



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.101.524
Natureza: Denúncia
Denunciante: Banco Bradesco S/A
Jurisdicionado: Poder Executivo do Município de Iturama
Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se de denúncia formulada pelo Banco Bradesco S/A em face de suposto ato do Prefeito Municipal de Iturama que teria resultado em dano ao erário e, conseqüentemente, prejuízo ao interesse público.
2. Em síntese, o Denunciante alega ter firmado com o Município de Iturama convênio para a concessão de empréstimos e financiamentos consignados em folha de pagamento, na modalidade “crédito consignado”, com o objetivo de beneficiar o quadro de servidores municipais.
3. Afirma que, com esteio no instrumento celebrado com o ente municipal, foram concedidos diversos empréstimos consignados aos servidores públicos e que, apesar de a Administração supostamente promover o desconto dos valores na folha de pagamento dos servidores beneficiados, não repassou o numerário à instituição bancária, ora Denunciante, retendo esses valores de forma indevida.
4. Encaminhados os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal (1ª CFM), ela se manifestou pela irregularidade dos fatos denunciados e pela citação dos responsáveis (Peça nº 27 – Arquivo nº 2572196 do SGAP).
5. Em manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas não realizou apontamentos complementares, pugnando pela citação dos responsáveis para apresentação de defesa e esclarecimentos que entendessem pertinentes (Peça nº 29 – Arquivo SGAP nº 2604937).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

6. Foram citados os Senhores Cláudio Tomaz de Freitas, atual Prefeito Municipal de Iturama e também nos exercícios de 2013 a 2016, e Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito Municipal de Iturama nos exercícios de 2017 a 2020.
7. Apenas o Senhor Cláudio Tomaz de Freitas apresentou defesa, a qual fora acostada nas Peças n^{os} 36 a 40 do SGAP.
8. A 1^o CFM, em sua análise conclusiva, opinou pela manutenção da irregularidade concernente à ausência de repasse de valores descontados da folha de pagamento de servidores e pela aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Orgânica aos responsáveis (Peça n^o 43 – Arquivo n^o 2698206 do SGAP).
9. Por fim, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, para manifestação.
10. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

11. Nos termos da denúncia, a Administração municipal teria, de forma irregular, deixado de repassar ao Banco Bradesco, Denunciante, os valores descontados dos servidores municipais a título de empréstimo consignado, retendo-os indevidamente.
12. Ainda de acordo com a denúncia, a omissão do gestor público no cumprimento da obrigação legal e contratual, além de representar burla ao sistema de consignados, consubstancia conduta ímproba e geradora de prejuízos ao erário, uma vez que onera a Administração com pagamentos não previstos no orçamento, tais como juros e correções, despesas processuais, além de honorários de sucumbência, entre outros gastos inerentes à condução interna do processo pela Procuradoria Municipal.
13. Compulsando os autos, verifica-se que o valor não repassado à instituição financeira, da ordem de R\$608.276,10 (seiscentos e oito mil duzentos e setenta e seis reais e dez centavos), corresponde ao interstício de 15/12/2016 a 08/06/2018, período em que a Administração municipal, confessamente, não efetivou os repasses das quantias descontadas da folha de pagamento de seus servidores.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

14. Consoante análise técnica preliminar, o interregno em que não houve o repasse dos valores devidos à Denunciante equivale às gestões dos Senhores Cláudio Tomaz de Freitas, atual Prefeito Municipal de Iturama e também nos exercícios de 2013 a 2016, e Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito nos exercícios de 2017 a 2020.

15. Embora ambos tenham sido devidamente citados, apenas o Senhor Cláudio Tomaz de Freitas apresentou defesa, na qual reitera que além de ser o atual Prefeito (gestão 2021/2024), exerceu o cargo de chefe do Poder Executivo Municipal, também, nos exercícios de 2013 a 2016.

16. Em suas razões defensivas, o gestor reconhece a existência de débitos com a Denunciante, entretanto alega que durante toda a sua gestão (2013 a 2016) cumpriu tempestivamente com o repasse das parcelas do empréstimo consignado.

17. Ressalta que o único mês do exercício de 2016 em que não houve o repasse foi dezembro, esclarecendo, no entanto, que procedeu os empenhos dos valores devidos ao Denunciante no dia 15/12/16, porém, o pagamento que deveria ser realizado no dia 10 do mês subsequente (janeiro de 2017) não foi efetivado pela gestão que o sucedeu, do Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, repita-se Prefeito no período de 2017 a 2020, veja-se:

Ocorre que, em dezembro de 2016 – especificamente no dia 15/12 – o então gestor procedeu com os empenhos dos valores devidos ao denunciante, porém, o Sr. Anderson Bernardes de Oliveira (gestão 2017/2020) não efetuou os pagamentos no dia 10/01/2017, ou seja, o empenho foi feito de forma correta, mas o pagamento no dia 10 subsequente não foi honrado na gestão que sucedeu este manifestante.

Isso porque, conforme corroborado no documento assinado pelo Secretário de Finanças e Fazenda do Município de Iturama, o pagamento sempre era feito até o dia 10 do mês subsequente, portanto, os valores empenhados em dezembro de 2016 deveriam ter sido pagos até o dia 10/01/2017, o que não foi feito.

Destaca-se que os valores pendentes se referem aos períodos de dezembro/2016, dezembro/2017, janeiro/2018, fevereiro/2018, março/2018 e abril /2018, conforme demonstrado pelo Relatório de empenho Extra - com saldo a pagar (DOC. 02), logo, período diverso da gestão deste defendente.

18. O defendente assinala que apesar de ter “assumido novamente a gestão do Município de Iturama (2021/2024), não procedeu com o pagamento dos valores devidos considerando a existência de ação judicial (0060091-64.2017.8.13.0344)”, cujo objeto é o mesmo do tratado nos presentes autos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

19. Acorde com o estudo técnico, a retenção de descontos sobre os vencimentos dos servidores municipais, referentes a empréstimos consignados devidos às instituições bancárias, configura conduta irregular e grave ofensa à legislação de regência da matéria, notadamente a Lei federal nº 10.820, de 2003, a Lei estadual nº 19.490, de 2011, e o Decreto estadual nº 45.548, de 2011.

20. Com efeito, trata-se de conduta gravíssima, que pode inclusive vir a ser entendida como crime de apropriação indébita, tipificado no art. 168 do Código Penal¹, além de ato de improbidade administrativa, com espeque no art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992.

21. Até este ponto, estamos de acordo com a manifestação da Unidade Técnica.

22. Contudo, pelo contexto fático traçado até aqui, constata-se que os valores foram retidos pela Administração Municipal integralmente durante a gestão do Senhor Anderson Bernardes de Oliveira (Prefeito de 2017 a 2020) e, conquanto o Senhor Cláudio Tomaz de Freitas (Prefeito atual e também no período de 2013 a 2016) tenha demonstrado que cumpriu com sua obrigação de repassar à instituição bancária os valores descontados da folha de pagamento dos servidores, a Unidade Técnica concluiu pela sua responsabilização porque na atual gestão não promoveu o pagamento dos valores retidos pela gestão anterior.

23. Eis os exatos termos da manifestação técnica sobre a questão:

O defendente, que assumiu novamente a gestão do Município de Iturama para o período de 2021 a 2024, utiliza como argumento para se eximir da responsabilidade a existência da ação judicial informada pelo denunciante (0060091-64.2017.8.13.0344).

Ora, a existência de uma ação judicial, cujo objetivo é justamente a condenação do Município “na obrigação de fazer consistente no repasse de toda a quantia descontada em folha de pagamento dos servidores a título de empréstimo consignado e retido de forma ilegal”, apenas reforça a irregularidade perpetrada pelo Sr. Cláudio Tomaz de Freitas que, na qualidade de Prefeito Municipal, ainda retém os valores descontados dos servidores públicos a título de empréstimo consignado realizado junto ao Banco Bradesco e, conforme relata o denunciante, “mesmo com o ajuizamento da

¹Art. 168 - Apropriar-se de coisa alheia móvel, de que tem a posse ou a detenção:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

Aumento de pena

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, quando o agente recebeu a coisa:

I - em depósito necessário;

II - na qualidade de tutor, curador, síndico, liquidatário, inventariante, testamenteiro ou depositário judicial;

III - em razão de ofício, emprego ou profissão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

ação na Justiça Estadual, até o presente momento não repassou os valores pertencentes ao Denunciante”.

O fato é que existe uma retenção indevida e, durante o ano de 2021 até o presente momento, deixou o Sr. Cláudio Tomaz de Freitas de cumprir com sua obrigação. Querer valer-se da ação judicial impetrada em seu desfavor pelo denunciante como argumento para a perpetuidade da irregularidade cometida é torcer a lógica do bom direito e da boa administração, não merecendo prosperar tal fundamentação.

24. Nesse aspecto, cumpre esclarecer que o administrador público está vinculado ao princípio da legalidade, de modo que a realização de qualquer despesa deve ser precedida de autorização legal.

25. O art. 167, II, da Constituição da República, veda “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

26. Nessa toada, Caldas Furtado leciona que “as leis orçamentárias autorizam os programas governamentais nela contidos e proíbem todos os demais por ela não contemplados”².

27. Demais disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com foco na gestão planejada e transparente em busca do equilíbrio das contas públicas, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifos adotados)

28. Por fim, consoante o disposto no art. 35, § 2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que analogicamente pode ser adotado pelos municípios, o projeto de lei orçamentária anual deve ser encaminhado para o Poder Legislativo até 4 (quatro) meses

² Furtado, J.R. Caldas. Direito Financeiro. 4 ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

antes do encerramento do exercício financeiro (até 31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

29. Desse modo, quando o Senhor Cláudio Tomaz de Freitas, assumiu o cargo de Prefeito de Iturama, em 1º de janeiro de 2021, a LOA referente ao exercício de 2021 já estava em pleno vigor e ele só poderia realizar essa despesa, referente ao pagamento dos numerários retidos pela gestão anterior, caso houvesse tal previsão na lei orçamentária.

30. Caso a lei orçamentária fosse silente quanto a essa despesa, outra possibilidade seria a abertura de crédito especial, contudo, nos termos do inciso V do art. 167 da Constituição da República, é vedada “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”. Em outras palavras: a abertura de créditos suplementares depende da existência de recursos disponíveis para atender à despesa, além de autorização legislativa.

31. Essa Corte de Contas já teve a oportunidade de se manifestar sobre a possibilidade de pagamento, no exercício em curso, de despesa realizada em exercícios anteriores, no bojo da Consulta nº 951.243, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz.

32. O parecer emitido nessa consulta demonstrou a “nítida preocupação do legislador em **resguardar e limitar** a possibilidade de pagamento, em dado exercício financeiro, de Despesas de Exercícios Anteriores, com vistas a **evitar descontrole das contas públicas, especialmente para a gestão subsequente**” e respondeu ao consulente que:

Em face do exposto, respondo negativamente à primeira indagação da consulta formulada, todavia, conforme explicitado na fundamentação, **poderá ser paga despesa para a qual não existia dotação orçamentária suficiente para atendê-la à conta de Despesas de Exercícios Anteriores, desde que atendidas as seguintes condições:**

