



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

PARECER

Processo nº: 747379
Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão
Natureza: Inspeção Ordinária
Jurisdicionado: Câmara Municipal de São Lourenço
Período: janeiro a agosto de 2007

RELATÓRIO

1. Inspeção Ordinária realizada na Câmara Municipal de São Lourenço entre os dias 24/09/2007 e 05/10/2007, para avaliar a legalidade dos atos praticados, abrangendo a verificação das disponibilidades financeiras e das despesas provenientes da rubrica “Outras Despesas de Pessoal” e questões atinentes ao controle interno.

2. Conforme o Relatório de fls. 03/10, foram verificadas as seguintes irregularidades:

- relatórios mensais do Sistema de Controle Interno não foram emitidos regularmente, em desconformidade ao disposto no art. 5º, XII, da INTC nº 06/2004;
- o relatório de controle interno apresentado no SICAM pela Câmara Municipal retrata parcialmente a situação encontrada durante a inspeção, uma vez que não atuou em conformidade com o disposto na INTC nº 08/2003, com as modificações introduzidas pela INTC nº 06/2004;
- existência de folhas de cheques assinadas sem o devido preenchimento, fl. 06;
- pagamento de diárias de viagens em desacordo com o §3º, do art. 1º, da Resolução nº 256/01, no valor de R\$160.125,00, fls. 06/07;
- despesas decorrentes dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

exercício de 2007, no valor de R\$76.251,73, não contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal” e não incluídas como despesa total de pessoal, contrariando o disposto no art. 18, §1º, da LC nº 101/2000;

- reembolso de despesas realizadas com combustíveis, pedágios e estacionamento quando em viagens fora do município, no valor de R\$2.911,57, em desacordo com o art. 60, da Lei Federal nº 4.320/64, não atendendo, também, ao disposto no §3º, art. 1º e alínea “b”, do art. 5º, da Resolução nº 256/01, fls. 07;
- pagamento de despesas que não são institucionalmente afetas à competência do Legislativo municipal, no valor de R\$729,24, contrariando os princípios que regem a Administração Pública estabelecidos no *caput* do art. 37, da CR/88, fl. 08.

3. Abertura de vista determinada pelo Conselheiro Relator ao Sr. Luiz Augusto Lima Silveira, Presidente à época da Câmara Municipal de São Lourenço, fls. 423/424.

4. Defesa apresentada às fls. 427/444.

5. Novo Relatório Técnico juntado às fls. 448/450, concluindo pela manutenção das irregularidades inicialmente apontadas pela equipe inspetora.

6. Processo veio ao MPC para parecer.

FUNDAMENTAÇÃO

7. Inicialmente, dentre o rol de irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, há que se distinguir aquelas que eventualmente poderiam ensejar dano ao erário daquelas com conotações meramente formais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

8. Tal análise se deve em razão do lapso de tempo de tramitação processual desde a data dos fatos, ainda sem decisão de mérito.

9. De plano, observo que as falhas encontradas no sistema de controle interno da Câmara, a existência de folhas de cheques sem o devido preenchimento e as incorreções na contabilização de receitas não são capazes de acarretar danos aos cofres municipais, uma vez que descumprem procedimentos formais estabelecidos em atos normativos.

10. Já com relação às demais inconsistências, por envolverem a quantificação de valores, entendo ser necessária uma análise individualizada a ponto de identificar a possível ocorrência de lesão aos cofres públicos.

11. A distinção entre irregularidades que causam dano ao erário das ilicitudes meramente formais se faz necessária para avaliar o grau de atuação do Tribunal de Contas, seja por meio da aplicação de sanções pecuniárias, seja determinando o ressarcimento de valores, nos termos do art. 37, §5º, da CR/88.

Pagamento de diárias de viagens em desacordo com o §3º, do art. 1º, da Resolução nº 256/01, no valor de R\$160.125,00, fls. 06/07

12. O Relatório Técnico, fls. 06/07, verificou que as diárias de viagem estariam em desacordo com o §3º, do art. 1º, da Resolução nº 256/01, no valor de R\$160.125,00.

