



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.007.498
Natureza: Representação
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio

ADITAMENTO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, por meio de sua signatária, vem, respeitosamente, perante V. Exa., com fundamento nos artigos 32, I, e 70, §1º, II, da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais c/c o art. 310 da Resolução nº 12, de 2008 – Regimento Interno deste Tribunal de Contas, apresentar **ADITAMENTO DE REPRESENTAÇÃO**, em face do Sr. **FABIANO COSTA SOARES**, **atual** Prefeito Municipal de Montezuma, pelas razões de fato e de direito que a seguir passa a expor.

I. DOS FATOS

1. Este *Parquet* interpôs a presente Representação em face do Sr. **IVO ALVES PEREIRA**, ex-Prefeito Municipal de Montezuma, e também da Sra. **ANA KAROLINA NOGUEIRA VIEIRA**, do Sr. **REINALDO ALVES SANTANA** e da Sra. **SIMONY GOMES ALVES**, médicos contratados pelo Município de Montezuma, na qual, em síntese, apontamos irregularidades relativas às contratações temporárias no período de 2013 a 2016, bem como ao pagamento indevido de remunerações acima do teto constitucional aos agentes públicos contratados, fatos que violaram o art. 37, incisos IX e XI, da Constituição da República (fl. 01 a 26).

2. Após recebimento, autuação e distribuição da Representação (fl. 29 e 32), a Unidade Técnica – 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – acresceu a presente Representação a irregularidade referente ao pagamento aos servidores contratados de diversas **gratificações sem amparo legal**, no montante de **R\$355.948,74**, segundo estudo técnico às fl. 112 a 121 e documentos às fl. 34 a 111.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

3. Intimado (fl. 123 a 125), o atual Prefeito Municipal de Montezuma, **Sr. Fabiano Costa Soares**, informou que “*não há servidor auferindo rendimentos acima dos valores recebidos pelo Prefeito Municipal de Montezuma/MG. Não obstante, foram contratadas empresas para prestação de serviços médicos*” (Ofício nº 220/2017, fl. 129 e documentos às fl. 130 a 142).
4. Em seguida, V. Exa., na decisão de fl. 144 e 144 v., indeferiu o pedido liminar de suspensão do pagamento de toda e qualquer espécie de parcela remuneratória que exceda ao subsídio do Prefeito Municipal feito na exordial desta Representação.
5. Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para intimação deste *Parquet* do inteiro teor da referida decisão, nos termos determinado pelo art. 167-A, § 4º, da Resolução nº 12, de 2008.
6. Neste ato de ADITAMENTO DE REPRESENTAÇÃO, manifestamos expressamente a nossa ciência dessa decisão, e informamos que dela não recorreremos, pois a consideramos correta, ante os seus fundamentos e os documentos apresentados pelo atual Gestor.
7. Não obstante, a informação trazida pelo Prefeito Municipal de Montezuma, Sr. Fabiano Costa Soares, de que o **Município de Montezuma contratou empresas para prestação de serviços médicos**, trouxe-nos o dever institucional de averiguar tais procedimentos.
8. Nesse sentido, após pesquisa no Sistema Informatizado de Contas do Município – **SICOM**, este *Parquet* constatou fatos que constituem graves irregularidades, as quais, inclusive, podem vir a repercutir no âmbito das prestações de contas do Poder Executivo municipal.
9. Diante disso, **ADITAMOS A PRESENTE REPRESENTAÇÃO**.
10. Ademais, entendemos que **o atual Gestor deva ser alertado e advertido sobre tais irregularidades**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II. DO DIREITO

II.1 – Terceirização da prestação de serviços médicos e Despesa de Pessoal

11. Cumpre analisar a juridicidade da terceirização da prestação de serviços médicos, bem como sua repercussão nas despesas de pessoal do Município.

