

Tomada de Contas Especial
Análise Inicial

Processo: 1.121.037

Natureza: Tomada de Contas Especial

Procedência: Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA

Objeto: Suposta prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, que resultou em dano ao erário, em razão de infrações disciplinares cometidas por servidor municipal, cedido pela Prefeitura Municipal de Lontra ao Escritório Seccional do IMA, por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 267/2017, celebrado com o Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA.

Valor original do débito: R\$188.086,15

Ano referência: 2017

Data da Autuação: 21/07/2022

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada em razão de denúncia recebida na Gerência de Defesa Sanitária Animal do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), por meio da qual foi relatada possível fraude no Sistema de Defesa Agropecuário (SIDAGRO), cometida por funcionários do Posto de Atendimento de Lontra, pertencente ao Escritório Seccional de São João da Ponte e da Coordenadoria Regional de Montes Claros.

Em 04 de outubro de 2017, foi celebrado entre o IMA e a Prefeitura Municipal de Lontra o Acordo de Cooperação Técnica nº 267/2017 (peça nº 91, págs; 14 a 17), objetivando formalizar a conjugação de esforços entre as partes para garantir a plena execução das atribuições do IMA no referido município.

Neste ACT, o município indicou os servidores municipais Sr. Alécio Souza Gusmão, e Sra. Marli Souza Silva, para laborarem no posto de atendimento, responsabilizando-se por prestar contas semanalmente das guias de trânsito animal (GTAs) emitidas, fato este que não ocorreu.

Nesse contexto, a Gerência de Defesa Sanitária Animal do IMA realizou análise no cadastro e verificou que a denúncia é originária de possível fraude no SIDAGRO, envolvendo os funcionários

cedidos pela Prefeitura Municipal ao Posto de Atendimento de Lontra.

O período averiguado foi de 01/01/2018 a 17/07/2018 e restou apurado que 367 GTA's (Guias de Trânsito Animal) foram lançadas irregularmente no SIDAGRO, referente a animais oriundos de cerca de 20 propriedades rurais situadas na Bahia, totalizando a entrada irregular de 88.582 animais bovinos no Estado de Minas Gerais.

Foi constatado que foram impressas 1.593 GTA's, somando um valor de R\$ 164.038,79 e que estas permaneceram com o status do DAE "em aberto ou não emitidos". Há também 232 GTAS canceladas, somando um valor de R\$ 24.047,36.

Em primeira análise, concluiu-se que a irregularidade era procedente e que o funcionário do Escritório Municipal de Lontra, Sr. Alécio Souza Gusmão era suspeito de ter fraudado o SIDAGRO.

Não ficou evidenciada nenhuma fraude relacionada a lançamentos indevidos realizados pela funcionária mencionada alhures, Sra. Marli Souza Silva.

Em 15/09/2020 foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar (PAD), por meio de ato do Diretor-Geral constante na Portaria IMA nº 1998/2020, datada de 15/09/2020, visando apurar possível cometimento de ilícitos administrativos de deslealdade ao IMA, inobservância das normas legais e regulamentares, prática de crime contra a boa ordem, a Administração Pública e a Fazenda Estadual e lesão aos cofres públicos, previstos nos incisos V e VI do art. 216, inciso IV do art. 217 e incisos II e V do art. 250, todos da Lei nº 869/1952, e sua autoria.

