



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação
e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA ____ VARA CÍVEL
DA COMARCA DE BELFORD ROXO – RJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, inscrito no CNPJ/MF sob o n. 28.305.963.001-40, por meio do Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos Contra a Ordem Tributária – GAESF/MPRJ, vem, com fulcro nos arts. 127 e 129, incisos II e III, da CRFB/88; nos arts. 1º, inciso IV, 3º e 12, todos da Lei nº 7.347/85; no art. 25, inciso IV, “a” e “b”, da Lei nº 8.625/93; nos arts. 294, 300 e seguintes, todos do Código de Processo Civil e; no art. 20, parágrafo único, da Lei de Improbidade Administrativa, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA E DE AFASTAMENTO
CAUTELAR DO CARGO OU FUNÇÃO PÚBLICA**

em face de

1. **WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO**, prefeito de Belford Roxo, pessoa física, inscrito no CPF/MF sob o nº 019.330.697-24, residente na Rua Porcina Braga, nº 106, bairro Heliópolis, Belford Roxo – RJ, CEP: 26120-320, podendo também ser localizado na Avenida Floripes Rocha, nº 378, Centro, Belford Roxo – RJ, CEP: 26113-340; e
2. **MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 39.485.438/0001-42, com sede administrativa situada na Avenida Floripes Rocha, nº 378, Centro, Belford Roxo – RJ, CEP: 26113-340

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

DOS FATOS

A presente ação civil pública por atos de improbidade administrativa tem por base os fatos extraídos da rede mundial de computadores, do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), ao qual o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tem acesso por força de convênio firmado com o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e, principalmente, as provas obtidas ao longo das investigações corporificadas nos autos do inquérito civil nº 03/2018/GAESF (MPRJ 2017.01079786) que, por sua vez, se originou da junção dos inquéritos civis nº 2017.111.03 (MPRJ 2017.01079786) e nº 2017.100.03 (MPRJ nº 2017.01276682), ambos originários da 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias.

A investigação contida no supracitado inquérito foi deflagrada para analisar a política orçamentária e financeira do Município de Belford Roxo, especialmente no tocante à efetividade do estado de calamidade financeira, instituído pelo Decreto Municipal nº 4.123/2016¹, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e demais normas financeiro-orçamentárias, a partir de diversos fatos que, isoladamente, vinham sendo representados pela população, informados pelos mais diversos meios de comunicação e investigados pontualmente em outros inquéritos civis, mais específicos.

Inúmeros atos administrativos praticados pelo então chefe do poder executivo local, ora réu, que importam em despesas que, cotejadas com a situação econômica do ente, já vinham sendo questionados, tais como: (1) a derrubada do pórtico da entrada da cidade (inquérito civil 2017.062.03); (2) criação de cerca de 20 (vinte) secretarias municipais; (3) criação e provimento de milhares de cargos em comissão; (4) alteração das cores oficiais do Município, importando em repintura dos equipamentos públicos (inquérito civil 2017.010.03); (4) derrubada de creche municipal, que havia sido impugnada judicialmente (inquérito civil 2017.063.03)²; e (5) irregularidades na compra de uma estrutura pré-construída, em substituição a todos os pontos de ônibus da cidade (inquérito civil 2017.078.03), dentre outros.

¹ Tal decreto de calamidade financeira foi prorrogado por meios dos Decretos municipais nº 4194/2017, 4259/2017 e 4375/2017;

² Tais irregularidades foram veiculadas pela mídia, conforme se nota nos sítios eletrônicos <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/tre-cassa-diplomas-de-prefeito-e-vice-prefeito-de-belford-roxo.ghtml> e <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/mesmo-em-calamidade-financeira-belford-roxo-criou-quatro-novas-secretarias-municipais-em-2017.ghtml>, acesso em 19.10.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

A despeito dessas custosas medidas, tomadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal, são notórias as dificuldades financeiras atravessadas pelo Município de Belford Roxo, com atrasos em pagamentos de servidores, deficiência na prestação dos serviços de saúde e educação, dentre outros. Daí a obviedade da investigação ora em questão.

Diante desse quadro crítico, o Ministério Público realizou diligências iniciais com o objetivo de melhor apurar o fluxo, a previsão e o comportamento das receitas e das despesas, orçamentárias e financeiras, municipais de Belford Roxo. Para tanto, foram juntados, inicialmente: (1) o relatório analítico da execução orçamentária de 2015 e de 2016, sob a ótica das receitas previstas e arrecadadas nos municípios que editaram decretos de calamidade financeira, elaborado pelo Laboratório de Análise de Orçamentos e Políticas Públicas – LOPP/MPRJ (f. 34/88); (2) cópia do Decreto municipal nº 4.123/16, assinado pelo ex-prefeito de Belford Roxo (f. 90/93); (3) cópia do diário oficial do Município, de 02 janeiro de 2017, no qual constam diversos decretos assinados pelo então Prefeito, contendo medidas de austeridade e de contenção de despesas - incluindo o decreto nº 4.179/2017, que suspendeu a quitação de restos a pagar e de despesas de exercícios anteriores ao de 2017 (f. 94/96); (4) cópia dos balanços orçamentários do 6º bimestre de 2015 e do 6º bimestre de 2016 (f. 97/100); (5) excerto do diário oficial do Município, datado de 07 janeiro de 2017, no qual consta novo decreto de calamidade financeira (Decreto nº 4.194/2017), já assinado pelo atual prefeito (f. 101); (6) prorrogações do Decreto nº 4.194/2017 (f. 102/104); (7) cópia da Lei Orgânica do Município de Belford Roxo (f. 106/134) e; (8) relatórios orçamentários e financeiros referentes aos exercícios 2016 e 2017 (f. 136/200).

Registre-se também que foi instituído o Novo Regime Fiscal no Município de Belford Roxo, pela Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 44/17, de 20.09.17, o qual, em tese, representaria um compromisso da gestão municipal com a melhora na situação fiscal do município, por meio do estabelecimento de metas e diretrizes específicas, visando à contenção dos gastos públicos. Documento, esse, que também já constava do mencionado inquérito, antes da solicitação de apoio a esse grupo especializado.

A partir de janeiro de 2018, com a confirmação do auxílio solicitado no inquérito civil nº 2017.111.03, esse passou a ser presidido pelo GAESF/MPRJ. Oportunidade em que foram aprofundadas as investigações e análises quanto à ocorrência do efetivo estado de calamidade financeira nesse município e também quanto à conformidade dos atos de gestão do executivo municipal, em um cenário de suposta calamidade, face ao ordenamento jurídico orçamentário-financeiro vigente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Inicialmente, foi analisado pela equipe técnica do GAESF/MPRJ o citado relatório elaborado pelo LOPP/MPRJ, tendo sido constatado que a receita prevista para o ano de 2015, no montante de R\$680.920.124, foi superior em mais de 10% à receita arrecadada em 2014 (R\$ 617.947.651), em um cenário que já indicava o início da recessão econômica. Desta feita, houve frustração de arrecadação no percentual de 17,5%.

No exercício seguinte, em 2016, se deu o agravamento da crise econômica local, regional e nacional, sem perspectiva de melhorara, em curto prazo. Entretanto, a receita prevista pelo Município de Belford Roxo em sua lei orçamentária foi ainda maior do que a do ano anterior, que já não havia sido alcançada, perfazendo o valor de R\$691.800.977, resultando em nova frustração de arrecadação, de 16,7%.

Em 2017, a lei orçamentária municipal fixou a previsão de receita em R\$707.279.800,00, valor mais de 15% superior aos R\$611.521.833 efetivamente arrecadados no ano anterior.

Portanto, há anos, os chefes do poder executivo municipal vêm adotando uma postura fiscal e orçamentária totalmente divorciada da realidade. Mesmo com a reiterada frustração de receitas, a previsão de arrecadação para os exercícios seguintes continuou a ser majorada, vindo a atingir o ápice do descontrole financeiro e orçamentário com a atual gestão.

Ao invés de o ora réu verdadeiramente enveredar esforços para realizar uma ação planejada e transparente, com prevenção de riscos, tentando corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio nas contas públicas nos exercícios anteriores, de forma a conduzir esse ente público a uma previsão de receita mais realista, ele optou por instituir e manter um estado de excepcionalidade financeira e administrativa, através da edição de uma série de decretos que criaram e que mantém, até os dias atuais, a calamidade financeira. Estado esse que, ainda assim, não aplica as medidas de gestão cautelosas que a legislação determina.

O Novo Regime Fiscal estabelecido pelo atual Prefeito de Belford Roxo, por meio da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 44/17, de 20.9.17, foi corroborado por uma série de Decretos e Leis Municipais editados anteriormente, que nada mais fazem do que prorrogar uma situação formalmente emergencial e materialmente falsa.

Um dos fatos que corroboram esse entendimento é o próprio Decreto Municipal nº 4.194, de 6 de janeiro de 2017, que instituiu o Estado de Calamidade Financeira no



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

âmbito da Administração Pública Direta e Indireta de Belford Roxo. **Já no 5º (quinto) dia útil do seu mandato, o ora réu editou um ato administrativo regulamentar (o decreto acima referido), que tem como premissa uma análise aprofundada do comportamento da receita municipal, antes mesmo de ter sido elaborado e publicado o primeiro relatório de execução orçamentária bimestral de arrecadação;** o que dispensa comentários.

Outra incongruência facilmente atestada reside no fato de que, no mesmo periódico em que foi publicado esse Decreto, foi publicada também uma série de atos de nomeação, para ocupação de cargos por provimento em comissão, nas mais diversas secretarias municipais de Belford Roxo. Reportamo-nos às Portarias GP nº 78 a 93 (f. 11-F, do Apenso 1, do Inquérito GAESF nº 03/2018), todas editadas no dia 6 de janeiro de 2017 e publicadas no periódico oficial de Belford Roxo, em 7 de janeiro de 2017; mesmos dias em que foi editado e publicado o mencionado decreto.

Ou seja, no mesmo dia que foi publicado um decreto através do qual o réu criou o mencionado “Estado de Calamidade Financeira”, estabeleceu um “gabinete de crise” e suspendeu todos os pagamentos relativos a contratos firmados até 31.12.2016, fundamentando tais atos extremos em três “CONSIDERANDOS” especialmente focados no acréscimo das despesas com pessoal³, foram também publicados 16 (dezesseis) nomeações para provimento de cargos em comissão. E as suas incongruências não param por aí.

De fato, aquilo que deveria impulsionar um compromisso com a melhora na gestão das finanças públicas municipais, na verdade serviu como subterfúgio para justificar despesas totalmente incompatíveis com a real capacidade financeira e orçamentária de Belford Roxo; conforme esmiuçaremos adiante.

Após a edição do Decreto Municipal nº 4.194/2017, o qual (repita-se) instituiu o Estado de Calamidade Financeira por 120 dias, foram editados, sequencialmente, os Decretos Municipais nº 4.259, de 25.05.2017; 4.375, de 23.10.2017; 4.407, de 28.12.2017; 4.474, 02.05.2018 e 4.549, de 10.09.2018, os quais prorrogaram tal medida esdrúxula até os dias atuais (o último decreto mencionado, prorrogou esse

³ “(...) que a folha de pagamento dos servidores públicos municipais não foi honrada pelo anterior governante...”, “(...) que o gasto com a folha de pagamento já atingiu o limite previsto na CF/88 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, situação que, se não for prontamente revertida, poderá causar sérios danos ao Município...” e “(...) que o regime previdenciário próprio municipal está em virtual estado de insolvência (...)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Estado de Calamidade Financeira por mais 120 dias, contados a partir de 28.08.2018).

Ao mesmo passo em que eram editados esses Decretos, a Casa Legislativa Municipal, ratificando a manutenção dessa inusitada situação, editou, também em sequência, as Leis Municipais nº 1.546, de 6 de fevereiro de 2017; 1.552, de 22 de junho de 2017; e 1.562, de 27 de outubro de 2017.

Sobre esse aspecto, cumpre-nos informar que foi ajuizada uma Representação de Inconstitucionalidade, tombada sob o nº 000060259.2018.8.19.0000, pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, em 10.1.2018, em face dos Decretos nº 4.194 e 4.259/2017 e das Leis nº 1546, 1552 e 1562/2017 do Município de Belford Roxo. Tal ação, no entanto, ainda carece de decisão de mérito.

Retornando à análise da gestão financeira conduzida pelo chefe do poder executivo do Município de Belford Roxo, ora réu, a equipe técnica do GAESF/MPRJ, ao se debruçar sobre o relatório anteriormente apresentado, o analisou à luz de outros documentos igualmente relevantes, tais como: 1) os relatórios da auditoria especial do TCE-RJ, sobre a declaração de calamidade financeira do município; 2) a evolução da arrecadação do município, em comparação com a previsão de receita, extraída dos relatórios oficiais de execução orçamentária mais atualizados; 3) a evolução do saldo de restos a pagar, extraídos do sistema oficial do TCE-RJ – o antes referido SIGFIS e; 4) a execução orçamentária de 2017, os quais foram acostados às f. 364/384 do inquérito.

Dessa extensa análise, destacamos que, em relação ao item que se reporta à auditoria governamental especialmente instaurada para analisar a situação de calamidade financeira municipal, tombada sob o nº TCE-RJ 205.189-0/17, a Corte de Contas, ao esmiuçar esse decreto instituidor, não acatou sequer a tese de que um ente público possa vir a decretar estado de calamidade financeira, quanto mais se o gestor visar, com isso, a obter as mesmas prerrogativas de um estado de calamidade financeira.

Com efeito, em sessão de realizada em 10.04.18, o Tribunal de Contas recomendou ao atual prefeito a revogação do Decreto n.º 4.123/16, tendo em vista a existência de vícios de forma e de conteúdo, expedindo também determinações para:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

- não utilizar o decreto de calamidade pública financeira como fundamento para afastar procedimentos licitatórios.
- não utilizar o decreto de calamidade pública financeira como fundamento para descumprimento dos prazos e limites preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal.
- providenciar estudos técnicos financeiros e orçamentários que motivem a decretação de insuficiência financeira do município, em observância ao Princípio da Motivação dos atos administrativos.

Além dos achados específicos sobre a decretação de calamidade pública financeira, destacam-se a seguir os demais achados da referida auditoria, com as respectivas determinações plenárias ao atual prefeito:

| ACHADOS | DETERMINAÇÕES AO ATUAL PREFEITO |
|---|--|
| Achado 3 Não realização das audiências públicas com o objetivo de demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais e os resultados primário e nominal. | - realizar audiências públicas com o objetivo de demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais e os resultados primário e nominal. (Situação 3) |
| Achado 4 Omissão no dever legal de Contingenciar despesa - (limitação de empenho e movimentação financeira). | - promova, quando necessário em função do não cumprimento das Metas Fiscais, por ato próprio e consoante critério e forma estabelecidos na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício correspondente, o contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) no montante necessário para assegurar o equilíbrio orçamentário, conforme determina o artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00. (situação 4) |
| Achado 5 Inobservância do Anexo de Riscos Fiscais da LDO. | - para acompanhar, nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, a adoção de medidas previstas no Anexo de Riscos Fiscais da LDO em face da concretização de passivos contingentes e demais riscos capazes de afetar as contas públicas. (Situação 5) |



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

| | |
|---|--|
| Achado 6 Cancelamento de empenhos de despesas que não poderiam ser canceladas. | - para processar as despesas de forma a impedir o cancelamento de empenhos de despesas que não poderiam ser canceladas, como exemplo as despesas apontadas na (Situação 6). |
| Achado 7 Não empenhamento de despesas efetivamente realizadas. | - para que observe o devido regular processamento da despesa ante a ocorrência do fato gerador da despesa. (situação 7) |
| Achado 8 Ausência de liquidação de despesas que foram corretamente adimplidas (cumpriram todas as etapas da fase de liquidação das despesas públicas) e aptas à emissão de ordem de pagamento. | Não houve determinação ao atual prefeito, houve apenas notificação do prefeito anterior. |
| Achado 9 Ausência de empenho e liquidação das despesas decorrentes da folha de pagamento | Não houve determinação ao atual prefeito, houve apenas notificação do prefeito anterior. |
| Achado 10 Cancelamento, no exercício de 2016, de restos a pagar processados, sem motivação legítima. | - para que se abstenha de cancelar restos a pagar processados, assim como restos a pagar não processados que não poderiam ser cancelados. (Situação 10) |
| Achado 11 Descontrole dos atos e fatos contábeis passíveis de registro na dívida consolidada | - para registrar contabilmente os valores das dívidas fundada, fluante e dos precatórios, incluso no orçamento. (Situação 11) |
| Achado 12 Omissão no registro contábil dos precatórios existentes. | - para que estabeleça rotinas administrativas de modo que se tenha o conhecimento integral de todos os precatórios em desfavor do ente, efetuando os devidos registros na contabilidade, em observância à legislação pertinente. (Situação 12) |
| Achado 13 Inobservância da ordem cronológica dos pagamentos. | - para, ressalvados os casos devidamente justificados, pagar as despesas conforme a estrita ordem de suas respectivas liquidações. (situação 13) |

Por fim, vale registrar que outros processos tramitam no âmbito dessa mesma Corte de Contas, que permeiam o mesmo objeto da presente demanda. São eles os de nº 228.344-7/17 e 223.740-2/18. Uma das irregularidades encontradas pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

TCE-RJ, notadamente nesses dois últimos processos, diz respeito ao descumprimento da ordem cronológica de pagamentos, que vem se arrastando de gestões anteriores e que permanece até os dias atuais, os quais serão mais bem explicitados adiante.

Em resumo, as auditorias do TCE-RJ constataram que a desorganização da execução orçamentária verificada na gestão anterior ganhou força na atual gestão, notadamente em relação ao mencionado descumprimento da ordem cronológica de pagamentos do Município.

Ao determinar, por exemplo, que o atual gestor, ora réu, não utilize “... o decreto de calamidade pública financeira como fundamento para afastar procedimentos licitatórios” (determinação contida no Processo TCE-RJ 205.189-0/17), a Corte de Contas pretendia, já de início, que o ora réu se abstivesse de emitir atos de dispensa de licitação, baseados tão somente no decreto de calamidade.

Isso porque, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) previu a Calamidade Pública apenas como causa para suspender certos prazos, visando a: (a) diminuição das despesas totais com pessoal; (b) diminuição do endividamento público consolidado e; (c) o atingimento das metas fiscais; o que não foi feito, até o presente momento. Mas **nunca para afastar licitações.**

Já a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) prevê a calamidade pública como elemento apto a afastar tal procedimento somente “(...) quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa” (art. 24, IV dessa lei)⁴.

Analisando, agora, o outro lado do mesmo problema, se de fato o Município não tem disponibilidade financeira e orçamentária para arcar com as suas despesas essenciais, não há como prever, autorizar e, menos ainda, ordenar o pagamento de despesas supérfluas, enquanto perdurar esse desequilíbrio fiscal.

No entanto, enquanto perdura o dito Estado de Calamidade Financeira, decretado e mantido pelo ora réu, o mesmo contratou, por exemplo, o cantor João Gabriel e Banda, para as festividades do Carnaval de 2018, por inexigibilidade de licitação,

⁴ Oportunidade em que, deverá ser aberto processo administrativo, que comprove a situação emergencial ou calamitosa, o risco iminente e grave, a escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço (art. 26).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

gastando R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais)⁵. Além de ter realizado contratações, ainda que precedidas de um procedimento licitatório, visando a satisfazer meros deleites administrativos, tais como:

| ASSUNTO | OBSERVAÇÃO |
|---|---|
| Alteração das cores dos bens públicos municipais e placas informativas em desconformidade com o disposto na Lei Municipal nº 888 de 14 de março de 2002 | PREGÃO PRESENCIAL 27/2016 VALOR DO CONTRATO: R\$ 1.059.044,40. |
| Demolição do Pórtico da Cidade, para posterior reconstrução. | VALOR DO CONTRATO ORIGINAL: R\$ 205.672,03 |
| Concorrência n.º 005/2017, processo administrativo n.º 52/000056/2017. Construção da Nova Praça do Sargento Roncali | VALOR DO CONTRATO: R\$ 1.548.066,95 |
| Licitação na modalidade pregão n.º 028/2017, processo administrativo n.º 49/000112/2017. Aquisição de móveis de Escritório | VALOR DO CONTRATO: R\$ 12.015.526,2 |
| Licitação na modalidade pregão n.º 034/2017, processo administrativo n.º 49/000112/2017. Aquisição de lixeiras e bancos, para implantação em praças públicas e abrigos para pontos de ônibus. | VALOR DO CONTRATO: R\$ 8.163.500,00 |
| Licitação na modalidade concorrência n.º 004/2017, processos administrativos n.º 52/00009/2017 e 52/000032/2017. Construção da Nova Praça de Heliópolis | VALOR DO CONTRATO ORIGINAL: R\$ 3.529.696,08. TERMO ADITIVO 01: R\$ 54.651,84 |
| Licitação n.º 53/020/2017, Pregão n.º 38/2017. Contratação de serviços de jardinagem, fornecimento de mudas de plantas ornamentais e acessórios para jardinagem. | VALOR DO CONTRATO: R\$ 801.517,20 |
| Licitação TP n.º 015/2017 (Proc. 52/0000087/2017). Obras na Praça do Wona (Contrato n.º 52/000028/2017). | VALOR DO CONTRATO ORIGINAL: R\$ 682.569,48. |
| Processo administrativo n.º 07/000017/2018 (Concorrência n.º 003/2018). Construção da Praça do Carecão. | VALOR DO CONTRATO ORIGINAL: 1.057.463,31 |

⁵ Processo Administrativo Municipal n.º 61/0000001/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Processo administrativo n.º 52/000047/2018
(Concorrência n.º 011/2018) Construção da Praça
Travessa Claudiana, localizada na Travessa Cladiana,
Bairro parque Martinho, Lote XV, em Belford Roxo.

VALOR DO CONTRATO ORIGINAL:
R\$ 307.028,33

Era de se esperar que o ora réu promovesse “(...) o *contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira)* no montante necessário para assegurar o equilíbrio orçamentário, conforme determina o artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00”. E não que saísse aleatoriamente promovendo despesas não essenciais, como as acima destacadas.

Ademais, esperar-se-ia também que o Sr. Wagner dos Santos Carneiro cumprisse o determinado pelo TCE-RJ, apresentando os estudos técnicos, financeiros e orçamentários que motivaram a decretação e a manutenção do estado de insuficiência financeira do município, ao invés de prosseguir editando atos ilegais e inconstitucionais. Mas não foi isso que ele fez.

Ao analisarmos a evolução das receitas do município, verificamos que em nenhum momento o ora réu praticou atos visando à adequação da estimativa de arrecadação das receitas municipais a um patamar aceitável, menos ainda à redução da despesa (através de atos de limitação de empenhos, tal como determina a LRF) no mesmo percentual das receitas efetivamente arrecadas. Ao permanecer descumprindo essas determinações legalmente previstas, o réu vem contribuindo com o aumento do desequilíbrio financeiro/orçamentário de Belford Roxo.

Convém, nesse momento, lembrar que o ato de prever receitas implica necessariamente num planejamento sobre uma real ou provável arrecadação, que constará na proposta da lei orçamentária anual. Tudo isso em conformidade com as normas técnicas e legais correlatas e, em especial, com as disposições constantes na LRF:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

A previsão de receitas é, portanto, a etapa que antecede a fixação do montante de despesas que são autorizadas nas leis orçamentárias. A sua fidedignidade está, então, diretamente relacionada ao equilíbrio orçamentário e financeiro do ente.

De toda forma, se houver frustração da receita estimada no orçamento, deverá ser estabelecida uma limitação de empenho e movimentação financeira, com objetivo de atingir os resultados previstos no arcabouço legal orçamentário, impedindo, assim, que o ente público assuma compromissos sem respaldo financeiro.

Para tanto, a LRF definiu procedimentos visando a auxiliar tal programação orçamentária e financeira:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. [...]

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (grifo nosso).

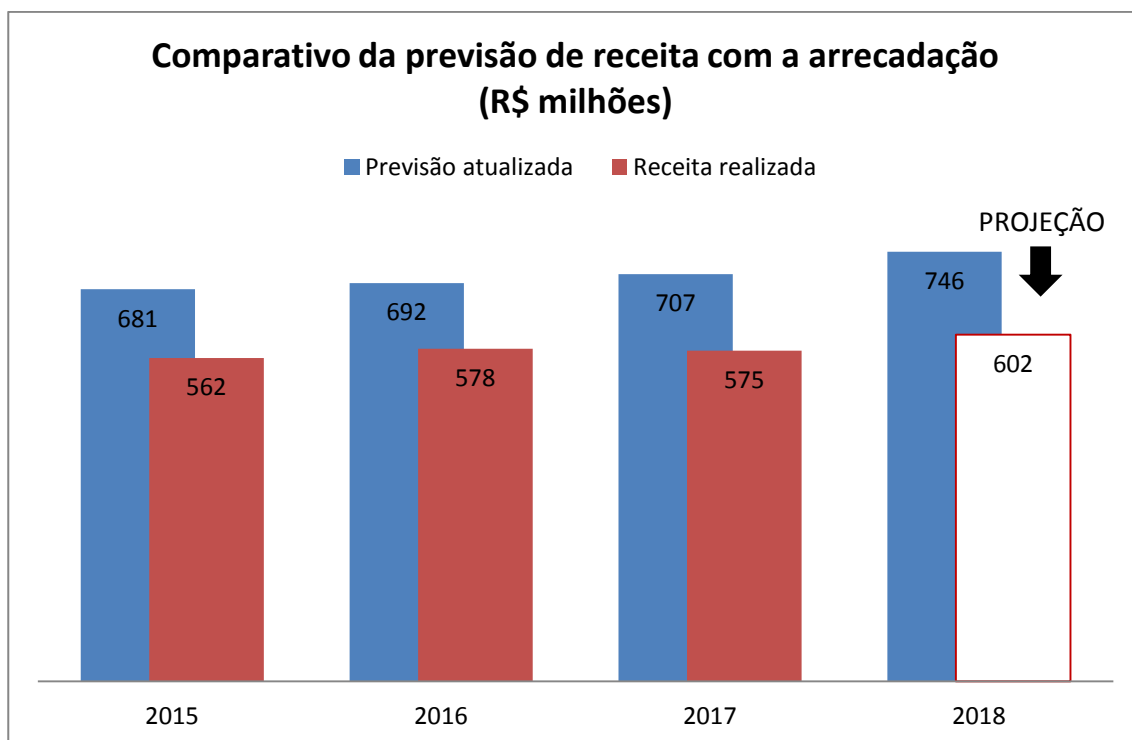
Portanto, a programação orçamentária e financeira consiste na compatibilização do fluxo dos pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando ao ajuste da despesa autorizada às novas projeções de resultados da arrecadação originariamente prevista.

