



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 1.340/2021
Autos n.: 1.007.562
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Município de Conceição do Rio Verde
Entrada no MPC: 04/11/2021

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia encaminhada pela Sra. Emiliana Soares Ponzo de Castro Félix em que são noticiadas supostas irregularidades praticadas pelo Sr. prefeito Pedro Paulo na gestão do município de Conceição do Rio Verde: 1) calçamento de ruas com finalidade eleitoral; 2) antecipação da receita do imposto predial e territorial urbano; 3) gastos com combustível no valor R\$25.256,14; 4) gasto excessivo com a realização de carnaval; 5) irregularidade nos pagamentos de restos a pagar; 6) celebração de contrato pelo período de doze meses; 7) despesas com diárias; 8) realização de promoção pessoal; 9) irregularidades no programa de inclusão e qualificação profissional; 10) pagamento indevido de diárias; 11) contratação indevida de pessoal (fls. 01/59 – peça 10 SGAP).

2. Recebida a denúncia (fls. 62 – peça 10 SGAP), em 06 de março de 2017, o conselheiro relator determinou a intimação do Sr. Pedro Paulo para que se manifestasse acerca dos itens denunciados, do presidente Câmara Municipal para que prestasse informações acerca da tramitação do Projeto de Lei n. 01/2017, bem como da controladora interna para que esclarecesse o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a legalidade das despesas realizadas na gestão interina e os resultados do primeiro bimestre de 2017 (peça 01 SGAP).

3. Regularmente intimados, o presidente da Câmara de Vereadores, Sr. Ricardo Alves Carneiro, manifestou-se às fls. 88/100, a controladora interna, Sra. Delisiane Aparecida Landim Junqueira, às fls. 105/163, e o prefeito Sr. Pedro Paulo, às fls. 164/322 (peça 11 SGAP).

4. Seguiu-se exame elaborado pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que concluiu pela necessidade de instrução dos autos (peça 03 SGAP).

5. O Ministério Público de Contas ratificou o exame técnico (peça 04 SGAP).

6. O conselheiro relator determinou a intimação do Sr. Pedro Paulo para que encaminhasse as prestações de contas com os devidos comprovantes legais dos gastos realizados com as despesas de viagens, nos termos estabelecidos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

na Lei Municipal nº 1.718/2015, referentes ao período de janeiro de 2017 a março de 2019 (peça 05 SGAP).

7. Regularmente intimado, o Sr. Pedro Paulo encaminhou documentação de fls. 360/719 (peças 11 a 13 SGAP).

8. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu no exame inicial pela irregularidade das prestações de contas das despesas de viagem do prefeito Pedro Paulo pagas mediante o regime de adiantamento nos exercícios de 2017 e 2018 (peça 07 SGAP):

III- CONCLUSÃO

Diante da análise da documentação trazida aos autos, tem-se que as despesas de viagem do Prefeito, Sr. Pedro Paulo, pagas mediante o regime de adiantamento, no valor de R\$21.700,00, no exercício de 2017 e R\$15.400,00, relativo a 2018, até setembro, foram processadas conforme exigência do art. 68 da Lei nº 4.320/64, com a realização de empenho prévio por estimativa. Entretanto, as respectivas prestações de contas não obedeceram aos artigos 2º e 3º da Lei Municipal nº 1718/2015, haja vista que não se fizeram acompanhar dos recibos e/ou documentos fiscais pertinentes.

Assim, entende-se que deve ser citado o Sr. Pedro Paulo, Prefeito Municipal de Conceição do Rio Verde, para que apresente defesa e documentos que entender pertinentes, acerca dos fatos apurados nesta análise técnica.

9. O Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar sem aditamentos (peça 08 SGAP).

10. Regularmente citado, o Sr. Pedro Paulo apresentou defesa (peça 16 - 17 SGAP).

11. A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu, no reexame, pela regularidade das despesas de viagem do prefeito Pedro Paulo pagas mediante o regime de adiantamento em 2017 e 2018 (peça 24 SGAP).

12. Após, vieram os autos para parecer.

13. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

14. No que concerne às irregularidades atinentes (a) ao calçamento de ruas com finalidade eleitoral, (b) à antecipação da receita do imposto predial e territorial urbano, (c) aos gastos com combustível no valor R\$25.256,14, (d) ao gasto excessivo com a realização de carnaval, (e) aos pagamentos de restos a pagar, (f) à celebração de contrato pelo período de doze meses, (g) à realização de promoção pessoal, (h) ao programa de inclusão e qualificação profissional, (i) à contratação indevida de pessoal, o Ministério Público de Contas corrobora o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

exame inicial (peça 03 SGAP) elaborado 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que concluiu pela improcedência dos itens denunciados.

15. Quanto aos recursos recebidos a título de diárias de viagem, o responsável argumenta que estavam em conformidade com a legislação municipal e aduz que:

Os valores recebidos pelo denunciado em virtude da realização de viagem a serviço têm caráter indenizatório, para compensá-lo por gastos realizados com hospedagem, alimentação e locomoção. Dessa forma, as diárias de viagem foram recebidas a título de indenização, o que levou à dispensa da prestação de contas, conforme autorizado pela Lei Municipal n. 1.718/2015.

16. A 3ª CFM concluiu, no reexame (peça 24 SGAP), pela improcedência da denúncia, uma vez que o pagamento de diárias ao prefeito Pedro Paulo observou a Lei 1.718/2015. Em síntese:

Com essas premissas, existe uma e somente uma condição, onde o setor de contabilidade, ressarcirá ao Prefeito Municipal, isto é, quando os valores recebidos pelo Prefeito Municipal forem inferiores aos gastos.

Se os valores recebidos pelo Prefeito Municipal forem iguais aos gastos, não existirá quantia a lhe reembolsar; doutra sorte, se os valores recebidos pelo Prefeito Municipal forem superiores aos gastos, ele fará o reembolso à Prefeitura Municipal.

Dessa forma, a Prefeitura, no art. 2º, se torna a responsável pelo ressarcimento ao Prefeito, quando o valor lhe destinado se mostrar insuficiente para os gastos, mas atribui ao agente político o dever de apresentar comprovantes, para fazer jus ao reembolso.

Por sua vez, o art. 3º especifica os tipos de comprovantes válidos: cupom fiscal, nota fiscal, recibo de prestador de serviços.

Infere-se pela lógica, conjugando-se os art. 1º, 2º e 3º da Lei Municipal n.º 1.178/2015, a exigibilidade do Prefeito apresentar comprovantes – cupom fiscal, nota fiscal, recibo de prestador de serviços –, acontecerá apenas, quando o chefe do Executivo exibir ao setor financeiro-contábil quantias superiores aos recursos recebidos para cobertura dos gastos de viagens.

(...)

Na elaboração dos quadros (PDF n. 15 a 19), vistoriaram-se os relatórios denominados “Prestação de Contas de Viagem” e demais documentos, apresentados pela contabilidade, não se identificando desvios de finalidade, dolo ou malversação dos recursos financeiros.

17. O Tribunal de Contas, ao fixar tese na Consulta n. 748.370, **de 20 de maio de 2009**, estabeleceu a possibilidade de formalização de despesas de viagem por meio de **(i) diárias, (ii) adiantamento e (iii) reembolso**:

Há três possibilidades de formalização de despesas de viagem:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

1-mediante **diárias de viagem**, cujo regime deve estar previsto em lei e regulamentado em ato normativo próprio do respectivo Poder, com a realização de empenho prévio ordinário;

2-mediante **regime de adiantamento**, desde que tal hipótese esteja prevista expressamente em lei do ente, conforme exigência do art. 68 da Lei Federal 4.320/64, com a realização de empenho prévio por estimativa;

3-mediante **reembolso**, quando não houver regulamentação de diárias de viagem e nem de regime de adiantamento, hipótese em que deve ser realizado empenho prévio por estimativa

18. Ao tratar da prestação de contas nos referidos institutos, a Consulta n. 748.370 traz as seguintes considerações:

Na hipótese de existir a previsão normativa de diárias de viagem, a prestação de contas poderá ser feita de forma simplificada, através de relatório ou da apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, conforme exigências estabelecidas na regulamentação respectiva

(...)

Já na segunda e terceira hipótese, em que não há a previsão normativa de diárias de viagem, as despesas de viagens feitas a serviço de órgão ou entidade pública só se consideram regulares se houver a apresentação de todos os documentos legais comprobatórios dos gastos realizados, e se estes estiverem de acordo com os princípios constitucionais da moralidade, da economicidade e da razoabilidade. O exame da observância de tais princípios constitucionais será realizado pelo ordenador de despesas, responsável pela legalidade e pela legitimidade dos gastos, demonstradas em despacho fundamentado quando do processamento da expensa.

(...)

Nesse sentido, repita-se, a exigência de comprovantes exarada no citado entendimento jurisprudencial só se aplica às situações em que não há a previsão normativa de diárias de viagem. **Tais situações exigem prestação de contas rigorosa, com documentos que demonstrem cada um dos gastos realizados, não sendo suficiente a apresentação de relatório de viagem ou de apenas alguns comprovantes.**

19. Destaca-se que a Lei Municipal n. 1.718, de 07 de agosto de 2015, ao regulamentar o pagamento de despesas de viagem do prefeito, **previu expressamente o regime de adiantamento**, e não o regime de diárias aduzido pela defesa e corroborado pelo reexame técnico. Vejamos o inteiro teor da aludida lei:

Art. 1º - Ao Prefeito Municipal, quando em viagem a serviço do município, devidamente justificada em relatório próprio, serão pagas as despesas que este tiver, concernentes a deslocamento, alimentação, hospedagem, estacionamento e pedágios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Art. 2º As despesas constantes do artigo 1º serão apresentadas ao departamento contábil responsável pelo pagamento que fará o ressarcimento dos gastos os quais tiverem comprovantes.

Art. 3º - Considera-se comprovante o cupom fiscal, nota fiscal, recibo devidamente preenchido e assinado de cujo prestador de serviço não for exigível por lei o fornecimento de nota fiscal.

Art. 4º As notas fiscais e comprovantes de despesas deverão estar obrigatoriamente em nome do Município de Conceição do Rio Verde ou do Prefeito Municipal, vedada a apresentação de comprovante em nome de terceiros ou sem identificação.

Art. 5º O Prefeito Municipal quando em deslocamento de viagem à serviço do município, poderá requerer do departamento responsável pelo pagamento, adiantamento de despesas, cujos valores não poderão ultrapassar a tabela abaixo:

(...)

Art. 6º Após a apresentação dos gastos de viagem, serão descontados os valores a título de adiantamento e sendo as despesas superiores ao adiantamento, os valores serão restituídos ao prefeito municipal e caso as despesas apresentadas sejam inferiores aos valores adiantados o saldo não utilizado será entregue ao departamento de tesouraria mediante recibo, onde constarão o nome do responsável e a identificação do adiantamento cujo saldo está sendo restituído.

Art. 7º O prazo para prestação de contas e a devolução do saldo remanescente será de 10 (dez) dias contados da realização da viagem.

Art. 8º As viagens do prefeito municipal deverão ocorrer em carro oficial do município sendo facultado p uso de transporte aéreo para deslocamentos à capital federal, sendo as despesas por conta do município, mediante compra prévia de passagens diretamente pelo setor de finanças e Tesouraria.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação e revogam-se as disposições em contrário.

20. Não há vagueza textual ou semântica, lacuna ou obscuridade na legislação municipal que amparem a aplicação do regime de diárias proposta pela unidade técnica, com a consequente dispensa de apresentação de prestação de contas tanto com **relatório de viagem quanto com os comprovantes de despesas**.

21. Assim, no presente caso concreto, não há que se falar em diárias, mas sim em indenização de despesas de viagem sob o regime de adiantamento, explicitamente delineado no art. 6º acima transcrito.

22. Tendo em vista que as despesas de viagem foram realizadas sob o regime de adiantamento, a ausência de **prestação de contas rigorosa, com documentos que demonstrem cada um dos gastos realizados - não sendo**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

suficiente a apresentação de relatório de viagem ou de apenas alguns comprovantes - acarreta a ilegalidade dos pagamentos efetuados ao prefeito Pedro Paulo nos exercícios de 2017 e 2018, no montante de R\$37.100,00.

23. No regime de adiantamento, recai sobre o beneficiário o ônus de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos recebidos com deslocamento, alimentação, hospedagem, estacionamento e pedágios, uma vez que lhe incumbe a obtenção de todos os comprovantes (cupom fiscal, nota fiscal, recibo devidamente preenchido e assinado de cujo prestador de serviço não for exigível por lei o fornecimento de nota fiscal) aptos a estabelecerem, de forma segura e indene de dúvidas, o nexos de causalidade entre os valores recebidos e as despesas realizadas na viagem.

24. Frise-se que os relatórios apresentados não trazem elementos mínimos que permitam o exercício do controle externo sobre a existência de interesse público na viagem realizada, a natureza e os valores das despesas, bem como a observância princípios constitucionais da razoabilidade, da economicidade e da moralidade, nos termos do art. 37 da Constituição, da Lei Municipal n. 1.718/2015 e da Consulta TCE/MG 748.370, razão pela qual se impõe a determinação de ressarcimento ao erário da referida quantia, devidamente atualizada, pelo Sr. Pedro Paulo, beneficiário dos pagamentos indevidos.

25. Assim, entende o Ministério Público de Contas serem irregulares e danosos ao erário os pagamentos efetuados ao prefeito Pedro Paulo nos exercícios de 2017 e 2018, no montante de R\$37.100,00, consoante tabela às fls. 737 (peça 13 SGAP), a título de adiantamento de despesas de viagem desacompanhadas dos comprovantes de despesa, nos termos da Lei Municipal n. 1.718/2015 e Consulta TCE/MG 748.370.

26. Quanto às responsabilidades dos agentes públicos, sabe-se que a Lei Federal n. 13.655/2018 incluiu disposições na Lei de Introdução às Normas Brasileiras do Direito Brasileiro (LINDB) e passou a dispor sobre a responsabilidade dos agentes públicos nos seguintes termos: “**Art. 28: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro**”.

27. Diante do uso do conceito jurídico indeterminado pelo legislador (“erro grosseiro”), compete à doutrina aquilatar o significado e a extensão da expressão para adequada aferição da responsabilidade subjetiva do agente e às instâncias judicial e controladora aplicá-lo conforme as circunstâncias do caso concreto.

28. Em artigo intitulado “O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo”¹, Gustavo Binenbojm e André Cyrino defendem que o erro

¹ Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), p. 203-224, Nov. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

passível de responsabilização no direito brasileiro pressupõe a ocorrência de culpa. Segundo os autores:

A adoção da categoria de erro grosseiro nos parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Em outras palavras, o erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a solução inovadora pelo agente público.

29. Portanto, o “erro grosseiro” pode ser entendido como um balizador da culpa, se qualificando como um erro inescusável. Trazendo para a realidade do direito público, pode ser entendido como um erro inescusável a conduta do agente público que, por exemplo, vai de encontro às normas do ordenamento jurídico ou aos entendimentos jurisprudenciais dominantes e consolidados dos órgãos de controle.

30. A necessidade de seguir a interpretação dada pelos órgãos de controle se revela ainda mais imperiosa **nas licitações e contratações públicas, que são uma seara sensível no direito administrativo por envolvem dispêndio de altas somas de recursos públicos**, sendo utilizadas, não raras vezes, para práticas de favorecimentos, desvios e corrupção, como é de conhecimento geral e notório da sociedade brasileira.

31. Relativamente à expressão “erro grosseiro”, o Tribunal de Contas da União tem adotado a seguinte definição (Acórdão 2.391/2018)² *in verbis*:

(...) Segundo art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “*que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio*”. Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

32. Tomado como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. **Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorre de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa**

² TCU, Acórdão 2391/2018 – Plenário, Tomada de Contas Especial, Relator Benjamin Zymler, sessão de julgamento 17/10/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

grave.

33. Posteriormente, o Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os novos artigos da LINDB, dispôs no art. 12, § 1º, que “*considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*”.

34. No entender deste órgão ministerial, a irregularidade constatada **deve ser caracterizada como “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB** (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), uma vez que as despesas foram ordenadas pelo Sr. Pedro Paulo com fundamento em legislação revogada (Leis 1356/2004 e 1432/2006), bem como liquidadas pelo Sr. Pedro Paulo sem a apresentação dos comprovantes de despesas, em contrariedade à Lei Municipal n. 1.718/2015, ao art. 63 da Lei 4.320/1964 e à Consulta TCE/MG 748.370, dando causa a dano ao erário municipal.

CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, **CONCLUI** o Ministério Público de Contas que:

- a) deve ser julgada **parcialmente procedente** a denúncia, em razão da irregularidade das prestações de contas das despesas de viagem do prefeito Pedro Paulo, pagas mediante o regime de adiantamento nos exercícios de 2017 e 2018, nos termos da Lei Municipal n. 1.718/2015, no valor total de R\$37.100,00;
- b) deve ser determinado ao Sr. Pedro Paulo, prefeito de Conceição do Rio Verde, beneficiário dos adiantamentos desacompanhados de prestação de contas, **o ressarcimento ao erário municipal** do montante, R\$37.100,00, a ser devidamente atualizado;
- c) deve ser aplicada **multa** ao Sr. Pedro Paulo, no valor atualizado do dano, com fulcro no art. 86 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

36. É o parecer.

Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2021.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(em substituição à Procuradora Cristina Andrade Melo³)

³ Conforme art. 7º, *caput*, e §1º da Resolução n. 11/2014 do MPC-MG.