

Processo: 1177554
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Alécio Souza Gusmão (servidor da Prefeitura Municipal de Lontra cedido ao Instituto Mineiro de Agropecuária à época)
Órgão: Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA)
Processo referente: Tomada de Contas Especial n. 1121037
Procuradora: Karine Souza Gusmão, OAB/MG 227.834
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

TRIBUNAL PLENO – 28/5/2025

RECURSO ORDINÁRIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRELIMINARES. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. APELO CONHECIDO. TESE DE ILEGITIMIDADE PASSIVA E PEDIDO DE DESENTRANHAMENTO DO ESTUDO PROMOVIDO PELA UNIDADE TÉCNICA. REJEIÇÃO. MÉRITO. NULIDADE DOS REGISTROS ASSINALADOS NAS GUIAS DE TRÂNSITO ANIMAL. TAXAS INDEVIDAS. IMPROCEDÊNCIA DA DETERMINAÇÃO DO REEMBOLSO DOS VALORES REGISTRADOS A TÍTULO DE DANO NA DECISÃO RECORRIDA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Conhece-se o recurso ordinário interposto tempestivamente por parte legítima, consoante os pressupostos regimentais.
2. Os agentes públicos possuem a indesejável tarefa de confrontar os fatos com a legislação pertinente e terão seus atos julgados pelo Tribunal de Contas, sem prejuízo da responsabilização pessoal no caso de irregularidades cometidas.
3. A unidade técnica do Tribunal de Contas é imprescindível à instrução processual na instância controladora (arts. 220, § único e 229 do RI), detendo competência expressamente fixada tanto na Lei Complementar n. 102/08 quanto no Regimento Interno para: promover os estudos de maneira a subsidiar a definição dos critérios institucionais de materialidade, risco, relevância e oportunidade das áreas temáticas de controle externo e das linhas de ação (art. 72, §1º, RI); propor e realizar auditorias, inspeções, representações e denúncias (arts. 73, 153, VII, 178, § único, do RI); efetuar a análise das prestações de contas do Governador e dos Prefeitos Municipais (arts. 79 e 84, I, do RI); elaborar os exames preliminares e conclusivos, bem como o monitoramento das matérias apreciadas por esta Corte (arts. 91, §3º, 104, §1º, 119, §1º, 124, 129, 138, III, 107, II, 221, 231, 403, 417 e 426 do RI).
4. A atividade ínsita ao poder fiscalizatório, típico ato administrativo vinculado, jamais pode se apartar dos princípios enunciados no *caput* do art. 37 da Constituição da República: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.
5. Eivado o poder de fiscalização da Administração Pública em virtude da reiterada conduta do agente responsável pelo lançamento dos dados sanitários debatidos nos autos, comprovadamente ilícitos ao crivo dos órgãos responsáveis pelas investigações conduzidas no Processo Administrativo Disciplinar e na fase interna da Tomada de Contas Especial, nenhuma consequência poderia sobrevir às emissões das Guias de Trânsito Animal, visto que a taxa é um tributo necessariamente subordinado à uma efetiva contraprestação estatal.

6. Dá-se parcial provimento ao apelo, suprimindo-se, por conseguinte, a determinação de reembolso dos valores registrados a título de dano na decisão recorrida, de modo a prevenir o enriquecimento ilícito do Estado de Minas Gerais, uma vez que a nulidade das guias de trânsito animal enseja a inexigibilidade das taxas correspondentes ao serviço público que jamais foi prestado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer do recurso ordinário, na preliminar, tendo em vista a legitimidade da parte e a tempestividade do apelo, nos termos dos arts. 401 e 402 do Regimento Interno;
- II) ainda na preliminar, desacolher a tese de ilegitimidade passiva erigida e o pedido de desentranhamento da peça consistente no estudo promovido pela unidade técnica desta Corte de Contas, nos termos e limites da fundamentação desta decisão;
- III) dar provimento parcial, no mérito, ao apelo interposto para fins de desconstituir a determinação do reembolso dos valores registrados a título de dano na decisão recorrida, sob pena de enriquecimento ilícito do Estado de Minas Gerais, e manter inalterados os demais provimentos da decisão *a quo*, por seus próprios fundamentos;
- IV) intimar o recorrente, inclusive por via postal;
- V) arquivar os autos, após cumpridas as diligências pertinentes.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de maio de 2025.

DURVAL ÂNGELO

Presidente

HAMILTON COELHO

Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 28/5/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto por Alécio Souza Gusmão, servidor da Prefeitura Municipal de Lontra cedido ao Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) à época dos fatos, em face do acórdão proferido nos autos da Tomada de Contas Especial n.º 1.121.037, sob a relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, em sessão da Segunda Câmara de 03/9/24.

A controvérsia abrange o Acordo de Cooperação Técnica n.º 267/2017, celebrado entre o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) e a Prefeitura Municipal de Lontra em 04/10/17, visando à conjugação de esforços para garantir a irrestrita fiscalização das atividades empreendidas pelos produtores rurais nas localidades adjacentes.

A TCE em epígrafe foi instaurada pelo IMA em virtude de denúncia protocolizada na Gerência de Defesa Sanitária Animal, na qual se relatou potencial fraude no Sistema de Defesa Agropecuário (SIDAGRO) perpetrada por funcionário(s) lotados no Posto de Atendimento localizado no Município de Lontra, pertencente à jurisdição do Escritório Seccional de São João da Ponte e sob a Coordenadoria Regional de Montes Claros.