13. A equipe de inspeção ressaltou, ainda, incorreções na concessão de diária de representação do Poder Legislativo Municipal por vereador sem delegação expressa, bem como pagamento de diárias integrais para servidores/vereadores que se ausentaram e retornaram ao município no mesmo dia, conforme NE's 31, 32, 33, 113, 182, 232, 529 e 561.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

14. A referida Resolução nº 256/01 previa requisitos formais a serem preenchidos em documento autorizativo, aprovado pelo Presidente da Câmara, para viabilizar o pagamento das diárias de viagem.

15. A despeito do descumprimento do referido ato normativo, a equipe de inspeção não detectou ofensas à Lei nº 4.320/64 ou aos entendimentos do Tribunal de Contas vigentes à época, sumulados especialmente nos enunciados nº 79 e 82.

16. Nesse aspecto, entendo pela aplicação de sanções ao ordenador de despesas à época, tão-somente por inobservar os procedimentos formais constantes no bojo da normativa local para as concessões das despesas de diárias de viagens.

17. Já quanto às NE's 31, 32, 33, 113, 182, 232, 529 e 561, não vislumbro inconsistências nas despesas referentes ao pagamento de diária para vereadores ou servidores que se ausentaram do município e retornaram no mesmo dia, eis que a Resolução nº 256/01, além de não prever o pagamento de diárias parciais, dispõe que o pagamento da verba indenizatória é em função do exercício de representação do município fora de seus limites territoriais.

18. Como consta na documentação comprobatória juntada aos autos, as viagens atenderam o art. 1º, da Resolução da Câmara Municipal de São Lourenço nº 256/01.

19. Por outro lado, faz-se necessário, **recomendar** o atual presidente do Poder Legislativo local para que passe a prever, em seu ato normativo, hipóteses de pagamento de diárias parciais em casos de deslocamentos para eventos com retorno ao município no mesmo dia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Despesas decorrentes dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, no valor de R\$76.251,73, não contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal” e não incluídas como despesa total de pessoal

20. O Relatório de Inspeção detectou uma diferença de R\$ 76.251,73 referente a despesas com a terceirização de mão-de-obra não contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”.

21. Às fls. 18/19, dos presentes autos, a equipe inspetora destacou a incorreção na classificação do elemento de despesa 339039 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) ou 339035 (Serviços de Consultoria), em lugar da correta classificação, que seria 319034 (Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil).

22. A indevida contabilização das despesas, excluindo os serviços de limpeza, assessoria jurídica e contábil ofendeu o disposto no §1º, do art. 18, da LC nº 101/2000.

23. Compulsando a jurisprudência sobre o tema, verifico que o Tribunal de Contas da União aplicou RECOMENDAÇÕES às incorreções verificadas na contabilização de despesas com pessoal (Acórdãos AC-0283-04/11-P, Sessão: 09/02/11, Relator: Ministro Aroldo Cedraz e AC-3005-53/09-P, Sessão: 09/12/09, Relator: Ministro Augusto Nardes).

24. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, em caso análogo, entendeu que o art. 18, §1º, da LRF, não é auto-aplicável e, portanto, dependeria de regulamentação por cada ente federado. Nesse sentido, no âmbito do processo nº 1.551.07-30, a Segunda Câmara acolheu o voto do Relator Roberto Braguim, com os seguintes fundamentos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

o segundo apontamento diz respeito às dotações oneradas, entendendo a Auditoria que a contratação caracterizava terceirização de mão de obra em substituição de servidores e, por esse motivo, deveria onerar a dotação “Outras Despesas de Pessoal”, nos termos do § 1º do artigo 18 da Lei Complementar 101/00. Sobre esse assunto, devo destacar que o dispositivo, por si só, não permite uma interpretação consistente e clara, suscitando uma disciplina local que permita sua adequada aplicação, razão pela qual faço determinação ao final de meu voto.

25. O colegiado acolheu a proposta de oficiar o Prefeito, “recomendando que discipline a aplicação, no âmbito municipal, do disposto no art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/00” (Processo nº 1.551.07-30, Sessão de 25 de fevereiro de 2015, Relator: Roberto Braguim).

26. Por fim, o Plenário do Tribunal de Contas de Santa Catarina, analisando o Recurso de Reconsideração interposto pela Câmara Municipal de Ponte Alta, entendeu pelo cancelamento da multa de R\$400,00 em face da realização de despesas com contratação de mão-de-obra para substituir servidores, não computada como gasto com pessoal no Relatório de Gestão Fiscal do 1º semestre de 2001, evidenciando afronta à Lei Complementar n. 101/2000, art. 18, § 1º (item 6.2.1.2 do acórdão nº 0164/2005).

27. Em sua fundamentação, o Tribunal, além de considerar complexa e polêmica a apuração do controle do que determina o §1º do art. 18 da LRF, citou que a própria LDO da União, no ano de 2008, excluiu expressamente os contratos de serviços de terceiros relativos a atividades que, simultaneamente, “sejam acessórias, instrumentais ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento” (art. 94, da Lei Federal nº 11.514/07).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

28. Ao final, o colegiado entendeu pelo cancelamento da multa e provimento parcial do recurso (Acórdão nº 1729/2008 – Processo nº REC 05/00995745 – Sessão de 01/12/2008, Relator: Wilson Rogério Wan-Dall).

29. Considerando os referidos arestos, entendo que tal irregularidade não se mostra capaz de ensejar lesão aos cofres públicos. Ademais, Compulsando o processo de Prestação de Contas da Câmara Municipal de São Lourenço, exercício de 2007, já apreciado pelo Tribunal de Contas (autos nº 750.829), não foi verificado indícios de dano ao erário.

Reembolso de despesas realizadas com combustíveis, pedágios e estacionamento quando em viagens fora do município, no valor de R\$2.911,57, em desacordo com o art. 60, da Lei Federal nº 4.320/64, não atendendo, também, ao disposto no §3º, art. 1º e alínea “b”, do art. 5º, da Resolução nº 256/01, fls. 07

30. A equipe de inspeção detectou irregularidades na despesa cujo total foi de R\$2.911,57, a título de ressarcimento a servidores ou vereadores em gastos realizados com combustíveis, pedágios e estacionamento em viagens fora do município.

31. Compulsando os documentos de fls. 280/312, é possível verificar a apresentação de notas fiscais comprobatórias dos respectivos dispêndios.

32. Muitos dos recibos consistem em pagamentos de combustíveis e estacionamento vinculados a estabelecimentos hoteleiros.

33. Considerando a natureza das notas juntadas, bem como as despesas individualizadas, entendo que seria necessária a verificação dos motivos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

que ensejaram tais ressarcimentos como condição para se averiguar a real existência de dano ao erário.

34. Em princípio, os recibos foram juntados e seu pagamento, empenhado, liquidado e pago, a despeito de inexistir regime de adiantamento na Câmara Municipal (fl. 279).

35. Diante do alargado lapso temporal de tramitação dos presentes autos e do valor apurado, a dilação probatória para se averiguar a existência de má-fé e/ou lesão aos cofres públicos, nesse caso, pode se mostrar deveras onerosa e infrutífera.

36. Sendo assim, por não verificar elementos suficientes para a formação desse juízo, entendo pela aplicação de **penalidade pecuniária e recomendação** ao responsável para a necessária observância do art. 60, da Lei nº 4.320/64 e §3º, art. 1º e alínea “b”, do art. 5º, da Resolução nº 256/01, da Câmara Municipal.

Pagamento de despesas que não são institucionalmente afetas à competência do Legislativo municipal, no valor de R\$729,24, contrariando os princípios que regem a Administração Pública estabelecidos no *caput* do art. 37, da CR/88, fl. 08

37. Conforme o Relatório Técnico, foi constatada a realização de despesas não afetas às atividades do Poder Legislativo no valor de R\$729,24. O valor foi referente ao pagamento com arranjo de flores para funeral e pagamento de conta de telefone celular do servidor Daniel Gicovate.

38. Considerando o teor das despesas e sua coerência com a finalidade institucional do órgão, verifico a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

no pagamento à Floricultura Arco Iris Ltda, no valor de R\$100,00, conquanto a modicidade do valor inviabilize sua execução.

39. Quanto ao pagamento à operadora de telefonia móvel, cumpre ressaltar que, nos Consulta nº 742.474, respondida em 14/05/2008, na relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, o Tribunal de Contas passou a entender como “perfeitamente possível a contratação de serviços de telefonia celular para determinados setores públicos, observadas as regras licitatórias”¹.

40. Diante disso, no que tange à afetação desse tipo de dispêndio às Casas Legislativas, não vislumbro inconsistências, eis que o pagamento de despesas com a utilização institucional de telefone pode ser abarcado pelo orçamento do órgão.

41. Não há, contudo, informações atinentes à regulamentação do auxílio e tampouco a juntada de procedimento licitatório para eventual contratação da operadora responsável pelo serviço.

42. Sendo assim, entendo ser necessário recomendar o atual Presidente para que deixe de efetuar gastos em desconformidade com a finalidade institucional do órgão e promova as necessárias regulamentações, com a devida observância aos mandamentos de licitação.

Da aplicação da prescrição intercorrente

43. Tendo em vista as considerações acima, posiciono pela aplicação da prescrição nos presentes autos.

44. O instituto da prescrição foi positivado, no âmbito do processo de controle externo, com o advento da Lei Complementar n. 120/2011, que alterou a

¹ Consulta nº 742474 - Pleno - Sessão de 14/05/2008 – Relator Conselheiro Gilberto Diniz.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (LC n. 102/2008). Muito recentemente, em 05/02/2014, a Lei Complementar n. 133 alterou significativamente o tratamento da matéria.

45. Com posicionamento diverso, entendo ser inconstitucional o art. 118-A, II, da Lei Complementar n. 102/2008, com redação dada pela Lei Complementar n. 133/2014.

46. Na hipótese, o prazo prescricional deve ser o de cinco anos estabelecido na Lei Complementar n. 120/2011, independentemente da época em que vier a ser proferida a decisão que a declarar.

47. A norma que estabelece um prazo de oito anos para ocorrência da prescrição em processos autuados até 15 de dezembro de 2011 é inválida, pois visa alcançar fatos já regulados pela lei anterior (LC n. 120/2011).

48. No presente caso, a causa interruptiva prevista no art. 110-C, § 1º, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008, ocorreu em 19/12/2007 (fl. 02), e até a entrada em vigor da Lei Complementar n. 133/2014 transcorreram mais de cinco anos sem decisão definitiva do Tribunal de Contas.

49. Assim, aplicando a regra anterior, vigente ao tempo dos fatos processuais, entendo que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

CONCLUSÃO

50. Pelo exposto, OPINO:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

a) em relação às ilicitudes que geraram dano ao erário, pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, na forma do art. 110-C, §§1º, I e 2º, da LC nº 102/2008;

b) em relação aos apontamentos de dano ao erário, pelo seu não reconhecimento e pela emissão de **RECOMENDAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de São Lourenço para que:

b1) inclua na Resolução nº 256/01 ou em ato normativo similar, hipóteses de pagamento de diárias parciais em casos de deslocamentos de servidores/vereadores para eventos com retorno ao município no mesmo dia;

b2) observe, antes de autorizar reembolsos de despesas, o art. 60, da Lei nº 4.320/64 e o §3º, art. 1º e alínea “b”, do art. 5º, da Resolução nº 256/01, da Câmara Municipal;

b3) deixe de efetuar gastos em desconformidade com a finalidade institucional do órgão, promova as necessárias regulamentações e observe os ditames das leis de licitações na celebração dos respectivos contratos.

Belo Horizonte, 24 de julho de 2015.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)