ACÓRDÃO - AC00 - 997/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/7650/2013
PROTOCOLO	: 1409575
TIPO DE PROCESSO	: RELATÓRIO-DESTAQUE
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE BELA VISTA
JURISDICIONADO/	: FRANCISCO EMANOEL ALBUQUERQUE COSTA
INTERESSADO	: ABRAÃO ARMÔA ZACARIAS
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – EXECUTIVO MUNICIPAL – TRANSIÇÃO DE MANDATO – AUSÊNCIA DE RECURSOS, EMPENHO E PAGAMENTO DA FOLHA SALARIAL DOS SERVIDORES – MÊS DE DEZEMBRO – AUSÊNCIA DE REPASSE À INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DOS VALORES DESCONTADOS DOS SERVIDORES A TÍTULO DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS – REALIZAÇÃO DE DESPESAS INDEVIDAS – JUROS E MULTA – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – REMESSA DE COPIA – MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. Nos dois últimos quadrimestres do derradeiro ano de mandato é vedado ao governante contrair obrigação de despesa que não possa ser paga no mesmo exercício, caso isso aconteça, deve-se assegurar disponibilidade de caixa para o exercício seguinte.

2. A ausência de recursos, de empenho e de pagamento da folha salarial dos servidores efetivos e comissionados, referentes ao mês de dezembro; a ausência de repasse à instituição financeira dos valores descontados dos servidores, a título de empréstimos consignados; e a realização de despesas irregulares e indevidas, originadas pela incidência de juros e multa, decorrentes da relação obrigacional celebrada junto à concessionária de energia, motivam a declaração de irregularidade dos atos de gestão identificados no Relatório-Destaque e aplicação de multa ao responsável.

3. Inexistindo nos autos elementos efetivos que possibilitem, com segurança e exaurimento de fundamentação, atestar a conduta personalíssima do gestor quanto ao prejuízo ao erário, afasta-se a impugnação de valores. Considerando a natureza do ilícito, o Ministério Público Estadual, titular da ação penal e civil pública, e dotado de poder investigatório amplo, inclusive em sede de persecução criminal, é a instituição competente para promover a análise da documentação acostada, bem como para adotar eventuais medidas que julgar conveniente, dentro deste tópico em concreto, no que se refere ao ressarcimento de valores, caso seja constatado dolo ou erro grosseiro no desempenho da função pública; o que enseja a remessa de cópia dos autos para adoção das providências cabíveis.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 27ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 21 a 24 de setembro de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a

irregularidade dos atos de gestão identificados no Relatório-Destaque, consistentes na ausência de recursos, empenho e pagamento da folha salarial dos servidores efetivos e comissionados, referentes ao mês de dezembro de 2012; pela ausência de repasse à instituição financeira dos valores descontados dos servidores, a título de empréstimos consignados; e em decorrência das despesas irregulares e indevidas, originadas pela incidência de juros e multa, decorrentes da relação obrigacional celebrada junto à ENERGISA., nos termos do artigo 42, incisos V, VI e IX, da Lei Complementar n.º 160/2012, com aplicação de **multa** no valor correspondente a **600 (seiscentas) UFERMS**, ao Sr. **Francisco Emanoel Albuquerque Costa**, Prefeito Municipal à época, com fundamento nas regras dos artigos 21, inciso X, e 44, inciso I, todos da Lei Complementar n.º 160/2012, **concedendo o prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias para que comprove o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, nos termos do art. 185, §1º, do RITCE/MS, c/c art. 83, da Lei Complementar n.º 160/2012, sob pena de execução; pela **remessa** de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, em virtude da existência de indícios de infrações penais e civis, consoante a fundamentação exposta.

Campo Grande, 24 de setembro de 2020.

Conselheiro **Marcio Campo Monteiro** – Relator.

RELATÓRIO

Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator.