De acordo com o relatório elaborado pela Comissão Processante, as inconformidades consistiram na emissão de Guias de Trânsito Animal (GTAs) desamparadas dos prévios e indispensáveis recolhimentos dos Documentos de Arrecadação Estadual (DAE), entre 01º/01/18 e 17/7/18, circunstância que teria resultado em dano aos cofres estaduais de R\$188.086,015, cuja responsabilidade foi imputada, em caráter solidário, ao ora recorrente e ao Município de Lontra (peça n.º 54, fls. 57/70, dos autos em apenso).

Na oportunidade, a Segunda Câmara deliberou, por unanimidade, em: I) não acolher as preliminares de: ilegitimidade passiva do Sr. Alécio Souza Gusmão; nulidade decorrente da inobservância aos princípios da ampla defesa e do contraditório; vício nos procedimentos apurados pela Autarquia Estadual, e obstáculo à análise da TCE, por esta Corte, em razão da tramitação de processo judicial abordando matéria semelhante; II) afastar, em prejudicial de mérito, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória; III) no mérito, julgar irregulares as contas de responsabilidade exclusiva do Sr. Alécio Souza Gusmão, nos moldes do art. 48, III, 'b' e 'd' da Lei Complementar n.º 102/08; IV) determinar a atualização do dano ao erário no valor histórico de R\$188.086,15, acorde com o art. 25 da INTC n.º 03/2013, a ser restituído pelo responsável; e V) infligir ao responsável a multa de R\$5.000,00, com amparo no art. 85, I e II, da Lei Orgânica deste Tribunal, tendo em vista a prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo (peça n.º 158 dos autos em apenso).

Neste apelo, o recorrente sustenta: a) a ilegitimidade para compor o polo passivo do processo de controle; b) o não enfrentamento da alegada presunção de inocência pela decisão *a quo*; c) a desconsideração das provas testemunhais e materiais apresentadas na TCE; d) o desprezo à informação de compartilhamento da senha no escritório do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA); e) a desconsideração do esclarecimento sobre a fraude envolvendo o nome do Sr. Alécio Souza Gusmão; f) subestimação da comunicação de perda e ou cópia da senha de acesso ao Sistema de Defesa Agropecuário (SIDAGRO); g) a necessidade de apreciação das suas características pessoais no caso concreto; h) a indevida atribuição de responsabilidade objetiva; i) a inocorrência do fato gerador das taxas e a ausência de prejuízo decorrente do não pagamento do tributo, postulando, enfim, a reforma do aresto recorrido de modo a desconstituir a condenação que lhe foi imposta (peça n.º 1).

A unidade técnica manifestou-se pelo desprovemento do recurso ordinário (peça n.º 9).

O Ministério Público de Contas, similarmente, pronunciou-se pela confirmação do acórdão *primevo*, consoante parecer à peça n.º 10.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar: admissibilidade

Compulsando os autos, verifiquei que o apelo é tempestivo e que a parte detém legitimidade recursal, nos termos do art. 402 do Regimento Interno.

Conheço, portanto, do recurso ordinário.

2. Preliminar: arguição de ilegitimidade passiva

O recorrente alegou a sua ilegitimidade para integrar o polo passivo da Tomada de Contas Especial, discorrendo sobre a desconsideração do decisum *primevo* acerca da teoria do risco administrativo. Articulou a existência de duas relações jurídicas no caso concreto, a primeira entre o Estado de Minas Gerais e o Município de Lontra, ente onde ocorreram as irregularidades apuradas nos autos, e a segunda entre o Município em alusão e o ex-servidor autárquico, ora recorrente.

Pontuou que o prejuízo verificado contra os cofres públicos decorreria exclusivamente da relação estabelecida entre os entes subnacionais, considerando que o Município de Lontra se descuroou do dever de fiscalizar a retidão de conduta dos seus servidores em âmbito administrativo. Assim, o Município deveria, na melhor exegese dos dispostos no § 6º do art. 37 da Constituição Federativa e do art. 43 do Código Civil, configurar como o restrito responsável pela indenização ao Estado de Minas Gerais.

De acordo com o recorrente, o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) jamais integrou a relação jurídica delineada neste processo de controle, nos termos da tese sedimentada a partir do julgamento do Tema de Repercussão Geral n.º 940 pelo Supremo Tribunal Federal. O eventual desdobramento da responsabilização do recorrente, até mesmo por improbidade administrativa, deveria se dar na seara penal, caso confirmados os fatos contra ele imputados. Postulou, assim, a reforma da decisão recorrida de maneira a ser excluído do polo passivo da Tomada de Contas Especial.

No entanto, sem razão o recorrente.

A matéria examinada na Tomada de Contas Especial diz respeito a prejuízo verificado contra os cofres públicos estaduais, sem repercussão sobre a alçada patrimonial de particulares. A teoria trazida ao debate pelo recorrente amoldar-se-ia à hipótese de dano sofrido por terceiros, conjuntura na qual o ente federativo poderia exercer a legítima via de regresso contra o agente público responsável pela lesão praticada, cenário absolutamente diverso do caso concreto.

Neste sentido, o escólio da administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro:

“Quando o dano é causado por servidor público, é necessário distinguir duas hipóteses:

1. dano causado ao Estado.;
2. dano causado a terceiros.

No primeiro caso, a sua responsabilidade é apurada pela própria Administração, por meio de processo administrativo cercado de todas as garantias de defesa do servidor, conforme artigo 5º, inciso LV, da Constituição.

(...)

