



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 684/2019
Autos n.: 1.041.524
Natureza: Tomada de Contas Especial
Jurisdicionado: Secretaria de Estado de Educação – SEE
Município de Imbé de Minas
Entrada no MPC: 02/10/2018

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar eventuais irregularidades na aplicação dos recursos repassados pela Secretaria de Estado de Educação ao Município de Imbé de Minas, por meio do 3º Termo Aditivo (n. 62.1.3.2013/2003) ao Convênio n. 62.1.3.0347.
2. Após a Unidade Técnica realizar exame inicial (fls. 501/505), procedeu-se à citação do Sr. Reinaldo Cezar do Carmo, Prefeito à época e signatário do Termo Aditivo, que não se manifestou. (fls. 509).
3. A seguir, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.
4. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I) PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA CORTE DE CONTAS

5. Inicialmente, em preliminar de mérito, verifica-se o transcurso de mais de cinco anos entre a data de ocorrência do fato (25/12/2003 – isto é, prazo limite para prestação de contas) e a primeira causa interruptiva da prescrição (17/05/2018 – autuação do feito no Tribunal de Contas) (art. 110-F, inciso I, Lei Complementar Estadual n. 102/2008).
6. Constatada, portanto, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, o presente parecer cuidará somente da pretensão reparatória, isto é, da obrigação de restituir o dano ao erário eventualmente apurado, tendo em vista que fica prejudicada a análise da configuração de irregularidades formais.

II) PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO – FASE INTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

7. Por meio do Termo Aditivo n. 62.1.3.1013/2003, a SEE repassou **R\$57.218,81** ao Município de Imbé de Minas, mediante contrapartida no mesmo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

valor, para viabilizar a execução do “Plano de Ação” de 2003, da SEE, através do Subprograma 32 – Cooperação Estado/Município – QESE – Ensino Fundamental, Meta 3208 – Ação Desenvolvida, Ação: N155 – Construir, ampliar e reformar escolas da rede municipal (fls. 16/20).

8. Ressalte-se que o referido termo aditivo e seus anexos previam a aplicação dos recursos financeiros na construção de uma quadra de esportes na E.M. Manoel Josino do Nascimento e de uma quadra de esportes, vestiário e duas salas de aula na E.M. Jursi Mendes Macedo.

9. Os recursos foram repassados, em parcela única, em 03/12/2003 (fls. 37).

10. O 3º Termo Aditivo, firmado em 25 de novembro de 2003, previa a obrigação de prestação de contas em trinta dias, a contar do final de sua vigência (12 meses).

11. O prazo para prestar contas encerrou-se em 25/12/2003, sem que as contas fossem prestadas, razão pela qual, em 26/01/2005, o então Prefeito foi notificado sobre o bloqueio do município no SIAFI (fls. 42).

12. Em seguida o Procurador do Município de Imbé de Minas informou a situação de desordem na administração municipal e juntou Ação Cautelar proposta contra o ex-Prefeito, a fim de que este apresentasse documentos referentes à prefeitura (fls. 43/47).

13. Diante da ausência de documentos que comprovassem a execução do objeto, foi realizada vistoria pela Secretaria de Estado de Educação, cujo laudo técnico consignou que **“não há indícios de que as obras de construção de quadra de esporte / vestiário e salas de aula na E.M. Jursi Mendes Macedo e construção de quadra de esporte da E. M. Manoel Josino do Nascimento foram executadas”** (fls. 133/134).

14. Posteriormente, foi informada a propositura de Ação Civil Pública pelo Município de Imbé de Minas, em face do Sr. Reinaldo Cezar do Carmo (fls. 171/183), e foram encaminhados os extratos bancários da conta do convênio e os comprovantes de transferência e cópias dos cheques emitidos (fls. 215/229 e 239/256).

15. Em 21/09/2017, foi instaurada tomada de contas especial, por meio da Resolução nº 1.019/2017, tendo a comissão de tomada de contas especial concluído pela existência de dano ao erário no valor integral do repasse e apontado como responsável o Sr. Reinaldo Cezar do Carmo (fls. 460/470).