12. A regra geral para o acesso aos cargos e empregos da Administração Pública é a **aprovação prévia em concurso público**, o qual deve obedecer aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, conforme comando do art. 37, *caput* e inciso II, da Constituição da República:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham **os requisitos estabelecidos em lei**, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, **na forma prevista em lei**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (Grifo nosso.)

13. A não observância da referida norma gera a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável:

Art. 37. [...]

§ 2.º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

14. Em que pese tal comando constitucional, sabe-se que, atualmente, a Administração Pública tem utilizado o **instituto do credenciamento** como mecanismo de terceirizar a execução de serviços públicos a terceiros não integrantes de seus quadros, seja pessoa física (não admitida por concurso público) seja pessoa jurídica (não contratada por licitação).

15. De criação doutrinária, o credenciamento, que, em última análise, impõe a **contratação direta** do prestador, tem sido submetido às normas jurídicas impostas ao **procedimento administrativo de inexigibilidade de licitação** (art. 25, *caput*, da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Lei federal nº 8.666, de 1993), em razão do pressuposto, em tese, da inviabilidade de competição.

16. Sobre o sistema de credenciamento, o Exmo. Sr. Conselheiro José Ferraz, nos autos do Processo Administrativo nº 604.355, delineou suas principais características:

O credenciamento prévio de prestadores de serviços médicos a ser ofertado é um procedimento administrativo legal e se configura quando determinado serviço público necessita ser prestado por uma pluralidade de contratos simultâneos, sem exceção. No entanto, tal procedimento tem que ser precedido de abertura para todos os interessados, deixando clara a possibilidade de contratação irrestrita de todos os prestadores de serviços, pessoas físicas ou jurídicas, que preencham as condições exigidas. Note-se que no sistema de credenciamento, **a Administração deverá contratar todos os interessados que preencham os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório**, facultando ao usuário a escolha do prestador de serviço que lhe aprover (Grifo nosso).

17. Em resposta à **Consulta nº 747. 448¹**, a qual tem **caráter normativo** nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei Complementar estadual nº 102, de 2008 (Lei Orgânica do TCE-MG), esta Corte abordou matéria relativa à juridicidade do **instituto do credenciamento** e asseverou que a **terceirização da prestação de serviços médicos não pode** afrontar o princípio constitucional do concurso público. Vejamos:

Ementa:

1) A contratação, pelo Poder Público, de prestadores de serviço, pessoa física, mediante credenciamento, consubstancia terceirização de serviços públicos, concluindo-se, em consonância, que:

(i) as despesas decorrentes da **terceirização lícita** – concernentes à transferência da execução das **atividades-meio** que não possuam cargos ou empregos com atribuições correspondentes nos quadros da Administração ou, havendo cargos ou empregos com correspondência, esses estejam extintos total ou parcialmente – devem ser registradas **no grupo de natureza de despesas “outras despesas correntes”**, nos moldes estabelecidos pela portaria interministerial STN/SOF n. 163/01, **não sendo** computadas como despesa de pessoal do ente;

(ii) em se tratando de **terceirização ilícita**, concernente à **execução indireta** das **atividades finalísticas** ou das funções anclares que possuam correspondência nos quadros de pessoal do Poder Público, os gastos serão registrados como **“Outras Despesas de Pessoal”** e **considerados para fins de apuração do limite de gastos com pessoal**, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Registra-se que, sendo identificada, pelo

¹ Consulta nº 747.448. Relatora Conselheira Adriene Andrade. Data das sessões do Pleno: 28/03/2012 e 17/10/2012. Consulta publicada em 03/04/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

gestor, terceirização ilícita na Administração, deve ele, com a premência que o caso requer, **regularizar a situação**, sob pena de sofrer as sanções previstas no ordenamento jurídico;

(iii) em se tratando de terceirização de atividade-fim, **realizada em razão da ocorrência de circunstâncias extraordinárias e transitórias** em que o volume do serviço não possa ser absorvido pelo pessoal do quadro permanente, embora admitida a execução indireta em atenção ao princípio da continuidade do serviço público, **os dispêndios deverão ser considerados para fins de apuração do limite de gastos com pessoal e escriturados no elemento de despesa "Outras Despesas de Pessoal", nos termos do art. 18, § 1º**, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalta-se que a terceirização, na **hipótese excepcionalíssima** retrocitada, somente poderá **perdurar** enquanto subsistir a **situação emergencial** que compeliu a Administração a executar indiretamente os serviços.

