual interposição de recurso nos termos do artigo 24, § 6º da Resolução nº 009/2010 do CPJ.¹

Solicito acusar o recebimento após a constatação da peça anexa, que contém 11 (onze) páginas.


Marlene Nunes Freitas Bueno
Promotora de Justiça

¹Art. 24, § 6º da Resolução nº 009/2010: Até a sessão em que o Conselho Superior do Ministério Público apreciará a promoção de arquivamento, poderão os co-legitimados ou legítimos interessados apresentar razões escritas ou documentos que serão juntados aos autos do inquérito civil ou do procedimento preparatório.

16:47 29/08/2014 002732 TRIB. DE CONTAS-TOGO / PROTOCOLO CENTRAL

Procedimento Administrativo nº: 201300018514

Representante:

Ministério Público de Contas

Representados:

Ivan Morais de Velasco Figueiredo

Beatriz Figueiredo Franco

Marcos Laveran Franco

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO
INQUÉRITO CIVIL Nº 021/2013

O Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás noticiou a prática de nepotismo e nepotismo cruzado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Segundo o representante, **Ivan Morais de Velasco Figueiredo**, irmão da **Desª. Beatriz Figueiredo Franco**, é vinculado ao TCE e ocupante de cargo em comissão há mais de seis anos, e que não comparece ao posto para desenvolver as atividades laborais. Consta, ainda, que **Marcos Laveran Franco**, cônjuge da mencionada desembargadora, também ocupava cargo comissionado no TCE. Esse arranjo teria decorrido de troca de influências entre a Des. Beatriz Figueiredo e o Governador do Estado de Goiás.

Extraí-se do texto da representação que os apontados servidores comissionados foram colocados à disposição da Secretaria de Estado de Articulação Institucional como forma de dissimular a condição de “servidores fantasmas”. Nesse aspecto, a Gerência de Gestão de Pessoas da Corte de Contas

informou que Ivan Figueiredo e Marcos Franco estiveram à disposição do Poder Executivo, mas a Presidência do TCE já havia solicitado a devolução de ambos, fl. 22.

Instaurado o Inquérito Civil, foram requisitadas do TCE informações relativas à lotação do servidor Ivan Morais de Velasco Figueiredo e todas as lotações pretéritas de Marcos Laveran Franco, assim como a descrição de todas as atividades já desenvolvidas por eles.

Requisitaram-se, ainda, da Secretaria de Estado de Articulação Institucional, informações acerca das atribuições que foram desenvolvidas pelos investigados. Ademais, requisitaram-se documentos digitalizados, demonstrativos das frequências dos servidores ao local de trabalho.

A Secretaria de Estado de Articulação Institucional enviou digitalmente algumas folhas de frequência de Marcos Laveran e de Ivan Morais, além de documentos concernentes aos servidores, fls. 41.

O Presidente da Corte de Contas informou que o servidor Marcos Laveran Francos foi exonerado na data de 12 de março de 2013.

Importa salientar que, do bojo das informações prestadas pela Corte de Contas, encontra-se cópia reprográfica do Ofício nº 098/DGPR, de 23/05/2007, por meio do qual a Des. Beatriz Figueiredo pediu ao Conselheiro Edson José Ferrari que Maria Graça Silva, esposa de Ferrari, ficasse à disposição do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Foi expedida recomendação ao servidor Ivan Morais de Velasco Figueiredo para que, por iniciativa própria, desocupasse o cargo. Também, foi

expedida recomendação ao Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Edson José Ferrari, para que, se fosse o caso, de ofício, exonerasse o investigado, no prazo de dez (10) dias, a contar do recebimento da recomendação.

Ivan Morais protocolou pedido de reconsideração da recomendação. Resumidamente, aduziu que exercia cargo comissionado no TCE sem qualquer ingerência ou interferência de sua irmã, e que a ex-servidora Maria Graça Silva jamais esteve à disposição do Tribunal de Justiça, portanto que não se trata de nepotismo cruzado. Juntou Pareceres por ele elaborados na função de Assessor do TCE.

O Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás também requereu reconsideração da recomendação, alegando ausência de indícios de situação de incompatibilidade. Segundo o Conselheiro Edson José Ferrari, o representado Ivan Morais foi nomeado no TCE em 2006, época em que Maria Graça Silva já compunha os quadros do TCE. Esclarece que Maria Graça foi colocada à disposição do TJ/GO apenas em 2007, portanto em época posterior à nomeação do representado. Sustenta que inexistente reciprocidade de nomeações, de forma que não se pode falar em nepotismo cruzado. Por último, anuncia a exoneração de Maria Graça Silva, outra causa de extinção da apontada incompatibilidade.

Após as considerações exaradas pelo Conselheiro e pelo representado, esta Promotora de Justiça apreciou-as, mas se manifestou no sentido de manter a recomendação expedida.

Dentro do prazo estipulado na recomendação, foi noticiado que o representado Ivan Morais de Velasco Figueiredo foi exonerado em 16/09/2013, e

que Marcos Laveran Franco figurou na folha de pagamento do TCE pela última vez no mês de janeiro de 2013.

É a breve síntese.

Foi instaurado Inquérito Civil Público em razão de representação que noticiou que Ivan Morais de Velasco Figueiredo, irmão da Des^a. Beatriz Figueiredo Franco, foi nomeado na data de 06/02/2006 para ocupar o cargo comissionado de Assessor II junto ao TCE, época em que Beatriz Figueiredo Franco já ocupava o cargo de Desembargadora do TJGO¹. Não bastasse, o cônjuge da Desembargadora, Marcos Laveran Franco, também exerceu cargo comissionado no TCE, de 2006 a 2013.

Marcos Laveran Franco e Ivan Morais de Velasco Figueiredo foram nomeados em 1º/02/2006 e 06/02/2006, para ocupar cargos comissionados no TCE, respectivamente, fls.24/25.

Após a análise da documentação enviada pela Corte de Contas, constatou-se a existência do Ofício nº 098/DGPR, de 23/05/2007, por meio do qual a Desembargadora Beatriz Figueiredo Franco havia pedido ao Conselheiro Edson José Ferrari a cessão da servidora Maria Graça Silva, esposa de Edson Ferrari, para o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, fl. 106.

Conforme exarado na apreciação do pedido de reconsideração, os Desembargadores do Tribunal de Justiça e os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Estados têm o mesmo *status* constitucional, gozam das mesmas prerrogativas e, dada essa realidade, a possibilidade de influências é manifestamente potencializada.

¹ Desde o ano de 2000.

Não há dúvidas de que, por influência da Desembargadora, foram nomeados, praticamente a um só tempo, irmão e cônjuge daquela autoridade para exercerem cargos comissionados no Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Mesmo que Maria Graça Silva não tenha sido cedida para o TJ, certo é que os nomeados usufruíram das nomeações.

Para a configuração do nepotismo cruzado, destarte, é necessário apenas o “ajuste mediante designações recíprocas”, e não comprovação de benefício auferido por todas as partes entabuladoras. Não há outro entendimento senão o de que a ilegalidade da permanência de Ivan Morais teve nascedouro no ato de sua nomeação. Em outras palavras, a contratação de Ivan Figueiredo para compor os quadros do TCE já nasceu viciada, e esse ilícito protraiu-se no tempo. As exonerações de Maria Graça Silva e de Marcos Laveran Franco não legitimaram o vínculo de Ivan Morais de Velasco.

Marcos Laveram Franco foi exonerado em 12/03/2013, e Ivan Morais de Velasco Figueiredo foi exonerado em 18/09/2013, fls. 109 e 118.

Diante dos desligamentos de Ivan Morais de Velasco Figueiredo, em setembro de 2013, Marcos Laveran Franco, em março de 2013, e da exoneração de Maria Graça Silva, materializada em agosto de 2013 pelo Tribunal Pleno do TCE, tenho que não mais perdura a incompatibilidade, razão de não subsistirem elementos que apontem para a necessidade de providências judiciais.

Quanto à alegação de que Ivan Morais e Marcos Laveram não exerciam suas atividades laborais, não procede, pois os documentos juntados aos autos comprovam que o ex-servidor comparecia ao trabalho e desenvolvia atividades. Ademais, a Secretaria de Estado de Articulação enviou cópias de folhas de

ponto de Ivan e de Marcos Laveran, de modo que, não se pode afirmar que eles não compareciam ao local de trabalho para o desenvolvimento das respectivas atribuições.

Deduz-se dos elementos contidos nos autos que os investigados desempenharam as funções correspondentes aos cargos que ocupavam e que detinham aptidão para o desenvolvimento das atribuições.

Em razão do efetivo exercício das funções pelos investigados, não houve perda material para o erário.

Aos investigados era perfeitamente perceptível que as suas nomeações violavam princípios constitucionais. Por outro lado, é certo que, durante o tempo em que ocuparam os cargos, desenvolveram as atividades na Corte de Contas e no Poder Executivo.

No presente caso, releva registrar que os investigados não opuseram resistência às respectivas exonerações, pois, dentro do prazo concedido no ato de recomendação, Ivan Morais de Velasco Figueiredo tomou a iniciativa de romper o vínculo com o Tribunal de Contas. Marcos Laveran Franco foi exonerado entre a representação e a instauração deste inquérito civil, fl. 109.

Na esteira do que acima ficou pontuado, houve desobediência ao arcabouço jurídico que rege a ocupação dos cargos públicos. Não obstante, o afastamento dos investigados do quadro da Corte de Contas fez cessar a lesão aos princípios constitucionais. Ademais, não há que ser desconsiderado o fato do efetivo exercício das atribuições, sem perda material para o Erário.

O juízo de ponderação quanto às sanções é permitido pelo princípio da proporcionalidade, o qual, embora não esteja expressamente previsto na Constituição Federal, é reconhecido como decorrente do sistema constitucional.

Resta clara a possibilidade do sopesamento supracitado. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm considerado que o princípio da proporcionalidade deve ser utilizado não só na adequação da conduta aos tipos da Lei nº 8.429/92, mas também no juízo de tipicidade da conduta qualificada como ímproba.

Nesse sentido, o entendimento do Procurador da República JOSÉ ROBERTO PIMENTA OLIVEIRA²:

Na fixação da condenação, haverá o magistrado de pautar-se por critérios objetivos na fixação das penalidades passíveis de serem graduadas, bem como na eventual não-estatuição de penalidades, passíveis de serem dispensadas, tudo em face das características da conduta ímproba sub judice (objetivas e subjetivas). (grifos acrescidos)

TJSP³ - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Improbidade administrativa - Sanções a serem impostas que devem guardar proporcionalidade com a extensão do dano e o eventual proveito obtido - Individualização da pena que não é privilégio do direito penal, impondo-se, também, no campo do direito civil, administrativo e tributário - Inteligência do art. 12, par. ún., da Lei 8.429/92.

² JOSÉ ROBERTO PIMENTA OLIVEIRA, *in* Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei n. 8429/92 – As exigências de razoabilidade/proporcionalidade inerentes ao devido processo legal substantivo e a improbidade administrativa. Minas Gerais: Del Rey, p. 328.

³ RT 781/219

A aplicação do princípio da proporcionalidade no combate à improbidade foi objeto de detida análise por Emerson Garcia, na obra Improbidade Administrativa, 4ª edição, p. 99 e seguintes. Adverte o citado autor que a interpretação literal do texto da Lei nº 8.429/92 em muitas situações levaria a flagrante desproporção entre a conduta do agente que viole os princípios norteadores de sua atividade e as consequências que adviriam da aplicação indiscriminada da Lei nº. 8.429/92.

Obtempera Garcia que deve-se evitar a realização de uma operação mecânica de subsunção do fato à norma. Nesse aspecto o doutrinador faz distinção entre improbidade formal e improbidade material. Com essa distinção, pretende o autor ressaltar um diferencial em relação às situações enquadráveis na tipologia da Lei nº.: 8.429/92 e aquelas que permitirão o efetivo acionamento do seu sistema punitivo.

Do texto a seguir transcrito, constata-se que a conduta apurada nestes autos deve ser avaliada sob o comando do princípio da proporcionalidade e da teoria da improbidade formal. Vejamos a lição do autor mencionado:

(...) A prática de atos que importem em insignificante lesão aos deveres do cargo, ou à consecução dos fins visados, é inapta a delinear o perfil do ímprobo, isto porque, afora a insignificância do ato, a aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 ao agente acarretaria lesão maior do que aquela que ele causara ao ente estatal, culminando em violar a relação de segurança que deve existir entre o Estado e os cidadãos.