16. Por sua vez, a Auditoria Setorial ratificou as conclusões da comissão de tomada de contas especial (fls. 474/479).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

III) FASE EXTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TCE/MG

17. A instauração e desenvolvimento do processo de tomada de contas, no âmbito desta Corte, tem amparo no art. 47, inciso II, da LCE n. 102/2008:

Art. 47. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotará providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano, quando caracterizadas:

I - omissão do dever de prestar contas;

II - falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município;

III - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário.

§ 1º No caso de não cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º Não atendida a determinação prevista no § 1º, o Tribunal, de ofício, instaurará a tomada de contas especial, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta Lei Complementar.

§ 3º Os elementos que integram a tomada de contas especial serão estabelecidos em ato normativo do Tribunal.

18. Devidamente citado para apresentar defesa, o Sr. Reinaldo Cezar do Carmo não se manifestou nos autos.

19. É princípio republicano que todo aquele que de administre recursos públicos tem a obrigação de prestar contas, nos termos do parágrafo único do **art. 70, da Constituição de 1988**: *“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, assuma obrigações de natureza pecuniária”*.

20. Portanto, em se tratando de recursos públicos, pode-se dizer que o ordenamento jurídico brasileiro prevê verdadeira **inversão do ônus da prova**: compete ao recebedor da verba pública comprovar que a aplicou corretamente e na finalidade pactuada perante o órgão repassador.

21. Em reforço a esse raciocínio, prevê o **art. 93, Decreto-Lei 200/67**: *“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

22. Sobre a responsabilidade do gestor que se omite em prestar devidamente as contas e, com isso, descumpre um dever elementar de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos recebidos, a doutrina esclarece¹:

A imputação de responsabilidade pessoal deriva da premissa básica de que a omissão na prestação de contas, ou a impugnação de despesas, pressupõe desvios de recursos públicos, pelo simples fato de não se saber acerca da destinação que lhes foi conferida ou por restar comprovada sua aplicação indevida. Isso decorre da premissa legal de que é dever do gestor comprovar a correta aplicação dos recursos em sua gestão.

Ora, se houve desvios de recursos públicos, é dever do gestor recompor o erário, por meio de seu patrimônio pessoal.

(...)

Não compete a Administração Pública Federal demonstrar que os recursos por ela repassados tiveram má aplicação. Ao contrário, o gestor que utilizou esses recursos é que tem obrigação de comprovar que eles foram bem aplicados. Na dúvida ser-lhe-á imputado o débito.

23. Ou seja, o simples inadimplemento do dever de prestar contas impõe a responsabilidade pela restituição da integralidade dos valores repassados, uma vez que, neste caso, o dano é presumido. Neste sentido, confira-se o precedente desta Corte:

Tomada de Contas Especial – Secretaria Estadual – Convênio com Município – Cooperação técnica e financeira – Recursos repassados ao Município pelo Estado – Ausência de prestação de contas comprobatória da aplicação dos recursos e da devida comprovação do depósito da contrapartida do Município – Revelia do responsável à citação provida por este Tribunal – Impossibilidade de comprovação do efetivo atendimento do objeto avençado – Julgamento pela irregularidade das contas – Imputação de débito no valor total do repasse – Aplicação de multa ao gestor responsável. (TCMG, 2ª Câmara, Tomada de Contas Especial n. 737.734, Rel. Cons. Eduardo Carone, j. 11/03/2010)

24. Com efeito, a ausência de prestação de contas é considerada tão grave que se enquadra como **ato de improbidade** que atenta contra os princípios da administração pública, conforme previsão no art. 11 da Lei Federal n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa):

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

1 AGUIAR, Ubiratan. MARTINS, Ana Cláudia Messias de Lima, MARTINS, Paulo Roberto Wiechers, SILVA, Pedro Tadeu Oliveira. Convênio e Tomadas de Contas Especiais – Manual Prático. 3º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 68.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

25. Note-se que os documentos apresentados pelo Sr. Enilson Peixoto do Carmo (Prefeito gestão 2013/2016) demonstraram que a totalidade dos recursos do convênio foram repassados, com finalidade desconhecida, à empresa Casa do São Paulo Materiais de Construção Ltda., por meio de cheques e transferência bancárias.

