



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

**Processo nº:** 1.095.600  
**Natureza:** Representação  
**Relator:** Conselheiro Gilberto Diniz  
**Representante:** Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais  
**Jurisdicionado:** Município de Antônio Dias – Poder Executivo  
**Representados:** Benedito de Assis Lima, Prefeito Municipal de Antônio Dias;  
Juliano Dantas Menezes, ex-servidor público do Município de Antônio Dias;  
Leonardo André Sena Souza; Matheus Silva Lima; e Jaqueline Aparecida de Souza Pereira, membros da Comissão Processante de Tomada de Contas Especial do Município de Antônio Dias.

## MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

### I. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **Representação** formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, em face de possíveis irregularidades concernentes ao exercício concomitante de cargos/empregos públicos, com incompatibilidade de jornada de trabalho, pelo servidor *Juliano Dantas de Menezes*, nos Municípios de Antônio Dias, Bugre, Timóteo, Jaguaraçu e Ipatinga, bem como na Secretária Estadual de Saúde de Minas Gerais.
2. No bojo da Notícia de Irregularidade nº 042.2020.100, este representante do *Parquet* expediu requisição para que fosse instaurada Tomada de Contas Especial no Município de Antônio Dias – Poder Executivo.
3. Posteriormente, não sendo verificada a remessa de informações ou de relatório conclusivo da Tomada de Contas Especial, foi instaurada *ex officio* a Notícia de Irregularidade nº 272.2020.033, origem da presente Representação.
4. A Representação foi recebida pelo Conselheiro-Presidente em **02/12/2020**, com determinação para a sua autuação e distribuição (peça nº 04 do SGAP).
5. Na sequência o Relator determinou a intimação do Prefeito Municipal de Antônio Dias, Sr. Benedito de Assis Lima, para que encaminhasse “*a documentação necessária à apuração do fato representado, pertinente ao suposto acúmulo indevido de cargos pelo servidor Juliano Dantas de Menezes*” (peça nº 06 do SGAP).
6. Em resposta, foi apresentada a documentação juntada à peça nº 15 do SGAP, incluindo o relatório conclusivo da Tomada de Contas Especial instaurada.
7. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para apreciação.
8. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

## **II.FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1. Prolegômenos**

9. O Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais tem como missão essencial zelar pelo cumprimento da Constituição da República e da Constituição do Estado de Minas Gerais, especialmente no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

10. Nesse sentido, atua de modo ativo, ao representar perante o Tribunal de Contas, ou como *custos legis*, na forma de parecer (*custos iures* e *custos societatis*). Essa é a dicção da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), como se pode conferir:

**Art. 32** – Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da Lei e fiscal de sua execução, além de outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno:

I – promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da administração e do erário;

II – comparecer às sessões do Pleno e das Câmaras e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal;

[...]

IX – **manifestar-se de forma conclusiva, quando couber, nos processos sujeitos a sua apreciação.**

[...] (Grifos nossos)

11. Isso porque sua intervenção se dá na natureza de *custos legis*, na defesa da ordem jurídica e da sociedade e, conseqüentemente, do *due process of law*, com a garantia do exercício do contraditório e da oportunidade à ampla defesa dos representados.

12. Vale lembrar que o contraditório, como garantia de todo processo, encontra nos processos criminais uma maior importância, *in litteris*:

O contraditório, portanto, junto com o princípio da ampla defesa, institui-se como a pedra fundamental de todo processo e, particularmente, do processo penal. E assim é porque, como cláusula de garantia instituída para a proteção do cidadão diante do aparato persecutório penal, encontra-se solidamente encastelado no interesse público da realização de um processo justo e equitativo, único caminho para a imposição da sanção de natureza penal. (OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. Curso de processo penal. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

13. Desse modo, entendendo que a atuação ministerial como *custos legis* em processos criminais não inflige a garantia do devido processo legal, nem em outras ações em curso nos tribunais superiores, o mesmo se pode dizer para os processos de contas em curso nessa Corte, como o que aqui se apresenta.

## **II.2. Da Tomada de Contas Especial**

14. Dada a importância da Tomada de Contas Especial para resguardar a integridade dos recursos públicos, foram também expedidas requisições ministeriais para os Municípios de Bugre, Timóteo, Jaguaráçu e Ipatinga, bem como à Secretária Estadual de Saúde de Minas Gerais, objetivando a instauração do procedimento destinado à apuração dos fatos e de possíveis danos ao erário em face da acumulação ilícita de cargos, praticados pelo **Sr. Juliano Dantas de Menezes**, conforme se constata no bojo das Representações nº 1.091.620, 1.095.596, 1.098.257, 1.095.602, 1.098.265, cadastradas no SGAP/TCEMG.