O Processo Administrativo Disciplinar foi concluído em 22/12/2020, assim decidindo a Comissão Processante:

- 1 - Pela responsabilização e consequente penalização do funcionário municipal Alécio Souza Gusmão;
- 2 - Pela absolvição da funcionária municipal Marli Souza Silva;
- 3 – Pelo encaminhamento dos autos ao Prefeito Municipal de Lontra, para julgamento;
- 4 – Pelo encaminhamento dos autos à Força Integrada de Combate ao Crime Organizado (FICCO), do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) para investigação no âmbito da operação Boi na Linha, haja vista as infrações caracterizarem-se como crimes perante o Código Penal – artigos 312, 313-A e 313-B;

5 – Por imputar à Prefeitura Municipal de Lontra, como corresponsável, os danos causados ao erário, por descumprimento de obrigações discriminadas na Cláusula Segunda do Acordo de Cooperação Técnica nº 267/2017, firmado entre o Instituto Mineiro de Agropecuária e a Prefeitura Municipal de Lontra;

6 – Pela rescisão do acordo, termo ou instrumento congênere que tenha sido firmado entre o IMA e a Prefeitura Municipal de Lontra, caso opte pela não quitação do DAE e pela instauração de Tomada de Contas Especial, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG.

Em 30/08/2021, foi instaurada Tomada de Contas Especial (pág. 57, doc.54, SGAP), por meio da Portaria IMA nº 2083/2021 de 25 de agosto de 2021 publicada no Diário Oficial do Executivo de 26 de agosto de 2021, para apurar os fatos, identificar o(s) responsável(is) e quantificar o dano ao erário em face da ocorrência de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico pela Prefeitura Municipal de Lontra.

O Tomador de Contas, no relatório (págs. 69 e 70, peça nº 54, SGAP):

- 1- Concluiu pela existência de dano ao erário no valor histórico de R\$ 188.086,15 (cento e oitenta e oito mil, oitenta e seis reais e quinze centavos), oriundos do Acordo de Cooperação Técnica nº 267/2017, tendo sido o valor atualizado em 04/11/2021 para o montante de R\$ 246.739,62 (duzentos e quarenta e seis mil, setecentos e trinta e nove reais e sessenta e dois centavos), por meio da taxa SELIC. Foram identificados como responsáveis solidários pelo dano o Sr. Alécio Souza Gusmão, o Prefeito Municipal de Lontra/MG, Sr. Dernal Mendos dos Reis e o Município de Lontra/MG;
- 2- Solicitou o encaminhamento da íntegra do processo em comento à Advocacia Geral do Estado para dar continuidade ao procedimento de cobrança do dano ao erário público.
- 3- Sugeriu constar em novos acordos, termos ou instrumentos congêneres, a serem firmados entre o IMA e outras entidades, no item obrigação da parte contrária, os seguintes dizeres:

"a) o acordando se responsabiliza pelos danos causados ao erário público por culpa de funcionário e/ou servidor, por ele indicado para laborar nas atividades vinculadas ao presente Acordo de Cooperação Técnica;

b) em caso de desvio de recurso e/ou ato ilegal, praticado por funcionário e/ou servidor, por este indicado para laborar nas atividades vinculadas ao presente Acordo de Cooperação Técnica, o valor apurado de débito será acrescido, desde a data do fato, de juros de 1% ao

mês e correção monetária, tomando como base os fatores de correção monetária do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - TJMG." (sic).

4- Em 5/11/2021, notificou o Prefeito Municipal de Lontra, Sr. Dernival Mendes dos Reis, para que a Prefeitura restituísse os valores devidos no total de R\$ 246.739,62 (duzentos e quarenta e seis mil, setecentos e trinta e nove reais e sessenta e dois centavos), mediante pagamento de DAE, ou que apresentasse defesa administrativa.

Embora o Tomador de Contas informe que a Prefeitura Municipal de Lontra teria permanecido inerte, não se manifestando sobre a notificação extrajudicial recebida, verifica-se que em 08/12/2021, intempestivamente, ela se manifestou aduzindo, em síntese:

- 1- A ilegitimidade passiva do Município de Lontra;
- 2- A ausência do contraditório e da ampla defesa;
- 3- Solicitando que o Município de Lontra fosse excluído do polo passivo e anulada a imputação da penalidade de ressarcimento no valor de R\$ 246.739,62 (duzentos e quarenta e seis mil, setecentos e trinta e nove reais e sessenta e dois centavos) a ele atribuída.

