



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA __VARA DA COMARCA DE SERRA TALHADA/PE.

Ação Civil Pública
Notícia de Fato
Auto nº 2018/410799

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, no uso de uma de suas atribuições constitucionais e legais, por intermédio dos promotores de Justiça que esta subscrevem, vem, com base nos artigos 127 e 129, III, ambos da Constituição da República, arts. 1º, 10 e 11, todos da Lei nº 8.429/92, com o objetivo de responsabilizar agentes públicos ímprobos, ajuizar

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em desfavor de

LUCIANO DUQUE DE GODOY SOUSA, brasileiro, Prefeito de Serra Talhada, inscrito no CPF nº 235.469.804-68, nascido em 22.02.1960, natural de Serra Talhada, com domicílio na Rua Agostinho Nunes de Magalhães, 125, Nossa Senhora da Penha, neste município;

I – SÍNTESE DA DEMANDA

O Procedimento de cunho investigatório iniciou-se com a Representação do Ministério Público de Contas, através do Ofício 00255/2018/TCE-PE/MPCO-RCD, que encaminhou cópias do Processo TC nº 1450059-0, o qual recomendou rejeição das contas do Prefeito de Serra Talhada, do exercício de 2013, em razão da gravidade das irregularidades encontradas durante a auditoria técnica do Tribunal de Contas.

A presente ação civil pública por atos de improbidade administrativa visa a responsabilização do requerido pela prática de atos de improbidade administrativa consistente no dano ao erário e na violação a princípios gerais da Administração Pública, notadamente o da legalidade, da impessoalidade e da eficiência.

II – DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

O Ministério Público, no perfil constitucional, mais precisamente no artigo 127, da Constituição da República – CR, é considerado uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Além disso, o Ministério Público deve zelar pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública, aos direitos constitucionalmente assegurados, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (arts. 127 e 129, I e II/ CR).

Por sua vez, a Lei nº 7.347/1985 estabelece em seu art. 5º, I, a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública e medidas cautelares.

A Lei nº 8.429/1992, no seu art. 17, dispõe que: *“A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.”*

Assim, é o Ministério Público parte legítima para a propositura da presente Ação Civil Pública, que visa à tutela do patrimônio público.

III – DA LEGITIMIDADE PASSIVA

A Lei nº 8.429/1992, regulamentando o art. 37, §4º, da Constituição da República, enumera os órgãos ou entidades que podem ser vítimas de atos de improbidade administrativa, praticados por agentes públicos, servidores e empregados que integram seu quadro de pessoal, senão vejamos:

*“Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.
Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidades praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos”.*

Após apontar os órgãos ou entidades que podem ser sujeitos passivos de improbidade administrativa, a lei em testilha, em seus arts. 2º e 3º, apresenta o conceito de sujeito ativo dos atos de improbidade, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Em seu bojo, o art. 2º acima transcrito nos fornece o conceito de sujeito ativo típico dos atos de improbidade administrativa [agentes políticos, agentes autônomos, servidores públicos e particulares em colaboração com o poder público], ao passo que o art. 3º nos apresenta o conceito de sujeito ativo atípico [particular ou agente público estranho às funções públicas exercidas pelo sujeito típico que induz ou concorre para a prática do ato de improbidade].

IV – DA COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU PARA PROCESSAR E JULGAR A CAUSA

É conveniente já afastar qualquer discussão a respeito da competência do juízo de primeiro grau.

Descabe qualquer alegação de direito de prefeito ao foro privilegiado em matéria cível em geral, como na ação civil pública para a sua responsabilização pela prática de ato de improbidade, tendo o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2.797/DF, ajuizada pela CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, declarado a inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002, que alterara a redação do art. 84 do Código de Processo Penal para estender o foro por prerrogativa de função (criminal) aos casos de improbidade administrativa, inclusive para ex-agentes públicos. Patente, assim, a competência funcional originária do Juízo de Primeiro Grau.

V – AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO

Segundo o art. 23, da Lei nº 8.429/1992 as ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; determina que a contagem da prescrição para a propositura da ação de improbidade administrativa se inicie com o término do vínculo, isto é, com o término do exercício da função pública.

Dessa forma, não há que se falar em prescrição das penalidades previstas na Lei n.º 8.429/1992 para o caso vertente.

VI - DA IRRELEVÂNCIA DA APROVAÇÃO DAS CONTAS DO GESTOR MUNICIPAL PELO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO NA PRÁTICA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

O Plenário do STF, no julgamento dos Recursos Extraordinários 848826 e 729744, ambos com repercussão geral reconhecida, por maioria de votos, decidiu que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos votos dos vereadores.

Segundo o Min. Gilmar Mendes, quando se trata de contas do chefe do Poder Executivo, a Constituição confere à casa legislativa, as funções institucionais legislativas e a função de controle e fiscalização de suas contas, que se desenvolve por meio de um processo político-administrativo, cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas e afirma: “Entendo, portanto, que a competência para o julgamento das contas anuais dos prefeitos eleitos pelo povo é do Poder Legislativo, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que é órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada. Seu parecer, nesse caso, é opinativo, não sendo apto a produzir consequências como a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC n. 64/1990”.

Consta dos autos que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco rejeitou as contas do gestor municipal e encaminhou a prestação de contas à Câmara de Vereadores de Serra Talhada, que analisando aprovou com ressalva as contas do Sr. Prefeito Luciano Duque de Godoy Sousa, referente ao exercício de 2014, conforme Decreto Legislativo n. 002/2019.

Mencionado Decreto Legislativo aprovando as contas com ressalva do gestor público contrariando o parecer do Tribunal de Contas do Estado, não tem impacto sobre a improbidade administrativa, uma vez que as sanções de natureza civil, administrativa e penal são independentes, conforme prescrição do art. 21, II, da Lei n. 8.429/92, que prescreve:

art. 21 - A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

(...)

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

No mesmo sentido é a jurisprudência dos nossos Tribunais. Senão vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 2015.0001.012046-0. ORIGEM: FRANCINÓPOLIS / VARA ÚNICA ÓRGÃO JULGADOR: 4ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO. APELANTES: CELSO LEAL LOPES E OUTROS ADVOGADOS : MARIANO LOPES DOS SANTOS (OAB/PI Nº 5783) APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ PROMOTOR DE JUSTIÇA: SINOBILINO PINHEIRO DA SILVA JÚNIOR. RELATOR: DES. FERNANDO LOPES E SILVA NETO. EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGO 11, CAPUT, DA LEI Nº 8.429/92. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS CÍVEL, PENAL E



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

ADMINISTRATIVA. COMPROVAÇÃO DA PRÁTICA DO ATO DE IMPROBIDADE. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. ART. 21, INC. II, DA LEI Nº 8.429/92. NÃO VINCULAÇÃO FRENTE AO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO VIA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO 1. É cediço que o mesmo fato pode ser objeto de persecução na esfera penal, administrativa e civil e que a regra é a independência das esferas, somente havendo vinculação da conclusão estabelecida no crime quando for declarada a inexistência do fato ou negativa de autoria. 2.O Controle exercido pelo Tribunal de Contas, não é jurisdicional, por isso que não há nenhuma vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, consoante expressa previsão do art. 21, inc. II, da Lei nº 8.429/92. Precedentes: REsp 285305/DF, Primeira Turma, julgado em 20/11/2007, DJ 13/12/2007 p. 323; REsp 880662/MG, Segunda Turma, julgado em 15/02/2007, DJ 01/03/2007 p. 255; REsp 1038762/RJ, Segunda Turma, julgado em 18/08/2009, DJe 31/08/2009. 3. No caso dos autos, restou comprovado que o então gestor Municipal burlou o procedimento licitatório, configurando ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, caput da Lei nº. 8.429/92, atentatório aos princípios norteadores da Administração Pública. Configuração do dolo genérico. 4. O fato de não haver sido verificado dano ao erário ou locupletamento ilícito, não afasta a responsabilidade dos apelantes, porquanto os atos previstos no art. 11 prescindem da comprovação de prejuízo aos cofres públicos. Precedente do STJ. 5. Redução da pena aplicada. 6. Recurso conhecido e parcialmente provido. DECISÃO Acordam os componentes da Egrégia 4ª Câmara de Direito Público, do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, à unanimidade, em conhecer da Apelação Cível, pois preenchidos os pressupostos processuais de admissibilidade para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para reduzir a pena mínima de suspensão dos direitos políticos por 03 (três) anos dos apelantes CELSO LEAL LOPES E CLAVIO LEAL LOPES, mantendo a sentença recorrida em todos os seus termos, em consonância parcial com o parecer do Ministério Público Superior.

