DELIBERAÇÃO AC00 - 202/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/6656/2015
PROTOCOLO	: 1593631
TIPO DE PROCESSO	: PEDIDO DE AVERIGUAÇÃO PRÉVIA
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE DOURADOS
JURISDICIONADO	: HUMBERTO TEIXEIRA
REQUERENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
INTERESSADO	: BANCO PONTUAL S.A.
VALOR	: R$ 4.500.000,00
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PEDIDO DE AVERIGUAÇÃO PRÉVIA – MUNICÍPIO - CONTRATO DE EMPRÉSTIMO BANCÁRIO – ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA – BANCO PRIVADO – OBRIGATORIEDADE DE QUITAÇÃO ATÉ 30 DIAS APÓS O ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO – REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO – CONSTATAÇÃO DE AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA - AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - ARQUIVAMENTO

O pedido de averiguação prévia para apurar irregularidades em contrato bancário celebrado por Município deve ser arquivado, em razão do ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público Estadual com o mesmo objetivo.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Reservada do Tribunal Pleno, de 26 de outubro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em determinar o arquivamento do pedido de averiguação prévia, com o afastamento do sigilo de sua tramitação, bem como a disponibilização em favor do Ministério Público de Contas de cópia do Relatório de Inspeção n. 17/2015, e a remessa do acórdão à Procuradoria-Geral de Justiça de Mato Grosso do Sul, para conhecimento.

Campo Grande, 26 de outubro de 2016.

Conselheiro **RONALDO CHADID** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid - Relator

O presente processo foi instaurado em decorrência de Pedido de Averiguação Prévia formulado pelo Ministério Público de Contas, visando apurar fatos ocorridos na Prefeitura Municipal de Dourados, *verbis:*

> O Procurador Geral de Justiça, através do Ofício n° 280/2015/GAB-PGJ solicitou a interveniência deste Parquet de Contas para requerer ao Tribunal de Contas, inspeção no Município de Dourados com o fito de examinar específica e tecnicamente o ato de gestão, relativo ao contrato de abertura de crédito adicional, por antecipação de receita orçamentária, no valor de R$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), firmado durante o exercício 1996, entre o Executivo Municipal e o Banco Pontual. (grifei)

Consoante acima, o pedido decorreu do Ofício n. 280/2015/GB/PGJ, a requerimento da 16ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dourados, dando conta da abertura do Inquérito Civil nº 18/2011, visando apurar quanto ao contrato de empréstimo feito pelo município em questão com o Banco Pontual, cujo recurso para pagamento seria decorrente de antecipação de receita orçamentária o que, no entender do *Parquet* conteria indícios de irregularidades e esta Corte de Contas poderia auxiliar com *esclarecimentos de dúvidas, suprir eventuais omissões ou lacunas nas informações* – f. 06.

Demonstram os autos que o egrégio Tribunal Pleno desta Corte de Contas acolheu a proposição apresentada pelo i. Presidente, e após a aprovação houve a remessa dos autos a este Conselheiro para relatar, momento em que, diante dos indícios de irregularidades determinei a realização de Inspeção visando apurar quanto ao requerimento proposto – f. 23/24.

A inspeção foi realizada gerando o Relatório n. 17/2015, no qual a equipe de Servidores requereu ao Município de Dourados diversos documentos que foram apresentados pelo Departamento de Contabilidade, sendo estes:

> I) Contratos de abertura de crédito firmado entre o Poder Executivo de Dourados e o Banco Pontual;
> II) Processo de Ação Civil Publica;
> III) Demonstrativo de Calculo;
> IV) Relatório de Gestão da Controladoria Geral do Município de Dourados;
> V) Relação de Empenhos emitidos em nome do Banco Pontual;
> VI) Demonstrações Contábeis dos anos 2000, 2004, 2005, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Que igualmente solicitou cópia da legislação municipal que autorizou a celebração do contrato de empréstimo, sendo apresentada cópia da Lei n. 1.970/95, cuja ementa é:

"Autoriza o Poder Executivo Municipal a contratar empréstimo junto ao Banco do Brasil S/A bem como em demais Instituições Financeiras, oferecer garantias e dá providências correlatas".

Informou ainda o relatório quanto ao comparativo realizado entre a Lei Orçamentária Anual n. 2.023/95, e o contido no artigo 17 da Lei Orgânica do Município de Dourados foi possível atestar que para a Administração Municipal contrair o citado empréstimo dependeria de autorização legislativa, o que não ocorreu.

Trouxe ainda a Inspetoria informações quanto à existência de dois Contratos de empréstimo, o primeiro no valor de R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) e o segundo de R$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), e registraram a dificuldade para localizar documentos em decorrência do lapso temporal entre a data das operações de crédito e a da inspeção realizada, mas foi possível atestar que o Município foi representado pelo então Prefeito Municipal Sr. Humberto Teixeira, e que ambos os contratos foram realizados por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO.

Atestou ainda a Equipe de Inspeção que não foi possível constatar quanto à realização ou não de procedimento licitatório visando selecionar a Instituição Financeira, mas foi possível precisar que os encargos levaram em conta a taxa AMBID, com juros de 4,00% (quatro por cento) ao mês, capitalizada, além da cobrança de uma taxa de abertura de crédito, equivalente a 4,00% (quatro por cento) e que a garantia de cumprimento das obrigações ofertada foi parcelas do ICMS e do FPM, afrontando dispositivo constitucional do art. 167, IV, § 4º.

Esclarecendo ainda a inspeção quanto ao prazo de liquidação do empréstimo – 234 dias -, apresentando uma planilha demonstrativa, afirmando não ter sido possível aferir se os recursos adentraram aos cofres municipais em razão da ausência de documentos.

Mencionou ainda a Equipe de Inspeção que não foi possível identificar quanto à ocorrência ou não de amortização do segundo empréstimo, colacionando o disposto no art. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64, que estabelece os critérios para abertura de Crédito Suplementar, bem como quanto à necessidade de prévia autorização legislativa, não tendo sido possível atestar se houve ou não o cumprimento do dispositivo legal e trouxe ainda informações quanto à utilização da taxa ANBID que contraria decisão do Supremo Tribunal Federal.

Apresentou relação das Notas de Empenho e respectivos valores pagos pelo Município, na ordem de R$ 2.159.185,36 (dois milhões, cento e cinquenta e nove mil, cento e oitenta e cinco reais e trinta e seis centavos), sendo R$ 1.871.768,32 (hum milhão oitocentos e setenta e um mil setecentos e sessenta e oito mil e trinta e dois centavos), pago em 1996, conclui-se que os pagamentos realizados estão relacionados ao primeiro contrato.

Quanto aos citados pagamentos apresentou a seguinte planilha:

Demonstrativo dos pagamentos realizados

ANO	NOTA DE EMPENHOS	VALOR EM R$
1995	Taxa de abertura de crédito	80.000,00
22/9/95	3760	57.207,65
19/10/95	4036	73.974,44
28/11/95	4036	76.234,95
1996		
15/01/96	4036	62.790,61
15/01/96	05	9.584,45
19/1/96	05	8.660,06
14/5/96	88	75.000,00
20/5/96	88	75.000,00
20/6/96	88	60.000,00
26/3/96	89	100.000,00
29/3/96	89	100.000,00
3/4/96	89	50.000,00
16/4/96	89	127.734,72
31/12/96	89	622.265,28
31/12/96	3971	580.733,20
TOTAL		**2.159.185.36**

Esclareceu que foram disponibilizadas para os Auditores desta Corte de Contas documentos contábeis dos exercícios financeiros de *2000, 2004, 2005, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014* afirmando:

> Estando evidenciado na Demonstração da Divida Fundada Interna do exercício de 2000, em nome do Banco Pontual, sem citar a que contrato se refere, a quantia de R$ 2.456.028,24 (dois milhões quatrocentos e cinquenta e seis mil reais vinte e oito mil e vinte e quatro centavos). Esse valor se mantem, sem alterações nos anos seguintes, e apenas no demonstrativo de 2009 faz menção que se refere ao segundo contrato firmado com o banco pontual, e traz a seguinte nota explicativa:
> "Embora o contrato firmado com o Banco Pontual tenha sido de Antecipação de Receita Orçamentária, o mesmo não foi quitado dentro do exercício financeiro que fora firmado e nem nos exercícios posteriores.
> O credor Banco Pontual fez a cessão do crédito para COBRACON – Cobrança, Consultoria e Assessoria Jurídica Ltda., que acionou o município".

Descreveu ainda o relatório de inspeção quanto aos conceitos relativos a dívida fundada prevista no art. 98 da já citada Lei Federal n. 4.320/64[1], citando ainda o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 5ª Edição.

[1] Art. 98 – A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamentos de obras e serviços públicos.
Parágrafo único – A dívida fundada será escriturada com individuação e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros

Trouxe a Equipe de Inspeção informações quanto ao relatório voto constante do processo TC/MS n. 04776/1997, tendo como jurisdicionado o Município de Dourados no qual consta que todo o empréstimo por ARO- Antecipação da Receita Orçamentária deve ser liquidada até 30 (trinta) dias após o termino do exercício, uma vez que já realizou a receita ou a antecipação, e a autorização não permite a renegociação ou passar de um exercício para outro e muito menos permitir e acolher juros e despesas absurdas que encareceram o contrato em mais de 100% (cem por cento) com prejuízos patentes para o Município de Dourados pela má gestão administrativa.

Em sua conclusão asseverou o Relatório de Inspeção:

> Em face do exposto, entendemos que:
> • Houve ausência de lei especifica autorizando a contratação do empréstimo;
> • Ocorreu a contratação do empréstimo por parte do Município de Dourados junto ao Banco Pontual a título de Antecipação de Receita Orçamentária – A R O, com o Banco Pontual agora no valor de R$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), com respectivo registro no Demonstrativo Contábil da Divida Fundada, restando prejudicado a confirmação do ingresso do recurso nos cofres do Município;
> • Ofereceram em garantia das obrigações assumidas parcelas do ICMS e do FPM, contrariando o disposto no art. 167, IV da Constituição Federal 88;
> • A utilização da taxa ANBID contrariando decisão do Supremo Tribunal Federal – STF;
> • Devido aos fatos relatados, sugere ao Conselheiro Relator a conversão do Pedido de averiguação em Relatório de Inspeção.

Em seguida a apresentação do Relatório de Inspeção foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer n. 10918/2016, no qual relata o processado, apresenta a conclusão da Equipe Técnica para em seguida concluir, *verbis:*

> Pois bem, o art. 184 do RI/TCMS prevê que “concluída a inspeção e a análise da equipe, o Conselheiro-Relator submeterá ao Tribunal Pleno o seu relatório e voto pelo arquivamento do processo ou pela transformação do pedido de averiguação em denúncia”.
> No caso em apreço, diante da conclusão da equipe de inspeção e da confirmação dos fatos veiculados por meio do Pedido de Averiguação Prévia, o Ministério Público de Contas opina, nos termos do dispositivo regimental supracitado, pela transformação do Pedido de Averiguação em Denúncia para apuração de eventual dano ao erário, impugnação da despesa e identificação dos responsáveis. (grifei)

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid - Relator

Consoante já relatado, decorre o presente processo de Pedido de Averiguação Prévia aprovado pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas em atendimento a formulação apresentada pelo Procurador Geral de Contas, em atendimento ao encaminhamento feito pelo Procurador-Geral de Justiça que trouxe ao conhecimento desta Corte de Contas a instauração do Inquérito Civil n. 18/2011 pela 16ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dourados, com o objetivo de apurar contratação de empréstimo por parte daquela municipalidade junto ao Banco Pontual no ano de 1.996, com indícios de irregularidades.

Na condição de relator do presente processo determinei a realização de Inspeção visando apurar os fatos narrados pela Promotoria de Justiça de Dourados e conforme Relatório acostado às f. 25/34 destes autos, a Equipe de Inspeção apresentou diversas informações, especialmente quanto a existência de dois empréstimos, o primeiro no valor de R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) e o segundo de R$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), atestando que nos contratos o Município foi representado pelo então Prefeito Municipal Senhor Humberto Teixeira, e que ambos foram realizados por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO.

Os fatos estão bem demonstrados no relatório que antecede estas razões a justificar meu voto, mas entendo importante destacar os pontos de conclusão trazidos pela Equipe de Inspeção, especialmente quanto a taxa de juro pactuada em 4,0% (quatro por cento) ao mês e ainda o custo da contratação com taxa igualmente de 4,0% (quatro por cento) e que a somatória dos pagamentos realizados chegaram a cifra de R$ 2.159.185,36 (dois milhões, cento e cinquenta e nove ml, cento e oitenta e cinco reais e trinta e seis centavos) – f. 31.

Igualmente informado no mencionado relatório a dificuldade em localizar documentos tendo em conta o interregno entre a data das contratações e da inspeção – mais de 20 anos -, mas foi possível atestar que não houve autorização legislativa, indispensável para tais comprometimentos de verba orçamentária municipal consoante determina a Lei Orgânica do Município de Dourados[2], e que houve o registro contábil das negociações, mas que não foi possível precisar o ingresso dos recursos nos cofres municipais diante da *ausência de conciliação bancária compatível* – f. 32.

Ainda a conclusão apresentada pela Equipe de Inspeção informa quanto ao fato de que em garantia das obrigações assumidas foram ofertadas parcelas do ICMS e do FPM, contrariando o disposto no art. 167, IV da Constituição Federal 88 e

[2] Lei Orgânica do Município de Dourados dispõe no artigo 17. : Art. 17 – Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado nos artigos 18, 45, 72 e 73, deliberar sobre todas as matérias de competência do Município, especificamente sobre:
(...) XVIII – a obtenção de empréstimos e de operações de crédito, a forma e os meios de pagamentos.

que se utilizou nos contratos a taxa ANBID, contrariante decisão proferida pelo STF[3].

O Ministério Público de Contas em seu parecer de f. 317/318 quanto aos termos do presente relatório de inspeção, acolheu integralmente as conclusões apresentadas pela Equipe Técnica, e concluiu que diante da confirmação dos fatos veiculados por meio do Pedido de Averiguação Prévia, (...) pela transformação do presente pedido em Denúncia para apuração de eventual dano ao erário, impugnação da despesa e identificação dos responsáveis.

De posse dos autos entendo de apresentar os seguintes destaques:

PRIMEIRO - Este procedimento foi instaurado sob a égide do atual Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução Normativa n. 76/2013, que em seu artigo 134, trata do tema, e diverso do que estabelecia o Regimento Interno revogado, não traz a possibilidade da conversão do procedimento de Averiguação Prévia em Denúncia como proposto pelo Ministério Público de Contas na conclusão de seu parecer – f. 318, razão da impossibilidade de acolher referida proposição;

SEGUNDO – Ao receber os autos para decisão, e diante da gravidade dos fatos narrados e apurados, entendi por buscar maiores informações sobre o assunto quanto localizei no sitio de internet do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul a existência do Processo n. 0801782-71.2015.8.12.0002, a Ação Civil Pública, interposta pelo Município de Dourados/MS, tendo como requeridos a Massa Falida de Banco Pontual S/A; COBRACON – Cobrança, Consultoria e Assessoria Jurídica Ltda; e Humberto Teixeira, cujo objeto é exatamente a desconstituição de decisão anteriormente proferida em desfavor do município cobrando a importante cifra de R$ 460.000.000,00 (quatrocentos e sessenta milhões de reais), com precatórios já expedidos.

Que o mencionado processo foi julgado em primeira instância em desfavor do município, mas a decisão foi objeto de reforma pelo Tribunal de Justiça em apelação, cujo Acórdão foi proferido em 8 de março de 2016, com a determinação de regular instrução da Ação Civil Pública com vistas a apurar quanto aos termos da contratação.

Assim, encerrando esses dois destaques, e diante de todo o relatado, tenho que a presente Averiguação Prévia cumpriu com seu propósito ao trazer, através do Relatório de Inspeção, importantes informações quanto ao objeto apresentado pelo Procurador Geral do Ministério Público de Contas e diante do processo judicial em tramitação, entendo que a apuração integral da contratação entre o Município de Dourados e a hoje Massa Falida do Banco Pontual, bem como a apuração de eventual responsabilidade do Ex-Prefeito de Dourados, Senhor Humberto Teixeira, igualmente réu no processo, será esclarecida na citada Ação Civil Pública, e mais,

[3] Agravo de Instrumento 184970-3 Santa Catarina que se posiciona: "Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Banco do Brasil contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina que deu parcial provimento à apelação, mantendo, contudo, a sentença monocrática no que tange à exclusão da taxa ANBID. O fundamento do acórdão recorrido reside no fato de que a aplicação da referida taxa viola o art. 115 do Código Civil".

constatei ainda que o Ministério Público Estadual, autor do encaminhamento para instauração deste Pedido de Averiguação Prévia é parte e está atuando nos citados autos judiciais.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto e deixando de acolher o parecer do Ministério Público de Contas, quanto à transformação da presente Averiguação Prévia em Denúncia, porque não aplicável, voto pelo ARQUIVAMENTO do presente processo porque cumpridas com as finalidades de sua instauração, afastando o sigilo de sua tramitação, com a disponibilização em favor do Ministério Público de Contas de cópia do Relatório de Inspeção n. 17/2015, bem como de cópia da presente decisão para que encaminhe à Procuradoria-Geral de Justiça de Mato Grosso do Sul para conhecimento;

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em determinar o arquivamento do presente processo, com remessa de cópia do Relatório de Inspeção ao Ministério Público de Contas e remessa de cópia do acórdão à Procuradoria Geral de Justiça de Mato Grosso do Sul.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Marisa Joaquina Monteiro Serrano e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador de Contas.

Campo Grande, 26 de outubro de 2016.

Conselheiro **RONALDO CHADID**
Relator

GAB.TWA
SETAC.HON/HCLS