

AO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS.

Procedimento nº 201200477295

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, apresentado por seu Procurador FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO, e o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo procurador da República HELIO TELHO CORRÊA FILHO, vem, com fundamento nos artigos 11, § 1º, 23, parágrafo único, 24, § 6º, § 7º, II, § 8º, 25, 101, 104, § 2º, 105 e 107 da RESOLUÇÃO Nº 009/02 (Regimento Interno do Conselho Superior do Ministério Público), opor

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da Promoção de Arquivamento do Inquérito Civil nº 020/2013, para determinar o arquivamento de representação formulada pelo Ministério Público de Contas, pelas razões que se seguem.

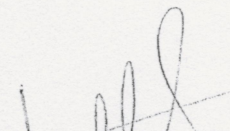
I - DOS FATOS

1. Reporta-se integralmente à Promoção de Arquivamento do Inquérito Civil nº 020 /2013, constante aos folios 647/665, como relato dos fatos.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Recebi dia 18/09/2014

19 de 17 f/15-



2. 17 (dezessete) anos depois de a sociedade goiana tomar ciência, por meio de trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de 1997, de que o TCE-GO era reduto do mais condenável patrimonialismo e 05 (cinco) anos após ressurgimento dessa matéria na imprensa local (doc. 01), o Ministério Público do Estado de Goiás arquiva uma série de representações do Ministério Público de Contas¹, sob a alegação, basicamente, de que houve, agora, em 2013, a exoneração das pessoas representadas e que *“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”* (folha 17 da promoção de arquivamento do ICP nº 20/2013).

3. A promoção de arquivamento do Inquérito nº 020/2013 que ora se questiona será impugnada por meio da desconstrução — frontal ou lateralmente — dos entendimentos externados pela titular da 89ª Promotoria de Justiça, consistentes nas afirmações de que (1) a *“anterioridade da nomeação relativamente ao ingresso da autoridade no cargo”* justifica a permanência dos representados; (2) *“A violação à juridicidade foi cessada pela manifestação pessoal dos investigados. Dessa forma, com o ato de acatamento das recomendações e os consequentes pedidos de exonerações extinguiu-se o iter doloso”*; (3) *“Em razão do efetivo exercício das funções pelos investigados, não houve perda material para o erário”*; (4) *“O juízo de ponderação quanto às sanções é permitido pelo princípio da proporcionalidade”*.

4. Com relação ao *“princípio da anterioridade”* aplicado a Priscilla Norgann de Sousa Rocha, Tatiane Alves de S. C. Ferreira, Renata Machado de A. F. M. Campos Ferreira, Tarsys Costa de Araújo Trindade e Elídia Célia Santillo Gomes:

4.1. PRISCILLA NORGANN DE SOUSA ROCHA foi exonerada do cargo em comissão Inspetor de Empresas Econômicas em 03 de março de 2006

¹ As representações se deram de forma fracionada ante a dificuldade de obtenção de informações, como se pode verificar.

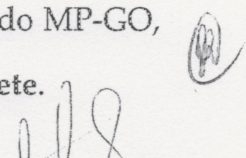
(fls. 9 da Promoção de Arquivamento); não obstante isso, ela continua no cargo em comissão — que é de fiscalização (???), e não de direção, assessoria ou chefia, como prescreve o inciso V do artigo 37 da CF/88, nem possui suas funções descritas em lei ou em qualquer outro ato normativo — e cedida à SANEAGO (doc. 2, Despacho nº 178, de 1º de abril de 2013, prolatado no Processo TCE-GO nº 201300047000649).

4.1.1. Com a devida vênia, após sua exoneração, em 2006, do cargo citado e posterior — sabe-se lá como — retorno a este, descabe falar em princípio da anterioridade, notadamente porque em 2006 o então Presidente Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota a exonerou do cargo por ser sua nora.

4.1.2. Fosse isso pouco — relembrando a parte final do artigo 30 da Lei nº 15.122, de 04 de fevereiro de 2005 (PCS), transcrita às fls. 4 da Promoção de Arquivamento —, o PCS proibiu, expressamente, “o acréscimo quantitativo e a inclusão de outros servidores”; logo, com sua exoneração, em 2006, de cargo em comissão do Quadro Suplementar (Anexo VII da Lei nº 15.122/05), não poderia ela ter sido, administrativamente, “retornada” ou reintegrada nesse cargo.

4.1.3. Por fim, a **cessão de Priscilla Norgann**, ocupante exclusivamente de cargo em comissão no TCE-GO à SANEAGO (doc. 02), demonstra — além da **ausência de respaldo constitucional dessa cessão** — o **desvirtuamento da natureza desses cargos**, que pressupõem relação de confiança com a autoridade nomeante, bem assim a **chapada desnecessidade de seu provimento**.

4.2. Em virtude da superveniente aposentadoria do Conselheiro Milton Alves Ferreira (doc. 03), TATIANE ALVES DE S. C. FERREIRA, ocupante do cargo em comissão Inspetor Fiscal da Despesa Pública, e RENATA MACHADO DE A. F. M. CAMPOS FERREIRA, cargo em comissão Inspetor de Empresas Econômicas, ambas noras do Conselheiro Milton Alves Ferreira, descabe falar-se, agora, em persistência do nepotismo, embora seja necessária atuação do MP-GO, para obstar a **manutenção de cunhadas comissionadas no mesmo gabinete**.



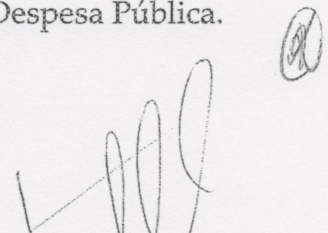
4.2.1. A propósito da questão dos servidores lotados no Gabinete Conselheiro Milton Alves Ferreira, o MPC encaminhou à 89ª Promotoria o Ofício nº 044/GABPFSC, de 07 de junho de 2013 (doc. 04), informando a relação de pessoal lotado no Gabinete desse Conselheiro, bem assim que 02 (dois) servidores efetivos poderiam prestar informações sobre a falta de assiduidade — talvez, servidores fantasmas — dessas servidoras e de outros. No entanto, até onde se saiba, nenhuma providência foi adotada no âmbito do MP-GO.

4.2.2. Com o devido respeito a pensamento contrário, a falta de ação do MP-GO para investigar, embora lhe tenham sido dadas informações necessárias para tal, não poderia resultar na afirmação de que se *“Extrai 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, ao menos não foram apresentados elementos que contrariem essa assertiva”* (fls. 12 da Promoção de Arquivamento).

4.2.3. Certo. Dadas as informações necessárias à confirmação dos indícios de irregularidades, descabe afirmação de inocorrência de ilegalidade lastreada em mera suposição de correto funcionamento, sem que as impreteríveis investigações sejam realizadas.

4.3. No pertinente a TARSYS COSTA DE ARAÚJO TRINDADE, ocupante do cargo em comissão Assessor II, descabe sua manutenção no Gabinete de seu cônjuge, por **violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade**.

4.4. No que se refere a ELÍDIA CÉLIA SANTILLO GOMES, **ocupante do cargo em comissão, desde 02 de maio de 2005**, Assessor de Assuntos Contábeis, Financeiros, Jurídicos e Orçamentários, esta é, **segundo informações, irmã de VIRGÍNIO SANTILLO NETO** (inexiste esta informação nos autos), que ingressou, em 2002, no cargo em comissão Inspetor Fiscal da Despesa Pública.



4.4.1. No caso de ELÍDIA CÉLIA SANTILLO GOMES, profissional da área de saúde, há desrespeito ao parágrafo único do artigo 20 da Lei nº 10.460/88², bem assim desvio de função, já que ela está lotada e presta serviços no Serviço de Qualidade de Vida (em outras palavras, serviço médico), apesar de ocupar o cargo em comissão Assessor de Assuntos Contábeis, Financeiros, Jurídicos e Orçamentários.

4.4.2. Fosse isso pouco, há nepotismo, porquanto VIRGÍNIO SANTILLO NETO, segundo informações obtidas no âmbito da Corte de Contas, seu irmão, ocupa o cargo em comissão Inspetor Fiscal da Despesa Pública desde 2002, sem que este também titularize qualquer cargo efetivo na Corte de Contas.

4.4.3. Além disso, há desrespeito ao disposto no parágrafo único do artigo 30 da Lei nº 15.122, de 04 de fevereiro de 2005, que proibiu, expressamente, “o acréscimo quantitativo e a inclusão de outros servidores” no Quadro Suplementar do TCE-GO (transcrita às fls. 4 da Promoção de Arquivamento) –, porquanto ela assumiu o cargo em comissão Assessor de Assuntos Contábeis, Financeiros, Jurídicos e Orçamentários a partir de 02 de maio de 2005.

5. A respeito desse ingresso a destempo, o ingresso em cargos em comissão do TCE-GO dos representados HENRIQUE ARGEU DE BRITO FROES (fls. 6), ELÍDIA CÉLIA SANTILLO GOMES (fls. 7), ILANA FROES FERREIRA (fls. 7) e ODAILTON ALVES FERREIRA FILHO (fls. 7) viola o final do disposto no parágrafo único do artigo 30 da Lei nº 15.122, de 04 de fevereiro de 2005, que proibiu, expressamente, “o acréscimo quantitativo e a inclusão de outros servidores” no Quadro Suplementar do TCE-GO (anexo VII da Lei nº 15.122/2005), pois as respectivas admissões ocorreram posteriormente à vigência dessa Lei.