15. Como já dito, a instauração da Tomada de Contas Especial tem como condão a apuração dos fatos e a aferição da existência (quantificação) - ou não - de dano ao erário, conforme preconizado no art. 47, inciso IV, da Lei Complementar estadual nº 102/2008, *in verbis*:

**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:

[...]

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

[...] (Grifos nossos)

16. Tais informações são imprescindíveis para a missão do controle externo, especialmente no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de Minas Gerais e de seus Municípios, com a efetiva instrução procedimental fiscalizatória.

17. Assim, a responsabilidade solidária do dirigente que não adotar as medidas administrativas em tempo hábil, ou que não instaurar a Tomada de Contas Especial, está prevista no art. 47, § 1º da Lei complementar estadual nº 102/2008, c/com arts. 5º e 17 da Instrução Normativa nº 03/2013 do TCEMG.

18. Veja-se:

**Lei Complementar estadual nº 102/2008**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador *Marcílio Barenco Corrêa de Mello***

---

**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:

[...]

§ 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.

[...] (Grifos nossos)

**Instrução Normativa TCEMG nº 03/2013**

**Art. 5º.** Esgotadas as medidas administrativas internas no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias e não apurada a ocorrência de qualquer das hipóteses descritas no § 2º do art. 3º desta Instrução, a autoridade administrativa competente adotará providências com vistas à instauração da tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º Caso a autoridade administrativa competente não instaure a tomada de contas especial, o Tribunal, ao tomar conhecimento da omissão, e decorrido o prazo para adoção das medidas administrativas internas, determinará a imediata instauração do procedimento, fixando prazo para o cumprimento da determinação.

§ 2º Descumprida a determinação a que se refere o § 1º, o Tribunal instaurará, de ofício, a tomada de contas especial, passando a autoridade administrativa competente a responder solidariamente pelo dano ao erário, nos termos do *caput* do art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008.

[...]

**Art. 17.** Os autos da tomada de contas especial serão encaminhados ao Tribunal, para julgamento, em até 120 (cento e vinte) dias, contados da data da instauração do procedimento.

19. Nesse diapasão, os gestores responsáveis, pela sua sujeição às normas e aos princípios que regem a Administração Pública, devem adotar conduta coerente e com eles compatível, não podendo se omitir diante de atos de que tomem conhecimento e suscetíveis de causar prejuízos ao erário, devendo tal desídia ser rechaçada por essa Egrégia Corte de Contas.

**II.3. Da constatação do dano ao erário cometido pelo servidor investigado, conforme relatório conclusivo da TCE instaurada no Município de Antônio Dias**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

20. Cumpre analisar as conclusões da Tomada de Contas Especial instaurada no Município de Antônio Dias, referente à acumulação de cargos pelo servidor Juliano Dantas de Menezes (peça nº 15 do SGAP).

21. De acordo com as informações dispostas no “*Relatório Conclusivo*” da Tomada de Contas Especial, elaborado pelos Srs. Leonardo André Sena de Souza, Matheus Silva Lima e Jaqueline Aparecida de Souza Pereira, foram apuradas as irregularidades a seguir:

- i) Conforme comprovado, houve por parte dos investigados acúmulo indevido de cargos.
- ii) Conforme apurado e apontado no relatório conclusivo, não houve por parte dos investigados o cumprimento integral da carga horária;
- iii) Conforme declaração do Diretor de Administração do Município de Antônio Dias os investigados não emitiram nenhuma declaração de não cumulação ilícita de cargos públicos no ato da posse;
- iv) Conforme apurado, os investigados mantêm vínculo com clínica que presta serviço junto ao município de Antônio Dias;

22. Constatou-se, ainda, que o **servidor investigado deixou de cumprir a carga horária** do cargo para o qual fora contratado, **acarretando um “dano ao erário de R\$90.524,24, corrigidos monetariamente”**.

23. Ressalte-se que o dano ao erário é elemento objetivo do tipo de improbidade administrativa, conforme expressamente exigido pelo *caput* do art. 10 da Lei federal nº 8.429/1992.

24. Assim, considerando que o servidor público era “*fantasma*”, pois recebeu seus estímulos sem o devido trabalho, imbuído de má-fé, deverá haver a devolução das parcelas recebidas, haja vista ter enriquecido ilícitamente em desfavor do erário, violando diversos princípios da Administração pública.

25. A título de ilustração, transcreve-se posicionamento do então Excelentíssimo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Castro Meira, sobre caso análogo, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA FUNCIONAL. PROCURADOR DE JUSTIÇA. ART. 31 DA LEI Nº 8.625/93. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE "FUNCIONÁRIO-FANTASMA". ATO ILÍCITO. SANÇÕES. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.** INSUFICIÊNCIA. ART. 12 DA LEI Nº 8.429/97.