TJPE-0001302-65.2013.8.17.0000 Agravo Regimental no Agravo de Instrumento (0295251-8) Comarca : Serrita Vara : Vara Única. Agravante : CARLOS EURICO FERREIRA CECÍLIO Advog : Luís Alberto Gallindo Martins Advog : Thiago Carvalho Advog : e Outro(s) - conforme Regimento Interno TJPE art. 66, III. Agravado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Agravante : CARLOS EURICO FERREIRA CECÍLIO Advog : Luís Alberto Gallindo Martins Advog : Thiago Carvalho Advog : e Outro(s) - conforme Regimento Interno TJPE art.66, III. Agravado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público. Relator: Des. Antenor Cardoso Soares Júnior Relator Convocado: Juiz José Marcelon Luiz e Silva. Proc. Orig.: 0001302-65.2013.8.17.0000 (295251-8). Julgado em: 03/04/2014. EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DECLARATÓRIA E CONDENATÓRIA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. ART. 21,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

INCISO II DA LEI 8.429/92. NÃO VINCULAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Ministério Público ajuizou a ação civil pública com base em fatos, aos quais ele teve ciência quando recebeu um Relatório enviado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. 2. O Ministério Público ajuizou a ação por ter, em sua independência, entendido pela existência de atos de improbidade administrativa, praticados pelo Prefeito de Serrita - PE, que se enquadram como atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9, 10 e 11 da Lei Federal nº. 8.429/92, e não porque o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco entendeu pela aprovação ou rejeição das contas apresentadas pelo Prefeito de Serrita - PE àquele órgão. 3. Assim, o juízo de valor emitido, posteriormente, pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em relação aos atos praticados pelo Prefeito de Serrita - PE, aprovando, com ressalvas, as contas apresentadas pelo referido Prefeito, não interfere no juízo de valor feito pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco, que entendeu pela existência de atos de improbidade administrativa, nem vincula o entendimento do magistrado, que age com base no Princípio do Livre Convencimento Motivado, para admitir ou não a petição de ação declaratória e condenatória por atos de improbidade administrativa. 4. Acerca da matéria, o art. 21, inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) é bastante elucidativo ao prescrever que a aplicação das sanções previstas nesta lei independe da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. 5. No mesmo sentido são os precedentes do STJ: REsp: 757148 DF 2005/0092665-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 11/11/2008, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: Dje 11/11/2009; e STJ - REsp: 1032732 CE 2008/0035941-6, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 19/11/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: Dje 03/12/2009. 6. Dessa forma, há de ser mantida a decisão agravada que recebeu a petição inicial da ação de improbidade administrativa. 7. Resta prejudicado o julgamento do agravo regimental interposto pela agravante contra a decisão interlocutória proferida por esta relatoria. 8. À unanimidade de votos foi negado provimento ao presente agravo de instrumento.

Nada impede, portanto que o Poder Judiciário aprecie a conduta do agente improbo. A possibilidade de análise consiste no fato de que o controle exercido pelo Tribunal de Contas e pela Câmara de Vereadores não é jurisdicional e a sua decisão não vincula o órgão jurisdicional, sendo possível, via de consequência o controle do ato impugnado via ação de improbidade administrativa.

Acrescente-se ainda que a atividade da Câmara de Vereadores e do Tribunal de Constas decorre de atividade fiscalizadora e suas decisões políticas e técnico-administrativa, respectivamente, não têm caráter jurisdicional e, portanto suas decisões não produzem coisa julgada e podem ser revistas pelo Poder Judiciário, em obediência ao princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional e de que nenhuma lesão ou ameaça de lesão pode ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário.