Cuida-se do Relatório-Destaque, autuado a partir da constatação de inúmeras irregularidades perpetradas no Município de Bela Vista, na gestão do Senhor Francisco Emanoel Albuquerque Costa, Prefeito Municipal no período de 2009 a 2012.

No início do ano de 2013, o então recém-eleito Prefeito de Bela Vista, Abraão Armoa Zacarias, apresentou um rol de eventuais ilegalidades, praticadas durante a transição de mandato, oportunidade em que a Presidência desta Casa recebeu e processou o feito sob o rito de Denúncia.

Determinada a realização de inspeção *in loco* no Órgão Jurisdicionado, a 6ª Inspetoria de Controle Externo, por meio do RDI – 11/2014, confirmou as seguintes irregularidades: *a) descumprimento da Instrução Normativa 37/2012; b) ausência de empenho da folha de pagamento referente ao mês de dezembro/2012; c) ausência de pagamento do salário dos servidores municipais referente a dezembro/2012; d) ausência de recursos para pagamento da folha de dezembro/2012; e) ausência de repasse dos valores descontados dos servidores a título de empréstimos consignados às instituições financeiras de crédito; f) ausência de recursos para quitação das verbas rescisórias dos servidores comissionados exonerados; g) débito no valor de R$ 3.652.667,84 (três milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e sessenta e sete reais e oitenta e quatro centavos) com a Empresa Energética de Mato Grosso do Sul – S/A – ENERSUL; h) débito no valor de R$ 11.875.854,64 (onze milhões oitocentos e setenta e cinco mil oitocentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos).*

Considerando a relevância da matéria apurada, a então Conselheira Relatora determinou a autuação do processo na forma de Relatório-Destaque (DSP – G.MJMS – 11559/2014).

Intimado para apresentar defesa e esclarecimentos, o Jurisdicionado quedou-se inerte, deixando de atender ao conteúdo da diligência, fato que ensejou o decreto de sua revelia (DSP – 28421/2015).

O *Parquet* de Contas (PAR – 2ª PRC – 1456/2017) opinou pela procedência dos fatos apurados no Relatório-Destaque, bem como, após minuciosa liquidação dos danos causados, apurada pela 6ª ICE às pp. 121/130, requestou pela aplicação de multa em virtude das irregularidades verificadas, além da seguinte impugnação de valores:

> "*Pela **IMPUGNAÇÃO** total dos seguintes valores:*
>
> *a) R$ 404.782,52 (quatrocentos e quatro mil e setecentos e oitenta e dois reais e cinquenta e dois centavos), referente aos juros e correções aplicados nos Instrumentos Particulares de Confissão de Divida, Compromisso de Pagamento e Outras Avenças, EDVCP nº 028-E-DO/12.2011 e I-GRPP Nº 037-I-DOP/12.2012,*

celebrados com a Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S/A, em razão do não pagamento de faturas pelos órgãos ou entidades públicas, devidamente quantificados pela equipe técnica em sua análise de fls. 121-130;

b) R$ 3.383.992,85 (três milhões trezentos e oitenta e três mil novecentos e noventa e dois reais e oitenta e cinco centavos), referentes aos juros e correções impostos nos Procedimentos Fiscais nº 13161.720147/2013-41 e 13161.720148/2013-96, através dos quais foram glosados os valores indevidamente compensados pelo Município, abrangendo as competências de 02 a 12/2008; 03/2009 a 11/2009; 13/2009; 09/2010 a 02/2012; 11 e 13/2012, os quais culminaram com a lavratura dos Autos de Infração nos DEBCAD 37.394.975-8 e DEBCAD 51.034.624-3.".

Os autos vieram conclusos para apreciação.

É O RELATÓRIO. PASSO À FUNDAMENTAÇÃO.

VOTO

Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator.

O presente Relatório-Destaque surgiu a partir da constatação, pela equipe técnica da 6ª ICE, de que a Prefeitura Municipal de Bela Vista, quando gerida pelo Sr. Francisco Emanoel Albuquerque Costa, então Prefeito, incorreu em diversas irregularidades que lesaram o patrimônio público local em proporções exorbitantes, senão vejamos.