2) Ressalta-se que o **instituto jurídico do credenciamento** configura solução para um problema imediato, **não podendo se prolongar indefinidamente no tempo**, devendo ser usado com cautela, de modo que a **terceirização** de serviço, decorrente de sua utilização, **não afronte** o princípio constitucional do concurso público.

3) Alerta-se o consulente de que, ao optar pelo sistema de credenciamento, deve fazê-lo em estrita observância às normas jurídicas, uma vez que, firmado ajuste, **com escopo de obter prestação de serviço mediante execução indireta**, em desconformidade com os preceitos constitucionais e legais, poderá incorrer em **prática passível de responsabilização**, nos termos do § 2º do art. 37 da Constituição da República.

18. Essa Consulta evidenciou, às claras, os pressupostos indispensáveis para o reconhecimento da juridicidade da utilização do instituto da terceirização pelos entes públicos, os quais, síntese, **destacamos**:

a) as atividades estatais **típicas, próprias, contínuas, finalísticas** devem ser exercidas por servidores públicos integrantes do quadro permanente de pessoal, em homenagem ao princípio constitucional do **concurso público** previsto no art. 37, II;

b) somente **circunstâncias excepcionais, extraordinárias, urgentes**, as quais podem comprometer a efetividade do princípio da continuidade do serviço público, autorizam o credenciamento e a terceirização de atividades estatais típicas, finalísticas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- c) a terceirização de atividade fim é medida **temporária, transitória, circunstancial** e jamais poderá se perdurar no tempo a ponto de se preterir a realização do concurso público;
- d) as despesas relativas à **execução indireta** do serviço público serão contabilizadas como “**Outras Despesas de Pessoal**” e serão consideradas no **cômputo do limite de gastos com pessoal**, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF;
- e) a utilização do instituto da terceirização (credenciamento) sem a observância desses requisitos sujeitará o administrador às severas sanções estatuídas na **Lei de Improbidade Administrativa** (Lei federal nº 8.429, de 1992).

19. Em sintonia com o entendimento desta Corte, embora mencionado no contexto das licitações públicas, convém registrar o alerta feito pelo doutrinador **Joel de Menezes Nieburhr²** no sentido de que o instituto do credenciamento, uma vez exceção, há de ser interpretado restritivamente:

O credenciamento vem sendo utilizado com grande freqüência, destacando a contratação de laboratórios médicos, serviços de saúde em geral, serviços bancários, serviços de inspeção em automóveis etc. Nada obstante esse extenso rol, é relevante destacar que **o credenciamento só tem lugar nas hipóteses em que verdadeiramente não houver relação de exclusão. Ocorre que, para tanto, é imperativo observar certos parâmetros, evitando que a possibilidade de credenciamento seja deturpada e utilizada indevidamente como escusa da Administrativa Pública para se ver livre dos rigores do procedimento de licitação pública e para direcionar os benefícios resultantes de contratos administrativos.**

Em tributo à parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, não se deve esquecer que **a obrigatoriedade de licitação pública é a regra e que a contratação direta, quer por dispensa, quer por inexigibilidade, é a exceção, que demanda ser interpretada excepcionalmente, isto é, de modo restrito.** Não é correto conceber a contratação direta de modo tão amplo a ponto de transformá-la em regra, à esquerda da Constituição Federal. Como o credenciamento traduz situação de inexigibilidade, ele deve ser tomado como excepcional, interpretado restritivamente, destinado apenas aos casos em que efetivamente for inviável a competição. **Importa repelir,**

² NIEBURHR, Joel de Menezes. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública”, Ed. Dialética, p. 212 e 213. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-credenciamento-no-ambito-da-administracao-publica-federal,45419.html>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

com ênfase, tentativas artificiosas de hipóteses de credenciamento para situações que, por natureza, admitem a disputa, em que a competição é viável.

20. É imperioso destacar que, recentemente, esta Corte de Contas, na **Consulta nº 898.330³** publicada no dia **08/03/2017**, reiterou o entendimento restritivo e excepcional - anteriormente adotado na Consulta nº 747.448 - acerca da terceirização, via credenciamento, de serviços médicos pelos Municípios.

21. Além disso, a **Consulta nº 898.330** assentou novo entendimento desta Corte no sentido de que os custos com o pagamento de pessoa jurídica, referente à prestação de serviços médicos, **devem ser computados como gasto com pessoal, independentemente** de existir, na estrutura administrativa do Município, agente público com **atribuições similares**. Vejamos:

1. A despesa com o pagamento de pessoa jurídica, referente a serviços médicos plantonistas especializados, deve ser computada como gasto com pessoal, classificada como “**outras despesas de pessoal**”, **independentemente** de existir agente público com atribuições similares na estrutura administrativa do Município, **ou** de a receita provir das transferências obrigatórias do SUS **ou** de recursos próprios municipais constitucionalmente vinculados às ações e serviços públicos em saúde.

2. Nos termos do art. 216 do Regimento Interno, revogam-se as Consultas n. 808.104, 838.571, 832.420, 700.774 e 838.645, **devendo, outrossim, ser encaminhada cópia da Consulta n. 747.448 ao Consulente.**

3. Aprovado o voto do Conselheiro Relator, vencido, em parte, o Conselheiro Presidente Sebastião Helvecio quanto aos pagamentos a pessoas jurídicas por serviços médicos especializados; e vencidos, em parte, os Conselheiros Mauri Torres, José Alves Viana e Gilberto Diniz, quanto à edição de ato normativo. (Grifo nosso.)

22. Assim, **independentemente** de existir, no Plano de Cargos e Salários do Município, **cargo público efetivo que encerre atribuições correspondentes ou razoavelmente similares** às desempenhadas pelos profissionais das empresas terceirizadas, os pagamentos correspondentes devem ser levados à conta “**Outras Despesas de Pessoal**” e incluídos no **cômputo do limite de gastos com pessoal**, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF, que assim preceitua:

³ Consulta nº 898.330. Relator Conselheiro Cláudio Terrão. Data das sessões do Pleno: 13/11/2013, 08/04/2015 e 14/09/2016. Consulta publicada em 08/03/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal**: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º **Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal"**. (Grifo nosso)

23. Vale dizer que o Emxo. Sr. Conselheiro Gilberto Diniz, ao proferir o seu voto na **Consulta nº 808.104⁴**, publicada em **17/10/2012**, embora vencido à época, já havia manifestado síntese lapidar sobre a matéria:

Assim sendo, acrescento à conclusão do Relator que, **mesmo não havendo cargos ou empregos correlatos**, os serviços de médicos plantonistas não poderão ser prestados por meio de pessoa interposta, isto é, **pela via da terceirização, considerando a natureza do serviço que encerra atividade-fim da Administração Pública**. E, caso o seja, as despesas decorrentes do respectivo contrato **deverão ser consideradas para efeito da apuração da despesa total com pessoal**. (Grifo nosso.)

24. No caso, a documentação juntada aos autos determinou **o afastamento da presunção da juridicidade da terceirização da prestação de serviços médicos pelo Município de Montezuma**.