Quando se trata de **dano causado a terceiros**, aplica-se a norma do artigo 37, §6º, da Constituição Federal, em decorrência da qual o Estado responde objetivamente, ou seja, independentemente de culpa ou dolo, mas fica com o direito de regresso contra o servidor que causou o dano, desde que este tenha agido com culpa ou dolo.” (“Direito Administrativo”, São Paulo: Ed. Atlas, 20. ed., 2007, pp. 567/568)

A Tomada de Contas Especial constitui procedimento singular, destinado à reparação financeira sofrida pelo poder público, a partir da devida apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos valores devidos em face de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos pelos responsáveis. Ou seja, a Administração Pública, na estreita via da TCE, é a vítima da conduta ilícita investigada.

O recorrente, segundo apurado nos autos, foi o agente público responsável pela emissão das Guias de Trânsito Animal em desconformidade com a legislação pertinente, enquadrando-se, portanto, nas hipóteses de legitimidade passiva enunciadas nos arts. 2º, III, e 3º, V, ambos de idêntica redação na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Corte de Contas:

“Art. 2º. Sujeitam-se à jurisdição do Tribunal:

(...)

III – aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano a erário estadual ou municipal”

“Art. 3º. Compete ao Tribunal de Contas:

(...)

V – fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município;

VI – promover a tomada de contas devidas ao Tribunal para fins de julgamento, nos casos em que estas não tenham sido prestadas no prazo legal”

Não prospera, tampouco, o pedido alternativo tocante à inclusão do Município de Lontra no polo passivo desta Tomada de Contas Especial, eis que as ações investigadas nos autos se adstringem às condutas atribuídas ao Sr. Alécio Souza Gusmão na condição de agente fiscalizador.

Desacolho, portanto, a preliminar de ilegitimidade passiva erigida.

3. Preliminar: pedido de desentranhamento de estudo promovido pela unidade técnica do Tribunal sob o fundamento da violação ao princípio da inocência

O recorrente dissertou que responde, em âmbito forense, por fato similarmente ventilado neste processo de controle, peculiaridade que teria ensejado uma possível presunção do corpo técnico deste Tribunal acerca da sua “atuação direcionada para lesar o erário estadual”. Alardeou que a Diretoria de Controle Externo inseriu aos autos “suposições acerca da índole e do comportamento do Recorrente, sem nenhuma relação com as provas dos autos e desrespeitando o princípio da presunção de inocência, já que não existe condenação transitada em julgado para o processo criminal 5001381-57.2021.8.13.0624”.

Assim, a informação tecida pela unidade competente do TCEMG teria afetado a avaliação dos Conselheiros, trazendo prejuízo ao recorrente quando da apreciação deste processo pela turma

julgadora. Invocou, em seu favor, o princípio constitucional da presunção de inocência, postulando, seguidamente, que este apelo fosse julgado em sede Plenária somente após o desentranhamento da peça alusiva ao estudo promovido pela unidade técnica instruído aos autos eletrônicos da Tomada de Contas Especial.

A ambição do recorrente, novamente, revela-se despropositada.

O exame promovido pela unidade técnica deste Tribunal contém tão somente menção ao trâmite paralelo da Ação Penal promovida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face do responsável, por potencial delito de inserção de falsos dados em sistema de informação, tipificado no art. 313-A do Código Penal Brasileiro. Não há, na peça instrutória, qualquer inferência quanto ao aspecto criminal, examinado exclusivamente na seara judicial.

A unidade técnica é imprescindível à instrução processual na instância controladora (arts. 220, § único e 229 do RI), detendo competência expressamente fixada tanto na Lei Complementar n.º 102/08 quanto no Regimento Interno para: promover os estudos de maneira a subsidiar a definição dos critérios institucionais de materialidade, risco, relevância e oportunidade das áreas temáticas de controle externo e das linhas de ação (art. 72, §1º, RI); propor e realizar auditorias, inspeções, representações e denúncias (arts. 73, 153, VII, 178, § único, do RI); efetuar a análise das prestações de contas do Governador e dos Prefeitos Municipais (arts. 79 e 84, I, do RI); elaborar os exames preliminares e conclusivos, bem como o monitoramento das matérias apreciadas por este Tribunal (arts. 91, §3º, 104, §1º, 119, §1º, 124, 129, 138, III, 107, II, 221, 231, 403, 417 e 426 do RI).

O despropositado anseio do recorrente atropela o *iter* previsto na legislação específica, ensejo à inexorável nulidade da Tomada de Contas Especial em questão.

Saliento, ademais, que o estudo promovido pela unidade técnica não ostenta caráter vinculante. A fundamentação encampada pelos Conselheiros, nos diversos processos desta instância controladora, perfilha o princípio da persuasão racional ou do livre convencimento motivado, cartularizado no art. 371 do Código de Processo Civil, aplicável aos processos de contas nos termos do art. 452 do Regimento Interno. Ou seja, os Conselheiros têm liberdade de apreciar e avaliar o conjunto probatório dos autos, apresentando os fundamentos de fato e de direito que melhor lhe aprouverem.

Isso posto, desacolho o requerimento de desentranhamento do estudo técnico preliminar à peça n.º [140](#) dos autos em apenso.

4. Mérito

O recorrente censurou a fundamentação consubstanciada no *decisum a quo* segundo a qual “não foram apresentados documentos médicos comprovando que o Recorrente estava em outra cidade no dia da emissão de GTAs”. Arrazouou, assim, que o aresto recorrido teria desprezado os depoimentos das testemunhas que afirmaram terem se encontrado com o Sr. Alécio Souza Gusmão nos Municípios de Montes Claros e de São Paulo, respectivamente entre os dias 03 e 04, 16 e 19 de julho de 2018, interstícios em que foram apurados os acessos ao SIDRAGO, mediante a senha eletrônica do responsável, e as consequentes emissões das Guias de Trânsito Animal.

Aduziu que a ausência dos atestados médicos nos autos não poderia invalidar as outras evidências e provas instruídas na Tomada de Contas Especial, devendo a decisão ater-se aos demais elementos apresentados.

Prosseguiu argumentando que o acórdão objurgado deixou de analisar a peculiaridade referente à utilização comum da senha pessoal do recorrente por outra servidora lotada no escritório do

IMA, no Município de Lontra, permitindo-lhes o acesso ao SIDRAGO com os dados do Sr. Alécio Souza Gusmão.

Sustentou que a turma julgadora teria se descuidado também de examinar a utilização do seu nome para as expedições das GTAs em discussão, operações que resultaram na transferência de 500 bovinos para a sua propriedade rural. Não seria plausível, sob o enfoque do recorrente, a perpetração de qualquer ardil valendo do próprio nome para ulterior benefício pessoal. O recorrente seria, desse modo, “vítima da atuação irregular de terceiros”.

Rebateu a inexistência de prova da comunicação da perda da senha do perfil de acesso ao sistema do SIDRAGO à sua chefia imediata asseverando que a comunicação do fato teria se consumado, via *e-mail*, ao Coordenador Regional do IMA em Montes Claros, Sr. Breno Linardi.

Enfatizou ser pessoa humilde, com nível de instrução básica, “homem do campo e com pouca, ou quase nenhuma, intimidade com tecnologias”. Anexou conteúdo fotográfico que supostamente ilustraria o simples padrão de vida em pequena propriedade rural situada no norte do Estado de Minas Gerais. Ponderou que “a geração de 1995 GTAs irregulares, sem o pagamento de taxa, o que corresponde a aproximadamente 80% do total de GTAs expedidas no período investigado, com a utilização de 94 IPs diferentes não foi realizada pelo Recorrente.” Insistiu na crítica à interpretação subjacente do *decisum*, segundo a qual o recorrente teria profundo conhecimento da plataforma de trabalho correspondente, contrapondo que sequer fora treinado para a devida utilização do sistema.

Malgrado os diversos acessos ao SIDRAGO e as emissões das GTAs a partir do uso de sua senha pessoal, o recorrente explanou o raciocínio de que a sua responsabilidade deve ser aferida a partir do conjunto probatório da Tomada de Contas Especial. Acrescentou que o uso da sua senha nas datas em que não se encontrava no escritório do IMA no Município de Lontra, o compartilhamento da mesma naquele ambiente de trabalho e a comunicação do fato ao superior imediato constituem indicativos da sua não culpabilidade no episódio versado.

Adentrou a tese de ausência da atividade fiscalizatória e do exercício do poder de polícia estatal preconizado no art. 77 do Código Tributário Nacional, tendo em vista que os produtores rurais mencionados nos autos desconheciam o transporte dos animais discriminados nas GTAs que resultaram na cobrança das respectivas taxas pelo Estado de Minas Gerais. De acordo com o recorrente, as informações contidas na TCE “indicam, em tese, a existência de crime contra a administração pública, previsto no art. 313-A do Código Penal, e não o exercício regular de um poder estatal.”

Especificou a inconsistência das informações presentes em 577 Guias de Trânsito Animal irregularmente expedidas, as quais não teriam lastreado operações concretas de transporte de semoventes em território mineiro. Rematou, ainda que se considerem ocorridos os fatos geradores das taxas em epígrafe, que os verdadeiros contribuintes seriam os produtores rurais beneficiados com as transferências dos animais, e não o recorrente. Caso o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) tenha realizado a cobrança do tributo devido pelos produtores rurais, prossegue, a exigência de tais valores do recorrente, na via da presente Tomada de Contas Especial, configuraria enriquecimento ilícito do Estado de Minas Gerais.

Bateu-se, enfim, pela inexistência de provas acerca das ilicitudes que lhe foram atribuídas e do dano ao erário apurado, devendo prevalecer, *in casu*, a aplicação do princípio do *in dubio pro reo*, excluindo-se, consequentemente, a sua responsabilização nesta Tomada de Contas Especial.

Passo à análise.

O Processo Administrativo Disciplinar conduzido pelo Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) contra os servidores municipais cedidos àquela Autarquia Estadual, Srs. Alécio Souza Gusmão e Marli Souza Silva, obedeceu às garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório dos indiciados. No relatório final elaborado pela Comissão Processante do PAD, destacaram-se as seguintes conclusões (peça n.º [55](#), fls. 48/65, dos autos apensos):