Conforme se verifica na análise histórica do comparativo da receita orçada com a arrecadada do município, houve erros grosseiros de previsão da receita, reiterados até o exercício de 2018:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação
e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF



Fonte: Anexo 1a do RREO - Balanço Orçamentário da Receita, disponível em www.tce.rj.gov.br.

(1) Valor da receita arrecadada de 2018, estimado a partir da receita efetivamente arrecadada no primeiro semestre, obtida no Anexo X da lei 4.320/64, publicado no portal de transparência do município, na internet.

Pelo quadro demonstrativo acima, percebe-se que os gestores municipais de Belford Roxo sempre previram a arrecadação acima do montante efetivamente arrecadado. E, mais grave ainda: superestimaram a arrecadação, mesmo ante às sucessivas frustrações de receitas arrecadadas.

Não obstante a esse clarividente comportamento da receita (sucessivas frustrações), a previsão para o exercício 2018 foi ainda mais exacerbada, ao exceder em 5%, em relação à receita prevista no ano anterior, que já havia sido frustrada em 19% (repita-se, a despeito da instituição e manutenção formal de um estado de calamidade financeira pelo ora réu).

E se aplicarmos **a regra técnica acerca da “Metodologia de Projeção das Receitas Orçamentárias”**, prevista no “Manual de Demonstrativos Fiscais, Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios”, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda), segundo a qual “... para cada receita deve ser avaliado o modelo matemático mais adequado para projeção, de acordo com a série histórica da sua arrecadação (...)”, **a superestimação de receitas previstas para o exercício de 2018, em Belford Roxo, chega ao patamar de 23%**, em relação à receita arrecadada no exercício anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Esse comportamento inviabiliza por completo a instituição e a manutenção de um “estado fiscal equilibrado”. Portanto, se não forem adotadas imediatamente medidas oficiais e legais de cortes de despesas não essenciais ao longo do exercício, no mesmo percentual dessa frustração de receitas, o Município não conseguirá atingir o tão desejado equilíbrio fiscal. Em resumo, a superestimação das receitas, quando não corrigida durante o ano pela limitação de empenho e pela programação financeira, gera desequilíbrio fiscal, pois autoriza a realização de despesas sem a correspondente fonte de financiamento.

Diante do comportamento que vinha sendo praticado e reforçado na atual gestão, já era de se esperar que o Município de Belford Roxo alcançasse esse atual índice de inadimplência. Sendo certo que **as escolhas alocativas trágicas antes destacadas (gastos esdrúxulos, exemplificados na planilha de f. 10) só contribuíram com o agravamento da situação econômico social dos seus munícipes, por direcionar os recursos, já insuficientes, com despesas não essenciais, em preterição ao pagamento de despesas obrigatórias e essenciais.**

De acordo com o parecer da Equipe Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e com a decisão monocrática do Conselheiro do TCE-RJ, Exmo. Sr. Rodrigo Melo do Nascimento, constantes do processo de Prestação de Contas de Governo do Município de Belford Roxo, relativa ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Wagner dos Santos Carneiro – chefe do Poder Executivo:

“Verifica-se que a Administração Municipal apresentou um déficit financeiro de R\$120.727.940,84, não considerado o valor relativo ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, conforme demonstrado no quadro a seguir.

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

| Descrição | Consolidado (A) | Regime Próprio de Previdência (B) | Câmara Municipal (C) | Valor considerado (D) = (A-B-C) |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------------------|----------------------|---------------------------------|
| Ativo financeiro | 151.151.203,90 | 47.699.836,80 | 36.174,95 | 103.415.192,15 |
| Passivo financeiro | 233.047.404,43 | 8.881.740,77 | 22.530,67 | 224.143.132,99 |
| Deficit Financeiro | -81.896.200,53 | 38.818.096,03 | 13.644,28 | -120.727.940,84 |

Como se pode observar, o município de Belford Roxo não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, não sendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

observado o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

(...)

Faz-se ainda necessário emitir um **alerta** ao atual gestor para que tome ciência do déficit apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal **se pronunciar, nos próximos exercícios, pela emissão de parecer contrário à aprovação de suas contas.** (grifo nosso) Assim, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela LRF, de forma a não prejudicar futuros gestores.

Adiante, apresenta-se a evolução do resultado do superávit/déficit financeiro do município:

| EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS | |
|-------------------------|-----------------|
| Gestão anterior | Gestão atual |
| 2016 | 2017 |
| -115.113.085,09 | -120.727.940,84 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 – processo TCE-RJ n.º 205.856-5/17 e quadro anterior.

Corroborando as observações do corpo técnico instrutivo, o Ministério Público Especial do TCE-RJ (vide f. 11 do processo TCE-RJ nº 214.330/2018) descreveu que:

Conforme relatório do d. Corpo Técnico, às fls. 41/42, o município apresentou *deficit* orçamentário no valor de R\$32.967.798,13:

| RESULTADO ORÇAMENTÁRIO | | | |
|------------------------|----------------|-------------------------------|------------------|
| Natureza | Consolidado | Regime próprio de previdência | Valor sem o RPPS |
| Receitas Arrecadadas | 574.674.794,41 | 27.660.102,84 | 547.014.691,57 |
| Despesas Realizadas | 612.697.530,42 | 32.715.040,72 | 579.982.489,70 |
| Deficit Orçamentário | -38.022.736,01 | -5.054.937,88 | -32.967.798,13 |



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

No final do exercício o município apresentou *deficit* financeiro da ordem de R\$120.727.940,84, conforme apuração constante de fls. 43/44, não atendendo ao equilíbrio financeiro previsto §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000:

| APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO | | | | |
|--|-----------------------|---|-------------------------|------------------------------------|
| Descrição | Consolidado (A) | Regime Próprio de Previdência (B) | Câmara Municipal (C) | Valor considerado (D) = (A-B-C) |
| <i>Ativo financeiro</i> | 151.151.203,90 | 47.699.836,80 | 36.174,95 | 103.415.192,15 |
| <i>Passivo financeiro</i> | 233.047.404,43 | 8.881.740,77 | 22.530,67 | 224.143.132,99 |
| Deficit Financeiro | -81.896.200,53 | 38.818.096,03 | 13.644,28 | -120.727.940,84 |

O *deficit* financeiro demonstrado no quadro anterior revela que o gestor não obteve êxito em observar o necessário equilíbrio fiscal, estatuído no § 1º do artigo 1º da LRF, o que constitui **Impropriedade** e **Determinação** nestas contas, devendo o responsável ser alertado de que a persistência de *deficit* financeiro durante a sua gestão poderá acarretar a rejeição das contas no último exercício financeiro do mandato.

Desta forma, **restou claro que o ora réu, ao editar os Decretos Municipais de Calamidade Financeira, buscou apenas mascarar a sua verdadeira intenção de prosseguir descumprindo as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, agravando, assim, a crise municipal.** Crise, essa, que se corporificou, **no final do exercício de 2017, num déficit financeiro/orçamentário de mais de R\$ 120 milhões.**

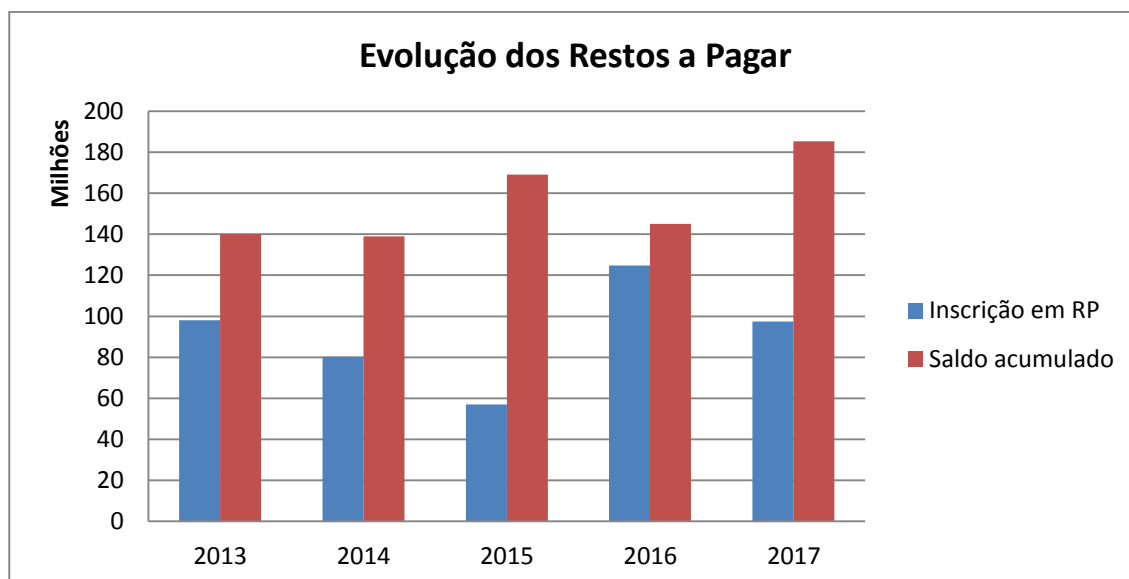
Além disso, **a elevação anormal das despesas inscritas em restos a pagar também indica que o desequilíbrio financeiro perpassou aquele exercício, refletindo-se no de 2018.**

Destarte, a análise do volume nominal dos “restos a pagar” do Município de Belford Roxo nos aponta para a retomada do crescimento de inscrições, em 2017. Ou seja, houve um aumento significativo das inscrições nesse exercício, em relação ao pagamento e/ou cancelamento, no exercício anterior:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF



Fonte: Anexo 7 do RREO - Restos a Pagar por Poder e Órgão, disponível em www.tce.rj.gov.br. Valores de 2018 referentes ao RREO do 4º bimestre.

Verifica-se que o estoque de restos a pagar do município retomou a trajetória de crescimento em 2017, fato decorrente do aumento mais que desproporcional das inscrições em relação ao pagamento ou cancelamento dos restos a pagar dos exercícios anteriores, fazendo com que o estoque acumulado dessa dívida no início do exercício de 2018 atingisse R\$185 milhões, sendo R\$126,5 milhões de despesas já liquidadas e R\$58,6 milhões de despesas não liquidadas, conforme mostram o gráfico e as tabelas a seguir.

TABELA DE DADOS DE RP RETIRADOS DO ANEXO 7 DO RREO (ATE O 4º BIMESTRE DE 2018)

| Ano RREO | RP total (liquidados e não liquidados) | | | | | Saldo no início do exercício (A+B) |
|----------|--|-------------------------------|----------------|---------------|-----------------|------------------------------------|
| | Exercícios anteriores (A) | Inscritos no ano anterior (B) | Cancelados (C) | Pagos (D) | Saldo (A+B-C-D) | |
| 2014 | 42.091.960,80 | 97.995.812,30 | 18.358.881,80 | 62.592.196,60 | 59.136.694,70 | 140.087.773,10 |
| 2015 | 58.641.584,90 | 80.258.108,10 | 10.366.112,80 | 41.746.998,90 | 86.786.581,30 | 138.899.693,00 |
| 2016 | 112.062.184,00 | 56.978.342,50 | 11.484.437,40 | 36.856.099,40 | 120.699.989,70 | 169.040.526,50 |
| 2017 | 20.333.541,10 | 124.712.580,90 | 11.183.217,40 | 46.066.263,80 | 87.810.639,70 | 145.046.122,00 |
| 2018 | 87.852.692,40 | 97.391.020,70 | 390.000,00 | 49.578.031,10 | 135.275.682,00 | 185.243.713,10 |



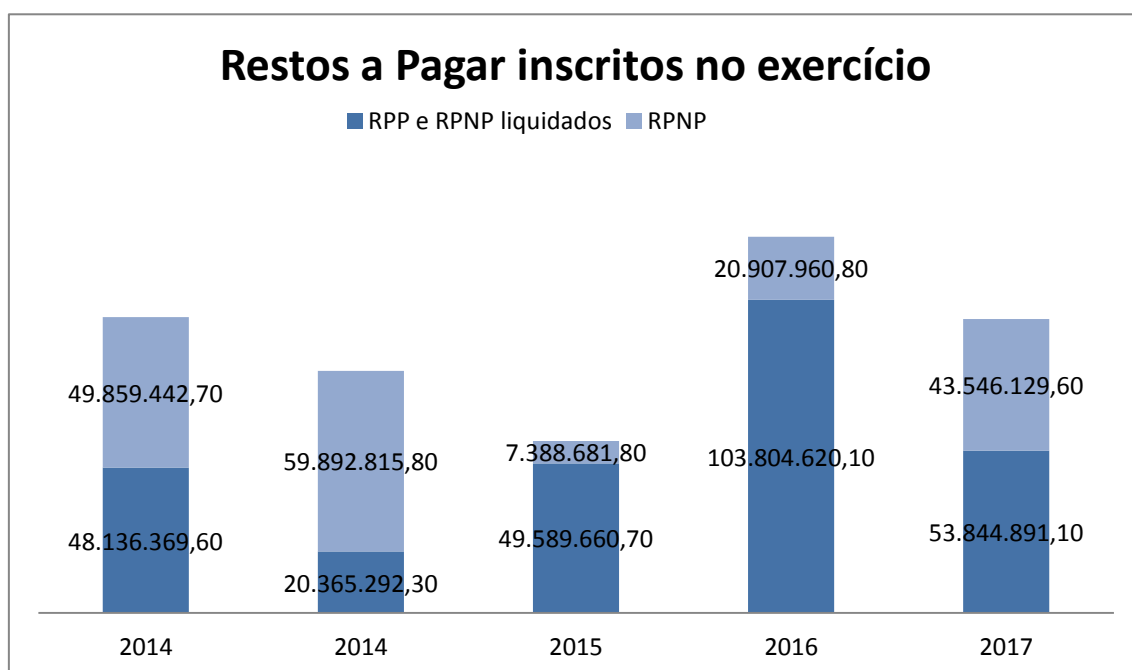
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

| RPP e RPNP liquidados | | | | | | |
|-----------------------|---------------------------|-------------------------------|----------------|---------------|-----------------|------------------------------------|
| Ano RREO | Exercícios anteriores (A) | Inscritos no ano anterior (B) | Cancelados (C) | Pagos (D) | Saldo (A+B-C-D) | Saldo no início do exercício (A+B) |
| 2014 | 10.713.886,10 | 48.136.369,60 | 4.745.379,80 | 38.551.322,70 | 15.553.553,20 | 58.850.255,70 |
| 2015 | 15.058.443,50 | 20.365.292,30 | 3.712.604,10 | 16.538.728,00 | 15.172.403,70 | 35.423.735,80 |
| 2016 | 20.593.433,60 | 49.589.660,70 | 2.944.499,80 | 26.240.652,00 | 40.997.942,50 | 70.183.094,30 |
| 2017 | 14.078.705,30 | 103.804.620,10 | 8.045.811,10 | 37.101.923,30 | 72.749.589,90 | 117.883.325,40 |
| 2018 | 72.704.056,60 | 53.844.891,10 | 1.593,80 | 22.992.696,60 | 103.554.657,30 | 126.548.947,70 |

| RPNP | | | | | | |
|----------|-----------------------|---------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------------------|
| Ano RREO | Exercícios anteriores | Inscritos no ano anterior | Cancelados | Pagos | Saldo | Saldo no início do exercício |
| 2014 | 31.378.074,70 | 49.859.442,70 | 13.613.502,00 | 24.040.873,90 | 43.583.141,50 | 81.237.517,40 |
| 2015 | 43.583.141,40 | 59.892.815,80 | 6.653.508,70 | 25.208.270,90 | 71.614.177,60 | 103.475.957,20 |
| 2016 | 91.468.750,40 | 7.388.681,80 | 8.539.937,60 | 10.615.447,40 | 79.702.047,20 | 98.857.432,20 |
| 2017 | 6.254.835,80 | 20.907.960,80 | 3.137.406,30 | 8.964.340,50 | 15.061.049,80 | 27.162.796,60 |
| 2018 | 15.148.635,80 | 43.546.129,60 | 388.406,20 | 26.585.334,50 | 31.721.024,70 | 58.694.765,40 |

Fonte: Anexo 7 do RREO - Restos a Pagar por Poder e Órgão, disponível em www.tce.rj.gov.br. Valores de 2018 referentes ao RREO do 4º bimestre.



Fonte: Anexo 7 do RREO - Restos a Pagar por Poder e Órgão, disponível em www.tce.rj.gov.br. Valores de 2018 referentes ao RREO do 4º bimestre.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

O elevado volume de restos a pagar dos últimos anos derivou da conjugação de dois fatores: super avaliação da estimativa de receita e descontrole da programação de despesas.

Assim, **as despesas empenhadas e liquidadas ao longo de cada exercício foram superiores à suficiência financeira do município, que entrou em um círculo vicioso de endividamento, mascarado pela inscrição dos restos a pagar, sem a devida suficiência financeira.**

Com isso, o orçamento de cada ano não era afetado pela “dívida” referente aos restos a pagar dos anos anteriores e as despesas eram autorizadas conforme a previsão de receita para o ano corrente (que, repita-se, era superestimada).

Trata-se de engenharia orçamentária ilícita, já que os restos a pagar só devem ser inscritos até o limite da disponibilidade financeira, justamente para não impactar o equilíbrio financeiro dos anos seguintes.

Em caso de descontrole, os restos a pagar que extrapolem a disponibilidade financeira do exercício devem ser considerados na execução orçamentária do exercício seguinte, com as devidas justificativas e procedimentos para garantir a transparência.

A LRF e as demais normas orçamentárias e financeiras possuem instrumentos para evitar que tal fato ocorra: os já mencionados planejamento orçamentário e limitação de empenho. Mas o atual gestor, ora réu, mesmo sendo oficialmente notificado para lançar mão de tais instrumentos, não fez isso.

Ao analisarmos mais detalhadamente a execução orçamentária do Município de Belford Roxo, em relação ao exercício de 2017, já a cargo do ora réu, percebemos que:

| | 1º bimestre 2017 | 2º bimestre 2017 | 3º bimestre 2017 | 4º bimestre 2017 | 5º bimestre 2017 | 6º bimestre 2017 |
|-------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Metas bimestrais | 139.111.784 | 121.592.943 | 114.562.741 | 109.928.649 | 108.525.724 | 113.612.558 |
| Meta acumulada | 139.111.784 | 260.704.727 | 375.267.468 | 485.196.117 | 593.721.842 | 707.334.400 |
| Receita | 109.938.539 | 92.280.995 | 88.143.128 | 89.195.113 | 88.131.526 | 106.077.857 |



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

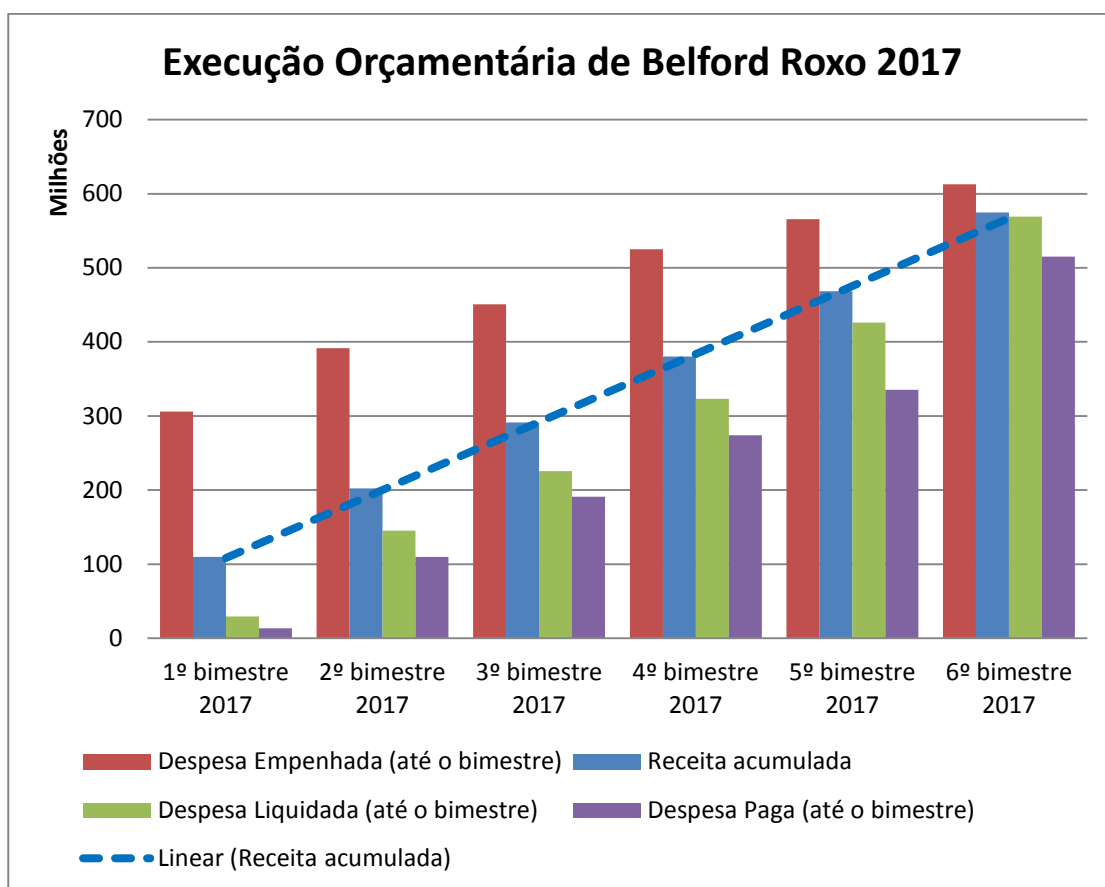
| | | | | | | |
|--|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Orçamentária | | | | | | |
| Receita acumulada | 109.938.539 | 202.219.534 | 291.258.184 | 380.469.412 | 468.600.937 | 574.674.795 |
| Diferença (Arrecadado - Orçado) | -29.173.245 | -29.311.948 | -26.419.614 | -20.733.536 | -20.394.199 | -7.534.701 |
| Diferença Receita acumulada | -29.173.245 | -58.485.193 | -84.904.806 | -105.638.342 | -126.032.541 | -133.567.242 |
| Despesa Empenhada (no bimestre) | 306.004.716 | 82.845.653 | 59.124.884 | 72.166.254 | 40.579.416 | 47.041.851 |
| Despesa Empenhada (até o bimestre) | 306.004.716 | 391.694.516 | 450.819.400 | 525.077.130 | 565.656.546 | 612.697.530 |
| Despesa Liquidada (no bimestre) | 29.527.957 | 113.043.471 | 80.582.703 | 96.018.311 | 102.900.946 | 142.950.567 |
| Despesa Liquidada (até o bimestre) | 29.527.957 | 145.134.439 | 225.717.142 | 323.287.692 | 426.190.312 | 569.134.981 |
| Despesa Paga (no bimestre) (1) calc por dif | 13.230.783 | 96.705.217 | 81.185.977 | 82.662.690 | 61.584.059 | 179.915.253 |
| Despesa Paga (até o bimestre) | 13.230.783 | 109.936.000 | 191.121.977 | 273.784.668 | 335.368.727 | 515.283.979 |
| Arrecadação - Liquidação acumuladas | 80.410.582 | 57.085.096 | 65.541.043 | 57.181.720 | 42.410.625 | 5.539.813 |
| Arrecadação - Pagamentos acumulados | 96.707.756 | 92.283.534 | 100.136.207 | 106.684.744 | 133.232.211 | 59.390.816 |

Fonte: Anexos 1a e 1b do RREO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF



Fonte: 1a e 1b do RREO.

- a despesa empenhada foi muito superior à arrecadação: R\$612 milhões de despesas, face a R\$574 milhões de receita efetivamente arrecada;
- lembrando que já era possível antever que a receita arrecadada seria muito inferior à prevista, já nos primeiros bimestres (mas não no quinto dia útil, como salientado inicialmente), até porque a arrecadação acumulada demonstrou uma tendência linear ao longo do ano;
- a liquidação da despesa de 2017 ficou no mesmo patamar da receita arrecadada, diferente apenas em R\$5,5 milhões, a menor. Porém havia os restos a pagar dos exercícios anteriores acumulados em R\$145 milhões, dos quais R\$ 46 milhões foram pagos em 2017 com recursos financeiros desse exercício. Em 2017 foram inscritos outros R\$ 97 milhões de Restos a Pagar, sem suficiência financeira – ou seja, rolando essa dívida para ser paga nos exercícios seguintes;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

- Não houve a correta limitação de empenho, de forma a manter o equilíbrio financeiro do exercício de 2017, pois ainda que as despesas liquidadas do exercício sejam inferiores à receita arrecadada, os restos a pagar sem suficiência financeira do exercício anterior não foram levados em consideração. Ou seja, não foram cancelados para serem reempenhados no exercício de 2017, como despesa do exercício anterior, fraudando o demonstrativo da execução orçamentária deste exercício.

Em 2018, verifica-se no portal de transparência do município que a execução orçamentária seguiu a mesma tendência de 2017, ou seja, a despesa de 2018 foi liquidada no mesmo montante da receita efetivamente arrecadada, sem levar em consideração o estoque de restos a pagar de 2017 e dos demais exercícios anteriores, que foram inscritos sem a devida suficiência financeira, **num montante de R\$185 milhões**. Sobretudo os **restos a pagar já liquidados** que, no **início de 2018, estavam acumulados em R\$126 milhões**.

| 2018 | | 2017 | | 2016 | | 2015 | |
|----------------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| Total da Receita Orçada | 746.180.229,00 | Total da Receita | 574.674.794,41 | Total da Receita | 577.997.401,48 | Total da Receita | 561.679.567,00 |
| Total da Receita Atual | 560.381.971,28 | Total da Despesa | 563.004.792,99 | Total da Despesa | 655.168.530,48 | Total da Despesa | 593.876.884,69 |
| Total da Despesa Orçada | 746.180.229,00 | | | | | | |
| Total da Despesa Liquidada | 518.262.031,45 | | | | | | |

Fonte: <http://transparencia.prefeituradebelfordroxo.rj.gov.br/?serv=50>, consulta em 30.11.18.

Obs. Os dados mais atualizados são esses sintéticos retirados do portal de transparência do município. Os demonstrativos da LRF só estão atualizados no site do TCE-RJ até agosto de 2018.

Ou seja, considerando que até 29.11.2018, do total arrecadado de R\$560,4 milhões, R\$518,2 milhões já foram comprometidos com despesas liquidadas e que, até agosto de 2018, houve pagamentos de restos a pagar no valor de R\$49,6 milhões (RREO do quarto bimestre), o cenário atual já é de insuficiência financeira para arcar com as despesas liquidadas em 2018. Sendo certo que ainda subsistem restos a pagar de exercícios anteriores de mais de R\$100 milhões (saldo de R\$135 milhões em agosto de 2018, sendo R\$103 milhões já liquidados).