² Art. 20 - A nomeação para os cargos de que trata o item II do art. 16 deste Estatuto recairá, preferencialmente, em funcionário público. Parágrafo único - A nomeação a que se refere este artigo dependerá sempre de habilitação compatível com a necessária ao desempenho das atribuições inerentes ao cargo.

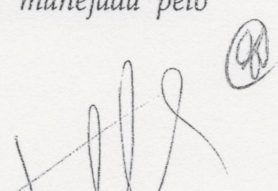
6. No que toca à afirmação da titular da 89ª Promotoria de Justiça de que *“A violação à juridicidade foi cessada pela manifestação pessoal dos investigados. Dessa forma, com o ato de acatamento das recomendações e os consequentes pedidos de exonerações extinguiu-se o iter doloso”*, o encerramento da relação jurídica estatutária viciada não tem o condão de apagar a irregularidade havida; quando muito poderá resultar na diminuição das sanções a serem aplicadas pelo magistrado julgador (não pelo promotor de justiça), mas jamais obstaculizará, configurada a improbidade administrativa material, a propositura da ação de improbidade, eis que esta é indisponível pelo Ministério Público.

6.1. Apesar de *“Aos investigados era (ser) perfeitamente perceptível que as nomeações violavam princípios constitucionais”* (fls. 12 da Promoção de Arquivamento), a titular da promotoria entendeu não subsistirem elementos que apontem para a necessidade de providências judiciais, porquanto *“o afastamento dos investigados do quadro da Corte de Contas fez cessar a lesão aos princípios constitucionais”* (fls. 13).

6.2. Em suporte a esse entendimento, afirma a titular da 89ª Promotoria de Justiça que a conduta apurada nestes autos deve ser avaliada sob o comando do princípio da proporcionalidade e da teoria da improbidade formal; para tanto, transcreve prestigiada doutrina de Emerson Garcia, retirada das páginas 99 e ss. da 4ª edição da obra intitulada *“Improbidade Administrativa”*, publicada pela editora RT.

6.3. Transcreve-se agora — com destaques, porém, diversos dos dados na promoção de arquivamento ora questionada — trechos da doutrina acima citada:

“Verificado que a aplicação da Lei nº 8.429/92 é despropositada à preservação da probidade administrativa, a qual não fora sequer ameaçada pela conduta do agente, não deve ela ser manejada pelo operador do direito”.

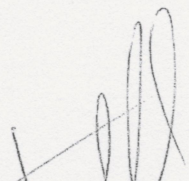


“À improbidade formal deve estar associada a improbidade material, a qual não restará configurada quando a distorção comportamental do agente importar em lesão ou enriquecimento de ínfimo ou de nenhum valor; bem como quando a inobservância dos princípios administrativos, além daqueles elementos, importar em erro de direito escusável ou não assumir contornos aptos a comprometer a consecução do bem comum (art. 3º, IV, da CR/88)”.

6.4. Ora, a lição acima confrontada com o descrito na promoção de arquivamento permite concluir que houve sim improbidade administrativa material, porquanto a própria promotora afirma terem sido “Comprovados os vínculos de parentesco dos servidores comissionados com Conselheiros e identifica a lesão ao arcabouço jurídico do combate ao nepotismo” (fls. 11) e que “Aos investigados era perfeitamente perceptível que as suas nomeações violavam princípios constitucionais e a Súmula Vinculante nº 13 do STF” (fls. 12).

6.5. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, “Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas ao específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada” (in Curso de direito administrativo, 16. ed. São Paulo, Malheiros, 2003, p. 818).

6.6. Por conseguinte, entender que “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”, é esvaziar por completo a normatividade ínsita aos princípios constitucionais (impessoalidade, isonomia,



moralidade e eficiência³), notadamente porque “Aos investigados era perfeitamente perceptível que as suas nomeações violavam princípios constitucionais” (fls. 12).

6.7. Com todo respeito devido e merecido pela titular da 89ª Promotoria de Justiça, a prática de atos irregulares (no caso, de improbidade administrativa)

³ A propósito, calha transcrever parte do Voto do Ministro Carlos Ayres Britto, na ADC 12, sobre os princípios constitucionais que vedam a prática do nepotismo: “I – o da impessoalidade, consistente no descarte do personalismo. Na proibição do marketing pessoal ou da auto-promoção com os cargos, as funções, os empregos, os feitos, as obras, os serviços e campanhas de natureza pública. Na absoluta separação entre o público e o privado, ou entre a Administração e o administrador, segundo a republicana metáfora de que ‘não se pode fazer cortesia com chapéu alheio’. Conceitos que se contrapõem à multissecular cultura do patrimonialismo e que se vulnerabilizam, não há negar, com a prática do chamado ‘nepotismo’. Traduzido este no mais renitente vezo da nomeação ou da designação de parentes não-concursados para trabalhar, comissionadamente ou em função de confiança, debaixo da aba familiar dos seus próprios nomeantes. Seja ostensivamente, seja pela fórmula enrustida do ‘cruzamento’ (situação em que uma autoridade recruta o parente de um colega para ocupar cargo ou função de confiança, em troca do mesmo favor);

II – o princípio da eficiência, a postular o recrutamento de mão-de-obra qualificada para as atividades públicas, sobretudo em termos de capacitação técnica, vocação para as atividades estatais, disposição para fazer do trabalho um fiel compromisso com a assiduidade e uma constante oportunidade de manifestação de espírito gregário, real compreensão de que servidor público é, em verdade, servidor do público. Também estes conceitos passam a experimentar bem mais difícil possibilidade de transporte para o mundo das realidades empíricas, se praticadas num ambiente de projeção do doméstico na intimidade das repartições estatais, a começar pela óbvia razão de que já não se tem a necessária isenção, em regra, quando se vai avaliar a capacitação profissional de um parente ou familiar. Quando se vai cobrar assiduidade e pontualidade no comparecimento ao trabalho. Mais ainda, quando se é preciso punir exemplarmente o servidor faltoso (como castigar na devida medida um pai, a própria mãe, um filho, um(a) esposo(a) ou companheiro(a), um(a) sobrinho(a), enfim, com quem eventualmente se trabalha em posição hierárquica superior?). E como impedir que os colegas não-parentes ou não-familiares se sintam em posição de menos obsequioso tratamento funcional? Em suma, como desconhecer que a sobrevivência de uma enfermidade mais séria, um trauma psico-físico ou um trauma existencial de membros de uma mesma família tenda a repercutir negativamente na rotina de um trabalho que é comum a todos? O que já significa a paroquial fusão do ambiente caseiro com o espaço público. Pra não dizer a confusão mesma entre tomar posse nos cargos e tomar posse dos cargos, na contra-mão do insuperável conceito de que ‘administrar não é atividade de quem é senhor de coisa própria, mas gestor de coisa alheia’ (Rui Cirne Lima);

III – O princípio da igualdade, por último, pois o mais facilitado acesso de parentes e familiares aos cargos em comissão e funções de confiança traz consigo os exteriores sinais de uma prevalência do critério doméstico sobre os parâmetros da capacitação profissional (mesmo que não seja sempre assim). Isto sem mencionar o fato de que essa cultura da prevalente arregimentação de mão-de-obra familiar ou parenteral costuma carrear para os núcleos domésticos assim favorecidos uma super-afetação de renda, poder político e prestígio social.

37. É certo que todas essas práticas também podem resvalar, com maior facilidade, para a zona proibida da imoralidade administrativa (a moralidade administrativa, como se sabe, é outro dos explícitos princípios do art. 37 da CF). Mas entendo que esse descambar para o ilícito moral já é quase sempre uma consequência da deliberada inobservância dos três outros princípios citados. Por isso que deixo de atribuir a ele, em tema de nepotismo, a mesma importância que enxergo nos encarecidos princípios da impessoalidade, da eficiência e da igualdade” (fls. 34/37 do voto constante do endereço eletrônico <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>).

constituem, no linguajar de Hegel⁴, a negação do direito, sendo a sanção a negação da negação, isto é, a afirmação do direito.

6.8. A afirmação do direito, em caso de seu descumprimento, se dá com aplicação da sanção, momento de afirmação da validade das normas jurídicas⁵, normas jurídicas que são compostas de preceitos primário (*preceptum iuris*) e secundário (*sanctio iuris*).

6.9. A sanção jurídica representa a reprovação axiológica popular — estabelecida por meio de seus legítimos representantes eleitos — a determinadas condutas, condutas essas que se querem evitadas por meio de aplicação de sanção que detém — como bem explicitado no artigo 59 do Código Penal — finalidade retributiva e preventiva.

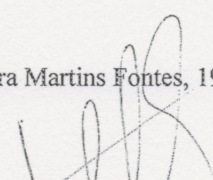
6.10. Ao reconhecer a ocorrência de prática de violação à norma contida no preceito primário, descabe entender-se inaplicável o preceito secundário, sob pena de se esvaziar todo conteúdo normativo jurídico e desrespeitando a vontade do legislador de reprovar a prática de condutas atentatórias ao direito (no caso, à lei de improbidade administrativa) e prevenir que condutas irregulares novamente ocorram, pelos mesmos ou por outros atores.