- a) Produtores rurais procuraram o chefe do escritório seccional do IMA no Município de São João da Ponte, Sr. Breno Linarde Fernandes Ferreira, a fim de informar que o Sr. Alécio Souza Gusmão, após a realização da vistoria em suas propriedades, solicitava-lhes os cadastros de produtores, os CPFs e as respectivas senhas para fins de anotação pessoal (fls. 50/55 e 58);
- b) O Sr. Breno Linarde Fernandes Ferreira noticiou ter encontrado, no escritório do IMA no Município de Lontra, um caderno com os registros dos nomes, CPFs, IE e senhas de produtores rurais registrados nas Guias de Trânsito Animal emitidas naquela repartição (fotos às fls. 50/55);
- c) A servidora Marli Souza Silva procurou o Sr. Breno Linarde Fernandes Ferreira no intuito de reportar-lhe a solicitação feita pelo Sr. Alécio Souza Gusmão para que ela emitisse uma Guia de Transporte Animal de 50 bezerros para o produtor rural Adelício Rodrigues de Aquino, proprietário da Fazenda Turmalina situada no Município de São Francisco/MG. Relatou-se a intenção do indiciado: “as guias ele conseguia e que ela só iria tirar a GTA e Nota Fiscal para o produtor porque se tratava de animais financiados pelo Banco do Nordeste.” Informou-se, ainda, que “Complementarmente, o ‘Sr. Alécio deu entrada em uma GTA de outro estado com bezerros machos de 0-12 meses, GTA n.º 13146, série G, da Fazenda Lagoa de Dentro, Guanambi-BA emitida em 28/05/18’”(fls. 55/56);
- d) Não restou comprovada qualquer conduta ilícita da Sra. Marli Souza Silva, servidora responsável pela emissão das Notas fiscais no sistema SIAT (fls. 60 e 62);
- e) O Sr. Herbert Nogueira Silva, servidor lotado no Escritório Seccional do IMA em São João da Ponte, responsável pela verificação dos IPs dos dois computadores reservados às emissões das Guias de Trânsito Animal na repartição localizada no Município de Lontra, informou que, no momento da inspeção ao departamento, não localizou a máquina utilizada pelo Sr. Alécio Souza Gusmão. De acordo com o depoente, o Sr. Alécio Souza Gusmão teria transportado, no dia 26/07/2018, o computador de uso laboral à sede da empresa COMPUSAT ONLINE & FIBRANET.COM para a formatação do disco rígido (HD). Ali, o depoente obteve o esclarecimento do funcionário responsável pelo aludido serviço de que o IP da máquina em manutenção era o de número: 186.248.168.164 – endereço idêntico ao do sinal da internet disponibilizado ao escritório do IMA no Município de Lontra, a partir do qual foram detectados 7.110 registros de logins, por intermédio da senha do indiciado, os quais resultaram nas ulteriores expedições das GTAs apreciadas nesta Tomada de Contas Especial (depoimento em 18/10/2020, fls. 58/59);
- f) “Apurou-se, conforme Relatório de Auditoria (Documento SEI N° 6134466), que, durante a execução do Acordo de Cooperação n° 267/2017, o servidor municipal Alécio Souza Gusmão, ao operar o sistema de Defesa Agropecuária SIDAGRO, inseriu animais em cadastros de exploração pecuária de vários produtores, sem a devida emissão de Guia de Trânsito de Animais (GTA) de entrada ou outra justificativa plausível, e emitiu GTA utilizando saldos gerados por seus lançamentos irregulares, colocando em risco a sanidade animal de bovinos do Estado de Minas Gerais” (fl. 61);
- g) Inobstante discorra que a sua senha teria sido indevidamente utilizada por terceiros, o Sr. Alécio Souza Gusmão em momento algum comunicou tal fato ao Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) ou solicitou a sua alteração ao Órgão. Tampouco produziu as provas do seu uso por pessoas diversas (fl. 62); e
- h) Em pesquisa efetuada no sistema de Defesa Agropecuária SIDRAGO, apuraram-se diversas expedições de GTAs entre os dias 03/7/18 e 04/7/18, 16/7/18 e 19/7/18, mediante

logins realizados com a senha do Sr. Alécio Souza Gusmão, períodos em que o indiciado afirmou estar em viagem aos Municípios de Montes Claros e São Paulo (fls. 61/62).

Causa espécie o recorrente não demonstrar, também nesta instância controladora, provas de insurreição contra o alegado uso irregular da sua senha laboral. Inexiste nos autos boletim de ocorrência ou mesmo comunicação formal direcionada à diretoria responsável do Instituto Mineiro de Agropecuária atestando a narrativa substrato deste apelo. Não há, de fato, como subverter o conteúdo probatório cotejado à Tomada de Contas Especial, contexto em que as evidências documentais, técnicas e testemunhais direcionam-se inequivocamente contra o Sr. Alécio Souza Gusmão, e não em sentido contrário.

Ainda neste prisma, não merece acolhimento a aspiração do recorrente de dissuadir a fundamentação do *decisum* de origem em razão de pretensão desapareço dos depoimentos das testemunhas que teriam se encontrado com o Sr. Alécio Souza Gusmão nos Municípios de Montes Claros e de São Paulo nos períodos assinalados. No *retro* mencionado Relatório Conclusivo da Tomada de Contas Especial, há destaque para a comprovação técnica da responsabilidade do ora recorrente nos interregnos mencionados, nestes termos:

“O IP 186.248.168.164 é um IP válido que permite o acesso à internet da Prefeitura Municipal de Lontra. Já o IP 192.168.1.90 é o IP da máquina configurada para acesso à internet através do modem da Prefeitura de Lontra, tendo sido comprovada(sic) as movimentações nos referidos IP’s.

Conclui, também, que o Alécio Souza Gusmão, funcionário do município de Lontra/MG, no período 01/01 a 30/07/2018, utilizou mais de um (1) IP de máquina, sendo o mais utilizado o IP de Nº 186.248.168.164 para praticar as ilegalidades.

Pelos logs encontrados no SIDAGRO referente aos usuários cadastrados para o posto de atendimento de Lontra, ele é o único que lougava(sic) no sistema.

Nos dias: 04, 16, 17, 18, 19 do 07 de 2018 o servidor também utilizou o SIDAGRO pelo IP 186.248.168.164.” (peça n.º 57, fl. 66)

O princípio da presunção da inocência, axioma invocado nas razões recursais, preconiza que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. Contudo, a repercussão do aspecto criminal abordado no caso concreto transcende o desiderato desta Tomada de Contas Especial, devendo ser delimitada na alçada judicial competente.

O procedimento da TCE, com o termo da fase externa neste Tribunal de Contas, almeja investigar a hipótese da ocorrência de dano contra os cofres públicos, identificar os responsáveis e quantificar o montante a ser ressarcido ao erário. Nesse sentido, exauriram-se as etapas da apuração dos fatos e da instrução processual, sem qualquer prejuízo à garantia constitucionalmente consagrada do direito ao contraditório do recorrente.

Todavia, o raciocínio tracejado na decisão objurgada concernente à obrigação do Sr. Alécio Souza Gusmão ressarcir os valores das taxas das DAEs previamente vinculadas às Guias de Trânsito Animal expedidas merece reforma.

Com efeito, a conclusão do Processo Administrativo Disciplinar instaurado pelo Instituto Mineiro de Agropecuária desencadeou, após a solicitação formulada pela Controladoria-Geral do Estado, nos termos da nota técnica n.º 2370.0382.21 à peça n.º 19, a remessa do Relatório elaborado pela Comissão Processante à Força Integrada de Combate ao Crime Organizado (FICCO) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Visou-se à perscrutação das condutas atribuídas ao Sr. Alécio Souza Gusmão, no âmbito da operação denominada “Boi na Linha”.

As práticas irregulares do Sr. Alécio Souza Gusmão, de acordo com Controladoria Seccional da CGE (peça n.º 19), conformar-se-iam aos tipos previstos nos arts. 312 (Peculato), 313-A

(Inserção de dados falsos em sistemas de informações) e 313-B (Modificação ou alteração não autorizada no sistema de informações) do Código Penal.

No derradeiro relatório do Tomador de Contas Especial (peça n.º 54 dos autos em apenso, fls. 57/70), vislumbra-se:

“Conclui-se que **das 367 GTAS lançadas** no SIDAGRO para espécie bovina, no período de 01/01 a 17/07/18, **234 foram lançadas pelo Alécio Souza Gusmão**, referindo a 67,76% das supostas GTAs inseridas neste período. Totalizando 88.582 bovinos.

(...)

Em consulta realizada no site do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento conclui-se que **não consta GTA emitida no Estado da Bahia com destino a propriedades no município de Lontra**, Fronteira e Japonvar.

Restou comprovado, também, pelo site Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB), que **as GTAs citadas no relatório são todas emitidas com destino a estabelecimentos cadastrados nos municípios do Estado da Bahia**.

Baseado no relatório analítico por receita, conclui-se que constam 1593 GTAs impressas, somando um valor de **RS164.038,79** com status do DAE ‘em aberto ou não emitidos’. Verificam-se também 232 GTAs canceladas, somando um valor de **RS24.047,36**.

Conclui-se que os estabelecimentos citados na análise de cadastros das propriedades e das fichas sanitárias animal **são estabelecimentos pequenos e a quantidade de bovinos movimentados** dentro do período de 01/01 a 02/08/18 e que **não condiz com a realidade da região, com pequenas exceções**.

(...)

Conclui-se, no presente caso, conforme consta no sistema, que 80,29% das GTAS foram emitidas no escritório municipal de Lontra no período de 01/01/18 até 30/01/18 e estão com status do DAE em aberto ou não emitidos.

Baseado na grande inserção de GTAs do Estado da Bahia no sistema de defesa agropecuário (SIDRAGO), foi inativado o servidor Alécio Souza Gusmão para que fossem apurados os fatos.” (Destaquei)

Vê-se, pois, que os dados lançados nas Guias de Trânsito Animal expedidas por intermédio dos *logins* efetuados na senha do ora recorrente não eram lastreados em operações verossímeis.

A atividade ínsita ao poder fiscalizatório, típico ato administrativo vinculado, jamais pode se apartar dos preceitos que regem a Administração Pública enunciados no *caput* do art. 37 da Constituição da República: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

O ato administrativo vinculado não prescinde da harmonização aos clássicos pressupostos da competência, finalidade, forma, motivo e objeto, sob pena de inevitável nulidade material.

Sob tal jaez, o agente público possui o indelével mister de acarear a conformação do evento com o fato gerador da obrigação correspondente (exigência das taxas em apreço), sob pena da imperfeição do ato jurídico (pressupostos de existência e validade) diante do desacerto da aplicação da norma-matriz tributária.

Portanto, o ato administrativo nulo é incapaz de produzir quaisquer efeitos jurídicos. Eivado o poder fiscalizatório da Administração Pública em face das reiteradas condutas volitivas do agente fiscal responsável pelo lançamento dos dados sanitários no SIDAGRO, comprovadamente ilícitos ao crivo dos órgãos responsáveis pelas investigações conduzidas no Processo Administrativo Disciplinar e na fase interna desta Tomada de Contas Especial, nenhuma consequência poderia sobrevir às emissões das Guias de Trânsito Animal em

referência, visto que a taxa é um tributo necessariamente subordinado à uma efetiva contraprestação estatal.

Contrario sensu, a prevalecer a exigência dos valores dos Documentos de Arrecadação Estadual correlacionados às Guias de Trânsito Animal em epígrafe estar-se-á a admitir a espúria convalidação de um ato administrativo nulo, insuscetível de retificação pela Administração Pública, qual seja, a legitimação de dados e fatos absolutamente imprecisos e sequer ocorridos no Estado de Minas Gerais.

A própria redação conferida ao item 2 da subcláusula primeira da cláusula segunda do Acordo de Cooperação Técnica n.º 267/2017 condicionava o recolhimento da taxa ao pregresso requerimento da expedição da Guia de Trânsito Animal pelo produtor rural que iria transportar o(s) semovente(s). Todavia, na trama dos fatos, as GTAS eram expedidas exclusivamente à mercê do Sr. Alécio Souza Gusmão, sem a prévia e real solicitação do documento pelos fidedignos proprietários dos rebanhos. Confira-se:

“SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – O responsável pelo posto de atendimento deverá, para emissão das Guias de Trânsito Animal, observar o seguinte:

- 1 – As Guias de Trânsito Animal serão emitidas para acompanhar o trânsito de bovinos dentro dos limites do Estado de Minas Gerais,**
- 2 – Disponibilizar a Guia de Trânsito Animal ao solicitante apenas confirmado o recolhimento da taxa vinculada,** permitindo-se sua isenção apenas em circunstâncias expressamente autorizadas pelo IMA.” (Destaquei)

Mencionou-se, conforme se vislumbra às fls. 15 e 25 do Relatório “Apuração de Trânsito Irregular de Animais” (peça n.º 57), que o ora recorrente detinha cadastro de produtor rural vinculado ao estabelecimento de destino “Fazenda Santa Rita, código 31386580475”, cuja GTA correlacionada foi expedida pelo próprio Sr. Alécio Souza Gusmão à época.

Não fugiria à sensatez a possibilidade da execução, em caráter de ofício, do poder-dever de autotutela da Administração na hipótese tratada nos autos, cânone preconizado nos Enunciados n.os 346 e 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal:

Súmula n.º 346: “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.”

Súmula n.º 473: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Neste sentido, confira-se a hermenêutica do Tribunal de Justiça de Minas Gerais no julgamento da Apelação Cível n.º 1.0433.12.030819-5/001, proferido pela 5ª Câmara Cível em 25/3/21, versando sobre caso análogo ao dos autos:

“MÉRITO - TRANSFERÊNCIA DE BOVÍDEOS - GUIAS DE TRÂNSITO DE ANIMAIS, DECLARAÇÃO DE NASCIDOS VIVOS E NOTAS FISCAIS EMITIDAS COM INSERÇÃO DE DADOS FALSOS - INVALIDAÇÃO - CABIMENTO - DANOS MORAIS E MATERIAIS - INDENIZAÇÃO INDEVIDA - CULPA DA VÍTIMA

1. O vício de legalidade enseja a anulação do ato administrativo, com o desfazimento de todas as relações jurídicas que se originaram do ato inválido, retornando, as partes que nela figuram, ao *status quo ante*.

2. Sendo incontroversa a ilegalidade no conteúdo das guias de trânsito de animais e de declaração de animais nascidos, emitidos com base em dados falsos, imperiosa a declaração de nulidade dos referidos documentos, bem como das notas fiscais deles

oriundas, impondo-se, por consequência, a regularização do registro de transações de gado no histórico de movimentação de bovinos do autor junto ao órgão de controle competente.” (DJE de 26/3/21. Destaquei.)

Em similar norte, trago à colação demais precedentes da jurisprudência pátria:

“1. O auto de infração que apresentar vício insanável será declarado nulo.

2. Considera-se vício insanável aquele em que a correção da autuação implica modificação do fato descrito no auto de infração.” (TJRO – Recurso Inominado Cível, Processo n.º 7027384-21.2023.8220001, 2ª Turma Recursal, Relator: Juiz Enio Salvador Vaz, sessão: 29/07/24)

“ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTO DE INFRAÇÃO. VÍCIO DE MOTIVAÇÃO. NULIDADE INSANÁVEL. CONVALIDAÇÃO. INADMISSIBILIDADE. RECURSO E REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDOS. - **São considerados insanáveis os defeitos do ato administrativo que impedem o aproveitamento do ato, ou seja, que apresentam imperfeições relativas ao motivo, à finalidade e ao objeto. Tais atos não são sujeitos à convalidação ou retificação, a qual somente é possível em relação a vícios de competência, de forma e de procedimento.**” (TRF 3ª Região, Apelação/Remessa Necessária n.º 0014426-55.2005.4.03.6100, Relator: Des. Federal André Nabarrete Neto. Destaquei.)

Demonstrada, portanto, a afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, sobressai a insubsistência da cobrança dos valores debatidos. Ora, a nulidade de das guias fraudulentas enseja também a inexigibilidade dos tributos correlatos, visto que, a rigor, os serviços correspondentes às taxas supostamente cabíveis jamais foram prestados.

Tal constatação sob nenhuma perspectiva, reitere-se, elide a reprovabilidade da conduta apurada nesta Tomada de Contas Especial. Na lição do renomado Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos.

É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura neles esforçada.” (“Curso de Direito Administrativo, 7.ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 538)

Os assentamentos absolutamente desconformes registrados na base do SIDRAGO não se desassocia da capitulação do erro grosseiro previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, legitimando a manutenção da multa infligida no acórdão questionado, tendo em vista a violação não só aos princípios elencados no *caput* do art. 37 da Carta Maior, como também às *retro* enunciadas previsões dos itens 1 e 2 da subcláusula primeira da cláusula segunda do Acordo de Cooperação Técnica nº 267/2017, configurando prática de acentuada gravidade, ainda que desconstituída a hipótese de reembolso assinalada na decisão *a quo*.

A presumida condição de simplicidade retratada nas fotografias acostadas pelo recorrente não tem o condão de mitigar a culpabilidade do responsável no caso concreto.