Constata-se, portanto que em 2018, a exemplo do que já havia ocorrido em 2017, o município não adequou o orçamento às despesas de exercícios anteriores inscritas em restos a pagar, sem suficiência financeira.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Como se verá a seguir, apenas com despesas de pessoal liquidadas e não pagas, inclusive despesas com INSS descontado da folha de pessoal, é possível concluir que o município está alavancando seu orçamento de 2018 em R\$20,1 milhões, até agosto.

Desde o exercício de 2016, o município utilizou um espaço fiscal criado a partir da não liquidação de despesas de pessoal do exercício, que teve que ser reconhecido e liquidado em 2017, conforme mostra a tabela a seguir:

| | 1º Q 2017 | 2º Q 2017 | 3º Q 2017 | 1º Q 2018 |
|---|----------------|-----------------|----------------------|-------------------|
| Despesas Liquidadas (A) | | | | |
| DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I) | 352.580.549,50 | 312.322.112,80 | 345.102.438,20 | 336.678.195,50 |
| Pessoal Ativo | 324.722.987,50 | 286.436.774,10 | 316.077.309,80 | 307.128.526,00 |
| Pessoal Inativo e Pensionista | 27.857.561,90 | 25.885.338,70 | 29.025.128,40 | 29.549.669,60 |
| Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (art. 18, § 1º da LRF) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF) (II) | 28.255.965,20 | 26.283.904,50 | 57.797.083,00 | 29.706.005,50 |
| (-) Decorrentes de Decisão Judicial | 0 | 0 | 0 | 0 |
| (-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados | 27.786.516,30 | 25.813.381,00 | 28.958.615,20 | 29.481.972,40 |
| (-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária | 469.448,90 | 465.241,60 | 68.749,40 | 63.749,90 |
| (-) Despesas de Exercícios Anteriores | 0 | 5.281,80 | 28.769.718,40 | 160.283,20 |
| DESPESA LIQUIDADADA COM PESSOAL - DTP (IV)=(I - II) | 324.324.584,30 | 286.038.208,30 | 287.305.355,20 | 306.972.190,00 |
| Despesas Inscritas em RPNP (B) | | | | |
| DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I) | 4.201.624,60 | 6.069.377,60 | 1.200.890,20 | 1.200.890,20 |
| Pessoal Ativo | 4.195.237,30 | 6.062.990,30 | 1.200.890,20 | 1.200.890,20 |
| Pessoal Inativo e Pensionista | 6.387,30 | 6.387,30 | 0 | 0 |
| Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (art. 18, § 1º da LRF) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF) (II) | 6.387,30 | 6.387,30 | 0 | 0 |
| (-) Decorrentes de Decisão Judicial | 0 | 0 | 0 | 0 |
| (-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados | 6.387,30 | 6.387,30 | 0 | 0 |
| (-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária | 0 | 0 | 0 | 0 |
| (-) Despesas de Exercícios Anteriores | 0 | 0 | 0 | 0 |
| DESPESA INSCRITA EM RPNP COM PESSOAL - DTP (IV)=(I - II) | 4.195.237,30 | 6.062.990,30 | 1.200.890,20 | 1.200.890,20 |
| Despesas totais com pessoal (A+B) | | | | |
| DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I) | 356.782.174,10 | 318.391.490,40 | 346.303.328,40 | 337.879.085,70 |



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

| | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Pessoal Ativo | 328.918.224,80 | 292.499.764,40 | 317.278.200,00 | 308.329.416,20 |
| Pessoal Inativo e Pensionista | 27.863.949,20 | 25.891.726,00 | 29.025.128,40 | 29.549.669,60 |
| Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (art. 18, § 1º da LRF) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF) (II) | 28.262.352,50 | 26.290.291,80 | 57.797.083,00 | 29.706.005,50 |
| (-) Decorrentes de Decisão Judicial | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| (-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados | 27.792.903,60 | 25.819.768,30 | 28.958.615,20 | 29.481.972,40 |
| (-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária | 469.448,90 | 465.241,60 | 68.749,40 | 63.749,90 |
| (-) Despesas de Exercícios Anteriores | 0,00 | 5.281,80 | 28.769.718,40 | 160.283,20 |
| DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (IV)=(I - II) | 328.519.821,60 | 292.101.198,60 | 288.506.245,40 | 308.173.080,20 |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA | 550.559.736,20 | 547.432.865,60 | 547.073.470,20 | 563.188.045,70 |
| % do TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE – TDP | 59,67% | 53,36% | 52,74% | 54,72% |

Fonte: anexo I do RGF.

Verifica-se que houve R\$28.769.718,40 de despesas de exercícios anteriores registradas como dedução da receita bruta de pessoal, no 3º quadrimestre de 2017.

Para entender o demonstrativo, o conceito de “despesa do exercício anterior” deve ser relativizado. No caso, “do exercício anterior” é a despesa liquidada no período cuja competência era de um período anterior aos últimos doze meses do quadrimestre de referência.

Dessa forma, infere-se que no último quadrimestre de 2016, R\$28,7 milhões de despesas de pessoal não foram sequer empenhadas ou tiveram seus empenhos cancelados.

Depois, no 1º quadrimestre de 2017, esse montante foi reconhecido e liquidado, mas não foi pago, compondo a despesa bruta de pessoal do período de doze meses, já que era da competência do quadrimestre anterior e assim, portanto, dentro do “exercício” de doze meses.

No 3º quadrimestre, porém, os R\$28,7 milhões liquidados no 1º quadrimestre, apesar de integrarem a despesa liquidada no período de doze meses, eram da competência do período anterior aos doze meses (competência do 3º quadrimestre



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação
e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

de 2016) e por isso foram deduzidos na linha de “despesas de exercícios anteriores”.

Esse valor de R\$28,7 milhões, observado no anexo I do RGF do 3º quadrimestre de 2017, está consoante com o valor mensal de uma folha de pagamento do município.

Desse valor de R\$28,7 milhões, que foi empenhado e liquidado no exercício de 2017, restam ainda R\$21,9 milhões a pagar até o momento desta análise, de acordo com dados atualizados até agosto de 2018, extraídos do Sigfis do TCE-RJ:

Despesas por elemento – Grupo Pessoal e Encargos Sociais – exercício de 2017

| Elemento de despesa | Empenhado | Liquidado | Pago | RPP | RPP pago | RPP cancelado |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|------------------|---------------|
| Contratação p/ Tempo determinado | 47.298.726 | 47.298.726 | 45.154.251 | 2.144.475 | 0 | 0 |
| Contribuição para Assistência Social do Servidor | 48.425 | 48.425 | 48.425 | 0 | 0 | 0 |
| Contribuição para o Regime Geral de Previdência (INSS) | 10.426.721 | 10.128.849 | 4.190.213 | 5.938.636 | 12.643 | 0 |
| Contribuição para o Regime Próprio de Previdência -RPPS (operações intra-orçamentárias) | 12.445.016 | 11.932.569 | 6.901.119 | 5.031.450 | 0 | 0 |
| Desp de Exercícios Anteriores relativas a pessoal e encargos de inativos | 27.177 | 27.177 | 27.177 | 0 | 0 | 0 |
| Desp de Exercícios Anteriores relativas a pessoal e encargos de servidores ativos | 28.742.930 | 28.742.930 | 6.814.998 | 21.927.933 | 0 | 0 |
| Indenizações e Restituições Trabalhistas | 363.095 | 363.095 | 349.154 | 13.941 | 0 | 0 |
| Pagas c/ Recursos do Tesouro Municipal | 66.513 | 66.513 | 66.513 | 0 | 0 | 0 |
| Pagas c/ Recursos Vinculados (RPPS) | 6.871.185 | 6.871.185 | 6.421.912 | 449.273 | 403.580 | 0 |
| Pagos com Recursos do Tesouro | 381.922 | 357.331 | 344.401 | 12.930 | 342 | 0 |
| Pagos com Recursos Vinculados(RPPS) | 23.203.236 | 23.203.236 | 21.372.088 | 1.831.148 | 1.626.270 | 0 |
| Ressarcimento de Despesas Pessoal Requisitado | 222.838 | 222.838 | 178.597 | 44.241 | 0 | 0 |
| Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil | 227.776.168 | 227.410.188 | 222.449.077 | 4.961.110 | 285.793 | 0 |
| Total Geral | 357.873.952 | 356.673.062 | 314.317.926 | 42.355.136 | 2.328.627 | 0 |

Fonte: Sigfis do TCE-RJ. Dados atualizados até agosto de 2018.

O que nos faz concluir que essa despesa com pessoal, relativa a uma folha de pagamento não paga desde 2016, vem sendo rolada pelo atual gestor, que se nega a pagá-la, deixando cada vez mais o Município comprometido com tais despesas correntes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Verifica-se também que, em 2017, houve o empenhamento de despesas referentes ao INSS da folha de pagamento de pessoal no valor de R\$10,4 milhões, dos quais foram liquidados R\$ 10,1 milhões e pagos apenas R\$4,2 milhões, tendo sido inscrito em restos a pagar processados R\$5,9 milhões, dos quais foram pagos até agosto de 2018 apenas R\$12,6 mil.

Ainda não é possível extrair do SIGFIS, ou de outro relatório de execução orçamentária, se em 2017 houve alguma competência de despesa de pessoal não empenhada, pois os históricos dos empenhos de folha de pagamento não mencionam a competência a que se referem.

Não obstante, foi possível verificar que permanece a prática de alavancagem do orçamento, pelo não pagamento de despesas de pessoal e sua rolagem para os exercícios seguintes, sem a devida disponibilidade financeira:

- 1) Pelo elemento de despesa, verifica-se que em 2018 foram empenhadas despesas de exercícios anteriores referentes à pessoal, no valor de R\$12,4 milhões, dos quais foram liquidados R\$11,7 milhões e pagos R\$6,0 milhões, restando em aberto para pagamento R\$5,7 milhões.

Despesas por elemento – Grupo Pessoal e Encargos Sociais – exercício de 2018

| Rótulos de Linha | Soma de Empenhado | Soma de Liquidado | Soma de Pago |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|
| Desp de Exercícios Anteriores relativas a pessoal e encargos de servidores ativos | 12.463.464 | 11.744.093 | 6.042.942 |
| Contratação por Tempo Determinado | 53.636.000 | 26.318.897 | 23.243.404 |
| Contribuição para Assistência Social do Servidor | 38.290 | 38.290 | 38.290 |
| Contribuição para o Regime Geral de Previdência (INSS) | 14.011.782 | 8.613.077 | 81.658 |
| Contribuição para o Regime Próprio de Previdência (RPPS) | 22.308.055 | 10.060.309 | 4.502.200 |
| Desp de Exercícios Anteriores relativas a pessoal e encargos de inativos | 16.217 | 16.217 | 16.217 |
| Indenizações e Restituições Trabalhistas - Ativos | 686.973 | 686.973 | 684.285 |
| Pagas com Recursos do Tesouro Municipal | 239.897 | 113.893 | 106.928 |
| PAGOS COM RECURSOS VINCULADOS RPPS | 23.473.465 | 19.459.926 | 17.055.418 |
| Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado | 342.274 | 334.090 | 245.475 |
| Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil | 194.831.000 | 121.421.771 | 104.389.505 |
| Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil | 10.258.656 | 9.834.340 | 9.481.244 |
| Total Geral | 332.306.073 | 208.641.876 | 165.887.568 |

Fonte: Sigfis do TCE-RJ. Dados atualizados até agosto de 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

- 2) Verifica-se também que até agosto de 2018, embora já tenham sido liquidados R\$8,6 milhões, dos R\$14 milhões empenhados com despesas com INSS, só foram pagos R\$81,6 mil, restando R\$8,5 milhões a pagar só de despesas desse mesmo exercício.

Portanto, em 2018 é verificada a mesma prática de rolagem ilegal de dívidas com despesas essenciais de exercícios anteriores e do próprio exercício, já liquidadas, porém não pagas até agosto de 2018: (i) R\$21,9 milhões da folha de 2016; (ii) 5,9 milhões de INSS do exercício de 2017; (iii) R\$5,7 milhões de despesas de exercícios anteriores de 2018 relativo à pessoal e; (iv) 8,5 milhões de INSS do exercício de 2018.

Especificamente sobre a dívida da previdência, o município não pagou o INSS descontado dos servidores em 2017 no valor de R\$5,9 milhões e em 2018 (até agosto) no valor de R\$8,5 milhões. Totalizando uma dívida rolada perante a previdência municipal, num total de R\$14,4 milhões.

Sobre a situação previdenciária do Município de Belford Roxo, convém destacar o que o Corpo Técnico Instrutivo do TCE/RJ diagnosticou acerca do resultado previdenciário do seu RPPS (Regime Próprio de Previdência Social):

“Os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS deverão ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o art. 40, caput, da Constituição Federal e art. 1º, caput, da Lei Federal 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores dos entes da Federação.

(...)

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64, constata-se um resultado orçamentário deficitário da ordem de R\$5.054.937,88, conforme exposição a seguir.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

| Descrição | Valor (R\$) |
|--------------------------|----------------------|
| Receitas previdenciárias | 27.660.102,84 |
| Despesas previdenciárias | 32.715.040,72 |
| Deficit | -5.054.937,88 |

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 04/07/2018).

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

O déficit constatado demonstra que, no exercício em tela, não houve equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98" (f. 46 e 47).

Para que não parem dúvidas sobre a rolagem de dívidas praticadas pelo ora réu, agora sobre as obrigações previdenciárias municipais, destacamos um trecho do depoimento do então Presidente do PREVIDE, Pedro Paulo da Silveira, prestado no dia vinte e cinco de setembro de dois mil e dezoito, às 13h, no gabinete da 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Duque de Caxias, devidamente acompanhado de seu advogado, Dr. Bruno Ruas Carneiro de Castro Moreira, OAB/RJ 148.494, segundo o qual:

"(...) afirma que o Prefeito do Município de Belford Roxo, Sr. Wagner dos Santos Carneiro, trabalha com repasse em "regime de caixa"; que cada mês é feito repasse de acordo com a disponibilidade de caixa da Prefeitura; que indagado se os valores referentes às contribuições previdenciárias (desconto previd - 11% - como consta das fichas financeiras dos servidores) feitos nos vencimentos dos servidores ativos são repassados mensalmente ao PREVIDE pelo Prefeito Municipal, o depoente respondeu que sim; que o regime de caixa engloba os valores dos descontos previdenciários obrigatórios; que, **ao ser novamente indagado pela Promotora que a esta subscreve, o depoente informou que não tem como afirmar que todo o valor descontado dos servidores como contribuição previdenciária é repassado ao PREVIDE**; que podem ocorrer atrasos nos repasses, mas não há falta de pagamento de proventos; que na gestão atual, atrasos ocorrem, mas não chegam a 30 dias; **que todo mês o Secretário Municipal do Tesouro telefona ou mantém contato para o depoente para saber de quanto o PREVIDE está precisando para pagar os proventos, os pensionistas, as contas de água, luz, etc; que, assim, é feito**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

**depósito na conta do PREVIDE do valor dito pelo depoente;
que os valores mensais são normalmente diferentes porque há
os que falecem, os que se aposentam, os novos
pensionistas...**

Que haja variação no repasse do valor recolhido dos servidores ao RPPS Municipal de Belford Roxo é normal. Mas não de forma tão linearmente decrescente, quanto o que se verifica através dos números trazidos pelo próprio Sr. Pedro Paulo:

Em razão do Termo de oitiva (Representação 3ª PJ 241/18 - MPRJ 2018 00731915 e atendendo ao despacho exarado pela Ilustre Promotora de Justiça, encaminhado à Vossa Senhoria, após levantamento na Contabilidade e na Tesouraria deste Instituto, a listagem dos repasses mensais feito pelo Município nos exercícios de 2017 e 2018, no valor de R\$ 33.802.083,07 (trinta e três milhões, oitocentos e dois mil, oitenta e três reais e sete centavos).

| 2017 | |
|-------------|------------------|
| Janeiro | R\$ 3.218.828,81 |
| Fevereiro | R\$ 2.392.856,46 |
| Março | R\$ 2.376.741,72 |
| Abril | R\$ 2.215.213,60 |
| Maio | R\$ 1.604.232,76 |
| Junho | R\$ 1.630.350,38 |
| Julho | R\$ 1.515.793,68 |
| Agosto | R\$ 1.466.782,27 |
| Setembro | R\$ 1.507.458,35 |
| Outubro | R\$ 1.505.828,05 |
| Novembro | R\$ 888.326,75 |
| Dezembro | R 1.096.774,87 |
| 13º Salário | R\$ 859.188,82 |

| 2018 | |
|-----------|-----------------------|
| Janeiro | R\$ 2.294.007,69 |
| Fevereiro | R\$ 2.026.989,72 |
| Março | R\$ 2.072.220,06 |
| Abril | R\$ 1.589.051,47 |
| Maio | R\$ 1.462.769,10 |
| Junho | R\$ 1.454.287,06 |
| Julho | <u>R\$ 624.381,45</u> |
| | R\$ 33.802.083,07 |

O repasse de janeiro de 2017 é três vezes maior que o de dezembro desse mesmo exercício. E em julho de 2018, último mês informado, chega aos míseros R\$ 624.381,45, face ao mais de R\$ 3 milhões de janeiro de 2017 (valor quase cinco



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

vezes maior do que o do último mês informado). Essa curva decrescente de repasses, se não comprova, sozinha, o déficit previdenciário municipal, torna clara a política de desestímulo financeiro ao RPPS Municipal, praticada pelo ora réu.

Diante de todas as informações acima referidas, somando-se as despesas de pessoal liquidadas e não pagas, em especial as referentes aos encargos sociais, descontadas da folha de pessoal, mas não repassadas integralmente pelo Município, comprova-se a antes mencionada alavancagem do orçamento municipal de 2018, a cargo do ora réu, em mais de R\$20 milhões (informações atualizadas até agosto de 2018).

Não à toa tramita nos juízos fazendários de Belford Roxo uma série de ações individuais e coletivas, visando à cobrança de salários e demais consectários remuneratórios:

| Ações - Não pagamento servidores Belford Roxo | | | |
|---|--|---|---|
| Processo | Autor | Categoria | Decisão Liminar |
| 0011692-35.2016.8.19.0008 | AFIRBEL - Associação dos fiscais de rendas do Município de Belford Roxo | Fiscais de rendas | Decisão proferida em Agravo de Instrumento confirmando a decisão que concedeu o efeito suspensivo ativo ao recurso, para determinar que o Município de Belford Roxo efetue o pagamento dos servidores da carreira de auditores fiscais, referente ao mês de agosto/2016, no prazo de 72 (setenta e duas horas) horas, sob pena de arresto na conta do Tesouro Municipal. |
| 0018569-64.2016.8.19.0008 | ASABEL - Associação dos Servidores Administrativos e de Apoio do Município de Belford Roxo | Associados da ASABEL | Acordo em audiência para pagamento do décimo terceiro salário de 2015 e do mês de setembro de 2016 até o dia 10 de agosto de 2017, além do pagamento dos vencimentos referentes ao mês de outubro de 2016 até o dia 10 de setembro de 2017. Houve um segundo acordo para pagamentos dos meses de novembro de 2016 até o dia 20/01/2018; dezembro de 2016 até o dia 20/02/2018 e décimo terceiro do ano de 2016, até o dia 20/03/2018. |
| 0020065-31.2016.8.19.0008 | Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belford Roxo | Servidores públicos do Município de Belford Roxo, especificamente, das Secretarias de Obra, Educação, Saúde, Defesa Civil | Decisão liminar determinou o pagamento dos servidores associados à entidade sindical autora, dos salários ordinários vencidos, compreendido entre os meses de agosto e dezembro de 2016, bem como o 13º referente ao ano de 2015, sob pena de arresto dos valores necessários ao pagamento |



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação
e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

| | | | |
|---|--|------------------------------|--|
| MS 0070960- 83.2017.8.19.0000 - PJTC Educação | SINDICATO ESTADUAL DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO - SEPE/RJ | Profissionais da educação | Liminar foi indeferida. Porém, existe acórdão que concedeu a segurança, para determinar aos Impetrados que paguem aos associados do Impetrante, o décimo terceiro salário relativo ao ano de 2017, atualizado por correção monetária, desde a data de 20/12/2017, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, sob pena de incidência de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). |
|---|--|------------------------------|--|

Todas essas medidas judiciais nada mais são do que o espelho de uma realidade que pode se extrair também dos relatórios de gestão, contidos no SIGFIS do TCE-RJ.

Na tabela a seguir, que contém informações extraídas do supracitado sistema, atualizadas até agosto de 2018, verificamos que do total de restos a pagar inscritos sem suficiência financeira pelo Município de Belford Roxo em 2017, no valor de R\$97 milhões, entre processados (despesas liquidadas em 2017) e não processados (despesas empenhadas, mas não liquidadas em 2017), ainda restam R\$54,6 milhões a serem pagos pelo referido ente público. Desses, **R\$17 milhões são provenientes de despesas/dívidas relativas à função de Saúde e outros R\$18,4 milhões, provenientes de despesas/dívidas relativas à função de Educação.** Ou seja, as duas principais funções desempenhadas por um ente público municipal (saúde e educação) compõem, em 2018, 64% da dívida com restos a pagar de 2017 (o que reforça o que mencionamos anteriormente, sobre as escolhas alocativas trágicas do ora réu):



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

| FUNÇÃO/GRUPO DE DESPESA | RPP 31.12.17 | RPNP 31.12.17 | Total de RP | RPP pagos até 08.18 | RPP canc. até 08.18 | Saldo a pagar RPP | RPNP pagos até 08.18 | RPNP canc. até 08.18 | Saldo a liquidar e pagar RPNP | Saldo Total de RP |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|------------------------|----------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------------|----------------------|
| ☐ Saúde | 17.615.958 | 15.525.621 | 33.141.579 | 7.501.103 | 7.000 | 10.107.855 | 8.526.877 | 21.401 | 6.977.344 | 17.085.199 |
| Investimentos | 186.912 | 601.349 | 788.261 | 171.322 | 0 | 15.590 | 507.651 | 0 | 93.699 | 109.288 |
| Outras Despesas Correntes | 3.998.574 | 14.643.461 | 18.642.035 | 3.509.836 | 7.000 | 481.738 | 8.019.226 | 21.401 | 6.602.834 | 7.084.572 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 13.430.472 | 280.810 | 13.711.282 | 3.819.944 | 0 | 9.610.528 | 0 | 0 | 280.810 | 9.891.338 |
| ☐ Educação | 15.728.934 | 8.718.933 | 24.447.867 | 2.972.501 | 0 | 12.756.433 | 3.004.418 | 4.180 | 5.710.334 | 18.466.767 |
| Investimentos | 257.901 | 2.681.580 | 2.939.481 | 252.153 | 0 | 5.748 | 609.694 | 0 | 2.071.886 | 2.077.634 |
| Outras Despesas Correntes | 2.032.464 | 5.158.926 | 7.191.390 | 1.563.095 | 0 | 469.369 | 2.394.724 | 4.180 | 2.760.021 | 3.229.390 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 13.438.568 | 878.427 | 14.316.996 | 1.157.253 | 0 | 12.281.316 | 0 | 0 | 878.427 | 13.159.743 |
| ☐ Urbanismo | 2.376.658 | 12.522.431 | 14.899.089 | 2.103.987 | 35.184 | 237.487 | 8.519.182 | 543.263 | 3.459.986 | 3.697.473 |
| Investimentos | 153.513 | 6.159.473 | 6.312.986 | 147.273 | 0 | 6.240 | 2.684.061 | 508.079 | 2.967.333 | 2.973.573 |
| Outras Despesas Correntes | 2.223.145 | 6.362.959 | 8.586.104 | 1.956.714 | 35.184 | 231.247 | 5.835.122 | 35.184 | 492.653 | 723.900 |
| ☐ Administração | 8.929.701 | 2.417.020 | 11.346.722 | 1.869.657 | 86.248 | 6.973.796 | 1.713.545 | 87.848 | 615.628 | 7.589.423 |
| Investimentos | 167.800 | 249.765 | 417.565 | 167.800 | 83.900 | -83.900 | 249.765 | 83.900 | -83.900 | -167.800 |
| Outras Despesas Correntes | 986.759 | 2.167.256 | 3.154.015 | 860.362 | 2.348 | 124.049 | 1.463.780 | 3.948 | 699.528 | 823.577 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 7.775.142 | 0 | 7.775.142 | 841.495 | 0 | 6.933.647 | 0 | 0 | 0 | 6.933.647 |
| ☐ Trabalho | 5.407.362 | 582.130 | 5.989.492 | 1.879.152 | 0 | 3.528.210 | 30.354 | 0 | 551.776 | 4.079.986 |
| Outras Despesas Correntes | 264.514 | 540.478 | 804.992 | 0 | 0 | 264.514 | 0 | 0 | 540.478 | 804.992 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 5.142.847 | 41.652 | 5.184.500 | 1.879.152 | 0 | 3.263.696 | 30.354 | 0 | 11.298 | 3.274.994 |
| ☐ Previdência Social | 2.543.730 | 333.649 | 2.877.379 | 2.218.432 | 0 | 325.298 | 60.692 | 0 | 272.957 | 598.255 |
| Investimentos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Outras Despesas Correntes | 3.903 | 333.649 | 337.552 | 2.053 | 0 | 1.850 | 60.692 | 0 | 272.957 | 274.807 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 2.539.827 | 0 | 2.539.827 | 2.216.379 | 0 | 323.448 | 0 | 0 | 0 | 323.448 |
| ☐ Encargos especiais | 747.726 | 1.516.873 | 2.264.599 | 19.968 | 0 | 727.757 | 0 | 0 | 1.516.873 | 2.244.630 |
| Amortização da Dívida | 0 | 1.184.779 | 1.184.779 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.184.779 | 1.184.779 |
| Despesas de Capital | 5.271 | 332.094 | 337.365 | 0 | 0 | 5.271 | 0 | 0 | 332.094 | 337.365 |
| Outras Despesas Correntes | 742.455 | 0 | 742.455 | 19.968 | 0 | 722.486 | 0 | 0 | 0 | 722.486 |
| ☐ Segurança Pública | 12.000 | 1.053.580 | 1.065.580 | 9.569 | 0 | 2.431 | 465.358 | 57.702 | 530.520 | 532.950 |
| Investimentos | 0 | 318.000 | 318.000 | 0 | 0 | 0 | 318.000 | 0 | 0 | 0 |
| Outras Despesas Correntes | 12.000 | 735.580 | 747.580 | 9.569 | 0 | 2.431 | 147.358 | 57.702 | 530.520 | 532.950 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ☐ Assistência Social | 123.421 | 562.329 | 685.750 | 114.522 | 0 | 8.899 | 278.698 | 0 | 283.632 | 292.531 |
| Investimentos | 0 | 3.228 | 3.228 | 0 | 0 | 0 | 3.228 | 0 | 0 | 0 |
| Outras Despesas Correntes | 95.142 | 559.102 | 654.244 | 88.742 | 0 | 6.400 | 275.470 | 0 | 283.632 | 290.032 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 28.279 | 0 | 28.279 | 25.780 | 0 | 2.499 | 0 | 0 | 0 | 2.499 |
| ☐ Transporte | 342.027 | 2.533 | 344.559 | 342.027 | 0 | 0 | 2.533 | 0 | 0 | 0 |
| Outras Despesas Correntes | 342.027 | 2.533 | 344.559 | 342.027 | 0 | 0 | 2.533 | 0 | 0 | 0 |
| ☐ Saneamento | 0 | 264.945 | 264.945 | 0 | 0 | 0 | 237.013 | 0 | 27.933 | 27.933 |
| Investimentos | 0 | 264.945 | 264.945 | 0 | 0 | 0 | 237.013 | 0 | 27.933 | 27.933 |
| ☐ Desporto e Lazer | 375 | 46.085 | 46.460 | 282 | 0 | 93 | 41.246 | 0 | 4.839 | 4.932 |
| Outras Despesas Correntes | 375 | 46.085 | 46.460 | 282 | 0 | 93 | 41.246 | 0 | 4.839 | 4.932 |
| ☐ Legislativa | 6.111 | 16.420 | 22.531 | 0 | 0 | 6.111 | 0 | 0 | 16.420 | 22.531 |
| Amortização da Dívida | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Investimentos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Outras Despesas Correntes | 6.111 | 16.420 | 22.531 | 0 | 0 | 6.111 | 0 | 0 | 16.420 | 22.531 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total Geral | 53.834.002 | 43.562.549 | 97.396.551 | 19.031.200 | 128.433 | 34.674.370 | 22.879.915 | 714.394 | 19.968.240 | 54.642.610 |

E se analisarmos ainda mais profundamente essas dívidas do município à luz desse mesmo relatório, agora com enfoque na classificação das despesas dessas duas funções, concluiremos que:

- Dos R\$18,4 milhões inscritos em restos a pagar, provenientes de despesas relativas à função de Educação, R\$13,1 milhões são decorrentes de dívidas, ainda remanescentes, com despesas de pessoal e encargos sociais, só dessa área e;**
- Dos R\$17 milhões inscritos em restos a pagar, provenientes de despesas relativas à função de Saúde, R\$9,8 milhões são decorrentes**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

de dívidas, ainda remanescentes, com suas despesas de pessoal e encargos sociais.

| Rótulos de Linha | Soma de Total de RP | Soma de RP cancelados e pagos | Soma de Saldo Total de RP |
|--|---------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Educação | 24.447.867 | 5.981.099 | 18.466.767 |
| Investimentos | 2.939.481 | 861.847 | 2.077.634 |
| aquisições diversas | 226.158 | 225.326 | 831 |
| Construção de creche | 1.983.664 | 461.519 | 1.522.145 |
| construção projeto proinfancia | 729.659 | 175.001 | 554.658 |
| Outras Receitas Correntes | 7.191.390 | 3.961.999 | 3.229.390 |
| Aluguel | 238.881 | 191.766 | 47.115 |
| aquisições diversas | 2.087.525 | 1.625.653 | 461.872 |
| Chamamento público estabelecimento de ensino | 471.359 | 410.779 | 60.580 |
| combustível | 100.279 | 100.279 | 0 |
| Concessionárias | 466.435 | 43.118 | 423.317 |
| Folha de pagamento dezembro 2016 | 402.077 | 0 | 402.077 |
| Infraestrutura de eventos | 80.406 | 78.330 | 2.075 |
| locação caminhão distribuição de merendas | 200.332 | 166.002 | 34.330 |
| locação de veículos alunos necessidades especiais | 116.581 | 98.389 | 18.192 |
| Manutenção unidades escolares | 881.374 | 573.134 | 308.241 |
| outros | 574.761 | 545.348 | 29.413 |
| passagens aéreas | 0 | 4.180 | -4.180 |
| reforma escola municipal | 1.571.381 | 125.021 | 1.446.360 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 14.316.996 | 1.157.253 | 13.159.743 |
| Contribuição Patronal PREVIDE | 2.478.188 | 657.708 | 1.820.480 |
| Folha de pagamento 2017 | 1.415.839 | 0 | 1.415.839 |
| Folha de pagamento dezembro 2016 | 9.353.175 | 0 | 9.353.175 |
| INSS folha dezembro 2016 | 139.518 | 0 | 139.518 |
| INSS Folhas de pagamento 2017 | 930.276 | 499.545 | 430.731 |
| Saúde | 33.141.579 | 16.056.380 | 17.085.199 |
| Investimentos | 788.261 | 678.973 | 109.288 |
| Construção posto de saúde | 344.193 | 279.438 | 64.755 |
| Equipamentos odontológicos | 149.100 | 129.100 | 20.000 |
| Móveis e utensílios | 108.212 | 106.233 | 1.979 |
| Reforma policlínica Itaipu | 186.756 | 164.201 | 22.555 |
| Outras Despesas Correntes | 18.642.035 | 11.557.463 | 7.084.572 |
| Aluguel | 703.137 | 374.801 | 328.336 |
| aquisição diversas | 4.065.123 | 3.576.094 | 489.030 |
| Chamamento Público n° 001/FMSBR/2017, credenciamento de Pessoas Jurídicas, da área da saúde, para atendimento aos usuários do SUS | 4.501.871 | 3.264.638 | 1.237.233 |
| Coleta de lixo | 727.642 | 0 | 727.642 |
| combustível | 255.649 | 173.286 | 82.364 |
| Concessionárias | 476.200 | 28.313 | 447.887 |
| Contrato de gestão UPA | 1.503.530 | 1.517.530 | -14.000 |
| Folha de pagamento 2017 | 1.703 | 702 | 1.001 |
| Folha de pagamento dezembro 2016 | 68.545 | 0 | 68.545 |
| implantação projeto saúde | 1.000.000 | 1.000.000 | 0 |
| Infraestrutura de eventos | 343.141 | 223.092 | 120.049 |
| Limpeza e conservação | 2.528.846 | 0 | 2.528.846 |
| Mais médicos | 2.000 | 0 | 2.000 |
| Manutenção unidades de saúde | 280.000 | 253.292 | 26.708 |
| outros | 464.319 | 237.966 | 226.353 |
| passagens aéreas | 6.148 | 0 | 6.148 |
| Reforma depósito central farmácia básica | 11.104 | 10.182 | 922 |
| Reforma hospital Joca | 29.308 | 29.308 | 0 |
| Reforma Policlínica santa maria | 143.847 | 94.152 | 49.695 |
| Serviços de assistência hospitalar e ambulatorial | 1.529.922 | 774.108 | 755.814 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 13.711.282 | 3.819.944 | 9.891.338 |
| Contribuição Patronal PREVIDE | 1.544.020 | 0 | 1.544.020 |
| Folha de pagamento dezembro 2016 | 5.439.927 | 0 | 5.439.927 |
| Folhas de pagamento 2017 | 4.403.736 | 3.204.980 | 1.198.756 |
| INSS folha dezembro 2016 | 469.648 | 0 | 469.648 |
| INSS Folhas de pagamento 2017 | 1.853.951 | 614.964 | 1.238.987 |
| Total Geral | 57.589.446 | 22.037.480 | 35.551.966 |



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Ou seja, em vez de pagar as dívidas que tem com o funcionalismo público de suas principais funções institucionais, o atual chefe do poder executivo municipal, ora réu, optou por efetuar despesas com missões absolutamente desprovidas de essencialidade, agravando, assim, a crise social hoje vivenciada por Belford Roxo.

Corroborando tudo que até aqui foi comprovado por peças técnicas orçamentárias-financeiras, peço vênica a esse nobre Juízo para destacar também, à título exemplificativo, alguns depoimentos prestados nas Promotorias de Justiça contra a Violência Doméstica e Eleitoral de Belford Roxo, acerca do não pagamento das remunerações de servidores públicos efetivos municipais:

“Nesta data, às 11:30h, em atendimento ao agendamento realizado pela Secretaria, compareceu a representante, Sra.^a SHEILA BOECHAT FERREIRA, brasileira, casada, servidora pública, portadora da cédula de identidade nº 09.545.708-1 (DETRAN-RJ), inscrita no CPF/MF sob o nº 027.435.537-07, residente na Rua Capri, 84, Nova Piam, Belford Roxo – RJ, informando o seguinte:

(...)

QUE, nas eleições de 2016, Dennis Dauttmann foi derrotado pelo atual Prefeito, Wagner dos Santos Carneiro, o Waguinho; QUE, em razão disso, a representante foi exonerada do cargo político, retornando às funções de Inspetora de Disciplina, cargo efetivo na carreira;

(...)

QUE até hoje o salário de abril de 2017 não foi quitado, assim como o 13º salário/2017 e os referentes aos meses de março a abril/2018, julho e agosto/2018(...)”

(Ref. PPE 002/2018 – MPRJ n. 2018.00926004 – 154ª Promotoria Eleitoral – Belford Roxo, depoimento colhido em 28.09.2018)

“INFORMO que, nesta data, às 14:35h, compareceu a Sr.^a MÁRCIA HELENA DA CUNHA RIBEIRO, brasileira, servidora pública, inscrito no CPF/MF sob o nº 804.552.557-68, portadora da Cédula de Identidade nº 088813134 (DIC/RJ), residente e domiciliada na Rua Carolina Ferreira, nº 192, Areia Branca, Belford Roxo, relatando o seguinte:

QUE é servidora de carreira da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda de Belford Roxo desde 13.11.2000, **QUE não recebeu os**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

salários referentes aos meses trabalhados de julho e agosto de 2018; QUE, trabalhou normalmente nesse período, fazendo jus à remuneração correspondente, conforme fazem prova os registros de ponto e os relatórios de produção diária, anexos; QUE há rumores de que somente os funcionários que se disponham a fazer campanha para a atual primeira-dama, Senhora Daniela Carneiro (“Daniela do Waguinho”), candidata a deputada federal, recebem seus salários em dia.

(...)

QUE roga pela imediata intervenção do Ministério Público, denunciando que o Senhor Prefeito WAGNER CARNEIRO está se valendo da máquina pública municipal para obrigar funcionários da prefeitura a realizar campanha em favor da candidatura de sua esposa” (...).

(Ref. PPE 002/2018 – MPRJ n. 2018.00926004 – 154ª Promotoria Eleitoral – Belford Roxo, depoimento colhido em 28.09.2018)

“Na presente data, às 13:40h, compareceu no Gabinete dessa Promotoria de Justiça, espontaneamente, a pessoa supramencionada, e aos costumes, nada disse, razão pela qual prestou compromisso de dizer a verdade. Indagado, declarou: que é servidora desse município há 18 anos e está sem receber seu salário desde setembro do corrente ano; que é técnica de laboratório e, assim, vinculada à Secretaria de Saúde; que todos os servidores da Secretaria de Saúde estão sem receber há dois meses; que além desses dois últimos meses, o Município lhe deve cinco meses de 2016 e 13º de 2016; que também não tem férias deferidas há 05 anos; que sequer o 1/3 de férias é pago pelo Município; que os servidores estão desesperados, já havendo, inclusive, casos de suicídio de servidores que deram cabo da própria vida face a situação desesperadora que se encontravam ante a falta de pagamento; que vários servidores estão ficando psiquiatricamente doentes pelo mesmo motivo; que nos meses anteriores das eleições, a responsável do posto de saúde CACE (cuida de doenças infectocontagiosas) criou um grupo de WhatsApp a pedido do vereador Eduardo Araújo para fazer campanha para Daniela Carneiro e Márcio Canella; que nesse grupo os funcionários eram chamados a fazer campanha para eles (...).”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

(Ref. PPE 002/2018 – MPRJ n. 2018.00926004. Depoimento prestado à Promotoria Eleitoral junto à 152ª Zona Eleitoral por Terezinha Costa Correia, em 22.10.2018).

“Na presente data, às 11:40h, compareceu no Gabinete dessa Promotoria de Justiça, espontaneamente, a pessoa supramencionada, e aos costumes, nada disse, razão pela qual prestou compromisso de dizer a verdade. Indagado, declarou: que é funcionária pública concursada desse município, onde exerce o cargo de agente administrativo na Secretaria de Administração; que está desde agosto p.p. sem receber seu salário; que a interrupção do seu pagamento não tem relação com as eleições (...).

(Ref. PPE 002/2018 – MPRJ n. 2018.00926004 Depoimento prestado à Promotoria Eleitoral junto à 152ª Zona Eleitoral por Vanda Regina da Silva, em 22.10.2018).

“Na presente data, às 11:20h, compareceu no Gabinete dessa Promotoria de Justiça, espontaneamente, a pessoa supramencionada, e aos costumes, nada disse, razão pela qual prestou compromisso de dizer a verdade. Indagado, declarou: que é funcionário público concursado desse município, onde exerce a função de agente de trânsito da Secretaria de Mobilidade Urbana; que está desde Fevereiro sem receber seu salário; que a interrupção do seu pagamento não tem relação com as eleições”.
(Augusto César dos Santos Martins)

“Aos 22 (vinte e dois) dias de Outubro de 2018, compareceu a esta Promotoria de Justiça, às 12h00min, e informou que está com a sua remuneração salarial atrasada desde Agosto de 2018; que a declarante disse que recebeu seu 13º salário de 2017 somente 26/01/2018, sendo que o restante da categoria recebeu no dia 28/12/2017; que a declarante esclareceu que devido ela questionar a ausência do pagamento de seu 13º salário, o prefeito de Belford Roxo retirou o triênio de sua remuneração referente ao pagamento” de Janeiro de 2018. (Argélia Magalhães da Silva)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

“Aos 22 (vinte e dois) dias de outubro de 2018, compareceu a esta Promotoria de Justiça, às 12h45min, e informou que não recebeu suas remunerações dos meses de outubro, novembro, dezembro e 13º salário de 2016; que a declarante disse que o atual chefe do executivo falou que não iria pagar as referidas remunerações, pois ele não era responsável pela dívida do governo anterior; que a declarante esclareceu que também não recebeu suas remunerações relativas aos meses de agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro e 13º salário referente ao ano de 2017; que a declarante contou que foi à Secretaria de Administração do município e disseram que ela não estava recebendo sua remuneração por rixa política; que a declarante acredita que por seu irmão ter trabalhado no governo anterior, ela estaria sendo tolhida do recebimento de suas remunerações; que a declarante contou que no ano de 2018 ainda não recebeu as remunerações dos seguintes meses, a saber: julho, agosto, setembro e outubro”.
(Ref. PPE 002/2018 – MPRJ n. 2018.00926004. Depoimento prestado à Promotoria de Justiça junto à JVDF e JECRIM de Belford Roxo por Denair Magalhães da Silva, em 22.10.2018).

Curioso é que, **mesmo com esse déficit no pagamento das remunerações e dos encargos sociais de suas principais pastas de governo, restou detectado pelo Corpo Técnico Instrutivo do TCE-RJ** que:

“(…) o Poder Executivo descumpriu o limite da despesa com pessoal (54% da RCL) nos exercícios de 2016 e 2017. Ressalta-se que o descumprimento do limite teve início a partir do 3º quadrimestre de 2013, conforme apontado na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17), ficando obrigado a reduzir o percentual excedente, à época, nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00” (processo nº 214.330-8/2018, f. 58).

Além de não ter pagado corretamente suas obrigações com as despesas de pessoal e não ter empenhado e liquidado corretamente as despesas decorrentes da folha de pagamento (achado 14, da Inspeção Especial⁶ do TCE-RJ,

⁶ Instaurada pela “Verificar aspectos relacionados à situação de crise financeira, endividamento e à eventual suspensão de serviços essenciais e decretação de calamidade financeira” de Belford Roxo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

corporificada no processo nº 205.189-0/2017), ainda assim o Município de Belford Roxo ultrapassou os limites com despesas de pessoal, impostos legal e constitucionalmente.

Nem tanto porque os servidores públicos efetivos, sozinhos, sejam aptos a gerar tamanho montante de despesas, mas principalmente **porque, ao assumir a chefia do executivo municipal, o ora réu criou 15 (quinze) Secretarias Municipais além das já existentes, instituindo ainda outras 5 (cinco), ao longo do seu período a frente do governo. Até agosto de 2018 (período de análise dos relatórios do SIGFIS), Belford Roxo chegou a ter 40 (quarenta) Secretarias Municipais, muitas delas com funções desnecessárias, ou minimamente incompatíveis com o estado declaradamente falimentar de suas finanças.**

Claro que, ao praticamente dobrar o número de secretarias, ele gerou despesas adicionais aos já combalidos cofres públicos municipais. Despesas essas que não se subsumem às de custeio (administrativas), mas principalmente às de pessoal.

Conforme informações extraídas das centenas de páginas de publicações de atos oficiais de governo, juntadas na presente investigação, o ora réu acresceu ao quadro de pessoal do município, até outubro de 2018, mais de 5000 (cinco mil) servidores, nomeados por ele mesmo, para o preenchimento de cargos por provimento em comissão; muitos dos quais criados também por ele próprio:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

| Órgão | Total Nomeações 2018 | Total Exonerações 2018 | Total 2018 | Total Nomeações 2017 | Total Exonerações 2017 | Total 2017 | Total 2017/2018 |
|---|----------------------|------------------------|-------------|----------------------|------------------------|-------------|-----------------|
| Gabinete do Prefeito | 57 | 24 | 33 | 166 | 44 | 122 | |
| Casa Civil | 34 | 18 | 16 | 119 | 12 | 107 | |
| PGM | 17 | 16 | 1 | 50 | 9 | 41 | |
| CGM | 7 | 6 | 1 | 15 | 4 | 11 | |
| Sec. Mun. de Comunicação Social | 29 | 14 | 15 | 64 | 6 | 58 | |
| Sec. Mun. de Articulação Política | 37 | 16 | 21 | 36 | 3 | 33 | |
| Sec. Mun. de Administração | 92 | 22 | 70 | 157 | 34 | 123 | |
| Sec. Mun. de Fazenda | 36 | 17 | 19 | 64 | 23 | 41 | |
| Sec. Mun. de Compras e Suprimentos | 18 | 11 | 7 | 76 | 23 | 53 | |
| Sec. Mun. de Governo | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | |
| Sec. Mun. de Projetos, Captação de Recursos e Convênios | 1 | 2 | -1 | 11 | 3 | 8 | |
| Sec. Mun. de Tesouro | 6 | 3 | 3 | 27 | 15 | 12 | |
| Sec. Mun. de Obras | 45 | 26 | 19 | 131 | 32 | 99 | |
| Sec. Mun. de Conservação | 377 | 129 | 248 | 823 | 108 | 715 | |
| Sec. Mun. de Serviços Públicos | 75 | 31 | 44 | 413 | 39 | 374 | |
| Sec. Mun. de Defesa Civil e Ordem Urbana | 52 | 19 | 33 | 44 | 1 | 43 | |
| Sec. Mun. de Segurança Pública | 53 | 17 | 36 | 26 | 4 | 22 | |
| Sec. Mun. de Mobilidade Urbana | 15 | 3 | 12 | 82 | 12 | 70 | |
| Sec. Mun. de Assistência Social e Cidadania | 119 | 53 | 66 | 124 | 19 | 105 | |
| Sec. Mun. de Assuntos Comunitários | 36 | 11 | 25 | 16 | 1 | 15 | |
| Sec. Mun. do Idoso | 12 | 2 | 10 | 13 | 1 | 12 | |
| Sec. Mun. de Trabalho e Emprego | 16 | 11 | 5 | 37 | 0 | 37 | |
| Sec. Mun. de Habitação e Urbanismo | 1 | 2 | -1 | 51 | 4 | 47 | |
| Sec. Mun. de Meio Ambiente | 28 | 12 | 16 | 58 | 8 | 50 | |
| Sec. Mun. de Ciência e Tecnologia | 65 | 15 | 50 | 82 | 21 | 61 | |
| Sec. Mun. de Vigilância Sanitária | 36 | 11 | 25 | 39 | 2 | 37 | |
| Sec. Mun. de Saúde | 313 | 140 | 173 | 691 | 62 | 629 | |
| Sec. Mun. de Educação | 548 | 120 | 428 | 777 | 247 | 530 | |
| Sec. Mun. de Cultura | 53 | 10 | 43 | 45 | 12 | 33 | |
| Sec. Mun. de Indústria, Comércio e Des. Econômico | 8 | 5 | 3 | 45 | 21 | 24 | |
| Sec. Mun. de Direitos Humanos | 19 | 5 | 14 | 0 | 0 | 0 | |
| Sec. Mun. de Esporte e Lazer | 27 | 6 | 21 | 85 | 50 | 35 | |
| Sec. Mun. da Pessoa com Deficiência | 6 | 4 | 2 | 13 | 2 | 11 | |
| Sec. Mun. da Mulher | 14 | 36 | -22 | 41 | 6 | 35 | |
| Sec. Mun. de Agricultura e Abastecimento | 27 | 8 | 19 | 1 | 0 | 1 | |
| Sec. Mun. de Turismo | 11 | 4 | 7 | 9 | 17 | -8 | |
| Sec. Mun. de Proteção aos animais | 15 | 1 | 14 | 5 | 4 | 1 | |
| Sec. Mun. de Controle | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | |
| Sec. Mun. de Concessões e Parceria | 21 | 3 | 18 | 3 | 2 | 1 | |
| Sec. Mun. de Desenv. Sustentável e Saneamento | 11 | 13 | -2 | 28 | 4 | 24 | |
| Sec. Mun. de Ações e Gestão Institucional | 16 | 2 | 14 | 12 | 7 | 5 | |
| TOTAL | 2354 | 848 | 1506 | 4482 | 862 | 3620 | 5126 |

Nos três primeiros meses de 2017, tão logo assumiu a chefia do Poder Executivo do Município de Belford Roxo, o prefeito Wagner Carneiro nomeou 1854 (mil oitocentos e cinquenta e quatro) pessoas para prover cargos em comissão no Município, em diversas pastas, e exonerou apenas 70 (setenta). O que significa **um inchaço da máquina pública em 1784 (mil setecentos e oitenta e quatro) cargos comissionados, apenas nos seus três primeiros meses de governo.** Não obstante, ao editar e manter a calamidade financeira municipal, o réu Wagner Carneiro era taxativo ao afirmar que a situação periclitante das contas públicas



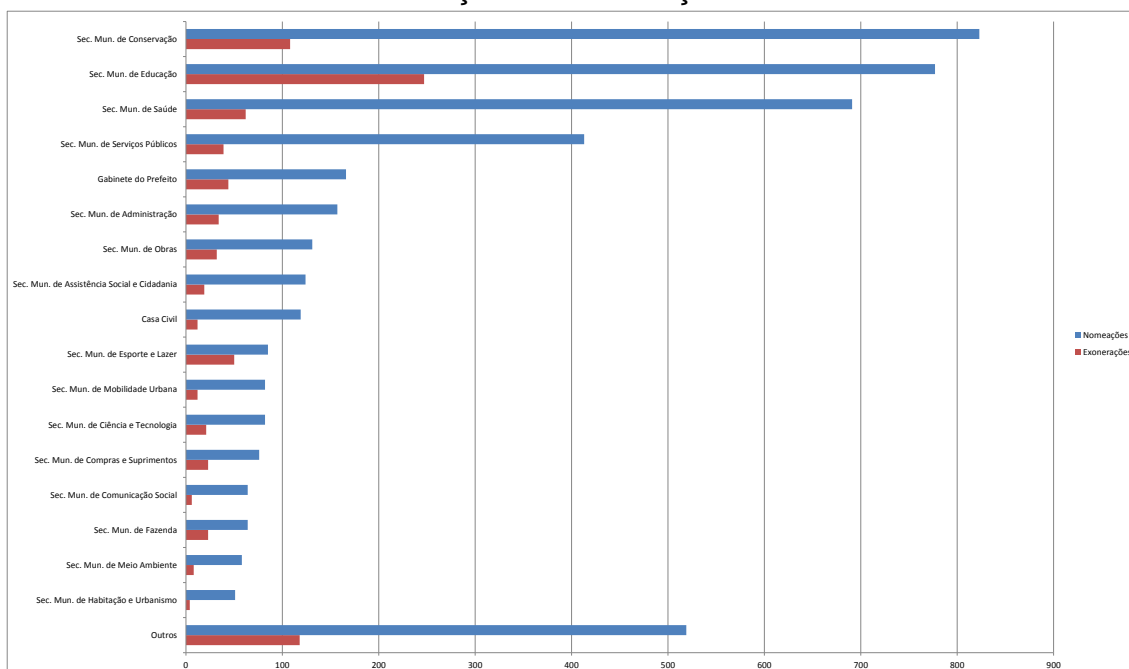
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

municipais se devia, em grande parte, à quantidade excessiva de pessoal nos quadros da Administração municipal.

Para além dos meses citados, **os demais meses do ano de 2017 comprovaram ainda mais a temeridade da gestão do ora réu, especialmente faceada com o cenário de calamidade, que ele mesmo mantém**. Apesar de citar expressamente, nos “considerandos” do Decreto nº 4.194, de 06 de janeiro de 2017, que “*o gasto com a folha de pagamento já atingiu o limite previsto a CF/88 e na Lei de Responsabilidade Fiscal*”, **o réu nomeou para cargos em comissão, 4482 (quatro mil, quatrocentas e oitenta e duas) pessoas ao longo de todo o ano e exonerou apenas 862 (oitocentos e sessenta e duas)**. O que **contabiliza o expressivo número de 3620 (três mil, seiscentos e vinte) cargos em comissão a mais na Administração Pública, em apenas um ano**.

Nomeações x Exonerações - 2017



*OUTROS - Dados referentes à CGM, PGM e às seguintes Secretarias: Ações e Gestão Institucional, Agricultura e Abastecimento, Controle, Concessões e Parceria, Direitos Humanos, Governo, Projetos, Captação de Recursos e Convênios, Tesouro, da Pessoa com Deficiência, Indústria, Comércio e Des. Econômico, Turismo, Desenvolvimento Sustentável e Saneamento, Idoso, Trabalho e Emprego, da Mulher e Proteção aos animais

Dentre esses cargos, destacam-se aqueles nomeados nas pastas de Saúde e Educação, que contabilizaram 629 (seiscentos e vinte e nove) e 530 (quinhentos e trinta) provimentos a mais, respectivamente – já descontadas as exonerações. No entanto, como já comprovado anteriormente, o réu Wagner vem deixando de pagar as respectivas remunerações e encargos sociais dos servidores efetivos dessas



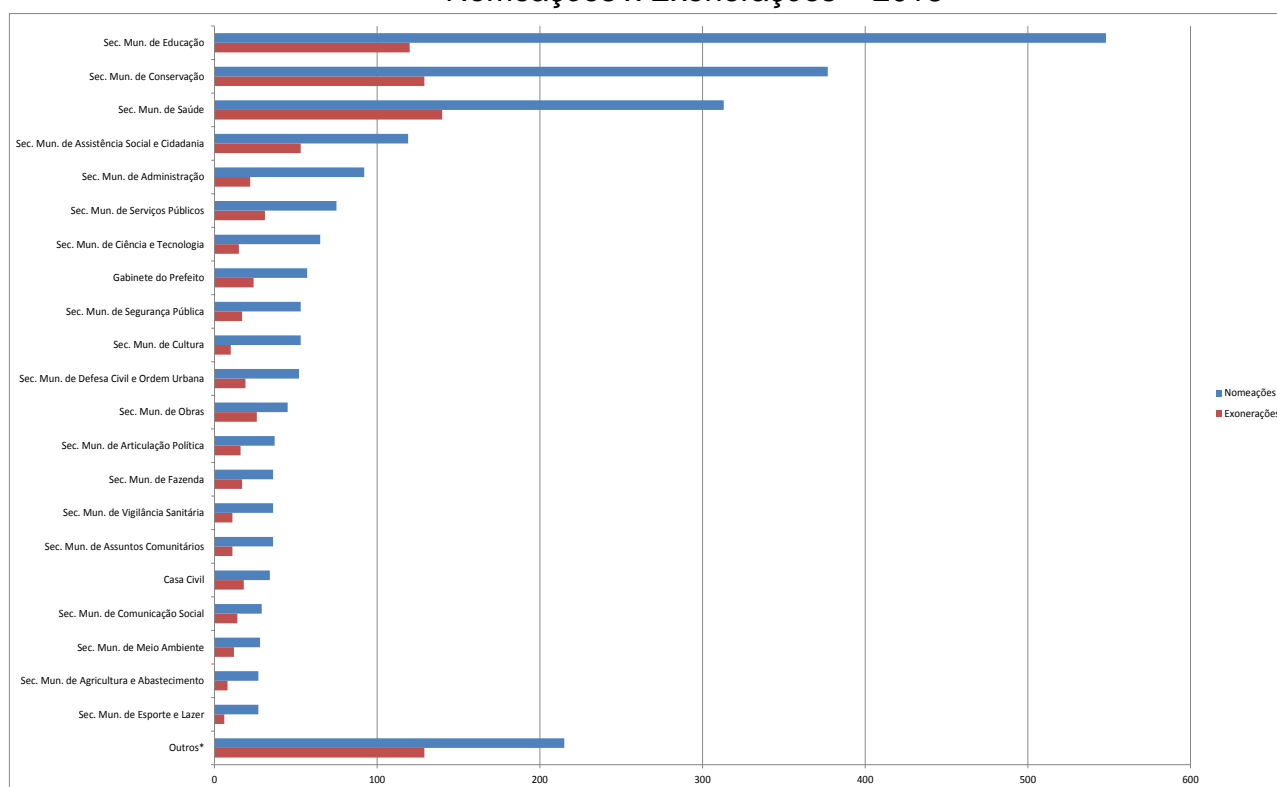
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

mesmas áreas, não honrando, portanto, o pagamento de despesas obrigatórias e indispensáveis à manutenção dos serviços públicos essenciais municipais, a que tais servidores estão atrelados.

No ano seguinte, **2018, o inchaço da máquina pública perdurou, atingindo seu ápice nos meses de julho e agosto** (206 e 433 cargos em comissão providos a mais); **período oficialmente pré-eleitoral**⁷. Ademais, **de janeiro a outubro de 2018, ingressaram no quadro de pessoal municipal de Belford Roxo, entre 2271 nomeações e 830 exonerações, outros 1441 (mil quatrocentos e quarenta e um) cargos comissionados.**

Nomeações x Exonerações – 2018



⁷Relembrando que, nesse mesmo pleito, foram eleitos o Márcio Correia de Oliveira, o “Marcio Canella”, para o cargo de deputado estadual e Daniela Carneiro, para o cargo de deputada federal. Daniela Carneiro, esposa de Wagner Carneiro, concorreu e foi eleita para o cargo de deputada federal, nas últimas eleições. Ela foi nomeada para o cargo de Secretária Municipal de Assistência Social e Cidadania, sendo exonerada desse cargo em 29.03.2018 (DOM 30.03.2018). Márcio Canella, por sua vez, foi eleito vice-prefeito de Belford Roxo no pleito de 2016, na chapa de Waguiinho, mas não chegou a assumir o cargo, pois optou por continuar exercendo o mandato de deputado estadual, para o qual tinha sido eleito no pleito de 2014. Posteriormente, ele se licenciou desse cargo, para ser nomeado Secretário Municipal da Casa Civil, tendo ocupado o mesmo até 10.11.2017 (DOM 11.11.2017). Nas eleições de 2018, foi reeleito para o cargo de deputado estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

*OUTROS - Dados referentes à CGM, PGM e às seguintes Secretárias: Ações e Gestão Institucional, Agricultura e Abastecimento, Controle, Concessões e Parceria, Direitos Humanos, Governo, Projetos, Captação de Recursos e Convênios, Habitação e Urbanismo, Tesouro, da Pessoa com Deficiência, Indústria, Comércio e Des. Econômico, Turismo, Desenvolvimento Sustentável e Saneamento, Idoso, Mulher, Proteção aos animais, Mobilidade Urbana, Trabalho e Emprego e de Compras e Suprimentos

Além das expressivas nomeações nas pastas de saúde e educação, salta aos olhos o provimento de cargos em comissão em secretarias municipais durante todo o período de governo do ora réu, cujas funções e/ou ações de governo não guardam nenhuma relação de essencialidade com as necessidades da população de Belford Roxo.

São os exemplos da Secretaria Municipal de Conservação que, em 2017, foi agraciada com 715 (setecentos e quinze) cargos comissionados a mais em seus quadros; da Secretaria de Serviços Públicos, com 374 cargos a mais, providos; da Secretaria de Administração, com 123 cargos acrescentados; do Gabinete do Prefeito, com 122 cargos providos a mais e; da Casa Civil, com 107 cargos a mais providos, dentre outras. Só em 2017. Já em 2018, foram mais 248 pessoas ingressando na Secretaria de Conservação, também para provimento de cargos comissionados.

Assim como o número exorbitante de provimentos de cargos comissionados não se justifica ante ao estado de calamidade financeira decretado pelo mesmo gestor responsável por essas nomeações, menos ainda se fundamenta a criação e a manutenção de um número exorbitante de secretarias municipais (cerca de quarenta pastas).

Exemplificamos tal constatação com o ato de criação da Secretaria Municipal de Proteção Animal, quando já existia uma Secretaria de Meio Ambiente; com a Secretaria de Mobilidade Urbana, quando já existia uma Secretaria de Urbanismo, dentre outras Secretarias que facilmente poderiam ser aglutinadas, ou extintas, em prol do reequilíbrio fiscal municipal.

Esse número inflado de órgãos com *status* de Secretaria é notoriamente antieconômico, pois além de gerar gastos com pessoal, gera despesas de custeio, possibilita contratações das mais diversas, dentre outros acréscimos de despesas.

Relembremos que as despesas com servidores efetivos do Município de Belford Roxo, referentes ao ano 2016 – notadamente com os servidores das áreas da saúde e da educação – estavam pendentes de pagamento quando das nomeações dos servidores comissionados descritas acima. Devendo também ser lembrado que os atrasos no pagamento das despesas com pessoal e encargos sociais não



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

se subsumem aos servidores atrelados a essas duas funções essenciais, mas a parte de todo funcionalismo público, pertencente aos quadros efetivos municipais.

O pagamento dessas dívidas, técnica e juridicamente denominada “restos a pagar”, é uma obrigação premente a ser adimplida pelo réu Wagner Carneiro. Os restos a pagar possuem uma cronologia de pagamento que, obviamente, deve ser respeitada pelo gestor público. **O que não ocorreu, *in casu*.**

Assim, a priorização do pagamento desses cargos em comissão, em prejuízo dos pagamentos dos direitos dos servidores efetivos, comprova a escolha do gestor em prosseguir rolando as dívidas com as despesas com pessoal nas duas funções mais importantes de um Município: saúde e educação.

O descaso de Wagner Carneiro com as obrigações do Município ficou ainda mais evidente quando, no âmbito da 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Duque de Caxias, foi ouvido o então Secretário do Tesouro Municipal de Belford Roxo, Rogério Mariano dos Passos, nos autos do inquérito civil nº 2017.0109990⁸. Ao ser indagado sobre a forma de pagamento daquela despesa, o então secretário foi contundente ao afirmar:

“(…) que não houve pagamento do aluguel por falta de recursos financeiros, apesar de ter sido elaborada a nota de liquidação de fl. 14 do apenso II; que não sabe explicar o porquê da nota de reserva que consta à fl. 61 do apenso I, elaborada em agosto de 2017, não ter recursos para pagamento em outubro de 2017; que não costuma fundamentar nem fazer constar dos autos de pagamento a não realização do mesmo; **que geralmente faz uma lista informal dos pagamentos programados e apresenta diretamente ao Prefeito, que resolve qual vai pagar ou não, sem nenhuma anotação nos autos respectivos**; que, geralmente, quando o pagamento é efetuado, há juntada aos autos de comprovante de transferência bancária ou cheque assinado (...). (vide f. 127 do inquérito civil de origem e termo juntado aos autos do inquérito civil que acompanha presente ação, encaminhado pela Promotoria subscrevente).

O então Secretário do Tesouro Municipal, que auxiliava pessoalmente o réu Wagner na gerência da contabilidade do Município de Belford Roxo, confirmou, de

⁸ Inquérito que trata da irregularidade do aluguel de um imóvel que serve às instalações da Secretaria Municipal de Turismo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

forma elucidativa, o modo pelo qual o Prefeito conduziu – e ainda conduz – o fluxo de caixa do ente, o qual se dá sempre de forma desrespeitosa à regra da ordem cronológica de pagamentos, prevista na Lei Geral de Licitações e em outras normas, de direito financeiro e orçamentário.

A regra da ordem cronológica de pagamentos decorre do próprio artigo 5º da Lei nº 8.666/93, segundo o qual "*cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, [deve] obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades*".

A Lei de Licitações traz até uma tipificação penal para a conduta de preterição da ordem cronológica de pagamentos:

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, **pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade**, observado o disposto no art. 121 desta Lei:

Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa.

Os dispositivos mencionados acima, como se observa, instituíram a ordem cronológica, vinculando a Administração a efetuar os pagamentos aos fornecedores, em conformidade com a exigibilidade dos créditos que se apresentem a pagamento.

Expressamente em relação à ordem cronológica de pagamentos dos restos a pagar – RP's, o art. 37 da Lei nº 4.320/1964 estabelece:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

discriminada por elemento, **obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.**

Tais normas visam a garantir os princípios da isonomia, da impessoalidade, da segurança jurídica, da economicidade e da moralidade, evitando a concessão de tratamentos diferenciados e injustificáveis entre os credores; bem como a desestimular a inclusão no custo da contratação de valores relativos à eventual atraso no pagamento e/ou inadimplência.

Pode-se dizer que a observância da regra, para além do cumprimento dos princípios mencionados, também se propõe à proteção do princípio da economicidade, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa na licitação. É certo que a incerteza quanto ao recebimento dos créditos que lhes são devidos e a ausência de regras objetivas para a realização dos pagamentos constituiria motivo potencial de afastamento de supostos fornecedores, ou mesmo de formulação de propostas que contivessem prévias compensações monetárias por eventuais prejuízos.

Nesse sentido manifesta-se Professor Marçal Justen Filho, *in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrações, 11ª Edição, p. 80:

O referido art. 5º consagra o dever de a Administração liquidar suas dívidas segundo a ordem cronológica. Ou seja, é inquestionável que a Administração tem que cumprir os prazos e satisfazer as dívidas segundo as regras previstas em Lei ou no contrato. Mas, ademais disso, está constrangida a observar uma ordem cronológica, de tal modo que não dispõe de discricionariedade para escolher a ordem de preferência para pagamento. O dispositivo retrata um plus, no que tange à disciplina do cumprimento das obrigações por parte da Administração. Não apenas há o dever de liquidar a dívida, dentro dos prazos preestabelecidos, como também não há margem de liberdade para escolher quem será beneficiado antes.

Tão importantes são as regras acima, cuja observância é necessária à incolumidade e bom andamento das finanças públicas de um ente, que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)⁹ e o Manual de

⁹ Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>, acesso em 27.11.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Demonstrativos Fiscais (MDF), ambos elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, as recomendam expressamente, em suas últimas edições.

O MDF é enfático ao citar o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰ (que trata dos restos a pagar – RP's) e mencionar o respeito à ordem cronológica no pagamento desses RP's:

Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em consideração “os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício” e não apenas nos dois últimos quadrimestres.

De acordo com o art. 42, as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres, deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior. Para cumprimento da regra, o limite a ser observado é o de disponibilidade de caixa, considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. **Para que essas despesas possam ser pagas, é preciso pagar primeiramente os credores mais antigos, ou seja, deve-se respeitar a ordem cronológica das obrigações**¹¹ (p. 614 do MDF, 8ª edição).

O momento atual de Belford Roxo imporia ao seu gestor certas limitações de ordem orçamentária e financeira, que divergem diametralmente das suas opções. O simples fato de alavancar ainda mais a estimativa de receitas para o exercício de 2018, sem nenhum argumento de ordem social, econômica ou fática a sustentar tal previsão já aponta a intenção do ora réu em instituir uma ordem orçamentária e financeira totalmente ilícita.

¹⁰ 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;

¹¹ Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>, acesso em 27.11.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Era de se esperar, ante a uma frustração de receitas já vivenciada em 2017¹² (primeiro ano de gestão, que foi executado com base em uma lei orçamentária de um gestor anterior), que o gestor recuasse na previsão da receita de 2018 a limites próximos da receita arrecadada nos anos anteriores¹³. No entanto, conforme narrado acima, não foi o que ocorreu.

Mesmo assim, quando da frustração da receita superestimada em 2018, o gestor deveria ter limitado o empenho e a movimentação financeira de acordo com as prioridades previstas em lei, para evitar que o ente público assumisse compromissos sem respaldo financeiro. Contudo, conforme narrado anteriormente, isso também não ocorreu.

Por fim, diante do montante de dívidas acumuladas decorrentes desse descontrole orçamentário e financeiro, as dívidas decorrentes de despesas essenciais deveriam ser priorizadas pelo gestor nas suas decisões alocativas, respeitando-se ainda a ordem cronológica das suas exigibilidades. Porém, mais uma vez, isso não ocorreu.

Assim, para que se tenha um mínimo de garantia do cumprimento de suas obrigações constitucionais, tão flagrantemente não observadas nos últimos anos, é necessário que se imponham medidas de austeridade, ainda que mínimas e dentro dos padrões legais e constitucionais aplicáveis a espécie, com vistas evitar que o esvaziamento financeiro municipal prejudique ainda mais o cumprimento de seus misteres sociais.

Corroborando tudo que descrevemos, peço vênica a esse nobre Juízo para destacar um pequeno trecho de um artigo da professora Elida Graziane Pinto¹⁴, segundo a qual:

O amadurecimento da convivência entre os sistemas da política e do Direito tem ocorrido ao longo de vários testes de aplicabilidade de dispositivos nucleares da Constituição de 1988. Um deles reside

¹² Resultado, outrossim, de uma gestão temerária de exercícios anteriores;

¹³ Aliás, é assim que determina expressamente o artigo 12 da LRF: “As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de **demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos**, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas;

¹⁴ Disponível em <https://www.conjur.com.br/2013-jun-25/vinculacoes-orcamentarias-possibilitam-julgamento-contas-governamentais>, acesso em 27.06.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

na busca pela máxima eficácia dos direitos fundamentais, donde decorre a propalada judicialização da política.

A despeito de tal tensão já ser bastante conhecida e seu debate estar relativamente sedimentado na comunidade jurídica, falta retomá-lo sob outro viés, qual seja, os limites que as vinculações orçamentárias que militam em prol dos direitos fundamentais impõem à possibilidade de julgamento estritamente político e imotivado das contas governamentais pelo Legislativo.

O que se pretende aqui é o alargamento do alcance das normas constitucionais para que cheguem às zonas cinzentas onde usualmente se defende a primazia do julgamento político sobre as demais variáveis em jogo. Eis porque nos perguntamos se se revelam constitucionalmente adequadas tal primazia e a falta de motivação formal dela decorrente, sobretudo, quando tal julgamento desconhece e tergiversa quanto aos patamares de gasto mínimo em saúde e educação”.

Em resumo, por desatender às necessidades sociais, por desonrar seus compromissos financeiros, agindo em flagrante inobservância às regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na sua própria legislação orçamentária, o **Município de Belford Roxo deve retomar imediatamente a ordem cronológica dos pagamentos, tanto dos restos a pagar, quanto das despesas essenciais do exercício vigente, apresentando estudos técnicos que viabilizem um real planejamento orçamentário e financeiro, com vistas ao reequilíbrio de suas metas fiscais.** Única forma de garantir o financiamento das políticas públicas essenciais municipais, de que tanto a população de Belford Roxo necessita. **O que também só virá a acontecer quando esse E. Juízo afastar cautelar e definitivamente o réu Wagner dos Santos Carneiro de suas funções de Prefeito Municipal de Belford Roxo, ante a sua notória recalcitrância.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

DOS FUNDAMENTOS

1 – NECESSIDADE DE SE REALIZAR O CONTROLE JUDICIAL DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM PROL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A proteção aos direitos fundamentais envolve não só a sindicabilidade dos direitos sociais de cunho prestacional, como também a proteção da sociedade contra intervenções restritivas por parte do ente público, no campo da sua execução orçamentária, que atentem contra o financiamento de tais direitos.

Embora o conteúdo do núcleo que compreende o mínimo existencial tenha algum nível de subjetividade em sua caracterização, não há dúvida de que está diretamente fulcrado no direito à vida e na dignidade da pessoa humana, o que mesmo em seu alcance mais enxuto, engloba a proteção dos direitos à educação, à saúde e à assistência, núcleo constitucionalmente blindado contra toda e qualquer intervenção por parte do Estado (lato senso), de caráter supressivo ou restritivo.

Cabe ao administrador público o gerenciamento de prioridades alocativas do orçamento do ente federativo, o que faz surgir a figura da reserva do possível como fator limitador de ordem financeira à efetivação dos direitos sociais prestacionais.

Ocorre, contudo, que a tensão entre os conceitos da garantia do mínimo existencial e da reserva do possível necessariamente passa pela supremacia do interesse público em relação ao interesse privado, sendo evidente que a prevalência do interesse público impõe ao Estado o dever de promover os interesses de toda a coletividade, como a justiça, saúde, segurança, a educação, a assistência e o bem estar, de forma ampla.

Daí se depreende que, pelo enfoque da despesa pública, nem mesmo a tese da reserva do possível pode ser invocada no presente caso, para fundamentar a não efetivação de políticas públicas destinadas ao cumprimento dos deveres constitucionais do Estado, já que a conduta governamental negativa jamais pode resultar na aniquilação de direitos constitucionais de caráter fundamental, protegidos pelo núcleo da essencialidade.

Por lado, agora pelo enfoque da arrecadação pública, é preciso atentar que “(...) a *inexistência fática de recursos pode ser identificada como uma reserva do possível fática. É possível questionar a realidade dessa espécie de circunstância quando se*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

trata do Poder Público, tendo em conta a forma de arrecadação de recursos e a natureza dos ingressos públicos¹⁵.

É precisamente esse o cenário que enseja a propositura da presente demanda, já que a garantia do mínimo existencial envolve a gestão de prioridades também quanto a arrecadação de receitas públicas, não podendo o ente público deixar de observar as normas constitucionais e jurídicas na apuração de seus recursos.

Portanto, não pode o Poder Público acenar com alegada falência de recursos para cortar gastos dirigidos à realização de políticas públicas essenciais quando gere sua arrecadação em desrespeito a tal ordem de prioridades constitucionais, sob pena de, manipulando sua atividade financeira, criar óbice artificial que inviabilize ou restrinja as condições materiais mínimas de existência. Quanto mais em hipóteses como as ora demandadas, onde o réu ímprobo falseia receitas e, comprovadamente, pretere as despesas obrigatórias e essenciais, face às desnecessárias.

Citando novamente Ana Paula de Barcellos:

“(...) A gestão de recursos financeiros envolve sempre dois tipos de ação: a obtenção e o dispêndio. Não é diferente com os recursos públicos. A apuração de recurso pelo poder Público é tema amplamente regulamentado pelo direito constitucional, desde as clássicas limitações ao poder de tributar, até as modernas regras que regem o endividamento público. Em suma: para a apuração de receitas, o Estado deverá obediência às normas jurídicas pertinentes¹⁶”.

“(...) não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para em seguida gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição¹⁷”.

Não é à toa que existem diversos precedentes nas cortes superiores, que já consolidaram a supremacia do núcleo consubstanciado pelo mínimo existencial frente à ação estatal abusiva e à **manipulação da atividade financeira**

¹⁵ ANA PAULA DE BARCELLOS. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana. 3ª Ed, Ed Renovar, 2011, pag. 277/278;

¹⁶ ANA PAULA DE BARCELLOS, idem, p. 282;

¹⁷ ANA PAULA DE BARCELLOS, idem, p. 287.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

governamental em detrimento dos direitos fundamentais, como se vê das transcrições abaixo:

“ADPF 45 MC/DF*. RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO. EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DAINTEGRABILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO)”.

“RECURSO ESPECIAL Nº 1.185.474 - SC (2010/0048628-4). RELATOR: MINISTRO HUMBERTO MARTINS. EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZEROSSEIS ANOS – DIREITO SUBJETIVO – RESERVA DO POSSÍVEL – TEORIZAÇÃO E CABIMENTO – IMPOSSIBILIDADE DE ARGÜIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA – ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA DECISÃO POLÍTICA – PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL – ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO – PRECEDENTES DO STF E STJ”

“(…) A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa falha estrutural a gerar tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

agravamento da situação. A inércia, como dito, não é de uma única autoridade pública – do Legislativo ou do Executivo de uma particular unidade federativa –, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo. Os poderes, órgãos e entidades federais e estaduais, em conjunto, vêm se mantendo incapazes e manifestando verdadeira falta de vontade em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Faltam sensibilidade legislativa e motivação política do Executivo... A responsabilidade do Poder Público é sistêmica, revelado amplo espectro de deficiência nas ações estatais. Tem-se a denominada “falha estatal estrutural”. ... Executivo e Legislativo, titulares do condomínio legislativo sobre as matérias relacionadas, não se comunicam. As políticas públicas em vigor mostram-se incapazes de reverter o quadro de inconstitucionalidades... Trata-se do que a doutrina vem designando de “litígio estrutural”, no qual são necessárias outras políticas públicas ou correção daquelas que não alcançam os objetivos desejados, alocação de recursos orçamentários, ajustes nos arranjos institucionais e nas próprias instituições... A forte violação de direitos fundamentais, alcançando a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial justifica a atuação mais assertiva do Tribunal. Trata-se de entendimento pacificado, como revelado no julgamento do aludido Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, no qual assentada a viabilidade de o Poder Judiciário obrigar a União e estados a realizarem obras em presídios para garantir a integridade física dos presos, independentemente de dotação orçamentária. Inequivocamente, a realização efetiva desse direito é elemento de legitimidade do Poder Público em geral... Isso é o que se aguarda deste Tribunal e não se pode exigir que se abstenha de intervir, em nome do princípio democrático, quando os canais políticos se apresentem obstruídos, sob pena de chegar-se a um somatório de inércias injustificadas... Repita-se: a intervenção judicial mostra-se legítima presente padrão elevado de omissão estatal frente a situação de violação generalizada de direitos fundamentais. Verificada a paralisia dos poderes políticos, argumentos idealizados do princípio democrático fazem pouco sentido prático...” (ADPF 347 MC / DF. Relator Min. Marco Aurélio).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Em suma, é preciso, como feito pelo STJ no julgamento do REsp n. 1.389.952-MT, da lavra do Ministro Herman Benjamin, erigir a primazia absoluta das despesas asseguradoras do mínimo existencial em face de todas as demais despesas governamentais, uma vez que:

“(...) somente depois de atingido esse mínimo existencial é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em quais outros projetos se deve investir. Ou seja, não se nega que haja ausência de recursos suficientes para atender a todas as atribuições que a Constituição e a Lei impuseram ao estado. Todavia, se não se pode cumprir tudo, deve-se, ao menos, garantir aos cidadãos um mínimo de direitos que são essenciais a uma vida digna (...)”.

A esse respeito, cabe destacar a forte lição dos professores Fábio Konder Comparato, Heleno Taveira Torres, Élica Graziane Pinto e Ingo Wolfgang Sarlet, para quem o financiamento dos direitos à saúde e à educação são mínimos inegociáveis¹⁸:

“Há um aprendizado histórico digno de nota na vivência da Constituição de 1988 pela sociedade brasileira: a prioridade do nosso pacto fundante reside na promoção democrática dos direitos fundamentais, com destaque para os direitos sociais, garantes de uma cidadania inclusiva e ativa. Justamente nesse contexto, o regime de vinculação de recursos obrigatórios para ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino tem sido o mais exitoso instrumento de efetividade de tais direitos, ademais de evidenciar a posição preferencial ocupada pela educação e pela saúde na arquitetura constitucional. (...)”

Estamos em pleno processo pedagógico e civilizatório de educar e salvaguardar a saúde de nossos cidadãos, o que não pode ser obstado ou preterido por razões controvertidas de crise fiscal. Nada há de mais prioritário nos orçamentos públicos que tal desiderato constitucional, sob pena de frustração da própria razão de ser do Estado e do pacto social que ele encerra”.

¹⁸COMPARATO, Fábio; TORRES, Heleno Taveira; PINTO, Elida Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. In: Consultor Jurídico. 27 de julho de 2016. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>, acesso em 10.10.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

2 – GASTOS COM DESPESAS NÃO OBRIGATÓRIAS. NECESSIDADE DE CONTINGENCIAMENTO, ANTE AO ESTADO DE CRISE FINANCEIRA:

Sempre que se percebe um desequilíbrio orçamentário, ou mesmo um descumprimento das metas fiscais ao longo do exercício financeiro, evidenciado pela ausência de financiamento das políticas públicas essenciais de um ente público, é de se perquirir a redução, e até mesmo a anulação de gastos não essenciais, conforme determina o art. 9º da LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal regula, em seu art. 4º, que as leis de diretrizes orçamentárias deverão conter anexo de metas fiscais. As metas fiscais, por sua vez, são um mecanismo restritivo à expansão descontrolada da despesa pública e, conseqüentemente, da dívida pública.

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance das metas de resultado primário, ou nominal, especificadas anualmente nas respectivas LDOs, o art. 9º da LRF, por sua vez, estabelece que “(...) *Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (...)*”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipal de Belford Roxo (Lei Complementar Municipal n. 221/2018 - LDO 2018), vigente para os exercícios de 2018 e seguintes previu, uníssona e genericamente que:

Art. 40. Se ao final de cada bimestre, a realização da receita não for compatível com a programação financeira estabelecida na forma do artigo anterior e não for compatível com o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, o **Poder Executivo promoverá, nos trinta dias subsequentes, a limitação de empenhos, dentro de cada órgão que compõem o Orçamento Municipal, nos montantes necessários excluídos aqueles destinados às despesas que constituem obrigações constitucionais ou legal**” (grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Assim, é de se garantir, à luz do art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 40 da Lei Complementar Municipal n. 221/2018 - LDO 2018, que os atos administrativos de **contingenciamento de despesas, relativos aos custeios e os pagamentos dos servidores públicos municipais, realizadas nos programas orçamentários e financeiros garantidores das políticas públicas constitucionalmente asseguradas sejam imediatamente desfeitos.**

Destarte, uma vez verificado que o volume total de restos a pagar liquidados e processados promoverá significativa redução da capacidade de financiamento de políticas públicas essenciais no presente exercício financeiro, **as limitações financeiras e de empenho mencionadas na legislação anterior deveriam e deverão recair em programas orçamentários relativos a ações de governo não asseguradas por normas constitucionais ou legais,** como as dos empenhos emitidos para garantir quase a integralidade das despesas mencionadas no início dessa petição.

Excluídas essas, convém exemplificar quais seriam as ações de governo passíveis de serem limitadas, à luz dos ensinamentos da i. Professora Élide Graziane Pinto, segundo a qual:

“(...) Logo de saída, é imperativo lembrar que, enquanto perdurar a trajetória de receitas decrescentes em face das despesas autorizadas da lei orçamentária anual, o regime do artigo 9º, parágrafo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal claramente indica a impossibilidade de contingenciamento das despesas obrigatórias.

No entanto, quais despesas discricionárias poderiam sofrer contingenciamento e usualmente não têm sido limitadas? Quais receitas poderiam vir a reforçar os cofres públicos, mas têm sido indevidamente renunciadas, deixadas prescrever ou não se tem buscado efetivamente arrecadá-las? Qual controle de conformidade constitucional seria possível na alocação dos recursos públicos para assegurar a máxima eficácia dos direitos sociais? (...)

O Judiciário não estaria a ferir o princípio da separação de poderes ao questionar a assunção de despesas com ‘publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública (...)

Tampouco afrontaria o ordenamento uma decisão judicial que impugne o pagamento com recursos públicos na contratação de shows artísticos durante a vigência de contingenciamento de despesas tão dramático que ponha em risco o cumprimento das despesas obrigatórias e, em especial, a eficácia dos direitos fundamentais (...) ¹⁹.

Contingenciar despesas relativas a direitos fundamentais é, portanto, não só ilegal como também inconstitucional – eis que fere de morte o instrumento abalizador do **princípio constitucional maior de equilíbrio das contas públicas**, previsto **genericamente no art. 70 da CF/88**, bem como tolhe o conjunto de dispositivos que amparam o financiamento da seguridade social, saúde e educação (como podemos ler nos **arts. 167, IV, 195, 198 e 212**), dentre outros direitos fundamentais, individuais e sociais.

Há diversos caminhos prévios, alternativos e necessários ao reequilíbrio financeiro que perpassam necessariamente pelo aumento da receita (suspensão e diminuição das renúncias e cobrança de valores contratualmente ou legalmente devidos aos cofres públicos são dois exemplos já antes mencionados nesta peça exordial), sem que seja necessário constranger direitos constitucionalmente assegurados.

E, para além dos exemplos doutrinariamente elencados, **podémos ainda perseguir a desconstituição de órgãos públicos voltados a políticas não essenciais, como também até a diminuição efetiva do número de cargos comissionados, extinção de Secretarias Municipais esdrúxulas, etc.** Tudo para não ter que alcançar as verbas relativas a direitos constitucional e legalmente assegurados.

Diante disso, torna-se evidente a necessidade de **buscarmos defender a efetividade dos direitos fundamentais individuais e sociais, através de uma política financeira que garanta efetivamente esses interesses**, em hipóteses como a que vivemos de severas frustrações de receitas e de revisão redutora de metas fiscais. É urgente evitar que medidas como as anteriormente narradas permaneçam vigentes, na medida em que é preciso **redirecionar o Município**

¹⁹ PINTO, Elida Graziane. Controle judicial dos orçamentos públicos em prol dos direitos fundamentais. In: Consultor Jurídico. 17 de agosto de 2016, ISSN 1809-2829. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-ago-17/elida-pinto-controle-orcamentario-prol-direitos-fundamentais>, acesso em 10.10.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

para a adoção de medidas eficazes de reequilíbrio fiscal que preservem todos os direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos, ao invés de ilegalmente contingenciá-los.

A propósito, acerca do **controle judicial da efetividade dos direitos fundamentais**, absolutamente paradigmático é o firme alerta dado, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, pelo Ministro Celso de Mello, no exame da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 (ADPF 45). Naquela ocasião, o STF enfaticamente assinalara que não cabe a frustração da efetividade de direitos fundamentais em nome de restrições orçamentárias falseadas:

“(...) Não se mostrará lícito, (...) ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade”.

Portanto, cabe controle não só para assegurar o custeio constitucionalmente adequado dos direitos sociais estrito senso, como também os que asseguram o piso vital mínimo de todos os cidadãos fluminenses.

3 – GOVERNANÇA E EFICIÊNCIA FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIA:

Com a intensificação da crise financeira, que culminou com reiterados atrasos de pagamentos a servidores, que perduram até o presente, o Município de Belford Roxo estabeleceu o Novo Regime Fiscal, pela Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 44/17, de 20.9.17, que representaria, enfim, um compromisso com a melhora na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

gestão pública das finanças municipais. Mas, contrariamente ao esperado, a situação fática só se agravou.

E sobre esse ponto, salientaram os técnicos da Corte de Contas do TCE-RJ, no âmbito do Processo TCE-RJ nº 205.189-0/2017:

A decretação de estado de calamidade ou emergência financeira constitui uma inovação, uma vez que este instituto não está previsto no ordenamento jurídico, sendo uma tentativa de ampliação do conceito de calamidade pública, este sim fortemente consolidado nos normativos legais, na doutrina e na jurisprudência relativa ao direito administrativo.

Portanto, nestes casos, a decretação do estado de calamidade ou emergência financeira pelos prefeitos municipais possuiria efeitos, tão somente, de sinalizar para os servidores e para os munícipes que a administração se encontra em momento de contenção de despesas e busca de equilíbrio financeiro-orçamentário, também pelo incremento de receitas próprias e de uma maior eficiência administrativa em decorrência de melhorias na gestão e nos mecanismos de governança (f. 05 do referido processo).

(...)

Desta forma, há que se investir necessariamente no contingenciamento de despesas previsto na legislação e no fortalecimento dos mecanismos de governança e gestão, inclusive em ações que possam trazer uma maior eficiência à administração municipal, como aumento da informatização de processos, incremento da governança de TI e melhoria da gestão de recursos humanos.

Seria de se concluir que, ao assumir o cargo de Chefe do Poder Executivo do Município de Belford Roxo e se deparar com as conseqüentes frustrações de arrecadação de receitas – dentre outras dificuldades na gestão financeira do ente -, o réu Wagner Carneiro adotasse medidas de readequação das previsões de arrecadação, de contingenciamento de despesas e de cumprimento da ordem cronológica das dívidas contraídas.

Contudo, conforme se infere das provas que embasam a presente ação civil, os decretos de calamidade serviram apenas de forma retórica, tendo o prefeito tomado diversas medidas que contrariam a *ratio* daqueles decretos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Sobre esse artifício utilizado, o doutrinador Marçal Justen Filho ilustra que:

“Com algum exagero, pode-se utilizar a expressão “Direito Administrativo do espetáculo” para qualificar o estado de coisas vigente. Indica proliferação de institutos e interpretações descolados da realidade, vinculados à produção de um cenário imaginário e destinado a produzir o entretenimento dos indivíduos antes do que a efetiva implantação dos valores fundamentais.

(...)

A partir dessas concepções, Fabio Merusi produziu uma interessante racionalização jurídica. Uma organização social de massa, em que predomina a comunicação de massa, configura-se a si própria como uma sociedade do espetáculo, mas também produz o surgimento de um Estado do Espectáculo.

Segundo Merusi, as instituições políticas estatais se integram no cenário do espetáculo e passam a desenvolver atividades imaginárias destinadas a atender as necessidades de uma sociedade de consumo. A preocupação central do Estado do Espectáculo não é a alteração da realidade propriamente dita, mas o desenvolvimento de atividades destinadas a gerar imagens, sonhos e manter uma audiência entretida.

O Estado não atua sobre o mundo real, mas produz ações na dimensão imaginária. Por isso, o Estado passa a se valer intensamente dos meios de comunicação, transmitindo ao mundo circundante informações puramente imaginárias. Os agentes estatais desenvolvem atividades destituídas de conteúdo, que não apresentam utilidade autônoma²⁰”.

Para Justen Filho, o Direito Administrativo, utilizado dessa forma subvertida, significa:

“Em termos práticos, isso significa que o governante elege um determinado objetivo a realizar e sequer necessita identificá-lo

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo de espetáculo. Fórum Administrativo - Direito Público - FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57927>>. Acesso em: 31.10.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

perante a Plateia. Não existe qualquer instrumento de Direito Administrativo que imponha ao governante a exposição das finalidades específicas por ele buscadas por meio de atos administrativos concretos. Esse é o campo das escolhas ditas “políticas” ou do “mérito” do ato administrativo.

Observa-se que essas fórmulas foram construídas para impedir o controle dos atos administrativos pelos exercentes dos demais poderes estatais. Mas também são utilizáveis para eliminar o controle dos atos administrativos pelos próprios “administrados”. O governante, uma vez investido no cargo mais elevado, assume o poder de escolher os fins a realizar, independente de qualquer controle externo. Não é excessivo afirmar que uma função essencial dos institutos do Direito Administrativo do espetáculo reside em neutralizar a natureza democrática da ordem política.

Enfim, os institutos de Direito Administrativo são utilizados para gerar a aparência de regularidade o que é suficiente para a legitimação dos atos do governante.

Somente são reprovadas as ações e omissões que se evidenciem destituídas dessa aparência. Reprova-se o governante quando for incapaz de produzir a regularidade imaginária e sua própria conduta, o que envolve a habilidade na utilização dos institutos do Direito Administrativo do espetáculo²¹”.

Por fim, como antídoto a essa utilização irregular do arcabouço jurídico (*in casu*, dos decretos de calamidade financeira) e da Administração Pública, Justen Filho sugere:

“Nenhuma ação ou omissão estatal pode legitimar-se mediante a invocação a uma regularidade puramente aparente, cuja existência se ponha numa dimensão abstrata. Toda e qualquer atuação estatal, ativa ou passiva, comporta fiscalização e controle no tocante à sua efetiva consistência.

²¹ Idem.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Cabe eliminar todos os instrumentos puramente retóricos ou formais, destinados a transformar a validade dos atos administrativos numa discussão sobre a aparência. É necessário ultrapassar a dimensão externa do ato administrativo para atingir o seu conteúdo. E a avaliação da validade do ato administrativo, em vista do exame do seu conteúdo, tornará em vista a sua compatibilidade com a promoção dos direitos fundamentais²².

Após todas essas lições, que ilustram de forma simples o que aconteceu ao longo dos dois anos de gestão do réu Wagner Carneiro, há que se reconhecer que um dos princípios basilares da Administração Pública – o princípio da eficiência – foi completamente abandonado por esse gestor, que primou por contratar obras desnecessárias, inflar a máquina pública com diversos servidores comissionados em Secretarias de Governo, em detrimento da real necessidade do Município de Belford Roxo, ao invés de retomar os pagamentos dos restos a pagar, manter o pagamento dos servidores públicos em dia e prestar de forma eficiente os serviços públicos básicos, como saúde e educação (setores notoriamente preteridos pelo réu, na prioridade com o pagamentos dos restos a pagar).

Agir com eficiência significa perseguir o “(...) *bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre na busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social*”²³. O que, *in casu*, ocorreu de forma diametralmente oposta, conforme exaustivamente narrado.

O princípio da eficiência tem como aspectos práticos o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à atividade do bem comum, a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca qualidade. Segundo o professor Paulo Modesto, o princípio da eficiência pode ser percebido:

“como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de

²² Idem;

²³ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 317.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra produtivo, ineficiente²⁴”.

E ainda destaca Régis de Oliveira, em seu Curso de Direito Financeiro²⁵:

“O controle da eficiência, agora inserido como um dos princípios administrativos, sujeita a Administração Pública a um controle de qualidade. A saber, não é só gastar os recursos; deve gastá-los bem e de forma apropriada, tendo em vista sempre os interesses inseridos na Constituição. Demais disso, a comprovação não pode ser apenas vista sob o aspecto formal, mas exibir-se em termos de resultados. O princípio da eficiência deve resultar na exata aplicação dos recursos naquilo que é essencial e importante para a população, não apenas em termos de despesa, mas pelo rendimento, pelo atendimento às necessidades sociais (p. 281/282)”

(...)

“Dispõe o §1º: A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público só poderão ser feitas; I- se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II- se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.

“Dispositivo com sentido moralizador. O administrador público é farto em admissões políticas e sem qualquer conteúdo público. Despe-se de sentimento de justo e da boa prestação do serviço

²⁴ MODESTO, Paulo. “Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência” Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, mai/jun/jul, 2007. Disponível no site: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-10-MAIO-2007-PAULO%20MODESTO.pdf>. Acessado em 31.10.2018;

²⁵ Oliveira, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 2. ed. ver. e atual. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

público para inflar a máquina administrativa, com intuito eleitoreiro e fútil. (p. 356)”.
público para inflar a máquina administrativa, com intuito eleitoreiro e fútil. (p. 356)”.

Dessa forma, evidenciada a falta de zelo e eficiência do réu Wagner Carneiro na condução da gestão orçamentária e financeira do Município que chefia, faz-se necessário o seu imediato afastamento, a fim de que sejam revertidas as medidas ilícitas por ele tomadas e sejam impedidas novas medidas que deterioreem ainda mais as contas do Município de Belford Roxo.

Por fim, antes aos fatos e fundamentos demonstrados, deverá o réu Wagner Carneiro também ser condenado pelos atos de improbidade administrativa praticados, conforme requerido a seguir.

4 – DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:

A Constituição de 1988 atrelou os atos da Administração Pública aos princípios republicanos da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, determinando, ainda que seus agentes públicos respondam pessoalmente quando da prática de atos de improbidade administrativa, os quais importarão na suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário.

Em nível infraconstitucional, cuidou a Lei nº 8.429/92 de disciplinar não só as sanções aplicáveis aos ímprobos como também, e principalmente, as hipóteses, *numerus apertus*, que caracterizam a denominada improbidade administrativa. Assim, no art. 9º cuida o legislador daqueles atos que importam enriquecimento ilícito do agente; no art. 10, dos que causam dano ao patrimônio público; e, finalmente, através do art. 11 descreve a lei as condutas que importam violação aos princípios da Administração Pública.

A estruturação da tipificação legal das condutas ímprobos se deu de maneira que um ato que importe em enriquecimento ilícito do agente público, na maior parte das vezes, será considerado como causador de prejuízo ao erário, além de atentar contra os princípios da administração pública. Toda conduta, por sua vez, que cause prejuízo ao erário também se subsumirá à hipótese de incidência das normas de tipificação das condutas que atentam contra os princípios da Administração. Assim, um ato mais grave também está previsto na hipótese de incidência dos mais leves, mas, por força da consunção, apenas dá ensejo à aplicação das penalidades previstas para a hipótese daquele.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Quanto à violação dos princípios da Administração Pública, ressalta o art. 4º da mencionada lei que "*Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos*", o que significa que incorre em ato de improbidade administrativa, sujeitando-o às sanções previstas no art. 12, o agente público que transgredir os princípios explicitados no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Justifica-se a posição do legislador ao tipificar a violação aos princípios que regem a Administração Pública, erigindo-a à categoria de ato de improbidade administrativa (art. 11), na medida em que referidos princípios apresentam-se na condição de mandamentos normativos nucleares e superiores do sistema jurídico que orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas.

Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta a sua importância basilar ao asseverar que:

“(…) 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 estrutura nelas esforçada²⁶”.

Na sistemática da referida Lei, todo agente público é obrigado a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos (artigo 4º), sendo certo que o não atendimento aos referidos princípios constitucionais caracteriza ato de improbidade administrativa, conforme está definido em seu artigo 11, *ipsis litteris*:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou

²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 943;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Ao comentar o referido inciso, o qual traz o enquadramento da conduta praticada pelos réus agentes públicos, o professor José Antônio Lisbôa Neiva explica que:

“(...) a doutrina tem apontado que a caracterização da improbidade, na espécie, estaria relacionada a um desvio de finalidade por parte do agente, ressaltando Pedro Roberto Decomain que somente “quando o ato é praticado visando fim de índole privada, marcado pela quebra do princípio da impessoalidade, seja para prejudicar, seja para favorecer, é que se tem improbidade”

Buscar uma finalidade que não é a pública, para atender interesse próprio ou de terceiro, além de caracterizar uma ilegalidade, demonstra um atuar de modo desleal à própria instituição da qual faz parte o agente²⁷ (grifo nosso).

Deve o administrador atentar também para o princípio da moralidade, agindo com a devida boa fé, honestidade, probidade e cautela na gestão dos recursos públicos.

O professor Hely Lopes Meirelles, explicando em que consiste o princípio da moralidade administrativa escreve:

“Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que

²⁷ *In* Improbidade Administrativa – Legislação Comentada artigo por artigo, Editora Impetus, Niterói/RJ, 2013, pág. 174.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “non omne quod licethonestum est”.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, pág. 83/84)

Sobre a boa fé no Direito Financeiro, leciona Régis Fernandes de Oliveira²⁸:

“A boa fé irradia nos mais diversos campos do direito financeiro, com destaque para os orçamentos públicos, os mecanismos de gestão fiscal responsável os empréstimos públicos, as subvenções e o federalismo fiscal...Se todos de todos os agentes do Estado é exigida a atuação em conformidade com a boa fé objetiva, pode ser considerada ainda mais relevante ao interesse público a observância dos valores da boa-fé por parte dos agentes responsáveis pela aplicação do dinheiro público. Este princípio, aliás, exerce relevante papel no controle da execução orçamentária.”

Integrando-se com os princípios da legalidade e moralidade, estão os princípios da eficiência e da impessoalidade. O primeiro direciona o Poder Público na busca do melhor resultado para os administrados, sendo imperioso utilizar meios idôneos e adequados para a consecução dos fins de interesse público.

Nesse ponto, vale lembrar as lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

"O princípio da eficiência consagra a tese de que a atividade estatal será norteadada por parâmetros da economia e de celeridade na gestão dos recursos, utilizará adequadamente os meios materiais ao seu dispor e que não será direcionada unicamente à busca de um bom resultado, mas sim, que deve visar, de forma incessante, ao melhor resultado para os administrados. Com isso, o próprio vetor da legalidade passa a ser valorado sob uma ótica material, deixando de ser analisado sob um prisma meramente formal.A inobservância do princípio da eficiência, além de comprometer a prestação dos serviços públicos ou a viabilidade do próprio erário, ainda produz efeitos extremamente deletérios ao organismo social, como é o caso do constante aumento da carga tributária." (Improbidade Administrativa, 6ª edição, 2011, Ed. Lumen Juris).

²⁸ Oliveira, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 2. ed. ver. e atual. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

A conduta do demandado, conforme destacado ao longo dessa peça processual, evidencia o dolo de violar princípios basilares da administração pública e todo o sistema normativo que rege a gestão orçamentária, em flagrante prejuízo do financiamento das políticas públicas essenciais aos munícipes de Belford Roxo.

Com o intuito escuso de deixar as suas marcas de gestão, o réu vem (1) gerenciando a política de pessoal desse ente público conforme seus interesses pessoais, (1.1) nomeando e exonerando milhares de pessoas a seu bel prazer, ao mesmo passo em que (1.2) pune servidores efetivos, ocupantes de cargos públicos essenciais, com o não pagamento dos vencimentos e encargos sociais a que têm direito; (2) ordenando despesas esdrúxulas a serem custeadas por um cofre público já severamente combalido; (3) inflando a gestão municipal com órgãos e cargos totalmente desnecessários; (4) valendo-se dos poderes inerentes a seu cargo para impulsionar o futuro político de sua esposa e amigo próximo e; (5) usando a máquina administrativa estatal para pressionar e intimidar quem quer que ouse se contrapor às suas determinações.

Além disso, a sua evidente inaptidão para a gestão pública, além de afrontar diretamente as diversas normas e orientações técnicas já destacadas, vem conduzindo o município para um déficit orçamentário e financeiro sem fim.

Conforme comprovado através dos diversos demonstrativos até então destacados, a sua política de (1) superestimar receitas, ano após ano; (2) rolar dívidas; (3) não realizar corretamente todos os atos constitutivos das despesas públicas, na forma que exige a Lei de Contabilidade Pública (Lei nº 4.320/64), dentre outras vigentes; (4) não pagar, repassar e/ou aportar ao Regime Previdenciário Próprio dos Servidores Municipais os valores que o Município lhe deve, dentre outros atos temerários de gestão financeira e orçamentária, vem gerando um aumento do déficit público primário, a tal ponto em que, atualmente, vem comprometendo severamente não só a manutenção do financiamento dos serviços públicos mais comezinhos, como também o equilíbrio das metas fiscais dos exercícios seguintes.

Dessa forma, como amplamente demonstrado, além da violação ao artigo 11, a gestão financeira temerária do réu se insere também em algumas hipóteses tipificadas no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa:

“Art. 10 - Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; (...)

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;”

De fato, as condutas dolosas praticadas pelo réu causaram, e continuam causando, enorme prejuízo aos cofres públicos, ao mesmo passo em que geraram, e continuam gerando, o aumento do déficit primário municipal. Razão pela qual, merecerão lhe serem aplicadas as sanções e os instrumentos previstos não só na lei de improbidade administrativa, no Código de Processo Civil e no Código Civil Brasileiro, conforme demonstrado a seguir.

5 – DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO MORAL COLETIVO, EM VIRTUDE DOS RESULTADOS NEFASTOS DA GESTÃO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIA DO RÉU:

Como já salientado anteriormente, ao aumentar o déficit primário municipal ao nível a que chegou o de Belford Roxo, com severas frustrações de receitas, anos a fio, se esperaria que o resultado negativo sobre o desempenho das políticas públicas municipais aparecesse a qualquer momento. Mas Wagner Carneiro, no entanto, antecipou essa expectativa, asseverando e piorando os resultados negativos esperados.

Ao praticamente duplicar o percentual de provisionamento de receitas, sem qualquer base legal, normativa, social ou econômica, já sabendo, portanto, que tais números não seriam alcançados, mais uma vez, era lógico esperar que certas despesas, autorizadas no mesmo patamar dessas receitas superestimadas, fossem também “abandonadas” (limitadas, canceladas, etc.) ao longo do exercício. Menos mal, se tais despesas recaíssem sobre as que financiam políticas públicas, ou ações de governo, não essenciais aos munícipes.

Esperar-se-ia também que, a despeito do comportamento frustrante das receitas públicas municipais de Belford Roxo, as dívidas relativas a exercícios anteriores (até a relativa ao exercício em que ele esteve a frente do poder executivo municipal) fossem correta e cronologicamente liquidadas e pagas. Em especial, aquelas que se referiam ao custeio e, sobre tudo, ao pagamento de pessoal e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

encargos sociais daqueles que efetivamente prestam os acima referidos serviços públicos essenciais (como os de educação fundamental e primária, assistência à saúde, assistência social, atividade fazendária, dentre outras, previstas na CF/88).

Ao contrário disso tudo, Wagner rolou as dívidas pré-existentes com despesas de pessoal e encargos sociais do funcionalismo público municipal, angariando outras tantas despesas de igual natureza no seu primeiro exercício (vide os mais de R\$ 40 milhões em inscrição de RPs, só em 2017). E, o que é mais revoltante, criou, liquidou e pagou despesas supérfluas, outrora inexistentes, deixando ainda mais às mínguas a população de Belford Roxo, carentes que estão de ver funcionar os serviços de que tanto necessitam, pela mais absoluta falta de financiamento.

Podemos exemplificar esse drama social, vivenciado até os dias atuais, na notícia jornalística abaixo referenciada, divulgada pelo Portal do Jornal Nacional no G1 em 26.07.2017, onde se lê que:

Belford Roxo, no falido RJ, dá exemplo de como torrar dinheiro

Prefeitura demole pórtico da cidade, de 1990, para construir outro. Construção de duas praças tem verba total de R\$ 3,5 milhões.

No Estado do Rio de Janeiro, que vive uma crise financeira gravíssima, o município de Belford Roxo se transformou num exemplo para todo o Brasil: um exemplo de como torrar o dinheiro dos contribuintes sem nenhum respeito ao que seria prioritário.

Pense num lugar onde o que as pessoas mais precisam não funciona.

“Os três únicos hospitais que nós temos no município estão fechados desde o ano passado. Não temos nenhuma emergência em Belford Roxo”, afirma a técnica de enfermagem Renata Nascimento.

As três emergências da cidade fecharam. A última foi um hospital, em reforma. Saúde precária, educação também ruim.

“Educação? Só Jesus”, afirma professora Rute Severo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

“Precisando de creche pra criança, precisando de um monte de coisa assim”, comenta a estudante Fátima Calais.

De asfalto, por exemplo.

“Aí, essas ruas. Tudo cheio de buraco. Asfaltar, consertar essas ruas”, aponta o aposentado Paulo Roberto Nazareth.

Mais de 60% das ruas estão sem calçada ou pavimentação. Em Belford Roxo, vivem quase 500 mil pessoas, e com tanta precariedade os índices não podem ser bons: no que mede qualidade de vida, conhecido como IDH, Belford Roxo ocupa a posição 2.332; e no que mede a qualidade da educação, a cidade ficou em penúltimo lugar no estado para quem inicia o ensino fundamental.