1. O Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com ação civil pública reputando como ato de improbidade administrativa a contratação irregular pelo então Prefeito da Municipalidade do filho do então Vice-Prefeito, o qual percebeu vencimentos do cargo para o qual foi designado por 18 meses



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador *Marcílio Barenco Corrêa de Mello***

---

sem prestar efetivos serviços, como verdadeiro "funcionário-fantasma".

[...]

5. Não há necessidade de aplicação cumulada das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/97, cabendo ao julgador, diante das peculiaridades do caso concreto, avaliar, sob a luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a adequação das penas, decidindo quais as sanções apropriadas e suas dimensões, de acordo com a conduta do agente e o gravame impingido ao erário, dentre outras circunstâncias. Precedentes desta Corte.

6. Todavia, afastadas pelo Tribunal a quo as sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, remanesceu apenas a condenação solidária dos recorridos ao ressarcimento dos valores indevidamente percebidos, subtraída a parcela já devolvida.

7. **Caracterizado o ato de improbidade administrativa, o ressarcimento ao erário constitui o mais elementar consectário jurídico**, não se equiparando a uma sanção em sentido estrito e, portanto, não sendo suficiente por si só a atender ao espírito da Lei nº 8.429/97, devendo ser cumulada com ao menos alguma outra das medidas previstas em seu art. 12.

8. Pensamento diverso, tal qual o esposado pela Corte de origem, representaria a ausência de punição substancial a indivíduos que adotaram conduta de manifesto descaso para com o patrimônio público. Permitir-se que a devolução dos valores recebidos por "funcionário-fantasma" seja a única punição a agentes que concorreram diretamente para a prática deste ilícito significa conferir à questão um enfoque de simples responsabilidade civil, o que, à toda evidência, não é o escopo da Lei nº 8.429/97.

9. *"A ação de improbidade se destina fundamentalmente a aplicar as sanções de caráter punitivo acima referidas, que têm a força pedagógica e intimidadora de inibir a reiteração da conduta ilícita. Assim, embora seja certo que as sanções previstas na Lei 8.429/92 não são necessariamente aplicáveis cumuladamente (podendo o juiz, sopesando as circunstâncias do caso e atento ao princípio da proporcionalidade, eleger a punição mais adequada), também é certo que, verificado o ato de improbidade, a sanção não pode se limitar ao ressarcimento de danos" (STJ. Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Voto-Vista no REsp nº 664.440/MG, DJU 06.04.06).*

[...]

15. Recurso especial provido.

**(REsp 1019555/SP, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/02/2009, DJe 29/06/2009)**

(Grifos nossos)

26. No entendimento deste representante do *Parquet*, todo servidor deverá ser responsabilizado pelas suas ações e omissões ilícitas. Assevere-se que a impunidade estimula a perduração, a disseminação e a reiteração do ato ilícito, comprometendo a eficiência da Administração Pública.

27. Pelo exposto, conclui-se que a tolerância à acumulação indevida de cargos públicos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

e o pagamento por serviços não prestados configura grave irregularidade, em desrespeito aos princípios da Administração Pública, quais sejam os da legalidade, da moralidade e da eficiência, devendo tal conduta ser duramente combatida por essa Egrégia Corte de Contas, sendo passível das sanções e cominações legais.

### **III. CONCLUSÃO**

1. *Ex positis*, **PUGNA** o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) Seja determinada a **CITAÇÃO** do **Sr. Juliano Dantas de Menezes**, ex-servidor público do Município de Antônio Dias; do **Sr. Benedito de Assis Lima**, Prefeito Municipal de Antônio Dias; do **Sr. Leonardo André Sena Souza**, do **Sr. Matheus Silva Lima**, e da **Sra. Jaqueline Aparecida de Souza Pereira**, membros da Comissão Processante de Tomada de Contas Especial do Município de Antônio Dias, para querendo, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, apresentem defesa escrita em observância aos corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Magna Carta de 1988, c/com art. 307 da Resolução TCEMG nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);
- b) Por fim, requer a **intimação pessoal** deste representante do Ministério Público de Contas acerca da decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os pedidos acima arrolados.

28. Após o cumprimento das medidas de praxe, pugna pelo envio à Unidade Técnica para análise e posterior retorno dos autos a este Órgão Ministerial, para manifestação em sede de parecer conclusivo, nos termos dos arts. 152 e 153 da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

29. É a **manifestação ministerial**.

Belo Horizonte, 19 de abril de 2021.

**Marcílio Barenco Corrêa de Mello**



Ministério  
Público  
Folha nº

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador **Marcelio Barenco Corrêa de Mello***

---

**Procurador do Ministério Público de Contas**  
(Documento assinado digitalmente)