



PROCESSO Nº : 19.223-6/2019 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDOLÂNDIA/MT
RESPONSÁVEIS : AGNALDO RODRIGUES DE CARVALHO – EX-PREFEITO E OUTROS
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

PARECER Nº 6.387/2023

EMENTA: ALEGAÇÕES FINAIS. TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDOLÂNDIA. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO CONSTANTE NO ACÓRDÃO N. 318/2019-TP. APURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DE DESPESAS ILEGÍTIMAS. PAGAMENTO SEM A EFETIVA COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS. AUSÊNCIA DE FATOS CAPAZES DE ALTERAR O POSICIONAMENTO MINISTERIAL. RATIFICAÇÃO DO PARECER MINISTERIAL N. 5.336/2023.

1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos que tratam da apreciação das Tomada de Contas Ordinária instaurada em cumprimento às determinações contidas no Acórdão n. 318/2019-TP, proferido nos autos de Representação de Natureza Externa nº 17.576-5/2018, para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o montante pago à empresa A. Galmassi Eirelli - ME, sem a devida comprovação da prestação de serviço, conforme a irregularidade 01, classificada como JB 01.

2. Por meio do Parecer Ministerial n. 5.336/2023¹ que reiterou o Parecer nº 417/2022², este *Parquet* de Contas se manifestou nos seguintes termos:

Parecer nº 5.336/2023

(...)

Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), retificando parcialmente o Parecer nº 417/2022, **manifesta-se:**

¹ Documento digital nº 245193/2023

² Documento digital nº 13795/2022





a) pelo **reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva**, nos termos da Lei Estadual nº 11.599/2021 e da Resolução Normativa nº 03/2022 do TCE/MT, extinguindo os autos com resolução de mérito nos termos do artigo 487, II, do Código de Processo Civil em relação apenas aos Srs. **María Santilha Reco Cruz, Ione Fragoso Ferreira, Valdir Irani Freire e Dirceu Moreira Pessoa**;

b) pela **reiteração do Parecer nº 417/2022 em relação ao Sr. Agnaldo Rodrigues Carvalho e à empresa A. Galmassi Eirelli-ME**; e,

c) pela remessa de cópia dos autos ao **Ministério Público do Estado de Mato Grosso**, para providências que entender cabíveis.

(doc. Digital nº 245193/2023, fl. 11_

Parecer nº 417/2022

(...)

Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **opina**:

a) pela **irregularidade** das contas da presente Tomada de Contas Ordinária, nos termos do artigo 194, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, referentes ao pagamento à empresa A. Galmassi Eirelli – ME, sem a devida comprovação da prestação de serviços correspondentes aos serviços registrados na Ata de Registro de Preços nº 006/2017;

b) pela **declaração da revelia** do Sr. Agnaldo Rodrigues de Carvalho - ex-gestor da Prefeitura Municipal de Rondolândia, dos fiscais de contratos Srs. Dirceu Moreira Pessoa, Valdir Irani Freire, Ione Fragoso Ferreira e Maria Santilha Reco Cruz, e Empresa A. Galmassi Eirelli – ME;

c) pela **imputação de débito, consistente na determinação de restituição solidária ao erário**, com recursos próprios, ao Sr. Agnaldo Rodrigues de Carvalho - ex-gestor da Prefeitura Municipal de Rondolândia, dos fiscais de contratos Srs. Dirceu Moreira Pessoa, Valdir Irani Freire, Ione Fragoso Ferreira e Maria Santilha Reco Cruz, e Empresa A. Galmassi Eirelli – ME, em virtude da comprovação da irregularidade, do montante de **R\$ 336.412,05**, que deve ser atualizado nos moldes da Portaria da SEFAZ-MT até a data do efetivo ressarcimento, com fulcro no art. 285, inc. II do RITCE-MT;

d) pela **aplicação de multa individualizada, com fulcro no art. 286, I e II, do RITCE/MT**, ao Sr. Agnaldo Rodrigues de Carvalho - ex-gestor da Prefeitura Municipal de Rondolândia, dos fiscais de contratos Srs. Dirceu Moreira Pessoa, Valdir Irani Freire, Ione Fragoso Ferreira e Maria Santilha Reco Cruz, e Empresa A. Galmassi Eirelli – ME, a ser paga com recursos próprios, haja vista a comprovação irrefutável de dano ao erário decorrente da não execução integral dos serviços contratados e pagos;

e) por fim, pela remessa de cópia dos autos ao **Ministério Público do Estado de Mato Grosso**, para providências que entender cabíveis.

(doc. Digital nº 13795/2022, fls. 13-14)

3. Após manifestação ministerial, os responsáveis foram notificados para apresentação das alegações finais (Edital de Intimação nº 576/SR/2023)³, todavia,

³ Documento digital nº 262813/2023.





somente o Sr. Agnaldo Rodrigues de Carvalho – Ex-gestor, apresentou manifestação, visível no documento digital nº. 267562/2023.

4. Nos termos do art. 110, parágrafo único, da Resolução Normativa nº 16/2021 (RITCE/MT), encaminharam o presente processo ao Ministério Público de Contas para nova manifestação.

5. **É o breve relatório.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. Em manifestação pretérita, por meio do Parecer Ministerial nº 5.336/2023, este *Parquet* manifestou pelo: a) reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva apenas em relação aos Srs. Maria Santilha Reco Cruz, Ione Fragoso Ferreira, Valdir Irani Freire e Dirceu Moreira Pessoa; b) pela reiteração do Parecer Ministerial nº 417/2022 em relação ao Sr. Agnaldo Rodrigues Carvalho e à empresa A. Galmassi Eirelli-ME em que foi opinado pela irregularidade das contas desta TCO com aplicação de multa e determinação de restituição ao erário; e, c) remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

7. Em sede de **alegações finais**, em termos gerais e resumidamente, o gestor repisou a argumentação de não responsabilização dos danos causados, alegando ser responsabilidade exclusiva dos fiscais de contratos designados. Discordou do reconhecimento da prescrição apenas em relação a alguns responsáveis pela irregularidade e informou a existência de processo judicial tramitando na Comarca de Comodoro com a mesma finalidade deste processo, solicitando a exclusão de sua responsabilidade diante da ocorrência de *bis in idem*.

8. **Pois bem.**

9. Ao analisar as argumentações, verifica-se que o gestor reiterou as alegações da defesa já apresentadas anteriormente, reforçando os argumentos





esposados, com os acréscimos em relação a prescrição e ao fato de já existir, em concomitância, processo judicial em trâmite na Comarca de Comodoro.

10. Vale frisar que os argumentos foram minuciosamente analisados nos pareceres ministeriais nºs 417/2022 e 5.336/2023, em que foi amplamente debatido as teses quanto a responsabilização do gestor nas irregularidades apontadas nestes autos, bem como quanto a incidência do instituto da prescrição no presente feito, sendo necessário, no entanto, trazer esclarecimentos quanto a alegação do *bis in idem* suscitado nas alegações finais.

11. Como já relatado, em alegações finais, o ex-gestor informou a existência do Processo Judicial nº 1000104-53.2020.8.11.0046, com o mesmo objeto desta TCO, em trâmite na Comarca de Comodoro/MT.

12. Assim, cumpre destacar, de início, que o processo de controle externo pelo Tribunal de Contas não é mero processo administrativo, apesar de ter esta natureza, sendo necessário verificar suas peculiaridades, notadamente em razão da independência das instâncias.

13. A argumentação da defesa tem sentido em outros âmbitos do direito administrativo, tal como o processo administrativo previdenciário (artigo 126, §3º, da Lei n. 8.213/1991) ou o processo administrativo tributário (artigo 38, parágrafo único, da Lei n. 6.830/1980), mas não perante o Tribunal de Contas.

14. Isto porque a atuação do Tribunal de Contas em auxílio ao Poder Legislativo no desempenho do controle externo é verdadeiro poder-dever de atuação, no sentido de verificar a regularidade, legalidade e juridicidade dos atos da administração pública, não podendo ser considerado parte no processo, diferente do que ocorre nos processos administrativos previdenciários e tributários em que o ente federado ou autarquia é parte, portanto, se justifica o arquivamento administrativo diante da demanda judicial.





15. O entendimento de que o processo judicial não importa em superação dos autos em trâmite no âmbito do Tribunal de Contas é pacífico âmbito do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, inclusive da 4ª Região. Vejamos:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92]. 2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005]. 3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92. **4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.** 5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.

(MS 25880, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2007, Dj 16-03-2007 PP-00022 EMENT VOL-02268-03 PP-00391 RT v. 96, n. 862, 2007, p. 136-140 LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 202- 209 RCJ v. 21, n. 133, 2007, p. 101-102). (grifo meu).

[...]

IX - Eventual conclusão diversa no âmbito do Tribunal de Contas não obsta a persecução penal, tendo em vista a consagrada independência entre as instâncias administrativa, cível e penal, segundo jurisprudência sedimentada nesta Corte. Habeas corpus denegado. (HC 480.594/AM, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 13/12/2018, Dje 01/02/2019). (grifo meu).

[...]





6. Por fim, deve ser ressaltada a possibilidade do trâmite simultâneo da ação de improbidade administrativa que visa o ressarcimento, entre outras sanções, e eventual execução do acórdão condenatório do TCU. O art. 12 da Lei 8.429/92 estabelece que as penalidades previstas devem ser impostas "independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica", o que explicita a independência de instâncias. **7. Ademais, é pacífico o entendimento deste Tribunal Superior no sentido de que não há falar em bis in idem na hipótese de coexistência de acórdão condenatório do Tribunal de Contas, título executivo extrajudicial, e a sentença condenatória em ação civil pública de improbidade administrativa. Além do mais, é sabido que eventual repercussão patrimonial deverá ser discutida por ocasião do cumprimento da sentença.** Nesse sentido, os seguintes julgados: REsp 1633901/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/05/2017, DJe 20/06/2017; AgInt no REsp 1381907/AM, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/03/2017, DJe 22/03/2017; REsp 1135858/TO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2009, DJe 05/10/2009.

8. Ante o exposto, o recurso especial deve ser parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido. (REsp 1454036/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/10/2018, DJe 24/10/2018). (grifo meu).

EMENTA: ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TCU. TOMADA DE CONTAS. RESTITUIÇÃO DE VALORES E APLICAÇÃO DE MULTA. AÇÃO DE IMPROBIDADE. INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS. 1. É regular a execução fundada em acórdão prolatado pelo Tribunal de Contas da União, uma vez que o artigo 71, §3º, da CRFB é claro ao dispor que 'as decisões do Tribunal de Contas da União de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo'. **Não cabe ao Poder Judiciário, sem elementos probantes que infirmem a conclusão da Corte de Contas, alterar o decisor e afastar a executividade do título respectivo.** 2. O fato de existir um título executivo extrajudicial, decorrente de condenação proferida pelo Tribunal de Contas da União, não impede que os legitimados ingressem com ação de improbidade administrativa requerendo a condenação do recorrido nas penas constantes no artigo 12, II da Lei n. 8429/92, inclusive a de ressarcimento integral do prejuízo (STJ - REsp: 1135858, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 22/09/2009, SEGUNDA TURMA), pois as instâncias judicial e administrativa são independentes. (TRF4, AG 5025675-95.2018.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 10/04/2019). (grifo meu).

16. É certo que o Brasil adotou o sistema de jurisdição única, no entanto, tal argumento não pode servir de embaraço ao desenvolvimento das atribuições constitucionais direcionadas aos Tribunais de Contas. O Poder Judiciário pode rever as decisões do Tribunal de Contas posteriormente, no entanto, tal poder revisor encontra maiores limitações em comparação aos demais processos administrativos, notadamente pela natureza da atividade estatal desenvolvida, não podendo adentrar





no mérito da decisão da Corte de Contas, mas apenas verificar a observância do devido processo legal. Neste sentido:

ADMINISTRATIVO. TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. "ESCÂNDALO DO BASA". IRREGULARIDADE DE LIBERAÇÕES DE CRÉDITOS A EMPRESAS. APURAÇÃO EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. DEVIDO PROCESSO LEGAL. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. OBSERVÂNCIA. ACÓRDÃOS TCU. DESCONSTITUIÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. RESTRIÇÕES. PARTICIPAÇÃO MERAMENTE FORMAL. INSUBSISTÊNCIA DA DEFESA. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. SENTENÇA MANTIDA. 1. **O controle das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União - TCU por parte do Poder Judiciário deve se ater à análise de questões formais ou de ilegalidade e/ou inconstitucionalidade patente.** 2. A possibilidade de se reconhecer a nulidade de determinado ato jurídico está vinculada à inobservância de seus aspectos formais, não permitindo seja adentrado o mérito da discussão. 3. Constatando-se a observância do devido processo legal administrativo, com ampla defesa e contraditório, não cabe desconstituir decisão do Tribunal de Contas da União, proferida no exercício da sua precípua função de órgão fiscalizador - artigos 70 e 71, II, III e VIII, ambos da Constituição Federal. 4. Ao apor o "de acordo" ou "nada a opor", o gestor se responsabiliza por eventuais irregularidades que sejam apuradas quanto à liberação do dinheiro público, cuja regularidade foi atestada, de modo que não se sustenta a tese da defesa de participação meramente formal. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Decisão monocrática mantida. Manutenção da sentença que julgou improcedentes os pedidos de nulidade das decisões do TCU. (AGRAC 0013949-66.2000.4.01.3900, DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 06/02/2019 PAG.). (grifo meu).

17. A propósito, este tem sido o entendimento jurisprudência dessa Corte de Contas a respeito do tema, vejamos:

Processual. Competência. Tribunal de Contas. Matéria em apreciação pelo Poder Judiciário. A apreciação de matéria sobre irregularidade na Administração Pública pelo Poder Judiciário não impede a apreciação na esfera administrativa dos mesmos fatos pelo Tribunal de Contas, que tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, e porque incide no regime jurídico brasileiro o princípio da independência das instâncias que dispõe que os mesmos fatos podem acarretar consequências jurídicas diversas, nas diferentes esferas da jurisdição, civil, penal e administrativa. (REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA). Relator: ISAIAS LOPES DA CUNHA. Acórdão 833/2019 - PLENÁRIO. Julgado em 05/11/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 19/11/2019. Processo 264075/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 62, nov/2019).

Processual. Competência. Tribunal de Contas. Manifestação sobre fato apreciado na esfera penal. Em decorrência do princípio da independência entre as instâncias de responsabilização, **a decisão adotada na esfera penal não impede que o Tribunal de Contas se manifeste em relação ao**





mesmo fato, atinente às matérias de sua competência constitucional, em processo autônomo de apuração, sujeito a rito próprio e independente, exceto quando a decisão proferida na instância penal taxativamente declare a inexistência do fato ou negativa da autoria. (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA). Relator: JOÃO BATISTA CAMARGO. Acórdão 81/2018 - 2ª CAMARA. Julgado em 16/10/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 26/10/2018. Processo 123013/2015). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2018, nº 51, out/2018). (grifo nosso)

Processual. Processos administrativo e judicial. Dupla condenação (bis in idem). Independência das instâncias. Reforma das decisões dos Tribunais de Contas pelo Judiciário. 1) **Não configura bis in idem ou possível dupla condenação, a existência de apreciação do mesmo fato irregular em processo administrativo no Tribunal de Contas e em processo judicial, tendo em vista a independência das instâncias. Tal independência somente deixa de prevalecer quando a decisão judicial, que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria, for proferida em ação de natureza criminal.** 2) Em regra, o Poder Judiciário não pode adentrar no mérito das decisões dos Tribunais de Contas e reformá-las, salvo quando houver violação a algum princípio ou norma ou não se observar o devido processo legal. (TOMADA DE CONTAS. Relator: WALDIR JÚLIO TEIS. Acórdão 603/2016 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 18/11/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 02/12/2016. Processo 8117/2013). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2016, nº 31, nov/2016). (grifo meu)

18. Cumpre enfatizar, que as únicas exceções a independência das instâncias são os fatos de decisão criminal que declare a negativa de autoria ou inexistência do fato.

19. Ademais, em caso de apuração de dano ao erário e, havendo a condenação ao ressarcimento, poderá haver o instituto da compensação.

20. Sendo assim, a possibilidade de ocorrência de decisão diversa no âmbito do Tribunal de Contas não obsta a persecução penal e vice-versa, tendo em vista a consagrada independência entre as instâncias administrativa, cível e penal, não havendo em que se falar no instituto do *bis in idem* suscitado nas alegações finais.

21. Dessa forma, o que se extrai das alegações apresentadas é a ausência de complementação de fundamentos jurídicos diversos e/ou de fatos novos capazes de alterar o posicionamento do Ministério Público de Contas. Ante ao exposto, **este Parquet de Contas ratifica integralmente suas considerações expostas no Parecer Ministerial nº 5.336, de 14/09/2023.**





22. Importante ressaltar que a análise ministerial teve por base, além da legislação de regência, os princípios que norteiam a atividade administrativa e a gestão pública, o que desembocou na emissão de multas, determinações de restituição ao erário e remessa de cópia ao MPE, e na manifestação pela irregularidade das contas da Tomada de Contas Ordinária.

3. CONCLUSÃO

23. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se pela ratificação de todos os termos do Parecer Ministerial nº 5.336/2023.**

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 31 de outubro de 2023.

(assinatura digital)⁴
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

4 Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