- a) o procedimento seja utilizado em **caráter excepcional**, devidamente justificado e comprovado;
- b) o reconhecimento administrativo da despesa seja realizado por autoridade competente, após atestada a sua legitimidade, veracidade e legalidade;
- c) seja consignada no orçamento, no elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores, discriminado por natureza de despesa própria;
- d) na hipótese de inexistência de dotação para Despesas de Exercícios Anteriores na Lei Orçamentária Anual, seja aberto crédito especial, observado o rito estabelecido na legislação de regência. (grifos adotados)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

33. Nesse cenário, constata-se que o pagamento da despesa deixada pela gestão anterior, atinente aos descontos em folha dos servidores que contraíram empréstimos consignados junto ao Banco Bradesco, sem o devido repasse à instituição bancária, dependia de previsão na LOA ou de abertura de crédito especial, sendo que este último, por sua vez, dependia da existência de recursos disponíveis e de autorização legislativa prévia.

34. Destarte, não parece razoável a responsabilização do atual Prefeito, Senhor Cláudio Tomaz de Freitas, pelo fato de não ter efetuado os pagamentos devidos no exercício de 2021, sobretudo porque restou demonstrado que ele não deu causa à retenção irregular desses valores e porque não restou comprovado que ele detinha meios para efetuar essa quitação em sua gestão.

35. Cabe ponderar que a atuação desse Tribunal de Contas nunca pode se afastar do princípio da razoabilidade, de modo que, se forem responsabilizados todos os atuais gestores que não pagaram as despesas deixadas por gestões anteriores, dificilmente algum agente público sairia ileso.

36. Dissentimos também do entendimento exarado pela Unidade Técnica no sentido de que “não compete aos Tribunais de Contas determinar restituição de indébito nestes casos, notadamente por envolver interesse individual alusivo à cobrança de valores devidos pela Administração Municipal em decorrência de relação contratual por ela celebrada, uma vez que tal atribuição compete ao Poder Judiciário”.

37. Embora seja inquestionável que a questão envolva interesses individuais da instituição bancária e dos servidores lesados, essa Corte de Contas está diante de uma irregularidade grave, que atrai o exercício do controle externo e exige regularização por parte da Administração Municipal.

38. A retenção consciente, voluntária e indevida de valores descontados dos contracheques dos servidores para pagamento de empréstimo consignado, além de desestabilizar toda a lógica da modalidade (que é mais vantajosa para o servidor público justamente em razão da previsibilidade do pagamento da parcela), macula a confiabilidade do sistema e compromete a fidúcia do agente público na organização a qual está vinculado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

39. Sobreleva notar, ainda, que a cada dia de mora no pagamento que é confessadamente devido à instituição bancária, incidirão mais juros sobre o valor do débito e, via de consequência, aumenta o prejuízo aos cofres públicos municipais.

40. Assim, embora entendamos não ser o caso de responsabilizar o atual gestor pela irregularidade verificada, nos termos já expostos, opinamos pela expedição de determinação ao atual Prefeito para que, em seu âmbito de atuação, adote as providências para a solução do imbróglio, observando a legislação de regência, devendo comprovar a resolução da situação perante essa Corte de Contas, em prazo a ser determinado pelo Colegiado.

41. Quanto à responsabilização do Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito na gestão de 2017 a 2020, período em que houve a retenção indevida dos valores em apreço, aderimos ao estudo empreendido pela Unidade Técnica.

CONCLUSÃO

42. Por todo exposto, este Ministério Público de Contas OPINA pela procedência parcial da denúncia e pela aplicação de multa ao Senhor Anderson Bernardes de Oliveira, Prefeito Municipal de Iturama no período de 2017 a 2020, nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

43. Opina, ainda, pela expedição de determinação ao atual gestor para que sejam adotadas as medidas, em seu âmbito de competência, para o cumprimento da obrigação, observando o rito fixado na legislação de regência, devendo ser determinado prazo para comprovação das ações adotadas, sob pena de multa.

44. É o parecer.

Belo Horizonte, 14 de julho de 2022.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas
(ASSINADO DIGITALMENTE)