Em 18/02/2022, a Controladoria-Geral do Estado/Controladoria Seccional-IMA manifestou-se por meio do Relatório de Tomada de Contas Especial nº 1152519/2022 (doc. 53, SGAP) ratificando o relatório do tomador quanto à existência de dano ao erário no valor histórico de R\$ 188.086,15 (cento e oitenta e oito mil, oitenta e seis reais e quinze centavos), tendo sido o valor atualizado para o montante de R\$ 253.070,68 (duzentos e cinquenta e três mil, setenta reais e sessenta e oito centavos), por meio da taxa SELIC, atribuindo ao Município de Lontra a responsabilidade pelo dano com respaldo no Acordo de Cooperação Técnica nº 267/2017, celebrado entre o IMA e a Prefeitura em 04/10/2017. A Auditoria Seccional concluiu, ainda, que o processo se encontrava em condições de ser encaminhado à Diretoria Geral para a emissão do atestado de que trata o art. 13 da Instrução Normativa nº 03/2013, devendo em seguida ser remetido ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), conforme determina o art. 17 da instrução Normativa nº 03/2013. Outrossim, em 18/02/2022, a Controladoria Seccional do IMA certificou a regularidade da Tomada de Contas Especial instaurada pelo IMA (doc. 65, SGAP). (doc. 65, SGAP),

2. ANÁLISE

Em cumprimento à determinação do Relator (peça 139, SGAP), esta Unidade Técnica, ao cotejar os autos, detecta os pressupostos para a Tomada de Contas Especial, quais sejam: o dano ao erário, o agente responsável e o fato tipificado como irregular.

Inicialmente, insta consignar que, para garantir a plena execução de suas atribuições, é facultado ao Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) credenciar profissional e celebrar convênio com entidade pública ou privada, nacional ou estrangeira. Em conformidade com a Lei Estadual nº 10594/1992, que cria o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), foi celebrado entre o IMA e a Prefeitura Municipal de Lontra o Acordo de Cooperação Técnica nº 267/2017, objetivando formalizar a conjugação de esforços entre as partes para garantir a plena execução das atribuições do IMA no referido município. Dentre as obrigações do ente federativo, estava a de disponibilizar um funcionário efetivo e um contratado administrativo, responsabilizando-se pelo pagamento de salários e encargos e semanalmente prestar contas das Guias de Trânsito Animal (GTA's) emitidas, bem como dos valores arrecadados.

A Guia de Trânsito Animal (GTA) é o documento oficial para transporte animal no Brasil e contém informações essenciais sobre a rastreabilidade (origem, destino, finalidade, espécie, vacinações, entre outros). Cada espécie animal possui uma norma específica para a emissão da GTA. As GTA's devem ser emitidas por médicos veterinários sem vínculo com o serviço público. Dentre as diversas atividades desempenhadas pelo Serviço Veterinário Oficial, o controle de trânsito animal destaca-se como uma das mais relevantes atividades da área de fiscalização. A base de dados referente à emissão de GTA também é uma informação imprescindível para fortalecer a vigilância. A GTA é um instrumento de fundamental importância para o sistema de Defesa Sanitária Animal, tanto no aspecto de rastreamento de problemas sanitários como para a análise de dados, pois permite o estabelecimento de fluxos de trânsito e outras questões de importância sanitária.

Repisa-se, no referido Acordo, o município indicou os servidores municipais Srs. Alécio Souza Gusmão e Marli Souza Silva, para laborarem no Posto de Atendimento, responsabilizando-se por prestar contas semanalmente das guias de trânsito animal, fato este que não ocorreu. Acrescenta-se ao fato de não prestar contas a emissão de 612 GTA's sem a devida emissão de Documentos de Arrecadação Estadual (DAE) no período de janeiro a julho de 2018, totalizando um valor de R\$ 68.295,20; o cancelamento de 232 GTA's totalizando um valor de R\$ 24.047,36; e em aberto o total de 981 GTA's, totalizando um valor de R\$ 95.743,29.