VII – DOS FATOS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através da Primeira Câmara, ao analisar o processo T.C. Nº 1450059-0, julgou IRREGULARES as contas do Prefeito de Serra Talhada, exercício financeiro de 2013, nos seguintes termos:

“CONSIDERANDO a não realização de processo licitatório, ou outro congênere, na seleção e celebração do convênio com a FUNBRAESP, em descumprimento ao regime geral dos contratos e licitações públicas dos artigos 2º e 3º c/c o artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/1993 e aos princípios da Administração Pública do caput e inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a ausência de prestação de contas dos recursos repassados mediante convênio firmado com a FUNBRAESP, irregularidade de natureza grave que motiva aplicação de multa com fundamento no artigo 73, inciso VIII, da Lei Orgânica, no valor de R\$ 24.022,50, que corresponde ao valor mínimo de 30% do limite devidamente corrigido até o mês de junho de 2018 (responsável: Luciano Duque de Godoy Sousa);

CONSIDERANDO a existência de irregularidades no repasse de recursos a clube de futebol, irregularidade de natureza grave que motiva aplicação de multa com fundamento no artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica, no valor de R\$ 8.007,50, que corresponde ao valor mínimo de 10% do limite devidamente corrigido até o mês de junho de 2018 (responsável: Luciano Duque de Godoy Sousa);

CONSIDERANDO o pagamento de multa e juros devido ao atraso no repasse de empréstimos consignados, configurando um dano ao erário no montante de R\$ 33.803,20 (responsável: Luciano Duque de Godoy Sousa);

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, “b” e “c”, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco,

*Em julgar **IRREGULARES** as contas do prefeito e ordenador de despesas, Sr. Luciano Duque de Godoy Sousa, da Prefeitura Municipal de Serra Talhada, relativas ao exercício de 2013, imputando-lhe um débito no valor de R\$ 33.803,20, que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas ora analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder à sua execução, sob pena de responsabilidade.*

APLICAR ao Sr. Luciano Duque de Godoy Sousa, em razão das irregularidades discriminadas nos considerandos, multa no valor total de R\$ 32.030,00, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

*boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).
(...)”*

Diante disso, o Ministério Público de Contas encaminhou, através do Ofício 00255/2018/TCE-PE/MPPE-RCD, de 10 de setembro de 2018, representação ao *Parquet* Estadual, tendo em vista as irregularidades constatadas nos trabalhos de auditoria do TCE-PE na gestão fiscal da Prefeitura Municipal de Serra Talhada, durante o exercício de 2013.

O Relatório de Auditoria elaborado pelo TCE-PE e juntado aos autos do processo que julgou as contas do exercício de 2013 concluiu:

Nº	Título do Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
A1.1	Irregularidades em Convênios	R01 - Luciano Duque de Godoy Sousa	R\$ 54.000,00
A1.2	Realização de despesas sem finalidade pública	R01 - Luciano Duque de Godoy Sousa	R\$ 313.803,20

Ao juntar sua defesa, o gestor não foi capaz de explicar ou afastar as irregularidades supracitadas, conforme Notas técnicas e voto do douto relator:

1. Quanto ao convênio com a FUNBRAESP:

A Prefeitura de Serra Talhada firmou convênio com a OSCIP Fundação Brasil Esperança – FUNBRAESP com o objetivo de promover a participação social no processo de elaboração do PPA, LDO e LOA do município, conforme previsto na cláusula primeira do referido convênio:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO: *Constitui objeto deste convênio a cooperação financeira da **CONVENIENTE** à **CONVENIADA**, com vistas à execução de ações e oficina, com todos os seguimentos da sociedade civil organizada e não organizada, visando à coleta de informação para contemplar o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com informação para o desenvolvimento técnico, econômico, cultural, preservação dos recursos naturais, assistência social, saúde, habitação, educação, agricultura familiar, meio ambiente, etc.*

Ocorre que, como evidenciado no relatório de auditoria, o convênio fora celebrado sem a observância das formalidades aplicáveis ao caso, bem como não houve a devida prestação de contas por parte da Fundação, razão pela qual, conseqüentemente, deveria o gestor ter instaurado tomada de contas especial, a qual não se verificou em concreto, assumindo portanto o ônus da prova da idônea aplicação dos recursos.