25. Portanto, a **juridicidade da terceirização da prestação de serviços médicos há de ser aferida à luz de todos os critérios explicitados nas Consultas nºs 747. 448 e 898.330**, os quais, indubitavelmente, protegem o princípio constitucional do concurso público, bem como determinam que os custos referentes à eventual terceirização de serviço público devem ser registrados contabilmente como "Outras Despesas de Pessoal" e incluídos no cômputo do limite de gastos com pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF.

26.

⁴ Consulta nº 808.104. Relator Sebastião Helvecio. Data das sessões do Pleno: 16/12/2009 e 05/09/2012. Consulta publicada em 17/10/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II.2 – A repercussão da classificação da despesa pública na Despesa de Pessoal

27. Instar averiguar qual a classificação orçamentária correta para que a despesa pública com serviços médicos terceirizados seja adequadamente computada como Despesa de Pessoal.

28. Analisemos a matéria tendo como ponto de partida as despesas realizadas pela Prefeitura Municipal Montezuma.

29. Diante da informação trazida aos autos pelo atual Prefeito Municipal de Montezuma, **Sr. Fabiano Costa Soares**, de que, em sua gestão, “**foram contratadas empresas para prestação de serviços médicos**” (Ofício nº 220/2017, fl. 129), este *Parquet*, após pesquisa no **SICOM**, constatou que a Prefeitura Municipal de Montezuma contratou, no exercício de 2017, as seguintes empresas para a prestação de serviços médicos:

- **Clínica Médica Freitas LTDA**: contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços médicos, no valor de **R\$276.900,00**, nas especialidades de clínico geral, ginecologista, pediatria, ortopedista e cardiologista para atendimento aos pacientes e usuários do SUS;
- **Cardionorte Serviços Médicos LTDA - ME**: contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços médicos, no valor de **R\$60.000,00**, nas especialidades de clínico geral, ginecologista, pediatria, ortopedista e cardiologista para atendimento aos pacientes e usuários do SUS;
- **Centro Cardiológico de Salinas LTDA - EPP**: contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços médicos, no valor de **R\$72.000,00**, nas especialidades de clínico geral, ginecologista, pediatria, ortopedista e cardiologista para atendimento aos pacientes e usuários do SUS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

30. De acordo com as informações constantes no **SICOM**, verificamos que, até agosto de 2017, somente a empresa **Clínica Médica Freitas LTDA** havia recebido pagamentos pelos serviços prestados, conforme tabela abaixo:

Nota de Empenho	Classificação da despesa orçamentária por natureza (elemento)	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
1351	3.3.90. <u>39</u> .36	R\$ 33.000,00	R\$ 23.100,00	R\$ 23.100,00
1352	3.3.90. <u>39</u> .36	R\$ 31.500,00	R\$ 31.500,00	R\$ 31.500,00
2422	3.3.90. <u>39</u> .36	R\$ 11.000,00	R\$ 11.000,00	0,00
2836	3.3.90. <u>39</u> .36	R\$ 103.500,00	R\$ 11.500,00	R\$ 11.500,00
2837	3.3.90. <u>39</u> .36	R\$ 97.900,00	R\$ 11.000,00	R\$ 11.000,00
TOTAL		R\$ 276.900,00	R\$ 88.100,00	R\$ 77.100,00

31. Restou evidente que a Prefeitura Municipal de Montezuma, ao realizar a classificação dessas despesas orçamentárias por natureza, classificou-as no grupo das “**Outras Despesas Correntes**” (3.3) e não no grupo “**Pessoal e Encargos Sociais**” (3.1). Além disso, não as incluiu na conta “**Outras Despesas de Pessoal**” (elemento da despesa 34), mas na conta “**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**” (elemento da despesa 39).

32. Tais fatos impedem que tais despesas sejam consideradas no cômputo do limite de **gastos com pessoal**, conforme determinado pelo art. 18, § 1º, da LRF.

33. Explico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

34. Com o objetivo de consolidar as contas públicas, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) elaborou o **Manual de Contabilidade Aplicada Ao Setor Público**⁵, cuja 6ª edição foi instituída pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 10/12/2014 e pela Portaria STN nº 700, de 10/12/2014, o qual estabelece a **classificação das despesas públicas**, inclusive daquelas que se destinam, de alguma forma, à terceirização de serviços na Administração Pública.

35. No item 4.2.4 do **Manual de Contabilidade Aplicada Ao Setor Público**, a classificação da despesa orçamentária, segundo a sua natureza, compõe-se de:

- a. **Categoria Econômica**
- b. **Grupo de Natureza da Despesa**
- c. **Elemento de Despesa**

36. Mencionemos, sucintamente, tais etapas de classificação.

37. Primeiro, a despesa é classificada em duas **Categorias Econômicas** com os seguintes códigos:

- Categoria Econômica:**
- 3** Despesas Correntes
- 4** Despesas de Capital

38. Depois, inicia-se a classificação à luz do critério do **Grupo de Natureza da Despesa**, o qual representa um agregador de elementos de despesa cujas características são as mesmas quanto ao objeto do gasto. Compõem-se de **seis grupos**, a saber:

- Grupo de Natureza da Despesa**
- 1** Pessoal e Encargos Sociais
- 2** Juros e Encargos da Dívida
- 3** Outras Despesas Correntes
- 4** Investimentos
- 5** Inversões Financeiras
- 6** Amortização da Dívida

⁵Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

39. Já o **Elemento da Despesa** tem a finalidade de identificar, de maneira mais detalhada, qual foi o gasto feito pelo ente público. É, em última análise, o objeto específico da despesa. A relação dos Elementos da Despesa contidas no Manual de Contabilidade Aplicada Ao Setor Público é **exemplificativa**, razão pela qual destacamos apenas aquelas afetas à matéria ora analisada:

Elemento da Despesa

- 04 Contratação por Tempo Determinado
- 11 Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil
- 13 Obrigações Patronais
- 34 Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
- 35 Serviços de Consultoria
- 36 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física
- 39 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

40. Convém, por último, destacar a descrição dos **Elementos 34 e 39** constantes no **Manual de Contabilidade Aplicada Ao Setor Público**, item 4.2.4.5:

ELEMENTO 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização:

Despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.

ELEMENTO 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica:

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; software; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações não tributárias.

41. Diante disso, a despesa pública, seja ela qual for, **somente** será incluída no cômputo do limite dos gastos com pessoal se estiver contabilmente registrada e orçamentariamente classificada na **Categoria Econômica 3** (3 Despesas Correntes) e no **Grupo de Natureza da Despesa 1** (Pessoal e Encargos Sociais).

42. Logo, para fins do cômputo do índice de gasto com pessoal, a despesa pública sempre **iniciará** com o **registro contábil 3.1**. Depois, registra-se o **Elemento da Despesa**, que, repita-se, dependerá do objeto específico da despesa.

43. Para ilustrar, este *Parquet* recorre à classificação da despesa orçamentária, segundo a sua natureza, utilizada pelo próprio **Município de Montezuma**, ao apresentar os dados relativos a **Despesas com Pessoal**, nos autos da **Prestação de Contas nº 987.210**, exercício de **2015**:

Anexo 6 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poder

3.1.90.04.00 – Contratação Por Tempo Determinado (Elemento 04)

3.1.90.11.00 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (Elemento 11)

3.1.90.13.00 – Obrigações Patronais (Elemento 13)

3.1.90.92.00 – Despesas de Exercícios Anteriores (Elemento 92)

44. Evidente está que despesas orçamentárias contabilmente registradas no grupo “**Outras Despesas Correntes**” (**3.3**) e, em seguida, no elemento “**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**” (**39**) não foram e nunca serão consideradas no cômputo do limite de **gastos com pessoal**, uma vez que essa classificação impede tal inclusão.

45. Contudo, cabe a este *Parquet*, em sintonia com o entendimento desta Corte (Consultas nº 747. 448 e nº 898.330), **advertir** ao Gestor de que a classificação orçamentária incorreta **não deve ser** utilizada como subterfúgio de escape ao cumprimento do índice de Despesa com Pessoal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

46. O registro contábil da despesa pública relacionada à **execução indireta, via terceirização, da prestação de serviços estatais típicos, contínuos e finalísticos**, independentemente de existir atribuições semelhantes nos quadros de pessoal do Município, **deve ocorrer** na **Categoria Econômica 3** (3 Despesas Correntes), **no Grupo de Natureza da Despesa 1** (Pessoal e Encargos Sociais) e no **Elemento 34** - "Outras Despesas de Pessoal".

47. A incorreta classificação orçamentária desse gasto público **camufla** o índice do gasto de pessoal do Município, **burla** o comando do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e **afronta** o princípio constitucional do concurso público.

48. Isso porque a despesa pública informada no SICOM afeta à empresa **Clínica Médica Freitas LTDA**, embora classificada pela Prefeitura Municipal de Montezuma na dotação **3.3.90.39.36** - "Outras Despesas Correntes" (**3.3**) e "Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica" (**39**) - refere-se, a rigor, à remuneração devida em razão da prestação de serviços médicos por agentes públicos terceirizados.

49. Advertimos ao Gestor que tais contratos, ainda que celebrados com Pessoas Jurídicas, devem ser contabilizados pelo ente público como "**Outras Despesas de Pessoal**" (**3.1.90.34**), nos termos do art. 18, § 1º, da LRF, **uma vez que os agentes públicos terceirizados exercem atribuições as quais deveriam ser exercidas por servidores públicos efetivos. Em última análise, há nítida substituição de pessoal, cuja despesa deve obrigatoriamente ser incluída para efeito de apuração da despesa total com pessoal.**

50. Pelo exposto, pugnamos pela **citação** do Sr. **FABIANO COSTA SOARES**, **atual** Prefeito Municipal de Montezuma, para que apresente a sua defesa, justificativas e esclarecimentos acerca dos fatos descritos neste **Aditamento de Representação**.

III. DO PEDIDO

51. Ante o exposto, este Ministério Público de Contas requer o recebimento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

do presente **ADITAMENTO DE REPRESENTAÇÃO** e seu regular processamento, nos termos regimentais e:

- a) pleiteia a citação do Sr. **FABIANO COSTA SOARES**, atual Prefeito Municipal de Montezuma, para apresentação de defesa e esclarecimentos que entender cabíveis quanto às irregularidades identificadas neste **ADITAMENTO DE REPRESENTAÇÃO** e nos estudos técnicos que se realizarem, inclusive com a demonstração da juridicidade da terceirização da prestação de serviços médicos pelo Município à luz de todos os critérios explicitados nas Consultas nºs 747.448 e 898.330, haja vista que os documentos juntados aos autos afastaram a presunção da sua juridicidade;
- b) reitera o pedido de citação do Sr. **IVO ALVES PEREIRA**, Prefeito Municipal de Montezuma à época, bem como dos médicos Sra. **ANA KAROLINA NOGUEIRA VIEIRA**, Sr. **REINALDO ALVES SANTANA** e Sra. **SIMONY GOMES ALVES**, para apresentação de defesa e esclarecimentos que entenderem cabíveis quanto às ilegalidades identificadas na **REPRESENTAÇÃO** e no estudo técnico já realizado;
- c) requer que, após apresentadas as defesas, a Unidade Técnica competente manifeste-se conclusivamente, na forma determinada pelo art. 307, § 1º, da Resolução nº 12, de 2008, deste Tribunal;
- d) reitera o pedido de aplicação das sanções legais previstas nos artigos 83 e 94 da Lei Complementar nº 102, de 2008, quais sejam, multa e ressarcimento ao erário pelos prejuízos apurados;
- e) reitera o pedido de procedência da presente Representação.

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2017.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas