Processo n.: **1007498**
Natureza: **Representação**
Órgão: **Prefeitura Municipal de Montezuma**
Exercícios **2013 a 2016**
Representante: **Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais**
Representados: **Ivo Alves Pereira – Prefeito Municipal. - Adm. 2013/2016**

I - Da Representação

Por meio da Portaria nº 06/2016/GABSM, anexo 01, fl. 01, o Ministério Público de Contas, por meio de sua signatária, Procuradora Senhora Sara Meimberg, instaurou Procedimento Preparatório para apurar elementos a fim de identificar supostas irregularidades relativas à admissão de servidores e agentes públicos pelo Poder Executivo do Município de Montezuma (gestão 2013 a 2016), bem como apurar os respectivos responsáveis.

Para fins de instrução do referido Procedimento Preparatório, o Prefeito do Município de Montezuma foi oficiado para apresentar os documentos e informações conforme relação constante do Oficio de fl. 53 e 54 da douta do Órgão Ministerial.

Em atendimento ao referido Ofício o chefe do Executivo Municipal, Senhor Ivo Alves Pereira, encaminhou àquele órgão cópias dos documentos, da forma do apresentado no Anexo I, fl. 111.

Em seguida, considerando a necessidade de complementação da Instrução dos referidos procedimentos e de confirmação da fidedignidade dos dados enviados pelos Gestores, os autos foram encaminhados à Diretora do Centro de Integração da fiscalização e de Gestão de informações Estratégicas – SURICATO, para que fosse elaborado **Relatório de Inteligência** sobre o assunto com os dados, informações e achados que o SURICATO possa encontrar para a apuração da verdade dos fatos.

Registre-se que não foi encontrado nos autos a manifestação daquela Diretoria.

Ato contínuo, por meio de oficio protocolizado nesta Casa em 17/02/2017, sob o n.0016628-2, fl. 01, o Ministério Público de Contas, por meio de sua signatária, Procuradora Senhora Sara Meimberg, representou junto a este Tribunal contra o Prefeito

Municipal de Montezuma, **Senhor Ivo Alves Pereira**, tendo em vista as ilegalidades praticadas durante a sua gestão (2013 a 2016), nos termos da manifestação do Ministério Público de Contas, fl. 01 a 26.

Após a manifestação da Coordenadoria de Protocolo e Triagem, o Exmo. Conselheiro Presidente, Senhor Cláudio Couto Terrão, recebeu os autos como Representação nos termos do Despacho de fl. 29.

Em sequência, o Exmo. Conselheiro Relator Senhor Sebastião Helvecio encaminhou os autos à esta Coordenadoria para manifestação acerca das ilegalidades identificadas e estudos técnicos a realizarem, nos termos do despacho de fl. 33.

De acordo com a Representação do Ministério Público de Contas, foram identificadas irregularidades no processo de contratações temporárias no Município de Montezuma, quais sejam forma:

1-Das contratações temporárias

1.1-Da adequação das contratações temporárias às hipóteses constitucionais

1.2-Da remuneração paga nos contratos temporários superiores à estabelecida em lei para os cargos efetivos correlatos

2-Do teto remuneratório

2.1- Da violação ao teto constitucional em relação a remuneração paga nos contratos temporários para prestação de serviços médicos

3. Da conclusão da Unidade Técnica

Naquela oportunidade, tendo como referência os documentos encaminhados a este Tribunal e os fundamentos legais insculpidos na aludida Representação do Ministério Público de Contas, foi recomendada a citação do então Chefe do Executivo, Senhor Ivo Alves Pereira, subscritor dos referidos instrumentos contratuais, na forma do disposto no caput do art. 307 da Resolução n. 12/2008, para que se manifestasse quanto às ocorrências assinaladas a seguir:

> Resolução n. 12/2008 – art. 307, *caput*:
> Art. 307. Havendo indício de irregularidade, o Relator determinará a citação do denunciado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, improrrogáveis, para defesa.

-Subitem 1.2. – Da remuneração paga aos servidores contratados , fl. 114 a 122 do exame inicial, foi constatado que no exercício de 2013 a 2016 os valores pagos a título de remuneração dos servidores contratados no exercício de 2013 a 2016, a cargo do Chefe do Executivo Municipal de Montezuma, Senhor Ivo Alves Pereira, perfizeram o montante de R$5.656.708,34 (cinco milhões seiscentos e cinquenta e seis reais setecentos e oito reais e trinta e quatro centavos), conforme discriminado no quadro de fl. 119, do relatório inicial.

-Foi apurado também que na composição da remuneração bruta percebida pelos aludidos servidores contratados, o pagamento de vantagens intituladas como "Gratificação de Apoio", "Gratificação de Decreto", Gratificação 100%" e "Quinquênio", sem amparo legal, o qual perfez o montante de R$355.948,74 (trezentos e cinquenta e cinco mil novecentos e quarenta e oito reais e setenta e quatro centavos), da forma do demonstrado no quadro de fl. 120, em contrariedade a regulação prevista no inciso X, do Art. 37 da Constituição da República – CR/1988 e fundamentos epigrafados na Representação do Ministério Público de Contas.

-Subitem 2. - Da violação ao teto constitucional em relação a remuneração paga nos contratos temporários para prestação de serviços médicos, fl. 122 a 128 do exame inicial, foi apurado que a existência de valores pagos servidores contratados para exercício da função de Médicos com remunerações mensais superiores ao valor do subsídio do Prefeito (R$12.000,00), durante os exercícios de 2014 a 2016, portanto superiores ao teto municipal, cujo montante perfez a quantia de R$480.460,00 (Quatrocentos e trinta e dois mil novecentos e cinquenta reais) em contrariedade ao art. 37, *caput*, inciso XI (inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003), da CR/1988, conforme quadro de fl. 128, deste relatório técnico, tendo sido confirmado os apontamentos da Procuradora do Ministério Público de Contas.

Foi ressaltado na conclusão da Unidade Técnica que a análise das matérias questionadas na representação do Parquet de Contas referentes ao **item 1, subitem 1.1, deste relatório técnico - Da adequação das contratações temporárias às hipóteses constitucionais,** é afeta às atribuições da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, cujos autos deverão ser a ela encaminhados para exame, se for este o entendimento do Exmo. Conselheiro relator.

Foi registrado naquele exame que as ocorrências apontadas são passíveis da aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102, de 17/01/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal), assim de determinação para ressarcimento ao erário, na forma do art. 86 desta mesma Lei.

> Lei Complementar Estadual n. 102/2008 - art. 83, I, 85, II e art. 86;
>
> Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:
> I - multa;
> Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:
> [...]
> II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.
> Art. 86. Apurada a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, independentemente do ressarcimento, poderá o Tribunal aplicar ao responsável multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano.

Após a manifestação da Unidade Técnica, no relatório de fl. 112/121, o Exmo. Conselheiro Relator, no sentido de que prospera o apontamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, quanto à existência de valores pagos a servidores contratados para o exercício da função médica com remunerações mensais superiores ao valor do subsídio do Prefeito, durante os exercícios de 2014 a 2016, considerando o requerimento do Parquet de suspensão liminar do pagamento de toda e qualquer espécie de parcela remuneratória que exceda ao subsídio do Prefeito Municipal de Montezuma, determinou que o atual Prefeito, Senhor Fabiano Soares Costa, no prazo de 05 (cinco) dias, tomasse ciência da presente Representação e informasse à esta Casa, se o

apontamento pertinente à violação do teto constitucional em relação aos contratos temporários com remuneração superior ao subsídio fixado para o Prefeito Municipal persiste no Órgão jurisdicionado, nos termos do despacho de fl. 123 a 123v.

Em atendimento a tal determinação, o Chefe do Executivo Municipal de Montezuma, encaminhou Ofício de n. 220/2017, fl. 129, acompanhado da documentação de fl. 130 a 142, informando que *"na presente administração não há servidor auferindo rendimentos acimo dos valores recebidos pelo Prefeito Municipal de Montezuma/Mg, conforme relatório resumido em anexo. Não obstante, foram contratadas empresas para prestação de serviços médicos"*

Diante das informações e documentos encaminhados pelo novo Gestor, o Exmo. Conselheiro Relator, fl. 144 e 144v, verificou que a ausência de elementos que caracterizem a urgência necessária para a determinação de suspensão liminar do pagamento de toda e qualquer espécie de parcela remuneratória que exceda o subsídio do Prefeito Municipal, haja vista que, conforme informado, não há servidor na atual administração percebendo remuneração acima do teto constitucional, tendo sido afastado, portanto, a hipótese do juízo cautelar, nos termos do despacho de fl. 144 e 144v.

Ato contínuo, o Exmo. Conselheiro Relator determinou dar ciência desta decisão ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental e, em seguida conforme sugerido pela Unidade Técnica no relatório de fl. 112/122, os autos deverão ser encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, para análise técnica complementar, nos termos do despacho de fl. 144 e 144v.

4. Da Manifestação do Ministério Público de Contas

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, este promoveu o aditamento da REPRESENTAÇÃO nos seguintes termos: *"...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*."

Acrescentou o Parquet naquela oportunidade que "*...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*. "

Pontuou a douta Procuradora que "*...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...*" e que, em virtude disso, aquele Órgão aditava a presente representação, e entendeu desta forma, que atual gestor devesse ser alertado e advertido sobre tais irregularidades.

No exame do Parquet de Contas, foram tecidas as seguintes considerações no que tange a terceirização das prestações de serviços médicos e Despesa de Pessoal, da forma como se segue.

Certificou a Procuradora daquela Casa que com relação a tais institutos, quanto a aplicabilidade do "Direito", que cabia analisar a juridicidade da terceirização da prestação de serviços médicos, bem como sua repercussão nas despesas de pessoal do Município.

Citou ainda à fl. 147 o art. 37, *caput* e inciso II, da Constituição da República para certificar que "*...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...*"

Neste sentido afirmou a Procuradora do Parquet que a não observância da referida norma gera a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável nos termos do art. 37, §2º da Constituição Federal.

Salientou ainda em seu parecer que "*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).* "

Neste sentido asseverou que "*...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 Lei federal nº 8.666, de 1993), em razão do pressuposto, em tese, da inviabilidade de competição*. "

Na mesma linha de raciocínio trouxe em seu Parecer, as consultas de n. 604.355 e 747.448 desta casa sobre as características principais e juridicidade da utilização do sistema de credenciamento conforme transcrito às fl. 147 e 148, tendo sido destacado e sintetizado, por oportuno, os pressupostos indispensáveis ao credenciamento para reconhecimento da juridicidade, quais sejam:

> 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;*
>
> *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).***

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

> "*O credenciamento vem sendo utilizado com grande frequência, 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, com ênfase, tentativas artificiosas de hipóteses de credenciamento para situações que, por natureza, admitem a disputa, em que a competição é viável*."

Destacou o Procurador daquele Órgão que, "*...recentemente, esta Corte de Contas,* ***na Consulta nº 898.330 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*."

A Procuradora do Parquet destacou em seu parecer que 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****...*", conforme transcrito a seguir:

3

> *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.)*

A procuradora do MP trouxe ao seu parecer os dizeres do o art. 18, § 1º, da LRF, fl. 148v para concluir que "*...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.*****"**

> *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)*

A Procuradora do Parquet citou a Consulta nº 808.104 do Exmo. Sr. Conselheiro Gilberto Diniz, que "*...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.)*"

Desta forma foi pontuado naquele Parecer que "*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***".

Assim concluiu a Procuradora, que "***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 sem registrados contabilmente como "Outras Despesas de Pessoal" e incluídos no cômputo do limite de gastos com pessoal...*"-

Quanto a repercussão da classificação da despesa pública na Despesa de Pessoal, foi certificado no parecer que cabia "*...averiguar qual a classificação orçamentária correta para que a despesa pública com serviços médicos terceirizados seja adequadamente computada como Despesa de Pessoal.* "

Foi registrado no Parecer pela Procuradora do MP que com base na 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), que 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.*"

De acordo com a apuração do MP no seu parecer, tendo por base as informações constantes no SICOM, foi verificado 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.**39**.36*	R$ 33.000,00	R$ 23.100,00	R$ 23.100,00
1352	*3.3.90.**39**.36*	R$ 31.500,00	R$ 31.500,00	R$ 31.500,00
2422	*3.3.90.**39**.36*	R$ 11.000,00	R$ 11.000,00	0,00
2836	*3.3.90.**39**.36*	R$ 103.500,00	R$ 11.500,00	R$ 11.500,00
2837	*3.3.90.**39**.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**

Desta feita foi concluído naquele Parecer que ficou "*...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) e ainda que tais fatos impediam que tais despesas fossem consideradas no cômputo do limite de gastos com pessoal, conforme determinado pelo art. 18, § 1º, da LRF."*

Explicou a douta Procuradora à fl. 151 daquele Parecer que "*...com o objetivo de consolidar as contas públicas, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) elaborou o **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, 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.*"

Registrou ainda que no item 4.2.4 do **Manual de Contabilidade Aplicada Ao Setor Público,** a classificação da despesa orçamentária, segundo a sua natureza, é composta de:

a. Categoria Econômica

b. Grupo de Natureza da Despesa

c. Elemento de Despesa

Certificou ainda a Procuradora que a despesa é classificada em duas **Categorias Econômicas** com os seguintes códigos, quais sejam:

Categoria Econômica:

3 Despesas Correntes

4 Despesas de Capital

Acrescentou ainda em seu Parecer que logo após, "*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"*

Registrou que "***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**"**

Destacou por último a descrição dos Elementos 34 e 39 constantes no Manual de Contabilidade Aplicada Ao Setor Público, item 4.2.4.5, quais sejam:

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

Enfatizou a Procuradora do MP, fl. 152, que "*...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).*"

Nesse sentido asseverou a Procuradora daquela Casa Ministerial que "*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.*"

. Certificou ainda que "*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)*"

Segundo a Procuradora do MP ficou evidenciado que "*as 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*".

Foi reiterado no Parecer da Procuradora que "*...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*."

Desta forma foi pontuado naquele parecer que "*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*** *(Pessoal e Encargos Sociais)* ***e no Elemento 34*** *- "Outras Despesas de Pessoal*".

Certificou a douta Procuradora que "*...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*."

Justificou a Procuradora no seu parecer que isto ocorria por causa de que "*...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.*"

Ao final do Parecer do Ministério Público de contas foi advertido o Gestor para 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****."*

Por fim a Procuradora daquela Casa Ministerial, pugnou 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**, bem como reiterou o pedido de citação do Sr. **IVO ALVES PEREIRA**, Prefeito Municipal de Montezuma à época, assim 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.

Foi reiterado também o pedido de aplicação das sanções legais previstas nos moldes dos artigos 83 e 94 da Lei Complementar nº 102, de 2008, quais sejam, multa e ressarcimento ao erário pelos prejuízos apurados;

4. Do exame da Manifestação do Ministério Público de Contas

Acordes com a manifestação preliminar epigrafada pela Douta Procuradora do Parquet de Contas, esta Unidade Técnica se manifesta pelo acolhimento dos fundamentos, argumentos e fatos apurados e relatados no parecer do Órgão Ministerial ali devidamente consubstanciados quanto a terceirização de prestação de serviços médicos e Despesas de pessoal.

Diante de tais fundamentos esta Unidade Técnica procedeu à nova consulta ao Sistema Informatizado de Contas do Município –SICOM/2017/2018, dos mesmos relatórios trazidos pelo Parquet à época, atualizados até a data deste relatório, conforme docs. de fl. 168 a 174.

Assim sendo, foi elaborado quadro comparativo dos valores apresentados pelo Parquet à época e os valores atualizados até presente deste relatório referente aos serviços médicos prestados pela empresa Clínica Médica Freitas Ltda., conforme a seguir:

Nota de Empenho	*Classificação da despesa orçamentária por natureza (elemento)*	Vr. (R$) Empenhado (parecer do MP de 23/11/2017, fl. 150v)	Vr. (R$) Anulado do Empenho	Vr. (R$) Empenhado atualizado até a data deste relatório	Vr. (R$) Liquidado (parecer do MP- 23/11/2017, fl. 150v)	Vr. (R$) Liquidado (atualizado até a data deste relatório	Vr. (R$) Pago (Parecer do MP, fl. 150v	Vr. (R$) Pago (atualizado até a data deste relatório
1351	*3.3.90.**39**.36*	33.000,00	**9.900,00**	**23.100,00**	23.100,00	23.100,00	23.100,00	23.100,00
1352	*3.3.90.**39**.36*	31.500,00	-	31.500,00	31.500,00	31.500,00	31.500,00	31.500,00
2422	*3.3.90.**39**.36*	11.000,00	-	11.000,00	11.000,00	11.000,00	0,00	**11.000,00**
2836	*3.3.90.**39**.36*	103.500,00	**31.860,00**	**71.640,00**	11.500,00	**71.640,00**	11.500,00	**59.480,00**
2837	*3.3.90.**39**.36*	97.900,00	**50.992,50**	**46.907,50**	11.000,00	**46.907,50**	11.000,00	**42.047,50**
TOTAL		**276.900,00**		**184.147,50**	**88.100,00**	**184.147,50**	**77.100,00**	**167.127,50**

Da análise do referido quadro foi verificado que com relação aos empenhos 1351, 2836 e 2837 houve anulação de empenhos, de R$9.000,00, R$31.860,00 e R$50.992,50, respectivamente o que consequente provocou divergência entre os valores apresentados na peça do Parquet de contas conforme demonstrado no aludido quadro.

Observa-se também que houve alteração nos valores pagos pela empresa Clínica Médica Ltda, uma vez que o total pago na época da elaboração do parecer do Ministério Público de Contas perfazia um total de R$71.100,00 ao passo que com a atualização constante do SICOM, este valor perfaz um monte de R$167.127,50 (cento e sessenta mil cento e vinte e sete reais e cinquenta centavos), conforme detalhado no quadro proposto por esta Unidade Técnica.

Relativamente as demais empresas prestadoras de serviços médicos mencionado no parecer do Parquet, quais sejam: Cardionorte Serviços Médicos Ltda. - Me e Centro Cardionológico de Salinas Ltda. –EPP, até a data do presente relatório não consta registro no SICOM/2017 e 2018, docs. de fl. 170 e 171, 173 e 174.

De maneira semelhante relativamente a Clínica Médica Ltda., não consta registro de empenhos/liquidação/pagamentos SICOM referentes as remessas anuais do exercício de 2018, doc. de fl. 172.

Registre de acordo com quadro extraído do SICOM/2017, fl. 169, restava ainda um saldo a pagar no montante de R$17.020,00 (dezessete mil e vinte reais) em favor da referida empresa.

De outra forma em Consulta ao Sistema Informatizado de Contas Municipais – SICOM, verificou-se que as Despesas de Pessoal do Município no exercício de 2017, totalizaram o montante de R$9.406.283,88 (nove milhões quatrocentos e seis mil duzentos e oitenta e três reais e oitenta e oito centavos), sendo que o percentual aplicado em relação a receita corrente líquida (R$15.333.864,08) auferida pelo município naquele exercício foi de 61,34%, (sessenta e um vírgula trinta e quatro por cento), fl. 175, ultrapassando, portanto, o limite máximo permitido de 60% previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal em contrariedade ao inciso III do art. 19 c/c art. 169 da Constituição Federal.

> Constituição Federal/1998, art. 169
>
> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
>
> Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, art. 19, III
>
> Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
>
> [...]
>
> III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Cabe observar que mesmo sem considerar as despesas realizadas com prestação de serviços médicos que foram classificadas no grupo 3.3-Despesas Correntes (outros serviços de terceiros - pessoa jurídica - elemento 39), e não no grupo "3.1-Pessoal e Encargos Sociais (outras despesas de pessoal - elemento 34), o munícipio já havia ultrapassado o percentual limite para aplicação em 1,34%, e caso as despesas com prestação de serviços médicos tivessem sido computadas no elemento 34, consequentemente excederia ainda mais o percentual limite de aplicação no gasto com pessoal, razão pela qual os argumentos da Procuradora do Ministério Público quanto a repercussão das despesas com a prestação de serviços médicos nas prestações de contas do poder público municipal merecem prosperar.

Cabe reiterar, por oportuno, que de acordo com o Despacho do Exmo. Conselheiro Relator, fl. 168, os autos deverão ser encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão para análise complementar, nos termos do referido despacho.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 02 de abril de 2019.

Sebastião Dias da Costa

Analista de Controle Externo
TC 1730-0