I – DAS IRREGULARIDADES PRATICADAS DURANTE A TRANSIÇÃO DO MANDATO. FLAGRANTE DESCUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS IMPOSTAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E PELAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS DESTA CORTE. APLICAÇÃO DE MULTA REGIMENTAL.

Destacam-se, a princípio, as irregularidades apuradas pela 6ª ICE, quando da realização de inspeção *in loco* no Município de Bela Vista.

A Equipe Técnica verificou que o Prefeito Municipal deixou de empenhar e, por claro, saldar a folha de pagamento dos servidores públicos, referente ao mês de dezembro de 2012, bem como se esvaiu de repassar à instituição financeira os valores descontados dos servidores a título de empréstimos consignados, além de não adimplir as verbas rescisórias dos comissionados exonerados.

Nos dois últimos quadrimestres do derradeiro ano de mandato, é vedado ao governante contrair obrigação de despesa que não possa ser paga no mesmo exercício, caso isso aconteça, deve-se assegurar disponibilidade de caixa para o exercício seguinte.

Conforme se extrai dos autos, não restam dúvidas de que o ex-Prefeito deixou

de empenhar, pagar ou, tampouco, assegurar recursos financeiros que possibilitassem o pagamento pela nova administração, infringindo, pois, as disposições previstas na LC n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

> *Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*
>
> *Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.*

Utilizando-me das acertadas palavras do Excelentíssimo Juiz do Trabalho da 4ª Região, Átila da Rold Roesler[1]: *"pagar os salários em dia é dever elementar de qualquer administrador, razão pela qual tamanha indiferença demonstra o desprezo pelas centenas de funcionários que dedicam boa parte de sua vida no atendimento à população*".

Ademais, no transcorrer das irregularidades acima levantadas, o Jurisdicionado ainda não encaminhou para esta Corte o Termo de Transferência de Posse, deixando de observar as regras atinentes à transição do mandato e, por conseguinte, as determinações impostas pelas Instruções Normativas do TC/MS n.º 35/2011 e 37/2012, ambas vigentes à época dos fatos.

Por fim, no que tange à irregularidade anteriormente tratada, consubstanciada na ausência do repasse à instituição financeira dos valores descontados dos servidores a título de empréstimos consignados, tamanha a gravidade da conduta, que recentemente o Superior Tribunal de Justiça, em julgado lançado ao informativo 664[2], enquadrou-a como o crime de peculato-desvio, vejamos o recente aresto:

> *PENAL. AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ. RECURSOS DE APELAÇÃO. PECULATO-DESVIO. CONDUTA TÍPICA. RETENÇÃO DE VALORES RELATIVOS A EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. PERDA DO CARGO DE GOVERNADOR. APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDA. CONDENAÇÃO DO RÉU ÀS PENAS DE RECLUSÃO E DE MULTA E AO RESSARCIMENTO DO ERÁRIO.*
> *1. Peculato-desvio é crime formal para cuja consumação não se exige que o agente público ou terceiro obtenha vantagem indevida mediante prática criminosa, bastando a destinação diversa daquela que deveria ter o dinheiro. Os aspectos formais da descrição típica da conduta estão preenchidos na medida em que é desviado dinheiro destinado ao pagamento de empréstimos consignados de servidores públicos.*
> ***2. Configura peculato-desvio a retenção dos valores descontados da folha de pagamento dos servidores públicos que recebiam seus vencimentos já***

[1] *http://justificando.cartacapital.com.br/2016/04/29/o-atraso-de-salarios-do-funcionalismo-publico-viola-a-lei-e-a-constituicao/*

[2] *APn 814/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Rel. p/ Acórdão Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 06/11/2019, DJe 04/02/2020.*

> ***com os descontos dos valores de retenção a título de empréstimo consignado, mas, por ordem de administrador, os repasses às instituições financeiras credoras não eram realizados.***
> *3. Na modalidade peculato-desvio, não se discute o deslocamento de verbas públicas em razão de gestão administrativa, mas o deslocamento de dinheiro particular em posse do Estado. Assim, a consumação do crime não depende da prova do destino do dinheiro ou do benefício obtido por agente ou terceiro.*
> *4. Nos termos do art. 92, I, do Código Penal, a perda do cargo, função ou mandado eletivo é efeito da condenação, mas é imprescindível que o juiz fundamente especificamente a decretação desse efeito extrapenal. É absolutamente incabível que o chefe do Poder Executivo de Estado da Federação permaneça no cargo após condenação pela prática de crime cuja natureza jurídica está fundamentada no resguardo da probidade administrativa.*
> *5. Apelação do Ministério Público provida para condenação do réu às penas de reclusão e de multa e para ressarcimento do erário em montante atualizado e corrigido. Apelação do réu prejudicada. Decretação da perda do cargo de governador de Estado.*

Desse modo, faz-se necessário o encaminhamento de cópia integral do feito ao Ministério Público Estadual, para o fim de averiguar a existência de eventual prática criminosa na conduta acima descrita.

Assim, considerando a gravidade e a natureza das infrações, especialmente pelo caráter alimentar das verbas salariais que foram sonegadas dos servidores públicos municipais, a punição que se afigura mais justa e adequada ao caso é a aplicação de multa no valor correspondente a 300 UFERMS.

> **II – DOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO PÚBLICO. REALIZAÇÃO DE DESPESAS IRREGULARES E LESIVAS AO PATRIMÔNIO DO MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO ORDENADOR DA DESPESA.**

Depreende-se dos autos que o mandato do Sr. Francisco Emanoel foi marcado, dentre outras coisas, pelo descumprimento das obrigações contratuais celebradas junto a ENERGISA - Concessionária de Energia Elétrica.

Impende destacar que os valores objetos deste julgamento recaem exclusivamente nos débitos oriundos da gestão do Prefeito supracitado, entre os anos de 2009/2012.

A Equipe Técnica constatou que durante todo o seu mandato (2009/2012), o Jurisdicionado não adimpliu as faturas de energia elétrica em 59 oportunidades: i) 37 meses referentes aos próprios municipais; e ii) 22 meses referentes ao serviço de iluminação pública.

Em decorrência dos sobreditos inadimplementos, a Municipalidade, na pessoa do então Prefeito, celebrou três instrumentos de confissão de dívida junto à concessionária, documentos estes devidamente encaminhados ao Tribunal de Contas pela empresa de energia (peça 23).

A par dos instrumentos contratuais, e em uma Análise digna de nota, a 6ª ICE

levantou que do valor total devido pela Prefeitura Municipal, o montante de R$ 404.782,52 (quatrocentos e quatro mil setecentos e oitenta e dois reais e cinquenta e dois centavos) corresponde tão somente aos juros e multas originados das inadimplências. Abaixo, o resumo dos encargos adicionais relacionados a cada Instrumento de Confissão de Dívida:

Instrumento	Dano ao erário
DGPP/Nº 019-ENO/08.2010	R$ 347.479,51
E-DVCP nº 028-E-DO/12.2011	R$ 18.241,65
I-GRPP Nº 037-I-DOP/12.2012	R$ 39.061,36
Total	**R$ 404.782,52**

Alinhando-me ao posicionamento do *Parquet* de Contas, entende-se que o inadimplemento contratual onera indevidamente o Município, ao passo que o pagamento extemporâneo projeta multas, juros e correção monetária, logo, encargos adicionais que não coadunam com o caráter público da despesa.