Importante ressaltar que o servidor municipal Alécio Souza Gusmão atuou em dissonância do que

fora estabelecido no Acordo de Cooperação Técnica nº 267/2017, senão veja-se:

- não prestou contas das guias de trânsito animal;
- realizou o lançamento irregular de 577 GTA's com procedência do Estado da Bahia, que totalizaram 88.582 bovinos (01 a 17/07/2018);
- emitiu 612 GTA's sem a emissão dos respectivos DAE's;
- emitiu 981 GTA's que se encontram com status de DAE's em aberto; e
- cancelou indevidamente 232 GTA's com a ausência do recolhimento aos cofres do IMA.

Todas as GTA's foram emitidas na senha do servidor municipal Sr. Alécio Souza Gusmão. Registra-se, não ficou comprovado que a senha do servidor municipal fora utilizada por terceiros. Ressalte-se que é de inteira responsabilidade do usuário todo e qualquer prejuízo causado pelo fornecimento de sua senha pessoal a terceiros, independente do motivo, pois a senha é de uso pessoal, intransferível e de conhecimento exclusivo.

Denota-se, portanto que, com a conduta do servidor municipal Alécio Souza Gusmão, ficou demonstrado o dano real causado com o não recolhimento dos documentos sanitários emitidos por ele, onde está previsto em lei a obrigatoriedade do recolhimento. O servidor municipal agiu com inobservância das normas legais e regulamentares, além de, conforme se depreende dos relatórios aqui referenciados, potencialmente ter praticado crime contra a boa ordem, a administração pública e a fazenda estadual, previstos nos incisos V e VI do art. 216, inciso IV do art. 217 e incisos II e V do art. 250, todos da Lei nº 869/1952:

CAPÍTULO III Dos Deveres e Proibições

Art. 216 – São deveres do funcionário:

V – lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servir;

VI – observância das normas legais e regulamentares;

Art. 217 – Ao funcionário é proibido:

IV – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função;

CAPÍTULO V Das Penalidades

Art. 250 – Será aplicada a pena de demissão a bem do serviço ao funcionário que:

II – praticar crime contra a boa ordem e administração pública e a Fazenda Estadual;

V – lesar os cofres públicos ou delapidar o patrimônio do Estado;

Os lançamentos anômalos realizados, além de comprovarem as irregularidades administrativas e

financeiras, colocam em risco a saúde animal de bovinos do Estado de Minas Gerais. Com efeito, verifica-se que o servidor agiu com inobservância das normas legais e regulamentares do IMA.

Insta consignar, o referido servidor possui ação penal de representação criminal por inserção de dados falsos em sistema de informações, interposta pelo Ministério Público de Minas Gerais, por meio do processo nº 5001381-57.2021.8.13.0624, o que pode indicar um padrão de atuação direcionado para lesar o erário.

Ademais, é imperativo assinalar a responsabilidade da municipalidade pelos danos causados ao erário, porquanto agiu em descumprimento à previsão contida no ACT nº 267/2017, *in verbis*:

"CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES Constituem obrigações entre as partes: (...)
II O DO MUNICÍPIO:
(...)
g) Prestar contas semanalmente das Guias de Trânsito Animal emitidas, bem como dos valores arrecadados;
(...)
n) Zelar pela fiel observância dos termos deste instrumento.(Grifos nossos).

Os atos ilegais praticados pelo servidor municipal durante a execução do ACT são também de responsabilidade do ente público, ou seja, da Prefeitura Municipal de Lontra/MG.

Nesse íterim, tem-se o acordo de cooperação como um instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou, ainda, com entidades privadas, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público.

Usualmente, as duas partes fornecem a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal).

O acordo de cooperação se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos. O Parecer nº 15/2013 da Advocacia Geral da União define:

O acordo de cooperação como um instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos com o objetivo de firmar interesse de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes. (Grifos nossos).

