



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

21^a SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 08/06/2016

PROCESSO TCE-PE N° 1509682-8

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. PEDRO SERAFIM DE SOUZA FILHO, EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE IPOJUCA, CONTRA O ACÓRDÃO TC N° 1851/15 (PROCESSO TC N° 1302010-9)

ADVOGADOS: DR. AMARO ALVES DE SOUZA NETTO - OAB/PE N° 26.082;

DR. MÁRCIO JOSÉ ALVES DE SOUZA - OAB/PE N° 05.786

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL

PRESIDENTE: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

O CONSELHEIRO RANILSON RAMOS PEDIU VISTA DOS AUTOS.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

23^a SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 06/07/2016

PROCESSO TCE-PE N° 1509682-8

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELOS SRS. PEDRO SARAFIM DE SOUZA FILHO, EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE IPOJUCA, AO ACÓRDÃO TC N° 1851/15 (PROCESSO TC N° 1302010-9)

ADVOGADOS: DR. AMARO ALVES DE SOUZA NETTO - OAB/PE N° 26.082;

DR. MÁRCIO JOSÉ ALVES DE SOUZA - OAB/PE N° 05.786

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL

PRESIDENTE: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO RANILSON RAMOS, EM SESSÃO REALIZADA NO DIA 08/06/2016.

O PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL, PEDIU VISTA DO PROCESSO.

MC



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

35ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 05/10/2016

PROCESSO TCE-PE Nº 1509682-8

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. PEDRO SERAFIM DE SOUZA FILHO, EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE IPOJUCA, CONTRA O ACÓRDÃO TC Nº 1851/15 (PROCESSO TC Nº 1302010-9)

ADVOGADOS: DR. AMARO ALVES DE SOUZA NETTO - OAB/PE Nº 26.082;

DR. MÁRCIO JOSÉ ALVES DE SOUZA - OAB/PE Nº 5.786

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL

PRESIDENTE: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO PIMENTEL, EM SESSÃO REALIZADA NO DIA 06/07/2016.

RELATÓRIO

Recurso Ordinário interposto por Pedro Serafim de Souza Filho - Ex-Prefeito do Município de Ipojuca - contra o Acórdão TC nº 1.851/15, que julgou irregulares suas contas e de outros responsáveis, relativas ao exercício de 2012, imputando-lhe o débito no valor de R\$ 258.000,00, solidariamente com Amaro Ricardo Ferreira de Brito - Secretário Adjunto de Educação - Gildânia Jamarri Pinto Barros - Membro da CPL - Iraci Maria Feitosa Nunes - Presidente da CPL - Jorge Henrique Ramos Soares - Coordenador Técnico da Secretaria de Educação - Joselane Eletânia da Silva - Secretária Adjunta da Secretaria de Educação - e Mielly Aparecida Gouveia de Azevedo - Membro da CPL.

Também houve cominações de penalidades pecuniárias aos gestores. No caso do recorrente, a multa foi fixada em R\$ 11.173,47.

Deram causa ao julgado:

- Contratos irregulares entre o Município e os Cartórios de Registro Civil, que foram analisados na Auditoria Especial TC nº 1206082-3;

- Aquisição de kits de alfabetização e de leitura sem licitação;

- Aquisição de mobiliários escolares superfaturados e sem licitação (origem do débito);

- Contratação de atrações artísticas de forma irregular;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Demais irregularidades imputadas pela equipe em seu relatório técnico.

Aventada a possibilidade de responsabilizar o Prefeito pelas irregularidades perpetradas, posto que era de conhecimento desta Corte o ato que delegou aos Secretários Municipais a atribuição para ordenar despesas, a tese levantada foi a "Teoria do Domínio do Fato" através da qual tanto o executor como aquele que se utiliza de outrem como mero instrumento devem responder pelos atos delituosos.

Dessa maneira, o recorrente foi acusado por:

Ausência de documentação na prestação de contas;

Contratação de cargos comissionados em desrespeito à Constituição;

Remuneração de servidores públicos acima do teto constitucional;

Norma que rege o instituto da contratação por excepcional interesse público em desrespeito à Constituição Federal;

Burla ao concurso público;

Omissão no dever de garantir à população um melhor atendimento médico-hospitalar;

Aquisição de kits de alfabetização e de leitura sem licitação;

Aquisição de livros paradidáticos sem licitação;

Aquisição de mobiliário escolar sem licitação;

Contratações de atrações artísticas através de contratos de exclusividade mascarados.