A título de reforço, registro que um dos desdobramentos dos fatos minudenciados nesta Tomada de Contas Especial compreendeu a propositura, pelo próprio Instituto Mineiro de Agropecuária, da imediata realização de ação de vigilância epidemiológica nas propriedades rurais relacionadas nas Guias de Trânsito Animal em estudo (peça n.º 57, fl. 48), *litteris*:

“Solicita-se realização de vigilância epidemiológica imediata nas propriedades rurais envolvidas na apuração.

(...)

Recomendamos que sejam verificados in loco todos os atestados de brucelose lançados no sistema pelos servidores do Escritório Municipal de Lontra.

Levando em consideração que o Estado da Bahia não é um Estado livre para exportação para União Europeia, o servidor do posto de atendimento Alécio Souza Gusmão ao inserir GTAs do Estado da Bahia e não utilizar os procedimentos corretos coloca em risco a exportação de bovinos e da carne bovina do Estado de Minas para União Europeia e Chile.

Baseado na grande inserção de GTAs do Estado da Bahia no sistema de defesa agropecuário (SIDRAGO), foi inativado o servidor Alécio Souza Gusmão para que sejam apurados os fatos.

Não foram comunicados os Estados da Bahia e de São Paulo, pois não foi identificada a real origem dos bovinos inseridos no SIDRAGO.”

Acentua-se, ainda em corolário ao deslinde do Processo Administrativo Disciplinar deflagrado pelo Instituto Mineiro de Agropecuária, que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais houve por bem ajuizar Ação Penal Pública contra o Sr. Alécio Souza Gusmão, imputando-lhe o delito capitulado no art. 313-A do Código Penal Brasileiro (234 vezes distintas): “inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas”.

Recentemente, em 06/02/25, o Sr. Alécio Souza Gusmão celebrou “Acordo de Não Persecução Penal” com o MPMG no âmbito do processo criminal em referência (Ação Penal n.º 5001381-57.2021.8.13.0624, Comarca de São João da Ponte), confessando, portanto, a reiterada ação delituosa tratada também nesta Tomada de Contas Especial. Incluiu-se, dentre as exigências estabelecidas para a celebração da transação penal, a “perda de eventuais objetos ilícitos, instrumentos da prática criminal ou, ainda, proveitos decorrentes da infração penal”.

Nesse cenário, ainda que se admitisse juridicamente plausível a ideia de ressarcimento dos valores das taxas em debate nesta ação de controle, tal provimento constituiria *bis in idem* ressarcitório em face da extensão das condicionantes impostas naquela transação penal, já devidamente homologada pelo juízo competente, em sentença proferida nos termos do art. 28-A, §13, do Código de Processo Penal, em 16/3/25.

Confira-se, a propósito, a síntese do acordo consignado na ata de audiência de conciliação em alusão:

“Aberta a audiência, o Ilustre Promotor de Justiça ofereceu ao acusado o benefício de acordo de não persecução penal, nos termos do artigo 28 – A do Código de Processo Penal, de modo que ofertou ao acusado, por intermédio de sua defesa técnica e pessoalmente, o mencionado benefício processual penal, mediante as seguintes condições: a) a confissão formal a respeito da autoria da infração imputada; b) a perda de eventuais objetos ilícitos, instrumentos da prática criminal ou, ainda, proveitos decorrentes da infração penal; c) prestação de serviços à comunidade consistente na doação de 2 mesas e duas cadeiras de escritório, em favor do IMA da unidade da Cidade de Lontra-MG. O acusado aceitou o benefício ofertado de modo que cumpriu na forma acordada, **requerer o prazo de 60 dias para realizar a doação**, sendo necessário a prestação de contas pelo Ministério Público. Em seguida o investigado/acusado foi indagado se celebrou o acordo proposto pelo Ministério Público por sua livre e espontânea vontade, tendo eles respondido que sim.”

Assim, embora a irregularidade das contas tomadas nos autos exsurja em razão da conduta ilegal e ilegítima do Sr. Alécio Souza Gusmão e da grave infração à norma legal de natureza operacional – art. 48, III, ‘b’ e ‘c’ da Lei Complementar n.º 102/08 –, o mesmo não se verifica

em relação ao dever de ressarcimento, motivo pelo qual dou parcial provimento ao recurso ordinário interposto de maneira a afastar a determinação do reembolso dos valores registrados a título de dano na decisão recorrida, sob pena de enriquecimento ilícito do Estado de Minas Gerais.

III – CONCLUSÃO

Preliminarmente, conheço do apelo, interposto a tempo e modo.

Rejeito, conforme razões legais, a tese de ilegitimidade passiva erigida pelo recorrente.

Ainda em preliminar, desacolho, nos termos e limites da fundamentação, o requerimento de desentranhamento do estudo técnico.

No mérito, embora sobressaia a irregularidade das contas em face da conduta ilegal e ilegítima do Sr. Alécio Souza Gusmão, com grave infração à norma legal (art. 48, III, 'b' e 'c' da Lei Complementar n.º 102/08), dou parcial provimento ao apelo interposto de maneira a desconstituir a determinação de reembolso dos valores registrados a título de dano ao erário na decisão recorrida, sob pena de enriquecimento ilícito do Estado, à vista, inclusive, da celebração de acordo de não persecução penal com o responsável perante o MPMG, cujos termos preveem a devolução de eventuais proveitos econômicos das práticas ilícitas.

Por fim, mantenho inalterados, por seus próprios fundamentos, os demais provimentos do acórdão *a quo*, inclusive quanto à multa aplicada.

Intime-se o recorrente, inclusive por via postal e, ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos.

je/rb