Com efeito, é evidente a necessidade de penalizar o gestor responsável, em virtude da ilegalidade correspondente à quantia despendida pela Administração no pagamento dos encargos adicionais oriundos de despesas irregulares e indevidas, em razão da ausência de razoabilidade e eficiência no gerenciamento do dinheiro público.

Portanto, o reconhecimento da irregularidade é medida imperativa, bem como a justa sanção pela infração apurada dá-se na casa das 300 (trezentas) UFERMS.

Quanto ao pedido de impugnação de valores postulado, inexistem nos autos elementos efetivos que possibilitem, com segurança e exaurimento de fundamentação, atestar a conduta personalíssima do gestor para esta grave imputação.

Assim, considerando a natureza do ilícito, o Ministério Público Estadual, titular da ação penal e civil pública, e dotado de poder investigatório amplo, inclusive em sede de persecução criminal, é a instituição competente para promover a análise de toda a documentação acostada, bem como para adotar eventuais medidas que julgar conveniente, dentro deste tópico em concreto, no que se refere ao ressarcimento de valores, caso seja constatado dolo ou erro grosseiro no desempenho da função pública.

Conquanto devidamente intimado, o interessado deixou de apresentar defesa das irregularidades ora apontadas, razão pela qual teve decretada sua revelia.

Por fim, deve-se constar que a Prefeitura Municipal, representada pelo Prefeito Francisco Emanoel, e a Fundação Educacional de Fernandópolis celebraram o Contrato Administrativo n.º 174/2010, objetivando a prestação de serviços técnicos especializados em recuperação de créditos tributários.

A finalidade da contratação é a compensação de créditos tributários, os quais,

eventualmente, não são devidos pelo Município ou, caso sejam, necessitam de uma adequação/redução da alíquota incidida.

No caso em análise, o Órgão Ministerial questiona os valores que o Município foi autuado a recolher à Receita Federal, em virtude de eventual compensação tributária indevida.

Nesse específico ponto, a instrução das informações merece ser amplificada, sobretudo para que se afira, pormenorizadamente, a concreta responsabilização da contratada pelos danos causados ao erário.

Diante disso, e pelas mesmas razões acima fundamentadas, igualmente, a remessa ao MPE é necessária para exame, isso porque, entende-se tratar de uma situação onde será necessária a perquirição de dolo/culpa na conduta dos envolvidos, exame que não compete ao Tribunal de Contas, responsável por uma apreciação técnica das contas públicas.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanhando parcialmente a análise da Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo e o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1) pela **IRREGULARIDADE** dos atos de gestão identificados no Relatório-Destaque, consistentes na ausência de recursos, empenho e pagamento da folha salarial dos servidores efetivos e comissionados, referentes ao mês de dezembro de 2012; pela ausência de repasse à instituição financeira dos valores descontados dos servidores, a título de empréstimos consignados; e em decorrência das despesas irregulares e indevidas, originadas pela incidência de juros e multa, decorrentes da relação obrigacional celebrada junto à ENERGISA., nos termos do artigo 42, incisos V, VI e IX, da Lei Complementar n.º 160/2012;

2) aplicar multa regimental no valor correspondente a **600 (seiscentas) UFERMS**, ao Senhor FRANCISCO EMANOEL ALBUQUERQUE COSTA, Prefeito Municipal à época, com fundamento nas regras dos artigos 21, inciso X, e 44, inciso I, todos da Lei Complementar n.º 160/2012;

3) pela concessão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que comprove o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, nos termos do art. 185, §1º, do RITCE/MS, c/c art. 83, da Lei Complementar n.º 160/2012, sob pena de execução;

4) pela remessa de cópia dos autos ao MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, em virtude da existência de indícios de infrações penais e civis, consoante a fundamentação exposta na presente decisão;

5) pela comunicação do resultado do julgamento às demais autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar n.º

160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, para o fim de declarar a irregularidade dos atos de gestão identificados no Relatório-Destaque, com aplicação de multa ao responsável, e pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 24 de setembro de 2020.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

MSS/dssm