6.11. Com efeito, ao arquivar o ICP nº 20/2013, passa-se mensagem ao povo em geral, por maior que seja o ataque aos princípios constitucionais da Administração Pública, que basta encerrar-se a violação que nenhuma irregularidade será castigada.

6.12. Com a devida vênia, embora de constitucionalidade duvidosa, isso até pode ser uma opção do legislador — como ocorre, *v.g.*, no caso das Leis nºs 9.249/95 (art. 34); 11.941/2009 (art. 69) —, mas não o é, neste caso, para o Membro do Ministério Público.

⁴ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *in* Princípios da Filosofia do Direito, § 97. Editora Martins Fontes, 1997.

⁵ Günther Jakobs, *in* Tratado de Direito Penal, n. 5. Editora Del Rey, 2009.



6.13. Houvesse entendido pela inexistência de ato de improbidade (violação a princípios constitucionais e culpabilidade dos agentes), certamente o arquivamento seria o posicionamento correto, porém não o é, quando reconhecida a prática de atos de improbidade, por uma alegada suposta injustiça da sanção em abstrato estipulada pelo legislador.

6.14. Havendo prática de ato de improbidade, a aplicação de sanção se impõe, observado, por evidente, a necessária proporcionalidade de sua aplicação; nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO DE PARENTES PARA OCUPAR CARGOS EM COMISSÃO ANTES DA EDIÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 13/STF. DESCUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL. DOLO GENÉRICO CONFIGURADO. ART. 12 DA LEI N. 8.429/1993. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Nos termos da jurisprudência do STJ, a prática de nepotismo configura grave ofensa aos princípios da administração pública, em especial aos princípios da moralidade e da isonomia, enquadrando-se, dessa maneira, no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

2. A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão, ainda que ocorrida antes da publicação da Súmula vinculante 13, constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/92, sendo despicienda a existência de regra explícita de qualquer natureza acerca da proibição.

3. ‘A revisão das sanções cominadas pela instância ordinária, em regra, é inviável, ante o óbice da já citada Súmula 7/STJ, salvo se verificada a inobservância aos limites estabelecidos no art. 12 da Lei 8.429/1992, ou se na leitura do acórdão recorrido transparecer falta de proporcionalidade e razoabilidade.’ (REsp 1130318/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/04/2010, DJe 27/04/2011).

4. Assim, inexistindo dano ao erário ou enriquecimento ilícito, razoável a fixação da multa civil em cinco vezes o valor da última remuneração percebida.

Agravo regimental parcialmente provido” (com destaque acrescido, AgRg no REsp 1386255 PB

①

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL
2013/0172703-3, DJe 02/05/2014).

6.15. Com base nesse precedente do STJ, ante mais uma série de casos de nepotismo no TCE-GO, houve sim — diversamente do entendimento consubstanciado na Promoção de Arquivamento do IC nº 53/13 — GRAVE violação aos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente os da impessoalidade, da igualdade, da eficiência e da moralidade.

6.16. Na linha também é a jurisprudência pátria, *in verbis*:

“...10. A vedação ao nepotismo, explicitado na Sumula Vinculante nº 13, tal como orienta o STF, decorre da própria Constituição, dispensando a edição de lei formal. A contratação de parentes e apadrinhados políticos malversa, a um só tempo, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o da eficiência, o da moralidade, o da legalidade e o da impessoalidade, e configura ato de improbidade administrativa...” (TRF 2, APELRE 200550010009558, Rel. Desembargadora Federal Nizete Lobato Carmo, 6ª Turma especializada, E-DJF2R - Data::12/07/2013, unânime).

6.17. A propósito, frise-se bem: mais uma série de casos de nepotismo no TCE-GO. Isso é informação relevante.

6.18. Com efeito, um dos mais respeitados antropólogos do século XX, Clifford Geertz⁶, afirmou, criticando, que o direito realiza uma simplificação dos fatos, a sua redução às capacidades genéricas dos guardiões da lei.

6.19. Na tentativa de mitigar os deletérios efeitos dessa situação mencionada por Geertz e evitar a construção de uma imagem de que se trata de situação singular, única, no TCE-GO, faz-se um breve apanhado da impertigada cultura patrimonialista — aqui circunscrita à questão de pessoal do TCE-GO —, que de há muito já deveria ter sido esvurmada da Administração Pública.

⁶ *In Saber local*, editora Vozes, 8ª edição, 2006, pp. 258 e ss.: “seja lá o que for que o direito busque, certamente não é a estória real e completa”.

6.20. Exclusivamente sobre a prática de nepotismo no âmbito do TCE-GO e até onde se saiba, a Titular da 89ª Promotoria de Justiça conduz, além deste IC 21/13, ao menos mais 04 Inquéritos Cíveis (ICs 21, 22, 23 e 53, todos de 2013) originados de representação do ora recorrente (nesses, não se incluem vários ofícios do MPC que noticiam a ocorrência de outros casos de nepotismo no âmbito do TCE-GO, bem assim outras irregularidades ocorrentes na Corte de Contas); além disso, há também os Procedimentos nº 201200149292, 201300505543 e 201300196347, que ora sofrem recurso do MPC ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) contra despachos de arquivamento; ainda, em razão do nepotismo detectado, o Procurador-Geral de Justiça intentou reclamação no Supremo Tribunal Federal, conforme divulgado na página eletrônica do próprio MP-GO⁷ (RCL 18116).

6.21. Então, fácil é ver que se trata de uma plethora de casos de nepotismo no âmbito da Corte de Contas Estadual (vide também docs. 01 e 02), órgão constitucionalmente incumbido de realizar o controle externo da Administração Pública e que não deveria ter mácula alguma, até por ser, em tese, o exemplo, o padrão de referência, para toda Administração.

6.22. Ao fracionar casos de nepotismo na Corte, todos concomitantes, o MP-GO permite a construção de uma história que não é a real, mas uma que pode ser contada conforme o interesse do narrador.

6.23. Todavia, o que se deseja — e acredita-se seja também o anseio da sociedade à qual se deve a existência do Ministério Público e razão de agir — é a verdadeira e integral proteção do interesse público, o fim de uma Administração Pública patrimonialista e a responsabilização dos maus gestores, pois quem arca, ao fim e ao cabo, com o ônus da inoperância e da ineficiência é o povo brasileiro, mais especificamente no caso o cidadão goiano.

⁷ <http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/mp-apresenta-reclamacao-constitucional-ao-stf-contra-casos-de-nepotismo-no-tce-go#.U87FqvldURo>

6.24. Diante desse contexto, descabido é falar-se em razoabilidade e proporcionalidade para deixar de adotar medidas aptas a coarctarem práticas patrimonialistas, quando se sabe que desde sempre o TCE-GO é useiro e vezeiro do vetusto e inaceitável patrimonialismo, aqui materializado na forma de nepotismo (vide docs. 01 e 02).

7. Outro ponto a ser debatido é a afirmação de que *“Em razão do efetivo exercício das funções pelos investigados, não houve perda material para o erário”*.

7.1. *Data maxima venia*, entender que nomeações violadoras dos princípios da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, não acarretam perda material ao erário pelo mero fato de ter havido trabalho é desconsiderar o conteúdo econômico ínsito ao princípio constitucional da eficiência.

7.2. A normatividade do princípio da eficiência, nos casos de condutas violadoras de seu conteúdo jurídico-formal, faz necessariamente inverter o ônus da prova, sob pena de não se poder afirmar que nomeação configuradora de nepotismo viola mencionado princípio.

7.3. Nos autos, inexistente prova, menos ainda prova inequívoca, de um *distinguish* a justificar a nomeação dos representados; nem está individualmente demonstrada uma superior capacitação acadêmico-profissional a “legitimar” tal situação; não restando isso demonstrado, milita a presunção de que nomeação configuradora de nepotismo causa sim prejuízo ao erário, por violação ao princípio da eficiência.

7.4. É certo que, em tese, o trabalho dos parentes por si mesmo já impossibilita a reparação integral da remuneração percebida, porém, nem de longe se pode afirmar inexistir prejuízo ao erário, se essa situação violadora do ordenamento jurídico caracteriza cabal afronta ao princípio constitucional da

eficiência, como já afirmado pelo STF na ADC 12, cujo voto do Ministro Carlos Ayres Britto já foi parcialmente transcrito em nota de rodapé.

8. No referente à afirmação de que “O juízo de ponderação quanto às sanções é permitido pelo princípio da proporcionalidade”, neste ponto, passa-se a se utilizar do que decidido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial nº 892.818-RS, cujo acórdão é um divisor de águas no âmbito da jurisprudência pátria acerca da análise de atos de improbidade administrativa.

8.1. Referido acórdão encontra-se assim ementado:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DISTINÇÃO ENTRE JUÍZO DE IMPROBIDADE DA CONDUTA E JUÍZO DE DOSIMETRIA DA SANÇÃO.

1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública contra o Chefe de Gabinete do Município de Vacaria/RS, por ter utilizado veículo de propriedade municipal e força de trabalho de três membros da Guarda Municipal para transportar utensílios e bens particulares.

2. Não se deve trivializar a Lei da Improbidade Administrativa, seja porque a severidade das punições nela previstas recomenda cautela e equilíbrio na sua aplicação, seja porque os remédios jurídicos para as desconformidades entre o ideal e o real da Administração brasileira não se resumem às sanções impostas ao administrador, tanto mais quando nosso ordenamento atribui ao juiz, pela ferramenta da Ação Civil Pública, amplos e genéricos poderes de editar provimentos mandamentais de regularização do funcionamento das atividades do Estado.

3. A implementação judicial da Lei da Improbidade Administrativa segue uma espécie de silogismo – concretizado em dois momentos, distintos e consecutivos, da sentença ou acórdão – que deságua no dispositivo final de condenação: o juízo de improbidade da conduta (= premissa maior) e o juízo de dosimetria da sanção (= premissa menor).

4. Para que o defeito de uma conduta seja considerado mera irregularidade administrativa, exige-se valoração nos planos quantitativo e qualitativo, com atenção especial para os bens jurídicos tutelados pela Constituição, pela Lei da Improbidade Administrativa, pela Lei das Licitações, pela Lei da Responsabilidade Fiscal e por outras normas aplicáveis à espécie. Trata-se

de exame que deve ser minucioso, sob pena de transmudar-se a irregularidade administrativa banal ou trivial, noção que legitimamente suaviza a severidade da Lei da Improbidade Administrativa, em senha para a impunidade, business as usual.

5. Nem toda irregularidade administrativa caracteriza improbidade, nem se confunde o administrador inábil com o administrador ímprobo. Contudo, se o juiz, mesmo que implicitamente, declara ou insinua ser ímproba a conduta do agente, ou reconhece violação aos bens e valores protegidos pela Lei da Improbidade Administrativa (= juízo de improbidade da conduta), já não lhe é facultado – sob o influxo do princípio da insignificância, mormente se por "insignificância" se entender somente o impacto monetário direto da conduta nos cofres públicos – evitar o juízo de dosimetria da sanção, pois seria o mesmo que, por inteiro, excluir (e não apenas dosar) as penas legalmente previstas.

6. Iniquidade é tanto punir como improbidade, quando desnecessário (por atipicidade, p. ex.) ou além do necessário (= iniquidade individual), como absolver comportamento social e legalmente reprovado (= iniquidade coletiva), incompatível com o marco constitucional e a legislação que consagram e garantem os princípios estruturantes da boa administração.

7. O juiz, na medida da reprimenda (= juízo de dosimetria da sanção), deve levar em conta a gravidade, ou não, da conduta do agente, sob o manto dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que têm necessária e ampla incidência no campo da Lei da Improbidade Administrativa.

8. Como o seu próprio nomen iuris indica, a Lei 8.429/92 tem na moralidade administrativa o bem jurídico protegido por excelência, valor abstrato e intangível, nem sempre reduzido ou reduzível à moeda corrente.

9. A conduta ímproba não é apenas aquela que causa dano financeiro ao Erário. Se assim fosse, a Lei da Improbidade Administrativa se resumiria ao art. 10, emparedados e esvaziados de sentido, por essa ótica, os arts. 9 e 11. Logo, sobretudo no campo dos princípios administrativos, não há como aplicar a lei com calculadora na mão, tudo expressando, ou querendo expressar, na forma de reais e centavos.

10. A insatisfação dos eminentes julgadores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul com o resultado do juízo de dosimetria da sanção, efetuado pela sentença, levou-os, em momento inoportuno (isto é, após eles mesmos reconhecerem implicitamente a improbidade), a invalidar ou tornar sem efeito o próprio juízo de improbidade da conduta, um equívoco nos planos técnico, lógico e jurídico.

11. A Quinta Turma do STJ, em relação a crime de responsabilidade, já se pronunciou no sentido de que "deve ser afastada a aplicação do princípio da insignificância, não obstante a pequena quantia desviada, diante da própria

condição de Prefeito do réu, de quem se exige um comportamento adequado, isto é, dentro do que a sociedade considera correto, do ponto de vista ético e moral.” (Resp 769317/AL, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ 27/3/2006). Ora, se é assim no campo penal, com maior razão no universo da Lei de Improbidade Administrativa, que tem caráter civil.

12. Recurso Especial provido, somente para restabelecer a multa civil de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), afastadas as sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público, pretendidas originalmente pelo Ministério Público” (destaque acrescido).

8.2. Pela força de seus próprios argumentos, mencionado acórdão se basta, para mostrar a inadequação da promoção de arquivamento.


III – DO PEDIDO

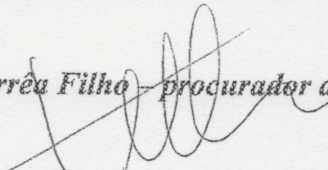
9. Senhores Conselheiros do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Goiás, diante de todo o exposto, solicita-se seja o presente recurso conhecido e provido, a fim de que se deixe de homologar a promoção por arquivamento e se designe outro Membro do Ministério Público, para atuação contra a desbragada corrupção que se mostrou reinante no TCE-GO⁸, órgão de controle de e parâmetro para toda a Administração Pública Estadual.

9.1. Desde já, manifesta-se o MPC pelo direito à sustentação oral, quando do julgamento da presente decisão de arquivamento.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Goiânia, 17 de setembro de 2014.


Fernando dos Santos Carneiro – Procurador do MPC-TCE-GO


Helio Telho Corrêa Filho – procurador da República

⁸ De acordo com a clássica definição de Bobbio, Matteucci e Pasquino, “a corrupção constituiria uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima sobre os negócios públicos, para proveito próprio ou alheio, podendo se dar de três diferentes formas: o suborno – uso de retribuição ilícita para a realização ou omissão de ato de ofício; o nepotismo – concessão de emprego ou favor por vínculo familiar ou por amizade, em detrimento do mérito, e o peculato – desvio ou apropriação da coisa pública para proveito ilegal próprio ou de terceiros” (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 4. ed. Brasília: EdUnB, 1992, in RAMOS, André de Carvalho. O Combate Internacional à Corrupção e a Lei da Improbidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2002).

ⁱ Art. 10 - São atribuições do Conselho:... XIII - relatar e julgar os arquivamentos de inquérito civil, bem como os recursos destes interpostos.

Art. 11. Verificando que os fatos narrados na representação não configuram lesão aos interesses ou direitos referidos no artigo 1º desta Resolução, ou que já foram objeto de investigação, de ação civil pública ou foram, por outra forma, solucionados, o membro do Ministério Público, no prazo máximo de trinta dias, indeferirá o pedido de instauração de inquérito civil, em decisão fundamentada, da qual se dará ciência pessoal ao representante e ao representado. § 1º. Do indeferimento da representação caberá recurso administrativo ao Conselho Superior do Ministério Público, no prazo de dez dias, contado da efetiva cientificação do interessado.

Art. 23. O inquérito civil deverá ser concluído no prazo 90 (noventa) dias, prorrogável pelo mesmo prazo, por decisão fundamentada de seu presidente, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências, do que será cientificado o Conselho Superior do Ministério Público. Parágrafo único. Não se convencendo da justificativa apresentada, o Conselho Superior do Ministério Público comunicará os fatos à Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Art. 24. Esgotadas todas as diligências, caso se convença da inexistência de fundamento para a propositura de ação civil pública, o membro do Ministério Público promoverá, em decisão fundamentada, o arquivamento do inquérito civil ou do procedimento preparatório....§ 6º. 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. § 7º. Deixando o Conselho Superior do Ministério Público de homologar a promoção de arquivamento, adotará uma das seguintes providências:...II – deliberará pelo prosseguimento da investigação, indicando os fundamentos de fato e de direito de sua decisão e adotará as providências relativas à designação, em qualquer hipótese, de outro membro do Ministério Público para atuação. § 8º. A apreciação das promoções de arquivamento ocorrerão em sessão pública do colegiado, ressalvadas as hipóteses de sigilo na forma desta Resolução.

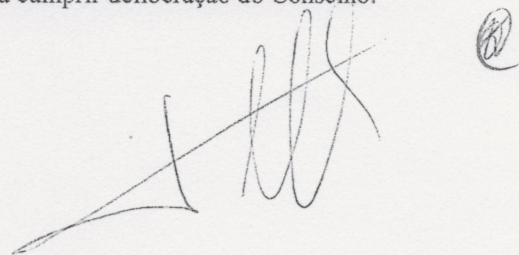
Art. 25. Não oficiará nos autos do inquérito civil, do procedimento preparatório ou da ação civil pública o órgão responsável pela promoção de arquivamento não homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Art. 101 – Está sujeita à homologação do Conselho Superior toda promoção de arquivamento de inquérito civil ou de peças de informação, bem como de indeferimento de representação que contenha peças de informação afetas à defesa de interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais indisponíveis.

Art. 104 - O Conselho reunir-se-á, na sede do Ministério Público, em sessão pública para julgar os arquivamentos de inquéritos civis, peças de informação e expedientes conexos, salvo as hipóteses de sigilo legal... § 2º - Somente será admitida sustentação oral nas promoções de arquivamento se interposto recurso.

Art. 105 – Apregoado o julgamento, será dada a palavra ao interessado ou ao seu representante legalmente constituído, pelo prazo de 10 (dez) minutos. § 1º - Encerrada a sustentação oral, o relator proferirá seu voto.

Art. 107 – Desacolhida a promoção de arquivamento, os autos serão encaminhados ao Procurador-Geral de Justiça a fim de que seja designado outro promotor de justiça para cumprir deliberação do Conselho.

A large, stylized handwritten signature in black ink is written across the bottom right of the page. To its right, there is a small circle containing a handwritten mark, possibly the number '10'.