Por sua vez, o MROSC¹ disciplina o instituto:

Art. 2º [...]

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros. (Grifos nossos).

Nesse ponto, observa-se que o ente federativo não conduziu o trabalho de fiscalização e acompanhamento de modo profícuo. O expressivo quantitativo de GTAs lançadas de modo errôneo indica uma falta de controle dos atos administrativos praticados pelo servidor competente para o lançamento. Reitera-se que mais de 80 mil animais entraram no território do estado de forma irregular, o que evidencia um relevante risco sanitário.

Como mencionado, muitas das GTAs expedidas não tiveram sequer seus respectivos DAEs pagos, sendo que algumas delas foram canceladas. Outrossim, houve lançamento irregular (no total de 367 para o período apurado) no sistema de registro das GTAs. Ou seja, fica caracterizada a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Lontra/MG com espreque na *culpa in vigilando* e *in eligendo*.

O conceito do instituto da *culpa in vigilando* apregoa que há culpa na falta de cuidado, de supervisão, de fiscalização, de vigilância ou atos necessários de segurança do agente por parte da Administração Pública. Nesse sentido, o Código Civil estabelece:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. (Grifos nossos).

No que tange ao instituto da *culpa in eligendo*, afigura-se como modalidade de culpa em que incorre uma autoridade ou empregador por escolher um funcionário incompetente ou desonesto, uma falta de cautela na escolha de preposto ou pessoa a quem se confia a execução de serviço. Acerca do assunto, veja-se

Art. 932 São também responsáveis pela reparação civil:
[...]

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele. (Grifos nossos).

Vale dizer, o relatório da CTCE afirma que “em consulta realizada no site do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, concluí-se que não consta GTA emitida no Estado da Bahia com destino propriedades no município de Lontra, Fronteira e Japonvar” (*sic*). Ainda, consignou que

¹ Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Lei nº 13.019/2014: Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil [...].

“as GTAs citadas no relatório são todas emitidas com destino a estabelecimentos cadastrados nos municípios do Estado da Bahia”. (sic).

Infere-se, assim, que as GTAs não tiveram expedição condizente com o efetivo trânsito dos animais. Segundo consta, 80,29% das GTAs emitidas estão com DAE em aberto ou não emitidos.

Ainda sobre a falha no dever de fiscalização, registra-se que o relatório da comissão asseverou que a quantidade de bovinos movimentados no período de referência (janeiro a agosto de 2018) não reflete a realidade local, salvo raras exceções. Significa dizer que o volume de GTAs expedidas não confirma o contexto da região, considerando o porte dos estabelecimentos citados na análise dos cadastros das propriedades e as fichas sanitárias dos animais.

3. CONCLUSÃO

À vista dos documentos analisados e considerando as informações e manifestações constantes desta Tomada de Contas Especial, esta Unidade Técnica conclui pela existência de dano ao erário em razão de ato ilegal e antieconômico, consistente na prática irregular de inserção de dados falsos em sistema de informação, com consequente lesão aos cofres públicos no valor histórico de R\$188.086,15 (cento e oitenta e oito mil, oitenta e seis reais e quinze centavos), a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a ser ressarcido pelos responsáveis solidários Sr. Alécio Souza Gusmão, o Prefeito Municipal de Lontra/MG, Sr. Dernival Mendes dos Reis e o Município de Lontra/MG, considerados causadores do dano ao erário, e pela regular citação para apresentarem defesa, nos termos do art. 166, I c/c art. 187 do RITCEMG, sem prejuízo da aplicação das sanções legais cabíveis.

Belo Horizonte/MG, terça-feira, 13 de setembro de 2022.

Leonardo Alexandre Silveira Barbosa
Estagiário Jurídico
Matrícula 220.375

Pedro Henrique Campos Costa
Coordenador da 3ª CFE
TC 3198-1