Diante de tantas urgências, qual foi a prioridade do prefeito? Destruir o pórtico que dava boas-vindas na entrada da cidade. Tudo foi feito na calada da noite. O problema não é necessariamente o pórtico, mas sim a escolha de como gastar o dinheiro público.

Os moradores sabem do que estamos falando, e questionam: o que é um pórtico diante de tantos serviços, que assim como o concreto que ficava lá, deixaram de existir?

“Uma obra desnecessária, mais um gasto desnecessário quando nós temos prioridades enormes no município”, diz a comerciária Rosângela Francisca.

Entre elas, o pagamento dos salários atrasados dos servidores.

“Eu não recebi o salário de julho até dezembro, e 13º de 2016 na gestão do prefeito anterior. Ele diz textualmente que não nos deve nada e que não vai pagar”, lamenta a psicóloga Shirley da Silva.

Mas dinheiro para obra tem. Entre elas, a construção do novo pórtico. O Jornal Nacional foi até a prefeitura para ouvir o prefeito Waguinho, do PMDB, mas o secretário de Comunicação disse que ele não estava lá.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

“Se você andar em Belford Roxo vai ver qual é a situação: nada funciona no município. Eu não sei o que tá passando pela cabeça do prefeito hoje”, diz o serralheiro Romeu Quirino.

A essencialidade dos serviços ineficazmente prestados, somada à natural urgência na sua destinação, só podem nos levar à inevitável conclusão de que as condutas do réu Wagner Carneiro causaram – e ainda causam – um inequívoco dano à população de Belford Roxo. Restando claro, diante do descaso do gestor público, o desabastecimento dos postos de saúde e unidades hospitalares, os déficits no serviço de educação, na urbanização, na assistência aos mais carentes, dentre outras carências na prestação de serviços essenciais básicos que competem também ao Município, segundo a Constituição Federal.

Em relação à necessidade de o gestor público respeitar, na condução da máquina pública, as regras de direito orçamentário e financeiro, a doutrina afirma:

‘O equilíbrio das contas públicas é considerado “a regra de ouro” da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este parâmetro representa a fórmula para que o Estado possa dispor de recursos necessários e suficientes à realização de sua atividade, sem ter de sacrificar valores tão importantes para a sociedade brasileira como a estabilidade nas contas públicas com o fim da inflação, a credibilidade brasileira no mercado financeiro internacional, pela administração do endividamento público externo. E, principalmente, a efetividade do orçamento, como verdadeiro instrumento de planejamento e não como “peça de promessas fictícias”, em que, num passado não muito remoto, se incluíam todas as pretensões governamentais sem a preocupação de se identificarem os recursos para viabilizar a sua realização.

Não se trata de uma equação matemática rígida, em que a diferença numérica entre o montante de receitas e de despesas deva sempre ser igual a zero, mas sim que essa equação contenha valores estáveis e equilibrados, a fim de permitir a identificação dos recursos necessários à realização dos gastos. Representa uma relação balanceada entre meios e fins (p.345).

“Por muito tempo, predominou na Administração Pública Brasileira a despreocupação com os gastos públicos, sistematicamente realizados desconsiderando as receitas públicas, que geravam



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

constantemente déficits fiscais excessivos e muitas vezes incontroláveis. As conseqüências nefastas de tal cultura se materializam nos elevados níveis de endividamento, na inflação constante e crescente e no engessamento das administrações que muitas vezes passavam a maior parte de sua gestão saneando financeiramente o ente (p. 352)²⁹.

O direito republicano, em verdade, é mais do que proteção da sociedade contra os aproveitadores ou privatizadores da res publica, mas é o direito que tem o cidadão de que a coisa publica seja sempre gerida em favor da coletividade, o que pressupõe também a gestão eficiente e eficaz do patrimônio público, a efetiva participação do cidadão nessa gestão e a responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos. Para a efetivação desses pressupostos é imperativo que o gestor público aja com transparência e que existam sistemas de monitoramento e controle da gestão, não só para os aspectos relacionados ao desempenho, mas também para a garantia da boa condução dos interesses públicos (p. 771) (Guilherme Bueno de Camargo: Governança republicana e orçamento: As finanças públicas a serviço da sociedade. In: Orçamentos públicos e direito financeiro / coordenadores José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff. – São Paulo : Editora Revista do Tribunais, 2011).

E ainda sobre o tema, discorre Régis de Oliveira³⁰:

A experiência brasileira, em todos os planos de governo, mostra que há um verdadeiro descalabro no tocante à gestão da coisa pública. O dinheiro público é confundido com o particular. Políticos inescrupulosos cuidam do dinheiro oficial como coisa particular. Destinam-no aos mais diversos fins, longe daqueles de atingimento das finalidades públicas. O endividamento alcança as raias do absurdo. É comum que se onere o município ou o Estado, porque

²⁹ Oliveira, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 2. ed. ver. e atual. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2008.

³⁰ Oliveira, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 2. ed. ver. e atual. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

está em vias de terminar o mandato do governante. O outro que pague. Os restos a pagar sobejam nos orçamentos” (p. 397).

“O agente eleito e o que exerce cargo ou função pública sabem que tem o dever de comportar-se de forma digna, séria e proba. Não se pode dar ao luxo de tomar qualquer decisão, tem a obrigação de escolher o melhor caminho para cumprir suas atribuições. Termina a improvisação e nasce o planejamento, o atingimento de metas de resultados previamente definidos. Ademais, não se pode gastar mais do que ganha. O que é experiência empírica parece não obstar passos insensatos de agentes irresponsáveis” (p. 399).

O inegável sentimento de descrédito não apenas com relação Chefe do Poder Executivo, mas com relação aos poderes constituídos em geral, acarreta para toda a coletividade, que se vê refém de práticas ímprobas, sentimentos de angústia, injustiça, insegurança e revolta.

Para reparação desses danos, encontram-se superadas, tanto no campo doutrinário, quanto no jurisprudencial, as objeções que décadas atrás eram formuladas acerca da reparabilidade dos danos morais coletivos:

O Direito se preocupou durante séculos com os conflitos intersubjetivos. A sociedade de massas, a complexidade das relações econômicas e sociais, a percepção da existência de outros bens jurídicos vitais para a existência humana, deslocaram a preocupação jurídica do setor privado para o setor público; do interesse individual para o interesse difuso ou coletivo; do dano individual para o dano difuso ou coletivo. Se o dano individual ocupou tanto e tão profundamente o Direito, o que dizer do dano que atinge um número considerável de pessoas? É natural que o Direito se volte, agora, para elucidar as intrincadas relações coletivas e difusas e especialmente à reparação de um dano que tenha esse caráter. (Luís Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho. ‘Responsabilidade por dano não patrimonial e interesse difuso (dano moral coletivo)’. Revista da Emerj – Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, volume 3, nº 9)

Não só as pessoas naturais, mas também as pessoas jurídicas ostentam honra, moral e imagem suscetíveis de lesão por uma conduta ilícita. Este dano moral



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

pode tanto ofender a integridade psíquica de um número indeterminado de pessoas quanto o nome de instituições e postulados imateriais titularizados pela coletividade como um todo, de modo difuso:

Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico (Carlos Alberto Bittar Filho, Revista de Direito do Consumidor, vol. 19).

O dano moral coletivo, portanto, decorre da violação em dimensão transindividual dos direitos de personalidade, e se materializa através do sentimento de despreço, descrença em relação ao poder público; intranquilidade e insegurança.

Conforme preleciona André de Carvalho Ramos, (Ação Civil Pública e o Dano Moral Coletivo, in 'Revista de Direito do Consumidor', vol. 25, p. 82), na esteira de vetusta lição de Yussef Said Cahali, os danos morais coletivos se traduzem em "*um sentimento de despreço e de perda de valores essenciais que afetam negativamente toda uma coletividade*". Exemplificativamente, o aterramento de um curso d'água ou a destruição de um determinado bem de valor arquitetônico, embora provoque dano dificilmente aquilatável sob o ponto de vista individual, origina prejuízo sentido por toda a coletividade, titular do direito difuso sobre bens de importância ambiental, paisagística, urbanística e cultural. A identidade de determinada comunidade, o sentimento de atrelamento a determinado conjunto de valores, de dignidade e segurança sofre inegável prejuízo com o malferimento a estes bens.

No campo da improbidade são exemplos de dano moral difuso condutas que consubstanciam menosprezo às normas constitucionais que consagram a regras de direito orçamentários e financeiro, basilares e indispensáveis para uma boa gestão de um ente público.

O cotejo dos elementos probatórios colacionados através dos inquéritos civis anexos demonstram violações de monta verdadeiramente colossal, que fizeram sangrar o erário municipal em benefício de interesses particulares e em prejuízo latente ao sistema orçamentário-financeiro do município de Belford Roxo.

Da mesma forma em que esses mesmos atos, praticados e coordenados pelo prefeito Wagner Carneiro, evidenciam um sofrimento profundo dos munícipes de Belford Roxo, carentes que são do funcionamento dos seus serviços públicos,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

agora abandonados. Atos que, portanto, devastam a confiança da sociedade nas instituições, abalam a fé no princípio democrático, agudizam a crise do sistema representativo, desequilibram as finanças públicas; enfim, violam direitos fundamentais do cidadão.

O art. 5º, V da Constituição da República consagra, sem restrições, o direito à “indenização por dano material, moral ou à imagem”. O inciso X do mesmo artigo salvaguarda a “honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Na espécie, afora o prejuízo anímico experimentado pela população de Belford Roxo em geral e, de forma mais direta, pelos seus servidores, aposentados, pensionistas, contratados e beneficiários de políticas públicas de assistência à, saúde, verifica-se, como consectário de anos de gestão orientada ao atingimento de fins alheios ao interesse público, um concreto prejuízo da pessoa jurídica chamada Belford Roxo, diariamente associada pela mídia à crise e situações desabonadoras.

A jurisprudência pátria, na esteira de farta produção doutrinária, tem sustentado, reiteradamente, a reparabilidade do dano moral coletivo. Nesta direção, vale citar, à guisa de exemplo, os seguintes arestos:

ADMINISTRATIVO - TRANSPORTE - PASSE LIVRE - IDOSOS - DANO MORAL COLETIVO - DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO - APLICAÇÃO EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL - CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE DIREITO - ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE TRANSPORTE - ART. 39, § 1º DO ESTATUTO DO IDOSO - LEI 10741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO.

1. O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base.

2. O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos.

3. Na espécie, o dano coletivo apontado foi a submissão dos idosos a procedimento de cadastramento para o gozo do benefício do passe livre, cujo deslocamento foi custeado pelos interessados, quando o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Estatuto do Idoso, art. 39, § 1º exige apenas a apresentação de documento de identidade.

4. Conduta da empresa de viação injurídica se considerado o sistema normativo.

5. Afastada a sanção pecuniária pelo Tribunal que considerou as circunstâncias fáticas e probatória e restando sem prequestionamento o Estatuto do Idoso, mantém-se a decisão.

5. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1057274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, 2ª T., j. em 1.12.09, DJe 26.2.10)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO A DANO EXTRAPATRIMONIAL OU DANO MORAL COLETIVO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA . 1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso. 2. A Segunda Turma recentemente pronunciou-se no sentido de que, ainda que de forma reflexa, a degradação ao meio ambiente dá ensejo ao dano moral coletivo. 3. Haveria contra sensu jurídico na admissão de ressarcimento por lesão a dano moral individual sem que se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento, afinal, se a honra de cada um dos indivíduos deste mesmo grupo é afetada, os danos são passíveis de indenização. 4. As normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico in dubio pro natura. Recurso especial improvido.

(REsp 1.367.923 – RJ, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, 2ª T., j. em 27.8.13)

Alguns acórdãos do STJ, é bem verdade, asseveram que a reparabilidade dos danos morais coletivos exigiria a presença dos mesmos requisitos necessários aos danos morais em sua versão clássica. A 1ª Turma, no REsp nº 821.891, Rel. Min. Luiz Fux, afastou condenação semelhante por entender que, naquela hipótese, a “fraude à licitação não gerou abalo moral à coletividade. Aliás, o nexo causal, como pressuposto basilar do dano moral, não exsurge a fim de determiná-lo, levando ao entendimento de que a simples presunção não pode sustentar a condenação pretendida”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Conforme será demonstrado a seguir, todavia, mesmo que se aderisse a essa compreensão restritiva – da qual dissentem frontalmente os acórdãos da 2ª Turma -, estariam presentes, na hipótese vertente, os requisitos para a condenação postulada relativa ao dano moral coletivo.

Sobretudo num contexto econômico adverso, a percepção difundida na sociedade de que agentes políticos e/ou servidores públicos se absteram deliberadamente do cuidado e boa gestão do ente, configura manifestação concreta de um dano moral difuso, diante do qual a Justiça não pode permanecer impassível.

Tal apontamento só corrobora o fato de que os atos ímprobos praticados por Wagner Carneiro não se restringiram a causar somente um desequilíbrio na gestão orçamentária e financeira do município de Belford Roxo, ou ainda um conseqüente desfalque pecuniário nos cofres públicos, mas também causaram um inequívoco impacto social de substancial dimensão, o que densifica ainda mais a necessidade de uma reprimenda suficientemente adequada, através da condenação de Wagner dos Santos Carneiro, pelo dano moral coletivo que ele causou e vem causando a toda população de Belford Roxo.

DOS PEDIDOS

1 – DOS PEDIDOS DE TUTELA DE URGÊNCIA:

A gravidade dos fatos até aqui narrados não pode deixar qualquer dúvida quanto à necessidade da concessão da tutela de urgência, com vistas a impedir o agravamento das irregularidades praticadas pelo Réu Wagner, ante ao quadro caótico que se instalou nas contas do Município de Belford Roxo.

A probabilidade do direito, autorizadora da concessão da medida liminar, nos termos dos arts. 294, 300 e 311, IV, todos Código de Processo Civil, decorre, *in casu*, dos argumentos desenvolvidos imediatamente acima, assim como do acervo probatório desde logo apresentado, constituindo provas cabais. Ou seja, algo que até supera a mera probabilidade, em especial quanto à ilegalidade e à inconstitucionalidade da manutenção de tal procedimento.

O perigo de dano no caso é certo, pois que, ante a tudo que foi até então exposto, se não for imediatamente determinado o afastamento do atual prefeito de Belford



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Roxo desse cargo, pela via judicial, ter-se-á um grave abalo no financiamento das políticas públicas essenciais municipais.

Estando, portanto, flagrante muito mais do que a probabilidade do direito, ora invocado, bem como o perigo social decorrente do total esvaziamento financeiro-orçamentário das ações de governo socialmente essenciais, faz-se necessário o provimento da tutela de urgência a seguir descrita, como única forma de reestabelecimento do equilíbrio das metas fiscais de Belford Roxo.

Para a comprovação do pré-requisito à admissão de um provimento de urgência como o ora pleiteado, nos termos do art. 273, §2º, do antigo Código de Processo Civil, atualmente previsto no art. 300, § 3º, a doutrina tem o entendimento consolidado de que “(...) a pura e radical proibição de concessão da tutela diante de perigo de irreversibilidade do provimento antecipado poderá significar, para o autor, o perecimento do seu próprio direito, ou seja, a perda do objeto da demanda” (Joel Dias Figueira Júnior. Comentários ao Código de Processo Civil, vol. IV, tomo 1. São Paulo: RT, 2001, p. 228), o que restaria por afrontar o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), pedra angular do acesso à Justiça:

“Deve prevalecer para o § 3º do art. 300 do novo CPC a vencedora interpretação que se firmou a respeito do § 2º do art. 273 do CPC de 1973, única forma de contornar o reconhecimento de sua inconstitucionalidade substancial: a vedação da concessão da tutela de urgência nos casos de irreversibilidade não deve prevalecer nos casos em que o dano ou o risco que se quer evitar ou minimizar é qualitativamente mais importante para o requerente do que para o requerido. Subsiste, pois, implícito ao sistema – porque isso decorre do ‘modelo constitucional’ – o chamado ‘princípio da proporcionalidade’, a afastar o rigor literal desejado pela nova regra.” (Bueno, Cassio Scarpinella – Novo Código de Processo Civil anotado/Cassio Scarpinella Bueno. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 219).

Abaixo os Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC) que se referem a essa modalidade de provimento jurisprudencial:

“Enunciado n. 31 do FPPC: O poder geral de cautela está mantido no CPC”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

“Enunciado n. 143 do FPPC: A redação do art. 300, caput, superou a distinção entre os requisitos da concessão para a tutela cautelar e para a tutela satisfativa de urgência, erigindo a probabilidade e o perigo na demora a requisitos comuns para a prestação de ambas as tutelas de forma antecipada”.

Convém também destacar que a restrição contida na Lei nº 9.494/97 e na Lei nº 8.437/92, relativa à concessão de liminares em detrimento do Poder Público, há muito foi superada pelos nossos tribunais.

Daí porque, já teve o Superior Tribunal de Justiça a oportunidade de assentar que a restrição legal à concessão de medidas cautelares contra o poder público “*só subsiste enquanto o retardamento não frustrar a tutela judicial, que é garantia constitucional*” (REsp n.º 6063/RS e 6371/RS), sob pena de esvaziamento da noção, doutrinariamente difundida, do mínimo existencial.

Ressalte-se, ainda quanto a este aspecto, que embora as restrições legalmente impostas ao poder cautelar do Juiz tenham sido consideradas constitucionais por ocasião dos julgamentos da ADC n.º 4 e da ADIMC n.º 223/DF, nesta o Supremo Tribunal Federal assentou a possibilidade de análise, em cada caso concreto, “*(...) da constitucionalidade, incluída a razoabilidade, da aplicação da norma proibitiva da liminar*” (Rel. Min. Paulo Brossard, j. em 05.04.90, DJU de 29.06.1990, p. 6218), o que deve ser levado em conta no presente caso, dada a evidente superioridade dos direitos aqui desrespeitados, frente ao exercício prévio de contraditório pelos entes públicos.

Nesse sentido, recente julgado do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em decisão de proferida em caso concreto bastante similar ao presente, determinou:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDORA INATIVA. REENQUADRAMENTO. REDUÇÃO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA DA AGRAVANTE. DECISÃO DE INDEFERIMENTO DE TUTELA ANTECIPADA. 1. Súmula nº 60 do TJERJ. 2. **Possibilidade de concessão de medidas liminares ou antecipatórias, conforme entendimento pacificado nos Tribunais Superiores e nesta Corte, em uma interpretação restritiva dos arts. 1º da Lei nº 9494/97 e 7º, §2º, da Lei nº 12016/09, mormente em se tratando de hipótese de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

restabelecimento de vantagens ou prestações anteriormente recebidas, porém suprimidas por ato do Poder Público, como se apresenta a pretensão autoral. 3. Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que resguardado o direito do servidor à **irredutibilidade de vencimentos**. Precedentes do STJ (AgRg no RMS 20009 / DF; RMS 33.848/SE; AgRg no RMS 30.304/MS). RECURSO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO, COM FULCRO NO ART. 557, §1º-A, CPC, NÃO PARA DETERMINAR O REENQUADRAMENTO DA AGRAVANTE NO NÍVEL XI DO ANEXO XIV DA LEI Nº5772/10, MAS PARA QUE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ORA AGRAVADO, ABSTENHA-SE DE DESCONTAR OS VALORES REFERENTES AO REENQUADRAMENTO DA AGRAVANTE”. (Agravo de Instrumento no Processo nº 0024451-02.2014.8.19.0000. Décima Primeira Câmara Cível. Desembargador Relator Fernando Cerqueira Chagas, DJ 30/05/2014).

A Súmula nº 60 do TJRJ invocada pelo magistrado traz em seu verbete que é *“admissível a antecipação de tutela de mérito, mesmo contra a Fazenda Pública, desde que presente os seus pressupostos”*.

E com a **edição do Código de Processo Civil de 2015, ficou ainda mais evidente a possibilidade da concessão de medidas antecipatórias face ao Poder Público**, eis que um de seus requisitos anteriormente existentes, não mais se encontra presente no novel regramento. Ademais, este, por sua vez, já incorporou em seus textos toda a ideologia capitaneada pelas jurisprudências dos Tribunais Superiores o qual, sem considerar inconstitucional o art. 1º da Lei 9.494/97, flexibiliza casuisticamente a norma proibitiva *sub examine*, em prol de uma melhor regra de concessão de antecipações.

Pelo exposto, sendo inescusáveis, legítimos, urgentes, necessários e contemporâneos os pedidos abaixo formulados, espera o Ministério Público que Vossa Excelência **determine ao Município de Belford Roxo que, em 10 dias corridos, a contar de sua intimação:**

- 1) **apresente planilha atualizada dos restos a pagar processados e não processados e aponte a ordem cronológica dos RP processados, devendo este r. Juízo determinar o cumprimento dessa ordem, após previa oitiva do GAESF, a partir de então;**
- 2) **apresente um estudo e/ou planilha atualizada dos valores que o Município deve repassar, pagar ou aportar no Regime de Previdência**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

- Própria dos Servidores Municipais, até o encerramento desse exercício;
- 3) providencie e apresente a esse juízo estudos técnicos, financeiros e orçamentários que motivam a decretação e a manutenção da sua calamidade financeira, em observância ao Princípio da Motivação dos atos administrativos, sob pena de suspensão imediata de tal medida, a partir do primeiro dia útil subsequente ao termo *ad quem*;
 - 4) apresente a esse juízo a proposta de Lei Orçamentária e da Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipais, referentes ao exercício de 2019;
 - 5) apresente a esse juízo um planejamento e, após analisado e aprovado por esse douto juízo (com a prévia oitiva do *Parquet*), promova, da forma como autorizado, a limitação de empenhos e movimentação financeira, no mesmo montante das receitas efetivamente arrecadadas, diminuídas do volume de restos a pagar processados e não pagos, bem como dos pagamentos, repasses e/ou aportes necessários e obrigatórios para a cobertura do déficit financeiro do RPPS Municipal, ainda existentes, de forma a assegurar o equilíbrio orçamentário do final desse exercício (de 2018), conforme determina o artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00 c/c art. 40 da LDO Municipal vigente;
 - 6) apresente uma listagem de despesas pagas, porém não empenhadas e/ou não liquidadas;
 - 7) apresente a esse juízo a listagem de todos os empenhos e de todas as inscrições em restos a pagar cancelados nesse exercício, e no exercício de 2017;
 - 8) empenhe, liquide e apresente a esse douto juízo todas as despesas decorrentes de folhas de pagamento dos servidores efetivos municipais, referentes a esse exercício (2018);

Caso haja descumprimento imotivado de quaisquer das determinações mencionadas nos itens “1” a “8” desse pedido de urgência, requer o Ministério Público que seja aplicado ao chefe do poder executivo municipal em exercício a uma multa pessoal, no valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Por fim, requer também o Ministério Público que Vossa Excelência **determine ao Município de Belford Roxo que se abstenha de:**

- 1) Editar decretos ou outros atos administrativos que criem órgãos novos, ou que promovam quaisquer atos de aumento de despesas, inclusive de pessoal;
- 2) Autorizar despesas, empenhando, liquidando ou pagando por:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

2.1) atos ou contratos que envolvam publicidade institucional de programas de governo, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais de Belford Roxo, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, previamente autorizada por este d. juízo;

2.2) contratações de shows artísticos, eventos religiosos e festivos, dentro e fora do território municipal.

Enquanto não forem empenhadas, liquidadas e pagas todas as despesas com pessoal e encargos sociais desse exercício, bem como enquanto não forem liquidados e pagos todos os restos a pagar processados, inscritos em decorrência de atrasos no pagamento de pessoal e encargos sociais, sob pena de multa pessoal ao então chefe do poder executivo municipal, em um valor a ser arbitrado por esse d. juízo.

2 - DO PEDIDO LIMINAR DE AFASTAMENTO DO RÉU WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO DO CARGO DE PREFEITO MUNICIPAL DE BELFORD ROXO:

Diante das condutas praticadas pelo réu Wagner dos Santos Carneiro, caso sua permanência no poder se estenda, além da manutenção dos efeitos de atos ilegais que por ele já foram cometidos, que certamente se estenderão para o próximo ano, as facilidades que o exercício desse cargo lhe possibilita continuarão propiciando que o mesmo continue obstando o acesso a informações aos órgãos de controle externo e judicial, destruindo documentos, forjando provas, intimidando servidores públicos subordinados e testemunhas dos fatos, descumprindo ordens judiciais; enfim, perpetuando os seus ilícitos.

Pede-se, então, que o mesmo seja afastado cautelarmente do exercício do cargo de Prefeito Municipal, bem como que se determine a proibição de seu ingresso e permanência no interior das dependências de todos os órgãos públicos municipais, com base no art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/92 e no poder geral de cautela, ínsito a esse órgão jurisdicional.

Fundamentam esse pedido de afastamento cautelar os seguintes fatos:

1. Na 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias, onde o réu Wagner Carneiro é investigado em vários inquéritos civis, o mesmo é reiteradamente reincidente em não responder os ofícios requisitórios do Ministério Público, obstando a produção de provas necessárias à instrução de investigações



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

sobre fatos socialmente relevantes. Apesar de receber pessoalmente muitos dos ofícios requisitórios que lhe são dirigidos, o réu Wagner Carneiro queda-se inerte em quase todos eles, conforme é possível notar do documento advindo daquele órgão ministerial, que ora se encontra juntado no inquérito civil do GAESF, que instrui a presente ação (vide Anexo 6, do inquérito civil do GAESF):

2. Fato esse que levou a 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Duque de Caxias, a ingressar com algumas ações de produção antecipada de prova, a fim de compelir Wagner Carneiro a cooperar com o MPRJ:

| Número do inquérito civil | Processo TJRJ n. | Objeto | Requisição não atendida |
|---------------------------|---------------------------|--|---|
| 2017.078.03 | 0017766-13.2018.8.19.0008 | Irregularidades em aquisição de lixeiras e bancos, para implantação em praças públicas, e abrigos para pontos de ônibus para o Município de Belford Roxo | Cópia do processo administrativo n. 55/0000112/2017 (Pregão Presencial SRP n. 34/2017), bem como todos os processos a ele correlatos, inclusive os de pagamentos |
| 2017.062.03 | 0017764-43.2018.8.19.0008 | Possível fraude na licitação Tomada de Preços n. 8/2017, | Cópias dos processos de pagamento atreladas à licitação e esclarecimentos |
| 2017.070.03 | 0028937-64.2018.8.19.0008 | Possível fraude em licitação era a contratação de empresa especializada no ramo da Construção Civil para execução de obra de construção da Nova Praça do Sargento Ronccalli, pelo valor de R\$1.548.066,95 | Cópia do processo administrativo licitatório n. 52/000056/2017 (Concorrência Pública n. 05/2017) e todos os processos a ele correlatos, inclusive os de pagamentos. |
| 2017.084.03 | 0022109-52.2018.8.19.0008 | Possíveis irregularidades no processo licitatório Pregão Presencial – SRP n. 007/2017 deflagrado para, ao que tudo indica, aquisição de material de consumo para atender as demandas das Secretarias Municipais de Saúde e de Assistência Social | Cópia do processo administrativo n. 55/0000112/2017 (Pregão Presencial SRP n. 34/2017) e todos os processos a ele correlatos, inclusive os de pagamentos. |

3. Essa postura não cooperativa com os demais órgãos e entes públicos estatais do réu Wagner Carneiro ultrapassa os limites institucionais do *Parquet*, vindo a atingir, outrossim, os órgãos jurisdicionais competentes. Fato, esse, exemplificativamente comprovado pela “certidão por hora certa”, emitida nos autos da ação 0017764-43.2018.8.19.0008, abaixo destacada:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Central de Mandados de Belford Roxo de Belford Roxo

Comarca de Belford Roxo
Cartório da 3ª Vara Cível
Processo: 0017764-43.2018.8.19.0008
Mandado: 2018019408
Documento: 2941/2018/MND

896

CERTIDÃO

CERTIFICO que em cumprimento ao respeitável Mandado Judicial, dirigi-me ao endereço indicado no r. mandado, no dia 10/09/2018, às 16:05h, e aí estando, deixei de CITAR e INTIMAR o requerido Wagner dos Santos Carneiro, por não tê-lo encontrado. Retornei no dia 11/09/2018, às 13:00h, onde novamente não o encontrei, e sendo informada por sua Assistente de Gabinete Ariele Rayane da Silva Garcia de que não sabia onde ele estava. Voltei ao local no dia 11/09/2018, às 15:30h, e mais uma vez não encontrei. Como tinha suspeitas que ele estava se ocultando para não ser citado, marquei o dia 12/09/2018 às 15:00 h a fim de efetuar a CITAÇÃO. Por cautela, INTIMEI a Sra. Ariele Rayane da Silva Garcia Rodrigues de que retornaria no dia 12/09/2018 às 15:00h.

O referido é verdade e DOU FÉ.
Belford Roxo, 11/09/2018.

CERTIDÃO POR HORA CERTA

CERTIFICO E DOU FÉ que de acordo com a certidão supra, hoje, dia 12, às quinze horas, compareci ao local indicado no mandado, não encontrando o CITANDO, procurei informações sobre o motivo da sua ausência ou provável lugar onde podia ser encontrado com o requerido, mas nada obtendo a respeito, com o que ME CONVENCIMOS DA SUA OCULTAÇÃO. A Assistente de Gabinete, Sra. Ariele Rayane da Silva Garcia recebeu a contrafé e não exarou seu ciente, fornecendo a matrícula 60/61938. Obedecidas todas as formalidades legais, dou por feita a **CITAÇÃO POR HORA CERTA**.

O referido é verdade e dou fé.
Belford Roxo, 12 de setembro de 2018.
Marlene de Souza Almeida - 01/18874

4. Wagner Carneiro é também reiteradamente negligente com as determinações das auditorias empreendidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, citadas ao longo dessa inicial, nas quais, além de não fornecer os documentos necessários à conclusão das mesmas, descumpre também as recomendações feitas pela Corte de Contas:

Processos relacionados à transparência da gestão pública:

Verifica-se no demonstrativo de informes mensais do TCE-RJ, extraído em 22 de agosto de 2018, que a Prefeitura não estava informando seus dados fiscais ao órgão de controle externo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

TCE TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Órgãos que entregaram o SIGFIS
Município de BELFORD ROXO

Data: 22/08/2018 02:15:56 PM
Página: 1

| ÓRGÃO | 2018 | | | | | | | | | | | |
|---|------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------|-------|--------|----------|---------|----------|----------|
| | Janeiro | Fevereiro | Março | Abril | Maiο | Junho | Julho | Agosto | Setembro | Outubro | Novembro | Dezembro |
| CAMARA BELFORD ROXO | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | | | | | | |
| FUNDAÇÃO DESENV SOC BELFORD ROXO FUNBEL | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | | | | | | |
| FUNDO HON. PROCURADORIA G. BELFORD ROXO | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | | | | | | |
| FUNDO M HABITAÇÃO INT SOC BELFORD ROXO | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | | | | | | | |
| FUNDO MUN ASSIST SOCIAL BELFORD ROXO | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | | | | | | |
| FUNDO MUN DIR CRIANÇA BELFORD ROXO | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | | | | | | | |
| FUNDO MUN MEIO AMBIENTE BELFORD ROXO | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | | | | | | |
| FUNDO MUN SAÚDE BELFORD ROXO | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | | | | | | |
| INST PREVIDENCIA BELFORD ROXO PREVIDE | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | SIM Carregado | | | | | | |
| PREFEITURA BELFORD ROXO | SIM Carregado | PRO 218848-3/2018 | PRO 218848-3/2018 | PRO 223408-6/2018 | PRO 227033-5/2018 | | | | | | | |

SCP13R01 Carregado - Arquivo Carregado
Aguardando - Arquivo não Carregado ADS/DTI - Assessoria de Desenvolvimento de Sistemas

IMP - Não Implementado PRO - Promoção
EXT - Extinto

Tal recalcitrância no fornecimento de informações impede a atuação oportuna dos órgãos de controle e da sociedade sobre a eficiência da gestão financeira e orçamentária municipal. Resultando, em âmbito institucional, na abertura de três processos de responsabilização pessoal pelo TCE-RJ, enumerados: 218.848-3/2018; 223.408-6/2018 e 227.033-5/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação
e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

5. Vale também destacar que, através da edição do decreto nº 4.567, de 09 de novembro de 2018 (publicado em ato oficial no dia 10.11.2018), o prefeito Wagner Carneiro, de um dia para o outro, resolveu, em um só ato administrativo, promover uma exoneração em massa de todos os servidores comissionados e ocupantes de funções de confiança. Gerando, assim e por um só ato, um abalo inestimável na indispensável continuidade dos serviços públicos municipais:

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BELFORD ROXO

CONSTRUINDO UM NOVO TEMPO

09 DE NOVEMBRO DE 2018. PUBLICADO EM 10/11/2018 –
CÓD-PMBR 179.

DECRETO N° 4.567, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2018.

“Dispõe sobre a exoneração dos servidores ocupantes de cargo em comissão e função gratificada da Administração Pública Municipal.”

O PREFEITO MUNICIPAL DE BELFORD ROXO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela legislação em vigor e,

DECRETA:

Art. 1º. Ficam exonerados todos os cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito da administração direta da prefeitura municipal de Belford Roxo.

Art. 2º Ficam excepcionados das exonerações citadas no Art. 1º, os Secretários Municipais e Secretários Adjuntos.

6. Recentemente, numa manobra ineficaz de tentar lhe afastar a aplicabilidade do art. 20, parágrafo único, da Lei de Improbidade Administrativa, o réu Wagner Carneiro instituiu, também por Decreto, um “Núcleo de Apoio ao Ministério Público” (decreto municipal n. 4.568/2018), o qual teria como missão atender e responder assuntos e demandas do *Parquet*. Sendo certo, no entanto, que esse órgão, assim como quase tudo o que ele criou (em especial, a calamidade financeira), não ultrapassou a seara das retóricas e dos discursos despidos de efeitos práticos:

“PREFEITO MUNICIPAL DECRETO N° 4.568, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2018.

Institui o Núcleo de Apoio ao Ministério Público no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta no Município de Belford Roxo– RJ.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

O Prefeito do Município de Belford Roxo, no uso de suas atribuições legais, com fundamento do disposto no inciso VII, do artigo 87 da Lei Orgânica Municipal, DECRETA:

CAPÍTULO ÚNICO.

DO NÚCLEO DE APOIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA NO MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta no Município de Belford Roxo, o Núcleo de Apoio ao Ministério Público que fica vinculado ao Gabinete da Procuradoria Geral do Município – PGM.

Art. 2º - Os agentes públicos vinculados ao Núcleo de Apoio ao Ministério Público serão designados pelo Procurador – Geral do Município.

Parágrafo único – os agentes públicos vinculados ao Núcleo de Apoio ao Ministério Público exercem as atribuições designadas pelo Procurador Geral do Município sem prejuízo de suas funções do cargo efetivo ou comissionado.

Art. 3º - O Núcleo de Apoio ao Ministério Público possui atribuição para encaminhar as respostas às demandas solicitadas pelo Ministério Público Estadual, pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Trabalho.

Art. 4º - Os Órgãos da Administração Direta e os Entes da Administração Indireta ao receberem as solicitações de algum Ministério Público elencado no caput do artigo 3º deverão encaminhar cópia do documento ao Gabinete da Procuradoria Geral do Município no prazo máximo de 24 horas a contar do recebimento, ficando com o original para responder a sua quota parte.

Parágrafo primeiro – se na solicitação do Ministério Público elencado no caput do artigo 3º possuir o prazo de resposta de 10 (dez) dias no 5º (quinto) dia do recebimento pelo Órgão da Administração Direta ou pelo Ente da Administração Indireta deverá encaminhar ofício com o solicitado pelo Ministério Público, ou apresentar justificativa para a prorrogação do prazo para que o Núcleo de Apoio ao Ministério Público encaminhe a resposta final ao Ministério Público solicitante.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Parágrafo segundo – se na solicitação do Ministério Público elencado no caput do artigo 3º possuir o prazo de resposta de 20 (vinte) dias no 10º (décimo) dia do recebimento pelo Órgão da Administração Direta ou pelo Ente da Administração Indireta deverá encaminhar ofício com o solicitado pelo Ministério Público, ou apresentar justificativa para a prorrogação do prazo para que o Núcleo de Apoio ao Ministério Público encaminhe a resposta final ao Ministério Público solicitante.

Parágrafo terceiro – se na solicitação do Ministério Público elencado no caput do artigo 3º possuir o prazo de resposta de 30 (dez) dias no 15º (décimo quinto) dia do recebimento pelo Órgão da Administração Direta ou pelo Ente da Administração Indireta deverá encaminhar ofício com o solicitado pelo Ministério Público, ou apresentar justificativa para a prorrogação do prazo para que o Núcleo de Apoio ao Ministério Público encaminhe a resposta final ao Ministério Público solicitante.

Parágrafo quarto – se na solicitação do Ministério Público elencado no caput do artigo 3º possuir o prazo de resposta diferente dos parágrafos acima o prazo é de 5 (cinco) dias do recebimento pelo Órgão da Administração Direta ou pelo Ente da Administração Indireta para encaminhar ofício com o solicitado pelo Ministério Público, ou apresentar justificativa para a prorrogação do prazo para que o Núcleo de Apoio ao Ministério Público encaminhe a resposta final ao Ministério Público solicitante.

Art. 5º - O Núcleo de Apoio ao Ministério Público não possui atribuição para receber notificações, intimações e citações pessoais dos agentes políticos e públicos.

Art. 6º - Não há criação de cargos, estrutura e gratificações, utilizando-se da estrutura do Gabinete do Procurador – Geral do Município de Belford.

Art. 7º - Revogam-se as disposições legais pretéritas.

Art. 8º - Este Decreto entre em vigor na data de sua publicação.

Wagner dos Santos Carneiro – Waguinho
PREFEITO MUNICIPAL”

Todos os fatos e atos acima narrados expõem o grande risco que a permanência do réu Wagner dos Santos Carneiro à frente da Chefia do Executivo Municipal gera ao funcionamento de todas as instituições. Além de obstar as investigações que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

estão em trâmite no Ministério Público, o réu impede que o Tribunal de Contas exerça as suas funções de orientação, fiscalização e controle das contas públicas municipais e até mesmo que os órgãos jurisdicionais de Belford Roxo exerçam suas respectivas funções com plenitude.

Sendo-nos permitido concluir, face ao contexto probatório supracitado, que a instrução probatória dessa ação estará em risco, caso o réu permaneça à frente do executivo municipal.

O reflexo e as conseqüências de sua trágica gestão financeiro-orçamentária já levou o município de Belford Roxo ao agravamento do seu pré-existente desequilíbrio fiscal. Sendo certo que, a permanecer nessa toada, o réu possivelmente levará esse ente público a um déficit financeiro e orçamentário sem precedentes, que deteriorará, de forma irreversível, o financiamento das políticas públicas essenciais aos seus munícipes.

Portanto, **é justificável, adequada e necessária a medida liminar de afastamento de Wagner dos Santos Carneiro do cargo de Prefeito Municipal de Belford Roxo**, como única forma de se reestabelecer o diálogo interinstitucional, o cumprimento das normas inafastáveis de respeito às instituições e, sobretudo, **como forma de garantir que a instrução e as eventuais decisões proferidas no curso dessa ação, de relevância social incontestável, sejam realizadas e cumpridas fielmente, sem qualquer interferência ou empecilho seu.**

Já é de ciência dos magistrados dessa comarca, em razão das inúmeras decisões proferidas em ações que visam a obtenção de medicamentos, que o réu não cumpre ordens judiciais, mesmo quando devidamente intimado. Como exemplo, destacamos o mandado e certidão abaixo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação
e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Estado do Rio de Janeiro
 Poder Judiciário
 Tribunal de Justiça
 Comarca de Belford Roxo
 Cartório da 3ª Vara Cível
 Av. Joaquim da Costa Lima, s/n 2º andar CEP: 26165-380 - São Bernardo - Belford Roxo - RJ e-mail:
 belo3vciv@trj.jus.br



Plantão 24 Horas
Processo Eletrônico

3671/2018/MND

MANDADO DE CITAÇÃO E INTIMAÇÃO

Processo Nº: **0017766-13.2018.8.19.0008**
 Distribuição: 18/07/2018 Tombo:
 Classe/Assunto: Produção Antecipada de Provas - CPC - Edital / Licitações
 Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO
 Requerido: MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO
 Requerido: WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO

Finalidade: CITAÇÃO E INTIMAÇÃO DA PARTE RÉ PARA QUE, QUERENDO, OFEREÇA RESPOSTA A PRESENTE AÇÃO DENTRO DO PRAZO LEGAL.

A PARTE RÉ DEVERÁ CUMPRIR A " TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA " INTEGRALMENTE.

" A DILIGÊNCIA DEVERÁ SER CUMPRIDA NA FORMA DO ARTIGO 192, I, DO PROVIMENTO 120/2016 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA "

Parte Ré: **WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO**

Local da Diligência: **Avenida Floripes Rocha, nº 378 - CEP: 26113-340 - Centro - Belford Roxo - RJ**

Prazo da Resposta: **15 dias da juntada do mandado.**

O MM. JUIZ DE DIREITO, Dr.(a) **Patricia Domingues Salustiano MANDA** o oficial de Justiça designado, em cumprimento ao presente, extraído dos autos do processo acima referido ao local indicado, ou onde lhe for apontado, e sendo aí proceda à **CITAÇÃO** da parte ré para responder à mencionada ação, fazendo-lhe, outrossim, a advertência de que não sendo contestada, presumir-se-ão aceitos, como verdadeiros, os fatos articulados pelo autor na petição inicial, cuja cópia segue em anexo e parte integrante deste mandado, **bem como INTIMAÇÃO DA MESMA para que cumpra a r. decisão que segue em anexo.** Eu, Isaias Francisco Guimarães - Técnico de Atividade Judiciária - Matr. 01/32396 - digitei e eu, Fernando Faria Almeida de Souza - Responsável pelo Expediente - Matr. 01/28371, o subscrevo.

Belford Roxo, 09 de novembro de 2018

Patricia Domingues Salustiano
Juiz de Direito

Código de Autenticação: **4TIG.HT8S.H3AT.7R52**

Este código pode ser verificado em: www.trj.jus.br - Serviços - Validação de documentos

Resultado do mandado:

() POSITIVO () NEGATIVO DEFINITIVO () PARCIALMENTE CUMPRIDO
 () NEGATIVO () DEVOLVIDO IRREGULAR () NEGATIVO INÉRCIA DA PARTE
 () CANCELADO () CUMPRIDO COM RESOLUÇÃO () NEGATIVO INÉRCIA DA PARTE

Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
 Central de Mandados de Belford Roxo de Belford Roxo

Comarca de Belford Roxo
 Cartório da 3ª Vara Cível
 Processo: 0017766-13.2018.8.19.0008
 Mandado: 2018025122
 Documento: 3671/2018/MND



CERTIDÃO POSITIVA - PESSOA FÍSICA

Certifico que, em cumprimento ao mandado anexo, nesta data, às 15:30, compareci ao seguinte endereço: indicado, onde, preenchidas as formalidades legais, citei e intimei o(a) Sr.(a) Wagner dos Santos Carneiro, que não recebeu a contrafé e exarou o ciente. Dou fé.

Observação:

Certifico que diligenciei a Prefeitura Municipal de Belford Roxo, tendo o Sr. Prefeito recusado em atender esta Oja, destaquei a contrafé e dei ciência do teor mandado.

Belford Roxo, 13 de novembro de 2018.

J. Angeluzia Jardim Caldas - 01000008116



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Sobre o tema, convém destacar agora o entendimento o Superior Tribunal de Justiça – STJ:

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. INEXISTÊNCIA. INDEVIDA UTILIZAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. PRAZO DE AFASTAMENTO DE PREFEITO SUPERIOR A 180. PECULIARIDADES CONCRETAS. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I - Na linha da jurisprudência desta Corte, não se admite a utilização do pedido de suspensão exclusivamente no intuito de reformar a decisão atacada, olvidando-se de demonstrar concretamente o grave dano que ela poderia causar à saúde, segurança, economia e ordem públicas. II - Consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e n. 12.016/2009) e a jurisprudência deste Superior Tribunal e do c. Pretório Excelso, somente é cabível o pedido de suspensão quando a decisão proferida contra o Poder Público puder provocar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. III - In casu, o agravante não demonstrou, de modo preciso e cabal, a grave lesão à ordem e à economia pública, sendo insuficiente a mera alegação de que o afastamento cautelar do cargo de prefeito teria o condão de provocar prejuízos ao Poder Público. Precedente do STJ. IV - Não se desconhece o parâmetro temporal de 180 (cento e oitenta) dias concebido como razoável por este eg. Superior Tribunal de Justiça para se manter o afastamento cautelar de prefeito com supedâneo na Lei de Improbidade Administrativa. Todavia, excepcionalmente, as peculiaridades fáticas, como a existência de inúmeras ações por ato de improbidade e fortes indícios de utilização da máquina administrativa para intimidar servidores e prejudicar o andamento das investigações, podem sinalizar a necessidade de alongar o período de afastamento, sendo certo que o juízo natural da causa é, em regra, o mais competente para tanto. V - A suspensão das ações na origem não esvaziam, por si só, a alegação de prejuízo à instrução processual, porquanto, ainda que a marcha procedimental esteja paralisada, mantêm-se intactos o poder requisitório do Ministério Público, que poderá juntar novas informações e documentos a serem posteriormente submetidos ao contraditório, bem assim a possibilidade da prática de atos urgentes pelo Juízo, a fim de evitar dano irreparável, nos termos do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

art. 266 do CPC. Agravo regimental desprovido. (AgRg na SLS 1.854/ES, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 13/03/2014, DJe 21/03/2014).

AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO. RECURSO ESPECIAL. EFEITO SUSPENSIVO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. 1. O art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece que "A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual". 2. Na hipótese, as instâncias ordinárias constataram a concreta interferência na prova, qual seja, a não prestação de informações e documentos aos Órgãos de controle (Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas Estadual e da União), o que representa risco efetivo à instrução processual. Demais disso, não desarrazoado ou desproporcional o afastamento do cargo pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, pois seria, no caso concreto, o tempo necessário para verificar "a materialidade dos atos de improbidade administrativa". Medida cautelar improcedente. (MC 19.214/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/11/2012, DJe 20/11/2012).

E no âmbito do Supremo Tribunal Federal, vem prevalecendo a plena possibilidade de afastamento, cabendo destacar, a título de síntese sobre os referidos julgados, um trecho da Suspensão de Tutela Provisória 81, segundo a qual:

"(...) 10. Mesmo que pudessem ser superados todos os óbices antes apontados, de se anotar não se extraírem das decisões impugnadas risco de grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas. Ao contrário, a fundamentação nelas expostas revela periculum in mora inverso, **demonstrando que o afastamento do requerente das funções públicas decorreu da necessidade de salvaguarda, entre diversos outros bens jurídicos, do patrimônio público e da moralidade administrativa** (STF. STP 81/CE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA. Decisão Monocrática, julgada em 30/07/2018, DJE nº 161, divulgado em 08/08/2018).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

Situações existem em que a permanência do servidor na função representa, por si só, uma afronta à ordem pública, comprometendo, de forma ampla, os supremos objetivos do Estado de cumprir o seu papel de preservar a força impositiva da lei.

Ademais, o afastamento preventivo se constitui em um provimento cautelar parcial, vez que o provimento final almejado (perda do cargo) somente se dará com o trânsito em julgado de uma sentença condenatória, proferida numa ação de improbidade administrativa. O agente ficará afastado de seu cargo, tão somente para garantir o desempenho eficaz das funções estatais soberanas, mais especificamente dos princípios constitucionais que governam as funções administrativa e jurisdicional. Permanecendo, no entanto, no cargo para todos os outros efeitos, até sua ulterior deliberação.

Nem se diga que a medida atenta contra a vontade popular e o princípio democrático, pois, mesmo nas hipóteses de agentes políticos eleitos por sufrágio universal, a legitimidade do mandatário é conformada pela vontade da Constituição Federal. O que significa dizer que a manutenção dessa legitimação popular impõe ao representante do povo o obsequioso cumprimento de seus deveres constitucionais e legais, dentre eles os de respeito à moralidade e à probidade administrativa.

Desta forma, o que se busca na presente demanda é demonstrar que o atual Prefeito Municipal de Belford Roxo, Wagner dos Santos Carneiro, por todos os atos de improbidade que praticou, não tem quaisquer condições de continuar à frente da gestão Municipal.

Concluimos, pois, estarem presentes os pressupostos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, necessários para a concessão da liminar então pleiteada, de **afastamento de Wagner dos Santos Carneiro do cargo de Prefeito Municipal de Belford Roxo e de proibição cautelar da sua nomeação para outros cargos comissionados municipais** e de sua presença em órgãos públicos municipais a qualquer título.

3 – DOS PEDIDOS PRINCIPAIS:

3.1) O recebimento, a autuação e a distribuição da presente ação civil pública por atos de improbidade administrativa a um dos juízos com competência para a matéria fazendária de Belford Roxo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

- 3.2) Sejam intimados os réus, para cumprirem as determinações provenientes das decisões liminares que se espera que sejam proferidas;
- 3.3) Seja expedida notificação ao primeiro réu, para se manifestar preliminarmente sobre tudo que foi até então aduzido, nos moldes do preconizado pelo § 7º do art. 17 da Lei n.º 8.429/92;
- 3.4) Seja expedida outra intimação ao Município de Belford Roxo, nos termos do artigo 17, §3º da Lei 8429/92;
- 3.5) Seja recebida a inicial, e proferidas as citações dos réus para, querendo, contestarem a presente ação, que deverá, a partir daí, seguir o rito ordinário, no prazo legal e sob pena de revelia;
- 3.6) Sejam confirmadas todas as tutelas de urgência proferidas em face do segundo réu;
- 3.7) Seja o segundo réu também condenado a:
- 3.7.1) Desconstituir seus Decretos e encaminhar à Câmara Legislativa de Belford Roxo, projeto de iniciativa de lei que desconstitua as leis municipais que instituíram (tanto os decretos, quanto as leis) Estado de Calamidade Financeira no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta de Belford Roxo;
- 3.7.2) Abster-se de editar futuros atos (Decretos ou Leis Municipais) instituidores de Estado de Calamidade Financeira, antes comprovadamente obedecer todos os pedidos demandados nessa ação e de cumprir com todas as exigências especificamente determinadas pelos órgãos de controle externo e interno;
- 3.7.3) Adequar, manter e prever futuramente as suas estimativas de receitas orçamentárias de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com as regras técnicas vigentes;
- 3.7.4) Publicar em seu portal de transparência e fornecer todos os dados relativos à existência de despesas inscritas em restos à pagar, ao Ministério Público, todos os anos e sempre que for requisitado e a quem vier a exercer o controle interno e externo de seus orçamento e finanças públicas futuramente;
- 3.7.5) Promover o contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) de despesas não essenciais, assim entendidas aquelas que não estão atreladas às funções que o constituinte determinou ao ente público municipal, sempre que necessário em função do não cumprimento das Metas Fiscais, a ser realizado por atos dos chefes dos respectivos poderes, tão logo detectado o déficit em seus relatórios bimestrais de execução orçamentária;
- 3.7.5) Regular internamente uma ordem prioritária de pagamento de todas as suas despesas, sempre respeitando a cronologia dos atos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária - GAESF

pagamento das mesmas, de forma a que o pagamento dos Restos a Pagar Processados (liquidados) tenha sempre prioridade sobre o das despesas do exercício vigente, salvo se essa se referir a funções ou grupos de despesas essenciais e aqueles, não.

3.8) Seja o primeiro réu condenado nas sanções descritas no art. 12, II e III da Lei 8.429/92. Deixando, nesse momento, de quantificarmos o dano ao erário de seus atos de improbidade, eis que inestimável nesse tenro momento processual;

3.9) Seja o primeiro réu condenado no pagamento de **DANOS MORAIS COLETIVOS aos municípios de Belford Roxo**, os quais deverão ser arbitrados pelo douto juízo e destinados, futuramente, ao próprio tesouro municipal, como medida de compensação aos graves prejuízos provocados por sua trágica gestão orçamentária e financeira;

3.10) Sejam também ambos os réus condenados aos ônus da sucumbência, que deverão ser revertidos para o Fundo Especial do Ministério Público, criado pela Lei Estadual nº 2.819, de 07.11.97, e regulamentado pela Resolução GPGJ nº 801, de 19.03.98.

Ademais, protestamos por todos os meios de prova que se fizerem necessários no decorrer do processo, notadamente prova testemunhal, documental e pericial.

Atribui-se à causa o valor de R\$185.243.713,10 (cento e oitenta e cinco milhões, duzentos e quarenta e três mil, setecentos e treze reais e dez centavos), que corresponde ao saldo, atualizado até novembro de 2018, de inscrições em Restos a Pagar (processados e não processados) municipal.

Belford Roxo, 07 de dezembro de 2018.

VINICIUS LEAL CAVALLEIRO

PROMOTOR DE JUSTIÇA

COORDENADOR DO GAESF/MPRJ

KARINE SUSAN DE CUESTA

PROMOTOR DE JUSTIÇA

SUBCOORDENADORA DO GAESF/MPRJ

EDUARDO RODRIGUES CAMPOS

PROMOTOR DE JUSTIÇA

SUBCOORDENADOR DO GAESF/MPRJ