26. Portanto, dada a gravidade da omissão ora narrada e a comprovação da inexecução do objeto do convênio, **o que configura ato doloso de improbidade**, as contas em questão devem ser rejeitadas por este Tribunal com **determinação de restituição**, pelo **Sr. Reinaldo Cezar do Carmo, do valor histórico de R\$57.218,81**, devendo o montante ser devidamente atualizado até a data do efetivo pagamento.

IV) INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

27. O Município de Imbé de Minas ajuizou ação de improbidade administrativa, processo n. 0123674-42.2015.8.13.0134, em face do Sr. Reinaldo Cezar do Carmo pelos mesmos fatos aqui aduzidos.

28. A referida ação foi distribuída em 25/08/2015 e encontra-se atualmente em andamento no juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Caratinga (doc. anexo).

29. No entender do Ministério Público de Contas, o ajuizamento de ação civil pública ou ação de cobrança não inviabiliza a atuação fiscalizatória deste Tribunal de Contas do Estado, em razão da independência entre as instâncias civil, penal e administrativa.

30. O Supremo Tribunal Federal firmou, no julgamento do **MS 25.880/DF**, Rel. Min. Eros Grau, tese que corrobora o exposto:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. **JUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA.** QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92.

4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003].

6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias. (grifei)

31. Neste mesmo sentido existem outros julgados do Supremo Tribunal Federal: MS 26.969/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, MS 33.322/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, MS 30.444-MC/SC, Rel. Min. DIAS TOFFOLI.

32. Por outro, o sobrestamento inviabiliza o exercício da **competência fiscalizadora própria e autônoma** conferida aos Tribunais de Contas para fiscalizar a aplicação de recursos públicos, nos art. 71, II e VII, c/c art. 75 da CR/88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

[...]

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

33. E ainda na Constituição do Estado de Minas Gerais, que prescreve:

Art. 76. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

III – fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta;

[...]

XIII – aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

XIV – examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados;

34. Se é inegável que a ação civil pública decorre da verificação de irregularidades na execução do 3º Termo Aditivo n. 62.1.3.2013/2003 (Convênio n. 62.1.3.0347), o é também a autonomia entre as instâncias administrativa e jurisdicional para fins de imposição das sanções.

35. De fato, são instâncias independentes, tal como reconhecido pelo art. 12 da Lei n. 8.429/92:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

36. Não se pode perder de vista que as sanções previstas na Lei Orgânica da Corte de Contas (quais sejam: multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público) são sanções próprias e autônomas do Tribunal de Contas, tendo em vista a independência das instâncias reiteradamente afirmada pelo Tribunal de Contas de União e pelo Supremo Tribunal Federal.

37. Distintas, portanto, as esferas de responsabilidade civil, penal e administrativa, não há incompatibilidade ou impedimento legal para apuração mediante ação civil pública ou a realizada no âmbito do Tribunal de Contas.

38. Ressalta-se que determinado ato pode ser prejudicial aos cofres públicos ou violar normas específicas aplicáveis às atividades da Administração Pública, sem que necessariamente configure ato de improbidade administrativa, passível de sanção prevista na Lei Federal n. 8.429/92.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

39. Eventual risco de *bis in idem* na condenação de ressarcimento do dano ao erário é afastada pelo raciocínio simples desenvolvido pelo Min. Luiz Fux, no MS 26.969: “[...] *“na hipótese de ser condenada ao final do processo judicial, bastaria à Impetrante a apresentação dos documentos comprobatórios da quitação do débito na esfera administrativa ou vice-versa.”* Assim, não ocorreria duplo ressarcimento em favor da União pelo mesmo fato”.

40. Portanto, entende este órgão ministerial que não há óbice para a tramitação da presente tomada de contas nesta Corte.

CONCLUSÃO

41. Ante o exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas:**

- a) **pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas**, nos termos do art. 110-F, inciso I, da LCE n. 102/2008;
- b) **pelo julgamento irregular das contas do Sr. Reinaldo Cezar do Carmo**, com fulcro no art. 48, III, “a”, §2º, LCE n. 102/2008, em decorrência da omissão do dever de prestar contas, devendo lhe ser determinada a **restituição de R\$57.218,81**, a ser devidamente atualizado.

42. É o parecer.

Belo Horizonte, 31 de maio de 2019.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas