



Parecer n.: 1519/2023
Autos n.: 1.121.037
Natureza: Tomada de Contas Especial
Procedência: Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA
Entrada no MPC: 11/04/2023

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), em razão de denúncia recebida em sua Gerência de Defesa Sanitária Animal, para apurar eventuais fraudes no Sistema de Defesa Agropecuário (SIDAGRO), cometidas por servidor do posto de atendimento do Município de Lontra, unidade administrativa do órgão vinculada ao Escritório Seccional de São João da Ponte e da Coordenadoria Regional de Montes Claros.
2. A unidade técnica realizou exame inicial (peça 140) e concluiu pela ocorrência de dano ao erário no valor histórico de R\$188.086,15, a ser ressarcido pelos seguintes responsáveis solidários: Alécio Souza Gusmão, Dernival Mendes dos Reis, prefeito do Município de Lontra, e Município de Lontra.
3. Em seguida, procedeu-se à citação de Alécio Gusmão e Dernival dos Reis (peça 141). Contudo, apenas Alécio Souza Gusmão apresentou defesa (peças 150 e 151).
4. Em sede de reexame, a unidade técnica manifestou-se pela irregularidade das contas, com ressarcimento do dano ao erário apontado no exame inicial; contudo, afastou a responsabilidade pessoal do prefeito Dernival Mendes dos Reis e manteve como responsáveis solidários o Município de Lontra e Alécio Souza Gusmão (peça 154).
5. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo.
6. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I) PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NO ÂMBITO DO IMA – FASE INTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

7. O Acordo de Cooperação Técnica n. 267/2017 (peça 57, p. 64/66), celebrado entre o IMA e o Município de Lontra, visava a cooperação técnica e operacional entre as partes para a instalação de um posto de atendimento no município, a fim de garantir a execução das atribuições do IMA. O município indicou os servidores Alécio Souza Gusmão e Marli Souza Silva para desempenharem as funções no posto de atendimento.



8. Por meio do Memorando.IMA/GDA n. 143/2019, a Gerência de Defesa Animal do IMA comunicou a Diretoria Geral sobre a existência de uma denúncia de possível fraude no SIDAGRO, cometida pelos funcionários do posto de atendimento do Município de Lontra, no período de 01/01/2018 a 30/07/2018 (peça 01).
9. Assim, foi instaurado o Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD) para apurar as supostas irregularidades, por meio da Portaria IMA n. 1998/2020, datada de 15/09/2020.
10. Após regular trâmite e instrução do procedimento, a comissão processante concluiu pela absolvição da servidora Marli Souza Silva e responsabilização do servidor Alécio Souza Gusmão pela prática das seguintes condutas: a) lançamento irregular de Guias de Trânsito Animal (GTAs) com procedência do Estado da Bahia; b) emissão de GTAs sem a devida emissão de Documentos de Arrecadação Estadual (DAE) e; c) cancelamento indevido de GTAs sem que houvesse recolhimento aos cofres do IMA (peça 55, p. 48/64). Ainda concluiu que o Município de Lontra seria corresponsável pelos danos causados ao erário, no montante de R\$188.086,15.
11. Na sequência, em 23 de abril de 2021, a Controladoria Seccional-IMA, por meio da Nota Técnica n. 2370.237.03.0108.21 (peça 19), analisou a regularidade formal do PAD e sugeriu que os autos fossem encaminhados à Força Integrada de Combate ao Crime Organizado (FICCO) do Ministério Público de Minas Gerais, uma vez que as infrações cometidas caracterizam-se como crimes perante o Código Penal (art. 312. 313-A e 313-B), bem como fosse instaurada tomada de contas especial, caso não houvesse o recolhimento integral do dano ao erário.
12. Diante da ausência de recolhimento, foi instaurada tomada de contas especial, em 25 de agosto de 2021, por meio da Portaria IMA n. 2083 (peça 32).
13. A comissão de tomada de contas especial concluiu pela existência de dano ao erário no valor histórico de R\$188.086,15, de responsabilidade do servidor Alécio Souza Gusmão, solidariamente com o Município de Lontra e o prefeito que formalizou o acordo de cooperação, Dernival Mendes dos Reis (peça 54, p. 57/70).
14. Por sua vez, a Controladoria Seccional ratificou as conclusões da comissão de tomada de contas especial (peça 53).
15. Ressalte-se que cópia dos autos foi devidamente encaminhada ao Ministério Público Estadual para apuração dos eventuais crimes praticados, tendo sido oferecida e recebida denúncia, bem como designada audiência de instrução e julgamento no feito ainda em tramitação (5001381-57.2021.8.13.0624).

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

16. 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.

17. 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”*.

18. 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.

19. 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 emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”*.

20. No caso dos autos, citados os responsáveis para apresentarem defesa no âmbito da Corte de Contas (peça 141), apenas Alécio Souza Gusmão manifestou-se às peças 150 e 151.

21. A defesa alegou, em síntese, que não há nexo de causalidade entre a emissão das GTAs e o que foi apontado como dano ao erário; que deve ser aplicada a teoria do risco administrativo e determinada, por conseguinte, a ilegitimidade passiva do servidor, uma vez que ele somente pode ser responsabilizado, por culpa ou dolo, via ação regressiva, após o Município de Lontra ressarcir o Estado; que o defendente era contratado pela prefeitura, razão pela qual deveria ser processado e punido pelo Município de Lontra e não pelo Estado de Minas Gerais, o que implica na nulidade de todos os atos produzidos pelo IMA; que inexistiu movimentação física dos animais, logo, inexistiu a ocorrência do fato gerador da taxa relativa a GTA e, portanto, não há dano ao erário e; que terceiro não identificado obteve, sem aquiescência do acusado, os seus dados de acesso ao SIDAGRO.



22. A defesa apresentada foi examinada pela unidade técnica que, em detalhado estudo, rebateu as alegações suscitadas, uma a uma, pelo que quantificou o dano ao erário no valor histórico de R\$188.086,15, assim especificado:

SITUAÇÃO DA GTA	QUANTIDADE	VALOR
DAE's não emitidas	612	R\$ 68.295,50
Em aberto	981	R\$ 95.743,29
Gravadas, mas não impressas	11	-
Isentas	17	-
Pagas	142	R\$ 2.196,46
Canceladas	232	R\$ 24.047,36
TOTAL		R\$ 188.086,15

23. Cumpre esclarecer que, embora o órgão técnico tenha incluído em seu quadro as GTAs "pagas", no montante de R\$2.196,46, tal valor não foi contabilizado no dano erário total (**R\$188.086,15**), o qual foi devidamente apurado e é composto pelas seguintes parcelas: GTAs com DAEs não emitidos (**R\$68.295,50**) + GTAs com DAEs em aberto (**R\$95.743,29**) + GTAs canceladas indevidamente por ausência de recolhimento (**R\$24.047,36**).

24. De fato, no que concerne à quantificação do dano e à manutenção de responsabilidade do servidor Alécio Souza Gusmão, este órgão ministerial corrobora o minucioso estudo elaborado pela unidade técnica acostado à peça 154. Diverge, contudo, somente no que se refere à responsabilidade pelo dano ao erário, conforme será demonstrado no tópico seguinte.

III) DA RESPONSABILIDADE

25. Conforme destacado anteriormente, o órgão técnico concluiu que a responsabilidade pelo dano apurado era solidária entre o ex-servidor Alécio Souza Gusmão e o Município de Lontra, enquanto ente federativo.

26. De acordo com o seu entendimento, o município deveria ser considerado como corresponsável, uma vez que constava uma cláusula do Acordo de Cooperação n. 267/2017 (peça 57, p. 64/66), com a seguinte redação:

CLAUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

II- DO MUNICIPIO

g) **prestar contas** semanalmente das Guias de Trânsito Animal emitidas, bem como dos valores arrecadados; (grifos nossos)

27. No estudo acostado à peça 140, a unidade técnica considerou que:



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 espeque na **culpa in vigilando e in elegendo**.

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** (grifos nossos).

28. Ainda, em sede de reexame (peça 154), concluiu: “Note que o acordo de cooperação de técnica é claro em estipular a obrigação do Município em prestar contas pelos recursos recebidos e pelas GTA’s emitidas, logo é correta a imputação de corresponsabilidade ao ente municipal, haja vista que cabia ao referido órgão zelar pelo recebimento das taxas de emissão das guias”.

29. Primeiramente, analisando o acordo de cooperação ora em exame, constata-se que, ao contrário do que foi alegado pela unidade técnica, o Município de Lontra era responsável pela **prestação de contas** e não pela fiscalização da emissão de guias, a qual era obrigação do IMA, senão vejamos:

CLAUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

I- DO IMA

b) **fiscalizar a emissão das Guias de Transito Animal e sua respectiva arrecadação**; (grifos nossos)

30. Pois bem, ainda que coubesse ao município a fiscalização e supervisão da emissão de guias, este órgão ministerial entende que não há responsabilidade pelo dano ao erário do ente municipal e sim do agente público responsável por fiscalizar.

31. Não se trata, a toda evidência, de responsabilidade civil objetiva do Estado, mas, sim, de responsabilidade administrativa por malversação de recursos públicos, em que o agente responde pessoalmente, conforme preceitua o art. 28 da LINDB:

Art. 28. O agente público responderá **pessoalmente** por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



32. Nessa perspectiva, o Regimento Interno do TCE/MG e a Lei Orgânica também possuem previsão similar, conforme o disposto no art. 317¹ e art. 84², respectivamente.

33. Assim, o Ministério Público de Contas entende que não deve ser imputada responsabilidade ao Município de Lontra.

34. Portanto, tendo em vista que as irregularidades constatadas cometidas pelo ex-servidor provocaram dano ao erário, este órgão ministerial entende pela **irregularidade das contas, com fulcro no art. 48, inciso III, “b”, da LCE n. 102/2008, devendo o dano apurado, no valor de R\$188.086,15 (a ser devidamente atualizado)**, ser restituído por Alécio Souza Gusmão.

35. Registre-se, por fim, que no despacho acostado à peça 141, somente Alécio Souza Gusmão e Darnival Mendes dos Reis foram citados, e não o Município de Lontra. Reitera-se que o agente público, enquanto prefeito municipal, não se confunde com o ente federativo.

36. Logo, pelo princípio da eventualidade, na hipótese do conselheiro relator entender de modo diverso do Ministério Público de Contas em relação à ausência de responsabilidade do Município de Lontra, requer que seja procedida à citação do referido município, para, querendo, apresentar defesa, em obediência aos princípios do contraditório e ampla defesa.

CONCLUSÃO

37. Ante o exposto, ressaltando a gravidade da conduta do ex-servidor Alécio Souza Gusmão, **OPINA o Ministério Público de Contas:**

a) **pelo julgamento irregular das contas**, com fulcro no art. 48, III, “b”, LCE n. 102/2008, devendo ser aplicadas a Alécio Souza Gusmão as seguintes **sanções**:

- i. multa de até 100% do valor atualizado do dano apurado (art. 86, LCE n. 102/2008).
- ii. inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, (art. 83, inciso II e art. 92, ambos da LCE n. 102/2008);

¹ Art. 317. A multa será aplicada de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o seu pagamento de responsabilidade pessoal dos infratores.

Parágrafo único. A decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais.

² Art. 84 – A multa será aplicada, de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal dos infratores.

Parágrafo único – A decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais.



b) pela determinação de restituição ao erário pelo ex-servidor Alécio Souza Gusmão, do valor histórico de R\$188.086,15, a ser devidamente atualizado.

38. É o parecer.

Belo Horizonte, 12 de setembro de 2023.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente)