



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

Parecer n.: 411/2020
Autos n.: 1.071.459
Natureza: Tomada de Contas Especial
Procedência: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais
Município de Santa Fé de Minas
Entrada no MPC: 04/11/2019

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 Saúde de Minas Gerais ao Município de Santa Fé de Minas, por meio do Termo de Compromisso n. 182/2005.
2. A unidade técnica em seu exame inicial concluiu pela existência de dano ao erário e pela citação dos responsáveis para que apresentassem defesa em relação às irregularidades apontadas (fls. 814/828).
3. Devidamente citados, os responsáveis não se manifestaram (fls. 838).
4. A seguir, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo.
5. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I) PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA CORTE DE CONTAS

6. Inicialmente, em preliminar de mérito, verifica-se o transcurso de mais de cinco anos entre a data de ocorrência do fato (31/03/2013 – isto é, prazo limite para prestação de contas – fls. 476) e a primeira causa interruptiva da prescrição (02/07/2019 – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas) (art. 110-C, inciso II e art. 110-E, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008).
7. Assim, verificada a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, fica prejudicada a análise da configuração de irregularidades formais.
8. Portanto, o presente parecer cuidará somente da pretensão reparatória, isto é, da obrigação de restituir o dano ao erário eventualmente apurado.



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

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

9. Por meio do Termo de Compromisso n. 182/2005, a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais repassou **R\$160.000,00** (cento e sessenta mil reais) ao Município de Santa Fé de Minas, referente ao Programa Saúde em Casa, instituído pela Resolução SES n. 760/2005 e alterações e pela Resolução SES n. 796/2005, visando o incentivo financeiro de caráter suplementar para melhoria da infraestrutura e qualidade do sistema de Atenção Primária à Saúde (fls. 582/585).

10. Os recursos foram repassados em parcela única, em 15/03/2006 (fls. 53).

11. O termo de compromisso foi firmado em janeiro de 2006, sendo que o prazo derradeiro para a apresentação das prestações de contas, após prorrogações, seria **31/03/2013** (fls. 149/150 e 476/476v.).

12. Diante do não encaminhamento da devida prestação de contas, a SES notificou, reiteradas vezes, o prefeito do Município de Santa Fé de Minas para prestá-las (fls. 96/99, 101, 105, 124/127, 131, 138, 142/143, 153, 476/476v., 510/513, 515, 559 e 607).

13. Em 18/12/2013 o Município de Santa Fé de Minas encaminhou extratos de fls. 155/475. Posteriormente, enviou os extratos de fls. 657/712, 722/748 e os cheques de fls. 717/721, bem como informou sobre o andamento da ação civil pública ajuizada em face do Sr. Marco Antônio Massuqui (fls. 653).

14. Assim, face à ausência da prestação de contas foi instaurada tomada de contas especial, em 01 de dezembro de 2015, por meio da Resolução n. 5.032/2015 (fls. 774).

15. A comissão de tomada de contas concluiu pela omissão do dever de prestar contas e pela existência de dano ao erário no valor total do repasse, imputando a responsabilidade ao Sr. Marco Antônio Massuqui – prefeito municipal, gestão 2005/2008 – e ao Sr. Ronaldo Soares Campelo – secretário de saúde à época e signatário do termo de compromisso e prefeito municipal, gestão 2009/2012 (fls. 775/784).

16. Por sua vez, a auditoria setorial ratificou as conclusões da comissão de tomada de contas (fls. 794/804).

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 I, da LCE n. 102/2008:



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

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. É princípio republicano que todo aquele que 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”*.

19. 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.

20. 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”*.

21. No caso dos autos verifica-se que os responsáveis não encaminharam a devida prestação de contas, bem como não apresentaram defesa, conquanto devidamente citados, no âmbito da Corte de Contas (fls. 838).

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:

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

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 DE ESTADO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTE TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. MÉRITO. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. ILÍCITO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL DAS DESPESAS. DANO AO ERÁRIO. CONTAS IRREGULARES. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. 1. Independentemente da configuração de dano ao erário, deixar de prestar contas ou prestá-las intempestivamente, sem apresentação de nenhuma justificativa plausível, é ilícito constitucional que enseja rejeição das contas. 2. **A ausência de prestação de contas de recursos públicos bem como a precariedade de documentação apresentada com essa finalidade implica o reconhecimento de dano ao erário, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas tomadas, determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multa ao responsável.** (TCMG, 1ª Câmara, Tomada De Contas Especial n. 837071, Rel. Cons. José Alves Viana, j. 09/07/2019)

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:

[...]



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

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

25. Com relação à documentação encaminhada às fls. 155/475, 657/712 e 717/748, conforme salientou a unidade técnica, pela análise dos documentos é possível presumir que *“a movimentação bancária apresentada nos extratos não abrange somente os recursos repassados pela SES/MG – Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais ao Município de Santa Fé de Minas, por intermédio do Termo de Compromisso n.º 182/2005, não sendo possível a análise de execução das despesas em função da não apresentação da prestação de contas”* (fls. 814/828).

26. Portanto, dada a omissão ora narrada, as contas em questão devem ser rejeitadas pelo Tribunal de Contas com **determinação de restituição pelo Sr. Marco Antônio Massuqui – prefeito municipal, gestão 2005/2008 – e pelo Sr. Ronaldo Soares Campelo – secretário de saúde à época e signatário do termo de compromisso e prefeito municipal, gestão 2009/2012 – do valor histórico de R\$160.000,00**, devendo o montante ser devidamente atualizado até a data do efetivo pagamento.

IV) INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

27. Conforme consta na certidão de fls. 653, o Município de Santa Fé de Minas ajuizou ação civil de improbidade administrativa, autos nº 0642.12.000162-2, em face do Sr. Marco Antônio Massuqui, prefeito à época, pelos mesmos fatos e fundamentos aqui aduzidos (fls. 70/76).

28. Em consulta ao site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, verifica-se que referida ação foi distribuída em 12/03/2012 e encontra-se atualmente em andamento no juízo da Vara Única da Comarca de São Romão (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.



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

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].

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;

[...]



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

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 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 tanto a ação civil pública quanto a tomada de contas especial em trâmite nesta Corte decorrem da verificação irregularidades na execução do Termo de Compromisso n. 182/2005, 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.



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

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.

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-C c/c art. 110 -E e 110-J, da LCE n. 102/2008;
- b) **pelo julgamento irregular das contas**, com fulcro no art. 48, III, “a”, LCE n. 102/2008, em decorrência da omissão do dever de prestar contas, **devendo ser determinada a restituição pelo Sr. Marco Antônio Massuqui e pelo Sr. Ronaldo Soares Campelo** do montante equivalente à integralidade dos recursos repassados, isto é, **R\$160.000,00** (cento e sessenta mil reais), a serem devidamente corrigidos.

42. É o parecer.

Belo Horizonte, 27 de maio de 2020.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas