



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO: 1.110.058
EXERCÍCIO: 2015
NATUREZA: Representação
REPRESENTANTE: Ministério Público de Minas Gerais
REPRESENTADO: Prefeitura Municipal de Buritizeiro
RELATOR: Conselheiro Cláudio Terrão

I – Introdução

Trata-se de representação autuada em 18/10/21, por determinação do Conselheiro Presidente Mauri Torres, após a manifestação da Coordenadoria de Protocolo e Triagem, que analisou a documentação protocolizada neste Tribunal em 08/09/2020, sob o n. 0006256011/2020, mediante a qual o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por intermédio da 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Pirapora, remeteu a esta Corte cópia do Inquérito Civil nº MPMG 0512.17.000486-9 para que fossem tomadas as medidas cabíveis diante da possível infração ao art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, pelo gestor do Município de Buritizeiro, conforme fls. 1349-1349v do inquérito civil (peça 6).

No Relatório de Triagem n. 883/2021, em sua manifestação, a Unidade Técnica sugeriu a autuação da documentação como representação para análise das possíveis irregularidades nos Processos Licitatórios de números 117/15 e 043/17, relativos à prestação de serviços terceirizados de mão de obra para limpeza de vias, logradouros e prédios públicos (Peça n. 7, Arquivo n. 2566019 do SGAP).

Os autos foram autuados como representação e distribuídos à relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, em 18/10/21, que encaminhou a esta Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios - 1ª CFM, em 19/10/2021, para que procedesse ao exame da representação, e, em seguida ao Ministério Público de Contas, para que se manifestasse nos termos do disposto no art. 61, § 3º, do Regimento (Peças n. 8, 9 e 10, Arquivos n. 2566679, n. 2566723 e 2567138, respectivamente, do SGAP).

A 1ª CFM apresentou o relatório Peça 11, Arquivo n. 2707045 do SGAP, concluindo pela citação do Sr. Anderson Fonseca Braga, ex-prefeito, e outros agentes públicos, para que se manifestassem quanto à ocorrência assinalada, qual seja: IV. I -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Não consideração das despesas com a terceirização nos percentuais de gastos com pessoal do Município de Buritizeiro, exercício de 2017.

Na manifestação do Procurador do Ministério Público de Contas, Sr. Daniel de Carvalho Guimarães, 01/04/2022, (Peça n. 15, Arquivo 2708324 do SGAP), ele relatou que no caso em apreço, o *Parquet* entendeu não ser necessário aditar a irregularidade apontada pela Unidade Técnica, tendo opinado pela citação do ex-prefeito e da contabilista.

O relator, em seu despacho, dia 18/04/2022 (Peça 16, Arquivo n. 2721585 do SGAP), adiantou que, embora tenha sido sugerida a citação do Senhor Anderson Fonseca Braga, então prefeito municipal, e de vários ordenadores de despesa, aferiu que a irregularidade que remanesceu após a análise técnica, descumprimento do art. 18, § 1º, da LRF, não é diretamente afeta à ordenação das despesas, mas à classificação em “detalhe de ação” que não permite o seu cômputo no limite de despesas com pessoal.

Nesse cenário, percebeu que a servidora responsável pela indicação do código 33903900000, referente à detalhe de ação “outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”, durante o processo licitatório, é quem detinha a competência técnica e funcional para apontar a classificação da despesa.

Relatou que as possíveis responsáveis pela irregularidade em análise foram a Senhora Luciane Lino Fiuza, diretora de programação e acompanhamento orçamentário e signatária da declaração de adequação orçamentária de fl. 32 (peça n. 1), e a Senhora Janaina Coelho Nascimento Duraes, contabilista do Município de Buritizeiro e signatária dos empenhos listados nos autos.

Ato contínuo, com base nos princípios do contraditório e da ampla defesa, encaminhou os autos à Secretaria da Segunda Câmara, para que promovesse a citação das Senhoras Janaina Coelho Nascimento Duraes, contabilista do Município de Buritizeiro, e Luciane Lino Fiuza, diretora de programação e acompanhamento orçamentário, para, querendo, apresentassem as alegações que entenderem pertinentes acerca dos fatos apontados nos relatórios da Unidade Técnica (peça n. 11), no prazo de 15 (quinze) dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Por fim, determinou que “manifestando-se os responsáveis, encaminhem-se os autos à 1ª CFM para reexame. Em seguida, ao Ministério Público de Contas, para emissão de parecer conclusivo.”

Em cumprimento à determinação da relatoria, as manifestantes encaminharam as defesas constantes das Peças n. 24, Arquivo n. 2754559 e n. 26 Arquivo 2770083, do SGAP.

II – Do Reexame técnico

Tendo como referência o exame técnico desta Coordenadoria, (Peça 11, Arquivo n. 2706045 do SGAP), e a Manifestação do Ministério Público de Contas, (Peça 15, Arquivo 2708324 do SGAP), bem como as peças defensórias oferecidas pelas Defendentes, procedeu-se ao reexame da seguinte forma:

– Do apontamento denunciado:

II.1 - Não consideração das despesas com a terceirização nos percentuais de gastos com pessoal do Município de Buritizeiro, exercício de 2017

No exame técnico inicial, Peça n. 11, Arquivo do SGAP, acompanhado dos anexos peças 12/13, foi informado, inicialmente, que o inquérito encaminhado ao TCEMG foi desmembrado do Inquérito Civil n. 0512.17.000429-9, este sim visando apurar irregularidades nos Processos Licitatórios n. 117/2015 e 043/2017. Assim, o objeto da presente representação seria tão somente a verificação de possível infração da regra prevista no art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe registrar que de acordo com a resposta exarada por este Tribunal na Consulta n. 747.448/2012 os membros desta Casa acordaram que:

“em se tratando de terceirização ilícita – concernente à execução indireta das atividades finalísticas, ou das funções ancilares 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 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”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Desta forma, diferentemente do disposto no referido dispositivo legal, conforme demonstrado nas Planilhas elaboradas por esta Unidade Técnica, foi apurado que as despesas com a contratação de prestação de serviços terceirizados de mão de obra para limpeza de vias, logradouros e prédios públicos realizados pela Prefeitura de Buritizeiro, nos valores de R\$1.269.177,15 (Contrato n.01/2017 – PP 52/2015) e R\$1.581.275,52 (Contrato n.91/2017 PP 23/2017), foram contabilizados e ordenados sob o orçamento do exercício de 2017, autorizadas pelo Prefeito Municipal Sr. Anderson Fonseca Braga e pelos ordenadores das secretarias pertinentes, conforme as notas de liquidações encaminhadas.

Nas citadas tabelas com base nos documentos de liquidações ficou evidenciado que as despesas contabilizadas sob o orçamento de 2017 foram escrituradas pela rubrica 33903399000 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, entretanto, conforme definido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MPCASP as despesas orçamentárias de pessoal deveriam ser contabilizadas na seguinte conta:

“1- Pessoal e Encargos Sociais – Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas 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 recolhida pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar n. 101, de 2000.”

Assim sendo, ficou caracterizado que a Administração procedeu ao ordenamento e a contabilização inadequada das despesas sob o Grupo de Natureza “3 - Outras Despesas Correntes” e não no Grupo “1 - Pessoal e Encargos Sociais”, motivo pelo qual os gastos decorrentes não compuseram o percentual de aplicação de recursos em pessoal no exercício de 2017.

As despesas com terceirização irregular devem ser inscritas na rubrica “outras despesas de pessoal”, por força do disposto no art. 18, § 1º, da LRF, conforme parecer deste Tribunal exarado na consulta 747448.



II. 1 - Das alegações das defendentes

a) a Defendente **Sra. Janaína Coelho Nascimento Duraes** apresentou a seguinte alegação, (Peça n. 24, Arquivo n. 2754559, do SGAP):

Segundo a manifestação da defendente, houve um erro, porém na fase da definição da dotação orçamentária, ela não teve participação, cuja definição é anterior à fase do empenho e da liquidação, e, ainda, pelo motivo de inexperiência na área pública não conseguiu visualizar tal erro. Entretanto, se trata de erro formal não tendo havido dolo nem má fé, nem intenção de macular alguma informação para que a administração levasse vantagem.

b) A Defendente **Sra. Luciane Lino Fiuza**, em sua defesa, apresentou a seguinte alegação, (Peça n. 26, Arquivo n. 2770083, do SGAP):

Segundo a manifestação da defendente, ela exerceu o cargo de Diretora de Programas e Projetos Orçamentais no período de fevereiro a dezembro de 2017. Por ser o primeiro ano de mandato foi sua primeira experiência na gestão pública, tendo focado nas diretrizes do PPA, realizando pesquisa de campo, reuniões com associações e Secretarias como Social, Saúde e Educação para reformular e adequar as necessidades dos 4 (quatro) anos seguintes, incluindo ano 2017, baseada nas Leis Orçamentárias.

No que diz respeito a processos licitatórios, dotações e empenho, segundo ela, não realizava essas atividades, no máximo quando era solicitada uma consulta para saber o saldo em determinada ficha por solicitação vinda do Gabinete do Prefeito.

E de acordo com a defendente, não teve acesso ao auto em questão não conseguiu pelo site nem meio físico diretamente na prefeitura, informando que esse foi um processo que se iniciou antes da sua contratação e que teve continuidade após o pedido de exoneração, em dezembro de 2017.

III – Análise da defesa

No exame técnico inicial, esta Unidade Técnica concluiu pela procedência do apontamento, e sugeriu, na forma do disposto no *caput* do art. 307 da Resolução n. 12/2008, a citação do Sr. Anderson Fonseca Braga, ex-prefeito Municipal, e outros agentes públicos, tendo o Ministério Público de Contas concordado com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

apontamento, sem aditamentos, mas sugeriu a citação apenas de ex-prefeito e da contabilista.

Entretanto, o relator, aferiu que a irregularidade que remanesceu após a análise técnica, descumprimento do art. 18, § 1º, da LRF, não é diretamente afeta à ordenação das despesas, mas à classificação em “detalhe de ação” que não permite o seu cômputo no limite de despesas com pessoal, tendo determinado a citação das Senhoras Janaina Coelho Nascimento Duraes, contabilista do Município de Buritizeiro, e Luciane Lino Fiuza, diretora de programação e acompanhamento orçamentário, para, querendo, apresentarem as alegações que entenderem pertinentes acerca da ocorrência assinalada, qual seja:

IV. I - Não consideração das despesas com a terceirização nos percentuais de gastos com pessoal do Município de Buritizeiro, exercício de 2017.

As alegações da defendente **Sra. Janaína Coelho Nascimento Duraes** foram aceitas, tendo em vista que a definição da dotação orçamentária é anterior ao empenhamento e liquidação, por não ter sido comprovada a má fé, e ainda, por não ter percebido o erro, por inexperiência.

Assim sendo, esta Unidade Técnica isenta a defendente da responsabilidade referente a este apontamento.

A **Sra. Luciane Lino Fiuza**, Diretora de Programas e Projetos Orçamentais assinou o documento, Declaração de Adequação Orçamentária em 09/05/2017, informando as dotações orçamentárias a serem utilizadas para a prestação dos serviços terceirizados de mão de obra para limpeza de vias, logradouros e prédios públicos, o que confirma a responsabilidade referente à irregularidade do apontamento.

Todavia, há que se atentar, in caus, para as particularidades do Município de Buritizeiro, como é o caso da escassez de recursos humanos técnicos aptos a controlar e fiscalizar os atos administrativos.

Some-se a isso, consoante alegado pelas defendentes, a ausência de comprovação de dolo ou erro grosseiro por parte dos agentes públicos, elementos essenciais para a sua responsabilização, conforme preceitua o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduzido pela Lei nº 13.655/2018, in verbis:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Em relação ao dolo, não é possível afirmar a configuração de má-fé ou de intenção de fraudar o certame por partes dos agentes públicos. Quanto ao erro grosseiro, traz-se à baila excerto de acórdão da Denúncia n. 1007662, da Relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, com alguns ensinamentos:

Acresço, ainda, que a responsabilização dos agentes públicos quanto às irregularidades acima mencionadas, alinha-se a definição do TCU, no seguinte sentido:

O erro grosseiro a que alude o art. 28 do decreto-lei 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela lei 13.655/18, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto. ” (Acórdão 2860/18 julgado em 5 de dez. de 2018. Relator: min. Augusto Sherman).

O Código Civil em seu art. 138 define, ao final das contas, o que vem a ser “erro grosseiro”:

Art. 138. São anuláveis os negócios jurídicos, quando as declarações de vontade emanarem de erro substancial que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio.

Acrescento ainda, a lição de Pontes de Miranda, abaixo:

Conforme já defendíamos em artigo anterior, advogamos que o erro grosseiro consiste basicamente na inobservância dos mais singelos deveres objetivos de cuidado, em modalidades graves de imperícia, de imprudência e de negligência, averiguadas obviamente no caso concreto. Nesse sentido, oportuno trazer a lição do mestre Pontes de Miranda a respeito do conceito:

Refere-se a esta modalidade de culpa como “a culpa crassa, magna, nímia, como se dizia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, é a culpa ressaltante, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis. Quem devia conhecer o alcance do seu ato positivo ou negativo incorre em culpa grave”.

Diante disso, tendo em vista que os agentes públicos apresentaram justificativa quanto ao apontamento da informação incorreta da dotação orçamentária por inexperiência, entende-se que ausente, também, o elemento erro grosseiro. Ante o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

exposto, considerando que foi oportunizada a defesa e o contraditório; considerando a Lei nº 13.655/2018, que trata da segurança jurídica quanto à responsabilização dos agentes; considerando que os agentes públicos motivaram os seus atos na fase interna do certame; considerando, ainda, que não foi demonstrado nos autos dolo nem erro grosseiro por parte dos responsáveis, nos termos do art. 28 da referida Lei; e considerando a razoabilidade e a proporcionalidade na aplicação de sanção ao gestores em referência, esta Unidade Técnica entende que não deve ser aplicada sanção às responsáveis, mas pode ser recomendado que, nos próximos editais de licitação, seja observada a definição da dotação orçamentária específica das despesas a serem realizadas.

III. Conclusão

Encerrada a análise das defesas apresentadas pelas Senhoras **Janáina Coelho Nascimento Duraes**, Contabilista, e **Luciane Lino Fiuza**, Diretora de Programas e Projetos Orçamentais, esta Unidade Técnica se manifesta pela procedência do apontamento quanto à “IV. I - Não consideração das despesas com a terceirização nos percentuais de gastos com pessoal do Município de **Buritizeiro**, exercício de 2017”, entretanto, sugere a não aplicação de sanção, e que seja recomendado à Administração Municipal de Buritizeiro que, nos próximos editais de licitação, seja observada a dotação orçamentária específica, dentro da legalidade, conforme Recomendações de providências para melhoria de desempenho e de maior efetividade dos programas e políticas públicas, nos termos do inciso III do art. 275 da Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

À consideração superior.

1ª CFM/DCEM, 26 de julho de 2022.

Adalgisa Maria Machado Marques
Analista de Controle Externo
Matrícula TC - 1343-6