Por sua vez, o réu contra-argumentou juntando documentos que supostamente comprovariam a regular aplicação dos recursos. No entanto, a documentação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

acostada não afastou a irregularidade quanto a prestação de contas, na verdade comprovou a participação apenas de servidores da Prefeitura Municipal nas atividades promovidas pela OSCIP e não ampla participação social, que seria o principal objetivo da realização do convênio.

*“A defesa argui que, pelo fato de existirem os três instrumentos orçamentários acima (LDO, LOA e PPA), a execução dos serviços pela FUNBRAESP estariam comprovados. Ledo engano! Partindo-se dessa premissa, qualquer outra empresa poderia estar auferindo vantagens em virtude da elaboração dessas leis. E mais, a própria **Lista de presença dos participantes na elaboração do PPA** apresentada pelo defendente (770-779) **corroborava o fato de que apenas servidores municipais participaram dessa atividade.**” Análise da Auditoria – Nota Técnica, pág. 7.*

“A defesa anexou aos autos documentação referente à Lista de presença dos participantes na elaboração do PPA (fls. 770 a 779); cópia da lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual para 2014 e do Plano Plurianual para quadriênio 2014-2017 (fls. 888 a 956 e 1.162 a 1.677); e fotocópia de Matérias Jornalísticas (fls. 823 a 887), além de fotos de cartazes de divulgação do evento à população. Mesmo que de boa monta sejam os supracitados documentos no sustento da execução real do objeto do convênio, não são suficientes como prova de seus aspectos contábil, patrimonial e financeiro, visto não ter sido apresentada documentação específica da prestação dos serviços, dos executantes dos serviços e da aplicação concreta dos recursos repassados pela Prefeitura à conveniada.

*Não é demais frisar que a **cláusula quarta do Convênio** (fls.734) prevê como responsabilidade da Conveniente: “exigir e tomar a prestação de contas mensalmente, antes da liberação das parcelas seguintes, bem como exigir a prestação de contas final, no prazo de sessenta dias após a liberação da última parcela dos recursos a Conveniada.”*

Por tudo exposto, ressaltou evidente a necessidade de a Funbraesp prestar contas à Prefeitura. Quanto à Prefeitura de Serra Talhada, uma vez verificada a ausência da prestação de contas, nos termos do artigo 36 da Lei Orgânica deste Tribunal e também da Resolução TC nº 14/2014, a autoridade responsável pela transferência dos recursos deveria ter instaurado uma tomada de contas especial.” Voto do Relator – Item 2.2.c).

2. Quanto a Doação financeira ao Serra Talhada Futebol Clube:

Com fundamento na Lei Municipal 1.293/11, a Prefeitura de Serra Talhada realizou quatro repasses no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) cada ao Serra Talhada Futebol Clube, também sem atender as formalidades legais aplicadas ao caso, conforme concluiu o douto relator do Processo na Corte de Contas Estadual:

“(…) Contudo, apesar de entender possível o apoio financeiro a clubes de futebol, entendo que não restaram atendidas algumas exigências



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

fundamentais, como a definição de critérios objetivos de concessão, já que são 3 times de futebol no município, e apenas um foi contemplado com repasses; a formalização do convênio, ou instrumento congênere em que fiquem estabelecidos, dentre outros requisitos, o plano de aplicação de recursos e, sobretudo, a prestação de contas desses valores. A própria lei municipal juntada pela defesa, Lei nº 1192/2007 (fls. 688), prevê no art. 2º: “Os critérios ficarão estabelecidos em convênio, especialmente quanto à forma de pagamento, valor e prestação de contas.”

Dessa forma, caberia ao gestor ter adotado instrumento e estabelecido deveres ao clube beneficiado, uma vez que é de sua alçada a fiscalização do uso ou gestão de quaisquer recursos de origem pública. Assim, além da determinação para que, nos futuros repasses financeiros a clube de futebol, sejam observadas as formalidades previstas na legislação de regência, entendo que a não adoção de rigor procedimental para realização dos repasses financeiros analisados nesta prestação de contas enseja a aplicação de multa ao Sr. Luciano Duque de Godoy Sousa no valor de R\$ 8.007,50, correspondente a 10% (percentual mínimo) do valor-limite disposto no caput do artigo 73 da Lei Orgânica nº 12.600/2004, atualizado até o mês de junho/2018, com fulcro no seu inciso III.”

O relatório de auditoria e a decisão final do processo, demonstraram o pagamento de juros e multas de consignados dos servidores pagos com atraso à entidade consignante, no mês de dezembro de 2013, sem justificativa. Tal fato levou a condenação do réu ao ressarcimento ao erário da quantia paga, totalizando o valor de R\$ 33.803,20 (trinta e três mil, oitocentos e três reais e vinte centavos). Entendo que a medida imposta pela Corte de Contas é sansão suficiente, vez que não reiteração do réu da prática em comento e que, apesar de não haver juntado documentação probatória, a situação se deu por razões alheias a vontade do réu, sendo portanto desproporcional e desarrazoada buscar a imposição de outras sansões previstas na LIA por este fato.

VIII – DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1. Ausência de prestação de Contas da OSCIP

A OSCIP FUNBRAESP fora contratada para promover oficinas de integração da população do município de Serra Talhada no processo de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

No entanto, conforme constatado pelo relatório de auditoria, as oficinas contaram apenas com a presença de servidores da edilidade, bem como não fora juntada qualquer prestação de contas por parte da Fundação ou da Prefeitura.

É cediço que a contratação de OSCIP poderá ser alcançada pelas exceções da necessidade de licitar previstas no art. 24, da Lei 8.666/93. No entanto, a Lei 9.790/99, que dispõe sobre as OSCIP e institui o Termo de Parceria, regulamenta o processo que precede a contratação dessas organizações, o que não afasta a obrigação de prestar contas ao ente público, aliás, no caso em análise, verifica-se que o réu optou pela celebração



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

de convênio, instrumento regulamentado pela IN STN nº 01/97, que impõe termos mais severos à OSCIP quanto ao dever de prestar contas. Além disso, tal obrigação consta inclusive do Convênio firmado entre a OSCIP e a edilidade, conforme a Cláusula Quarta, que define as responsabilidades das partes:

"CLÁUSULA QUARTA – RESPONSABILIDADE DAS PARTES:

(...)

II) Constitui responsabilidade da CONVENIADA:

a) Prestar contas mensalmente, antes da liberação das parcelas seguintes dos valores já recebidos e aplicados, bem como no prazo de 90 dias após a liberação da última parcela dos recursos;

(...)"

A despeito da clara necessidade de prestação de contas, em nenhum momento fora juntado aos autos do processo TC nº 1450059-0, analisado pela corte de contas, qualquer Nota Fiscal, Comprovante de Pagamento, ou simples relatório orçamentário formulado pela Fundação. A documentação probatória acostada aos autos se resumiu a cópias das Leis produzidas, imagens das reuniões e de propagandas.

Apesar da ausência de prestação de contas, o réu manteve o plano de pagamentos à Fundação, ignorando seu dever de ofício de rescindir o convênio por descumprimento da responsabilidade da conveniada ou de instaurar a tomada de contas especial devida.

É pacífico o entendimento que cabe ao gestor o ônus de provar a fiel, boa e regular aplicação dos recursos públicos.

É que, conforme determina o parágrafo único, do art. 70, da CF: *"Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária"*.

Neste sentido:

Ementa: REMESSA OFICIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. INSTITUIÇÃO ESTADUAL DE SAÚDE. REPASSE DE RECURSOS PROVENIENTE DO SUS. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES. RESPONSABILIDADE DO ORDENADOR DE DESPESAS. FUNÇÃO NÃO EXERCIDA PELO AUTOR. JULGADO PROVENIENTE DO TCU. SENTENÇA MANTIDA. 1. "Em direito financeiro, a responsabilidade pelas infrações à regular aplicação dos recursos públicos é do ordenador de despesas, ao qual cabe demonstrar a regularidade de sua atuação administrativa (Carta Magna , art. 70 , parágrafo único ; Lei 8.443 /92, arts. 1º , I ; 5º , VII e 19), ..."(AC 0011031-98.2000.4.01.3800/MG, JUIZ FEDERAL LEÃO APARECIDO ALVES (CONV.), SEXTA TURMA, DJ p.123 de 12/02/2007). 2. Conquanto o autor tenha exercido a função de Diretor-Clínic da instituição, acumulando realmente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

diversas e importantes responsabilidades técnico-médicas, à luz da documentação acostada aos autos, corroborada pelo julgado do Tribunal de Contas de União (acórdão 3.731/2010, da Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União), demonstrado está que ele não exerceu, de fato, a função de ordenador de despesas, não podendo, por conseguinte, ser responsável pelas irregularidades apuradas - em prejuízo, contudo, do pagamento da multa que lhe foi aplicada por ter, mesmo que indiretamente, colaborado com a realização das aludidas despesas. 4. Remessa oficial a que se nega provimento. (TRF-1 - REMESSA EX OFFICIO REO 1029620114014001 PI 0000102-96.2011.4.01.4001) - grifo nosso.

Ao deixar de promover as diligências para a comprovação das despesas e ignorar a prestação de contas dos recursos repassados à OSCIP, o réu cometeu ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, II e VI, da Lei 8.429/92.

2. Doação irregular de verbas ao Serra Talhada Futebol Clube

Dispõe a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, em seu art. 10, inciso III:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades, mencionadas no art. 1º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;”

Busca-se assim garantir que ao promover doações, o gestor não o fara de forma indiscriminada, deverá observar os termos que a lei impuser, definindo critérios objetivos e as entidades que poderão ser beneficiadas com a doação.

No caso em análise, houve o repasse de R\$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais), em quatro parcelas de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), da Prefeitura Municipal de Serra Talhada ao Serra Talhada Futebol Clube, baseado na Lei Municipal 1.293/11, que modifica a Lei 1.192/07 e autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder anualmente uma verba em favor do Serra Talhada Futebol Clube, Serrano Futebol Clube e Ferroviário Esporte Clube de Serra Talhada, sob critérios *“que ficarão estabelecidos em convênio, especialmente quanto a forma de pagamento, valor e prestação de contas”*.

Compulsando os autos, verifica-se que as formalidades legalmente impostas não foram observadas pelo réu, uma vez que não juntou cópia do convênio que estabelecesse critérios objetivos para a seleção do Clube a ser beneficiado, plano de aplicação dos recursos ou ainda a prestação de contas dos valores repassados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

Ressalte-se que o possível argumento da finalidade social da doação não tem o condão de convalidar o ato ilegal do réu, haja vista que a doação fora realizada indiscriminadamente, sem qualquer critério objetivo estabelecido em lei ou convênio.

É certo que o instituto da doação é ato discricionário da Administração Pública, no entanto, não se pode olvidar que até mesmo os atos discricionários devem obediência ao princípio da legalidade e são também alcançados pela máxima de que “à Administração só lhe é permitido fazer o que a lei autoriza”, sob pena de cometer desvio de poder ou de finalidade, conforme preleciona Hely Lopes Meirelles, em sua obra “*Direito Administrativo Brasileiro*”: “*Se o administrador se desviar desse roteiro, praticando ato que, embora seja discricionário, busque outro objetivo, incidirá em ilegalidade, por desvio de poder ou de finalidade [...].*”

Patente portanto o desvio de finalidade, uma vez que desrespeitado o princípio da impessoalidade. É que, existindo no município três Clubes de Futebol, apenas um foi beneficiário do fomento promovido pela edilidade, não havendo nenhum critério objetivo, regulamento, lei ou outro ato normativo que revestisse de legalidade a escolha do réu em beneficiar apenas um dos times existentes. Afastando assim o argumento de fomento ao desporto no município, visto que os outros times, igualmente mencionados nas leis autorizadas da benesse, nada receberam.

Ao deixar de observar as formalidades legais devidas, repassando verbas a título de doação de forma indiscriminada, o réu cometeu ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, III, da Lei 8.429/92.

Por todo exposto, verifica-se que há **dolo** nas condutas, pois o responsável **decidiu por sua própria conta, sem apresentar justificativas legais, ignorar a prestação de contas devida pela FUNBRAESP e realizar doação de forma indiscriminada e sem observância das formalidades legais.**

É responsável pela conduta ímproba Sr. LUCIANO DUQUE DE GODOY SOUSA (prefeito), verifica-se que a responsabilidade recai sobre o réu, em todas as irregularidades apontadas, por ser este o ordenador de despesas do município, e como tal, caberia a ele o dever de zelo para com a coisa pública. E como as irregularidades apontadas saltam aos olhos, seria fácil a determinação de suas correções.

É que, conforme determina o parágrafo único, do art. 70, da CF: “*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária*”.

Neste sentido:

Ementa: REMESSA OFICIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. INSTITUIÇÃO ESTADUAL DE SAÚDE. REPASSE DE RECURSOS PROVENIENTE DO SUS. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES. RESPONSABILIDADE DO ORDENADOR DE DESPESAS. FUNÇÃO NÃO EXERCIDA PELO AUTOR.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

JULGADO PROVENIENTE DO TCU. SENTENÇA MANTIDA. 1. "Em direito financeiro, a responsabilidade pelas infrações à regular aplicação dos recursos públicos é do ordenador de despesas, ao qual cabe demonstrar a regularidade de sua atuação administrativa (Carta Magna , art. 70 , parágrafo único ; Lei 8.443 /92, arts. 1º , I ; 5º , VII e 19), ..." (AC 0011031-98.2000.4.01.3800/MG, JUIZ FEDERAL LEÃO APARECIDO ALVES (CONV.), SEXTA TURMA, DJ p.123 de 12/02/2007). 2. Conquanto o autor tenha exercido a função de Diretor-Clínic da instituição, acumulando realmente diversas e importantes responsabilidades técnico-médicas, à luz da documentação acostada aos autos, corroborada pelo julgado do Tribunal de Contas de União (acórdão 3.731/2010, da Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União), demonstrado está que ele não exerceu, de fato, a função de ordenador de despesas, não podendo, por conseguinte, ser responsável pelas irregularidades apuradas - em prejuízo, contudo, do pagamento da multa que lhe foi aplicada por ter, mesmo que indiretamente, colaborado com a realização das aludidas despesas. 4. Remessa oficial a que se nega provimento. (TRF-1 - REMESSA EX OFFICIO REO 1029620114014001 PI 0000102-96.2011.4.01.4001) - grifo nosso.

Assim, deve ser aplicada ao réu as sanções previstas no art. 12, incisos II e III da multicitada Lei de Improbidade Administrativa.

IX – DO PEDIDO:

Dessa forma, requer a Vossa Excelência o seguinte:

- a)** a notificação do requerido para oferecer resposta por escrito, nos termos do §7º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992;
- b)** a notificação do município de Serra Talhada/PE, a fim de se pronunciar sobre a lide, em obediência ao §3º do art. 6º da Lei nº 4.717/1965 c/c §3º do art. 17 da Lei nº 8.429/92;
- c)** a citação do requerido para contestar a ação no prazo legal, sob pena de confissão e revelia;
- d)** a citação do Município de Serra Talhada/PE, para integrar a lide na qualidade de litisconsorte, nos termos do art. 17, da Lei nº 8.429/1992;
- e)** a procedência dos pedidos, com a condenação do réu pelos atos de improbidade, previstos no art. 10, III, e no art. 11, II e VI, da Lei 8.429/92, (LIA - Lei de Improbidade Administrativa), sendo-lhes aplicada as penas do art. 12, II e III da LIA;
- f)** condene o requerido ao pagamento das custas processuais e demais consectários legais lançados por sua sucumbência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SERRA TALHADA-PE

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente prova pericial, juntada posterior de documentos, prova testemunhal, oitiva da parte demandada, e tudo o mais que se fizer necessário à instrução do feito, sendo de logo requerido.

Dá-se a causa o valor de **R\$ R\$ 1.000,00** (hum mil reais), para fins fiscais.

N. Termos,

P. Deferimento.

Serra Talhada (PE), 04 de fevereiro de 2020.

Vandeci Sousa Leite
Promotor de Justiça