Determinadas condutas, não obstante a flagrante inobservância da norma, não podem ser objeto de valoração isolada, hermeticamente separadas do contexto em que surgiram e se desenvolveram. Em

essência, a norma, qualquer que seja ela, visa preservar o equilíbrio e a estabilidade sociais, terminando por cominar determinadas sanções àqueles que causem alguma mácula aos valores tutelados. Identificados os fins da norma, torna-se tarefa assaz difícil sustentar sua aplicação ao agente que manteve uma conduta funcional compatível com os valores que se buscou preservar, ainda que formalmente dissonantes de sua letra.

Verificado que a aplicação da Lei nº 8.429/92 é desnecessária à preservação da probidade administrativa, a qual não fora sequer ameaçada pela conduta do agente, não deve ser ela manejada pelo operador do direito. Eventualmente, ao agente poderão ser aplicadas sanções outras, desde que compatíveis com a reprovabilidade de sua conduta e com a natureza dos valores porventura infringidos (v.g.: aplicação de advertência ao servidor que tenha descumprido o seu horário de trabalho).

À improbidade formal deve estar associada a improbidade material, a qual não restará configurada quando a distorção comportamental do agente importar em lesão ou enriquecimento de ínfimo ou de nenhum valor; bem como quando a inobservância dos princípios administrativos, além daqueles elementos, importar em erro de direito escusável ou não assumir contornos aptos a comprometer a consecução do bem comum (art. 3º, IV, da CR/1988).

Tais circunstâncias devem ser aferidas a partir da natureza do ato, da preservação do interesse público e da realidade social, o que permitirá uma ampla análise do comportamento do agente em cotejo com o fim perseguido pelo Constituinte com a edição dos arts. 15,V, e 37, § 4º, qual seja, que os agentes públicos respeitem a ordem

jurídica, sendo justos e honestos, tudo fazendo em prol da coletividade. (destaques acrescidos)

No presente caso - diante dos pedidos de exonerações levados a efeito pelos próprios investigados, tão logo cientificados pelo Ministério Público, seria demasiado dizer e qualificá-los como indignos ou ímprobos.

Destarte, pela natureza do fato, cuja reprovabilidade - ainda que reconhecida - foi contida pela movimentação dos próprios investigados, não se mostra razoável buscar a atividade jurisdicional, porquanto as incidências das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 revelar-se-iam desproporcionais às condutas descritas.

Ademais, há julgado no sentido de que falece interesse processual diante da exoneração dos nomeados em violação à Súmula Vinculante nº 13 do STF. Veja-se:

ADMINISTRATIVO - APELAÇÃO CÍVEL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 11 DA LEI Nº 8.429/1992 - PREFEITO MUNICIPAL - PRÁTICA DE NEPOTISMO - OFENSA A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PERDA DO INTERESSE PROCESSUAL. - Ajuizada ação civil pública por ato de improbidade administrativa por prática de nepotismo, a exoneração das pessoas que se enquadram nas hipóteses da Súmula Vinculante nº 13 do STF, importa em perda do interesse processual. - Preliminares rejeitadas. Preliminar de perda do interesse processual acolhida. Processo extinto. Reexame necessário prejudicado.

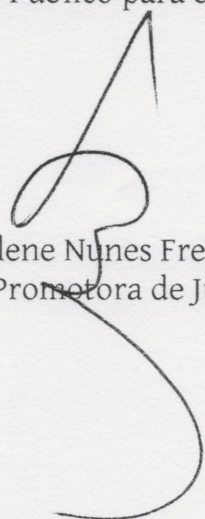
(TJ-MG - AC: 10133070365415001 MG , Relator: Ana Paula Caixeta, Data de Julgamento: 28/11/2013, Câmaras Cíveis / 4ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/12/2013).

Assim, por todo o exposto, e nos termos do artigo 24 da Resolução nº 009/2010 do MP/GO, promovo o arquivamento deste inquérito civil.

No que concerne à avaliação da conduta da autoridade nomeante, presidente do Tribunal de Contas, a atribuição é do Procurador- Geral de Justiça, nos termos do artigo 29, inciso VIII, da Lei nº 8.625/93. Dessa forma, determino a extração de cópia integral destes autos, a qual deverá ser remetida à Procuradoria Geral de Justiça.

Após as cientificações devidas, remetam-se os autos ao Egrégio Conselho Superior do Ministério Público para exame e deliberação.

Goiânia, 18 de agosto de 2014.



Marlene Nunes Freitas Bueno
Promotora de Justiça