Em suas razões recursais, requereu a modificação do Acórdão TC nº 1.851/15, a fim de que seja excluída sua responsabilidade, e mais, julgadas as contas regulares, ainda que com ressalvas, afastando débito e multa imputada. Para tanto, alegou que:

- Não atuou como ordenador de despesa; não assinou contratos, empenhos, cheques ou ordens de pagamento, não possuindo legitimidade passiva no feito;

- No âmbito da administração municipal vigora o sistema de desconcentração e delegação, formalizado através de atos normativos, o que exclui a responsabilidade pessoal do Chefe do Executivo pelos atos de administração que são de responsabilidade dos agentes delegados;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Cada Secretário é ordenador de despesa de sua pasta, conforme dispõem a Lei Municipal n° 1313/02 e Decretos Municipais n°s 19/06 e 20/06;

- Não pode ser cobrada a sua responsabilidade direta ou pessoal, uma vez que não consta nos autos uma assinatura sequer do recorrente;

- A auditoria pretende responsabilizá-lo objetivamente só pelo fato de, na qualidade de Prefeito, possuir status de dirigente maior do ente. Asseverou que tal conduta contraria o entendimento do STF, STJ e do próprio TCE-PE;

- A sua gestão teve início em 2005 e que, por isso, não há como ser responsabilizado pela sanção da Lei Municipal n° 1400/2004;

- Para a compra de móveis escolares no exercício de 2012, foram seguidos os mesmos passos realizados na aquisição em 2010, que já foi objeto de uma Auditoria Especial (Processo TC n° 1003300-2), julgada regular com ressalvas. O resultado final deve ser o mesmo.

Foram os autos remetidos ao Ministério Público de Contas, retornando instruído com o Parecer MPCO n° 199/2016, de autoria do Procurador Dr. Gustavo Massa, que se posicionou pelo não provimento do recurso.

VOTO DO RELATOR

PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE

A parte possui legitimidade para a causa; há interesse processual e o recurso foi interposto tempestivamente, razões pelas quais merece ser conhecido.

PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA

Pedindo todas as *venias* ao representante do Ministério Público, entendo que as alegações do Ex-Prefeito para se eximir de culpa pelos atos irregulares perpetrados devem prosperar.

Na verdade, trata-se de matéria já enfrentada em outros julgamentos da mesma Prefeitura no âmbito desta Corte, tanto em auditorias especiais como em prestações de contas, sempre com desfecho favorável à pretensão do recorrente. Cito os seguintes julgados:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

-Processo TC n° 0720007-9 - Prestação de Contas da Prefeitura referente ao exercício 2006 julgada regular - Relator Romário Dias - Não foi abordada a responsabilização do Prefeito;

-Processo TC n° 0820028-2 - Prestação de Contas da Prefeitura referente ao exercício 2007 julgada irregular em 02/02/12 - Relator: Luiz Arcoverde Filho - Acolhida preliminar de não responsabilização do Prefeito;

-Processo TC n° 0920013-7 - Prestação de Contas da Prefeitura referente ao exercício 2008 julgada irregular em 29/05/12 - Relator João Campos - Excluída responsabilidade do Prefeito por não ser ordenador despesas, ou mesmo haver dado causa a irregularidades;

-Processo TC n° 1001827-0 - Prestação de Contas da Prefeitura referente ao exercício 2009 julgada regular com ressalvas em 10/09/15 - Relator Carlos Pimentel - Decisão seguiu parecer do MPCO no sentido de não responsabilizar o Prefeito por culpa *in vigilando*;

-Processo TC n° 1104059-2 - Prestação de Contas da Prefeitura referente ao exercício 2010 julgada regular com ressalvas em 03/07/12 - Relator Ruy Harten - Decisão reconheceu a exclusão de responsabilidade do Prefeito, que havia delegado atribuições aos Secretários Municipais;

-Processo TC n° 1202640-2 - Prestação de Contas da Prefeitura referente ao exercício 2011 ainda não julgada - Relator Marcos Flávio - Instruída com Parecer de Gilmar Severino de Lima onde o Procurador defende a ilegitimidade passiva do Prefeito;

-Processo TC n° 1000640-0 - Auditoria Especial na Prefeitura tendente a analisar legalidade na contratação de transporte escolar julgada irregular em 20/09/11 - Relator Valdeci Pascoal - Excluída responsabilidade do Prefeito nas irregularidades, face ao entendimento de que o mesmo não participou do processo licitatório, nem do edital, sequer da adjudicação.

Importa enfatizar que o fato de a autoridade pública haver repassado aos seus subordinados a atribuição de ordenar despesas, não significa dizer que estará isento de toda e qualquer responsabilidade por atos e ações de seus agentes delegados.

Entretanto, forçoso reconhecer que, no caso presente, outro não pode ser o encaminhamento senão afastar a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

responsabilidade do Prefeito, pois não há qualquer documento nos autos que demonstre sua participação nas irregularidades, seja assinando edital de aquisição de bancas escolares, ou mesmo adjudicando o processo em nome do vencedor, tão pouco assinando ordens de pagamento ou qualquer outro papel.

Portanto, embora ciente de que a *culpa in vigilando* exige do gestor que esteja atento à atuação dos subordinados, entendo que a análise deva ser casuística pois é sabido a existência de hipóteses nas quais fica demonstrado que o gestor poderia ter evitado a prática de certos atos por parte dos seus subordinados.

Não me parece que seja o caso, uma vez que a Comissão de Licitação teve autonomia para conduzir os processos licitatórios, inclusive aquele que resultou na aquisição superfaturada dos móveis.

Ademais, repito que a questão já foi exaustivamente enfrentada em vários processos que tramitaram nesta Casa, com solução sempre favorável ao recorrente. Mudar a orientação agora seria atentar contra a segurança jurídica que deve permear a jurisprudência desta Corte.

Uma vez superada a preliminar, perde o objeto a análise meritória pois os argumentos trazidos também são alvo do outro Processo de Recurso Ordinário, que teve como partes as demais pessoas responsabilizadas pelo Acórdão TC nº 1.851/15.

Face ao exposto,

Considerando que o recorrente não participou dos atos que ensejaram o julgamento pela irregularidade da Prestação de Contas objeto desses autos;

Com a devida *venia* ao entendimento manifestado pelo Procurador Gustavo Massa,

VOTO favoravelmente à preliminar suscitada pelo recorrente, no sentido de modificar o Acórdão TC nº 1.851/15 para excluir a responsabilidade do Ex-Prefeito Pedro Serafim de Souza Filho pelos atos impugnados e, por consequência, débito e multa consignados no Acórdão TC nº 1.851/15.

Ficam mantidos os demais termos da decisão inclusive o débito solidário dos demais responsáveis.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Submeto à votação o encaminhamento da Preliminar proposta pelo Conselheiro Carlos Pimentel.

PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO PIMENTEL:

Antes da votação, Sr. Presidente, o Ministério Público de Contas gostaria de destacar que, como o Relator leu agora, ele está aduzindo expressamente que o Prefeito não teve nenhuma participação em nenhum desses atos. E a participação do Prefeito tem que ser analisada no caso concreto, ela não se limita à existência ou não de uma assinatura, tem que ser analisada dentro de todo um contexto dentro da prefeitura; por exemplo, até recentemente veio aqui a alegação de um ex-prefeito de Lagoa do Carro que ele não tinha, realmente, nenhuma participação com a compra de títulos financeiros por um milhão e trezentos mil reais na Prefeitura de um instituto que não existia, que não tinha nem sala, e a defesa dele era exatamente essa: ele não tinha tido participação ou assinado nada. E todos os Conselheiros, até de uma forma implosiva, disseram que a lógica da vida não é essa. Em uma prefeitura, no caso de Lagoa do Carro, é óbvio que nenhuma diretora de instituto de previdência poderia fazer uma compra dessa magnitude sem a participação, ciência e condução do Prefeito.

Então, digo que o Relator está afirmando, peremptoriamente, que, neste caso, não houve nenhuma participação do Prefeito. Por se tratar da Prefeitura de Ipojuca, reconheço que essa afirmação é muito verossímil. Sabemos que é uma prefeitura muito grande, o segundo maior orçamento municipal do Estado, a maior renda *per capita* do Estado. Então, nessa premissa fática, considero pertinente esta Preliminar, mas digo que, mesmo sendo a Prefeitura de Ipojuca, não podemos fazer uma análise meramente formal de existência ou não de assinaturas, temos que ver o caso concreto. Como não funcionei nestes autos, é o que tenho a acrescentar pelo momento.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

No caso, submeto à votação a preliminar.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Sr. Presidente, gostaria de chamar a atenção em relação a esta preliminar para que fique bem clara. Esta



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

preliminar está se referindo a um processo específico, porque é importante colocar que não é porque a pessoa não foi o ordenador que não há responsabilidade em relação à irregularidade ali praticada. Acho que é importantíssimo ficar bem clara essa questão. O princípio da administração é claro, é um princípio de administração de gestão que diz: "responsabilidade não se transfere". Não se delega. Delega-se autoridade, e não responsabilidade. Portanto, não concordo que isso seja uma premissa dentro desta questão. Se for uma questão específica, como colocou o Conselheiro, que os atos ali praticados em Ipojuca não foram de monta a ponto de que tenha obrigatoriamente passado pela questão, vamos dizer, de decisão político-administrativa do prefeito, é um caso específico esse. Li o voto de Vossa Excelência e constatei. O que me preocupou foi Vossa Excelência ter citado vários casos anteriores que eu não conhecia. Então, retiro esse apoio a esses votos anteriores, que não sei como foram, porque pode ter sido simplesmente isso. Mas o de Vossa Excelência, que li com atenção, realmente poderia ser por delegação da autoridade, e o prefeito não poderia ser responsabilizado, dentro da política administrativa, por aquela ação de irresponsabilidade administrativa.

Então, é isso que gostaria de colocar para ficar claro que aqui não é uma preliminar de que quem não assinou não tem responsabilidade, porque isso é jogar fora os princípios da administração. Portanto, coloco especificamente que o meu voto é em relação a este voto específico de Ipojuca, retirando os precedentes, que não os conheço e não os analisei.

PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO PIMENTEL:

Só queria, diante da importância da questão, contribuir dizendo que a Conselheira tem toda a razão, até porque o entendimento em contrário ao que ela defendeu contraria a letra do artigo 71, inciso II, da Constituição, que diz que o Tribunal deve julgar quem gerencia recursos públicos, e o verbo gerenciar é bem claro de que quem gerencia não necessariamente pratica os atos, ele apenas gerencia. E também lembrar que o próprio Tribunal de Contas da União tem entendimento contrário a essa tese, tanto que a Senhora ex-Presidente da República está sendo responsabilizada por várias condutas denominadas pedaladas fiscais, inclusive algumas que a própria acusação reconhece que ela não praticou nenhum ato direto, que foi o Secretário do Tesouro, que foi o Ministro, que foi o escalão inferior, mas - inclusive o Ministro José Múcio deve estar votando hoje -, por



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

considerar a ela a direção das condutas, está sendo responsabilizada.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Com a palavra o Conselheiro Carlos Pimentel para encaminhar a Preliminar suscitada.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL - RELATOR:

Sr. Presidente apenas reforçando, compactuo, evidentemente, com esse opinativo, tanto da Conselheira Teresa Duere, quanto do representante do Ministério Público, deixei isso assentado no voto, inclusive, faço questão de ler um parágrafo apenas, dizendo o seguinte:

... forçoso reconhecer que, no caso presente, outro não pode ser o encaminhamento senão afastar a responsabilidade do Prefeito, pois não há qualquer documento nos autos que demonstre sua participação nas irregularidades, seja assinando edital de aquisição de bancas escolares, ou mesmo adjudicando o processo em nome do vencedor, tampouco assinando ordens de pagamento ou qualquer outro papel.

Isso, de fato, não há nos autos. Eu, inclusive no julgamento original, tinha me posicionado por responsabilizar o prefeito, tanto que, em grau agora de recurso de embargo de declaração, estou alterando o meu posicionamento inicial, porque constatei nos autos, com análise mais pormenorizada de que, de fato, não há indicação de que ele participou desses atos.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Então, no caso, o Plenário. Acatou à unanimidade a Preliminar suscitada. Vossa Excelência pode proferir o seu voto. A defesa quer fazer uso da palavra?

DR. MÁRCIO JOSÉ ALVES DE SOUZA - ADVOGADO:

Apenas, Sr. Presidente, como a questão é importante e foi bem posta aqui e bem debatida, esclarecer ao eminente Procurador-Geral, que falou que o TCU afasta esse entendimento,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

quero dizer e trouxe para o Conselheiro Carlos Pimentel, que é relator de um outro processo, decisão do TCU afastando a responsabilidade do prefeito de Ipojuca por não ser ordenador de despesas.

Recentemente, já em dois processos do TCU consegui essa decisão e na Justiça Federal já consegui essa decisão, porque não é só o decreto. E um dos princípios que orientam a administração pública é o princípio da delegação, salvo para certos casos como ressaltou, mas aqui se trata de gestão ordinária, casos que não podem ser delegados, a Constituição mesmo estabelece; mas neste caso, não, é gestão ordinária em que os atos são delegáveis, podem ser. E não é só a Norma, inclusive trouxe aqui parecer do Procurador, como ele citou, do Procurador Gilmar Lima e também do Gustavo Massa, que já analisou processo desse tipo, e o Ministério Público concluiu que o prefeito de Ipojuca, ele citou, inclusive, o parecer do Procurador Gilmar e do Procurador Gustavo Massa, e reconhece isso, apenas dizendo que é gestão ordinária, como ressaltou a Conselheira. São os atos plenamente delegáveis e isso é princípio da administração pública, conforme Decreto Lei nº 200, que os atos podem ser delegado. É só isso.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Com a palavra o Conselheiro Carlos Pimentel.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Gostaria só, Sr. Presidente, de dizer que o nobre causídico disse muito bem: os atos. Os atos podem ser delegados, a responsabilidade não.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Vossa Excelência pode votar.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL - RELATOR:

Com o voto da preliminar, fica prejudicado o mérito; portanto, considero o processo julgado.

OS CONSELHEIROS TERESA DUERE, MARCOS LORETO, JOÃO CARNEIRO CAMPOS, RANILSON RAMOS E CARLOS BARBOSA PIMENTEL (RELATOR)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ACATARAM A PRELIMINAR SUSCITADA PELO RECORENTE. PRESENTE O
PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO PIMENTEL.

PAN/ASF/FT