



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

**Parecer:** 167/2019  
**Autos:** 871.848  
**Natureza:** Representação  
**Jurisdicionado:** Município de Canápolis  
**Entrada no MPC:** 28/09/2018

**PARECER**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se Representação formulada pelo Sr. Vanderlei Rosa Gomes, vereador do Município de Canápolis, em decorrência de possíveis irregularidades praticadas pelo Sr. Edilson Alves Santana, durante a gestão 2009/2012, quais sejam: a) disponibilização de maquinários agrícolas municipais para prestação de serviços em imóvel rural de propriedade do Sr. José Firmino da Silva; b) cessão irregular de servidores municipais à Santa Casa de Misericórdia, com ônus para esta, sem fiscalização do recolhimento das contribuições previdenciárias devidas; c) o pagamento de horas extras a servidores comissionados no Poder Executivo, infringindo a Lei Municipal n. 2.043/05, Estatuto dos Servidores Públicos de Canápolis (fls. 01/279).

2. Recebida a Representação (fls. 280), em 23 de março de 2012, sobreveio estudo da 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, a qual concluiu pela necessidade de instrução da Representação com a documentação enumerada no item III – Conclusão (fls. 289/290).

3. Regularmente intimado, o Sr. Diógenes Roberto Borges, então Prefeito Municipal, encaminhou a documentação de fls. 314/12.650.

4. A 4ª CFM concluiu no exame de fls. 12.652/12.695:

**Item 1 - Permissão indevida da utilização de maquinários agrícolas municipais para uso de particulares sediados em outro Município, fls. 12.677 e 12.678:**

- tendo em vista que não foram localizados nos arquivos da Prefeitura quaisquer registros da execução de serviços com a utilização de maquinário municipal em imóvel rural do Sr. Firmino Silva, nem tampouco sobre a localização do referido imóvel, ficou impossibilitada a análise conclusiva de tal questionamento por esta Unidade Técnica;

- releva informar, contudo, que em decorrência da Representação apresentada pelo Sr. Vanderlei Rosa Gomes (Representante), e outros Vereadores junto ao Ministério Público da Comarca de Canápolis, aquele Órgão Ministerial instaurou o Procedimento Preparatório n. MPMG-0118.09.000052-2, em 23/11/2009, com o objetivo da apuração e



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

verificação da regularidade do uso de equipamentos (patrulha rural) pertencentes ao Município de Canápolis, donde se conclui que tal fato foi objeto de exame por parte do Ministério Público da Comarca de Canápolis.

**Item 2 - Remuneração de servidores efetivos da Prefeitura com recursos de convênio, fl. 12.678 a 12.683:**

(...)

- todavia, tal cessão de servidores públicos municipais à citada Entidade descumpriu o disposto no art. 103, *caput*, da Lei Municipal n. 2.043/2005 (Estatuto do Servidor Público Municipal de Canápolis), tendo sido confirmado, neste aspecto, o questionamento do Representante.

**Item 3 - Pagamentos de horas extras a servidores ocupantes de cargos comissionados, fl. 12.684 a 12.687:**

(...)

- ficou evidenciado que os pagamentos de horas extras a servidores ocupantes de cargos comissionados pela Prefeitura de Canápolis, os quais foram solicitados e autorizados pelos agentes públicos relacionados no Quadro B, fl. 12.694 e 12.695, foram indevidos e descumpriram o art. 19, § 1º, da Lei Municipal n. 2.043/2005, bem como o entendimento exarado na Consulta n. 832.362/2010, deste Tribunal, tendo sido confirmado, neste aspecto, o apontamento do Representante.

5. O Ministério Público de Contas manifestou-se às fls. 12.697/12.698.

6. Regularmente citados, os responsáveis Alberto Ângelo de Gouveia, Edriane Maria Pereira Silva, Aparecida Marta Moreira Ferro, Eliane Aparecida da Silveira, Rogério Martins Cortes, **Alessandro de Menezes Lopes**, Mara Lúcia de Freitas, Leoberto Dutra Soares, Julesmar da Silva, **Andréia Maria de Oliveira**, **Larissa Vieira Santana**, **Júlio César de Freitas**, apresentaram defesa às fls. 12.736/12.752, Edilson Alves Santana às fls. 12.760/12.775 e Nádia Aparecida de Moura Vieira Ferro às fls. 12.779/12.788.

7. A 4ª CFM, no reexame de fls. 12.791/12.803, concluiu:

**III - CONCLUSÃO**

Diante do exposto, após análise da documentação de fls. 12736/12759, fls. 12760/12774, fls. 12779/12784, e documento de fl. 12785, enviados a este Tribunal pelos agentes políticos indicados às fls. 12699/12700, essa unidade técnica se manifesta no sentido de que sejam mantidas as irregularidades apontadas, conforme abaixo relacionadas:

- Sr. Edilson Alves Santana, Prefeito Municipal: por ter determinado a cessão de 09 (nove) servidores à Santa Casa de Misericórdia de Canápolis por meio do Decreto n. 059/2010;

- por ter representado o Município na celebração dos Convênios n. 001/2010 e 001/2011 com a referida Entidade, sem ter observado que a



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

cessão de servidores públicos municipais à Santa Casa de Misericórdia de Canápolis descumpriu o disposto no art. 103, *caput*, da Lei Municipal n. 2.043/2005 (Estatuto do Servidor Público Municipal de Canápolis);

- por ter solicitado, autorizado e ordenado as despesas relativas aos pagamentos de horas extras a servidores ocupantes de cargos comissionados nos exercícios de 2009 a 2012, sem ter percebido que tais atos culminaram em pagamentos indevidos, os quais descumpriram o art. 19, § 1º, da Lei Municipal n. 2.043/2005, bem como o entendimento exarado na Consulta n. 832.362/2010, deste Tribunal;

- Sr. Alberto Ângelo de Gouveia, Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos: por ter solicitado e autorizado pagamentos de horas extras a servidores ocupantes de cargos comissionados nos exercícios de 2009 a 2012 e, também, não ter percebido que tais atos redundaram em pagamentos indevidos os quais descumpriram o dispositivo legal acima citado, bem como o entendimento exarado na Consulta n. 832.362/2010, deste Tribunal;

- os agentes públicos a seguir relacionados, por terem solicitado os pagamentos de horas extras a servidores ocupantes de cargos comissionados nos exercícios de 2009 a 2012, sem terem observado que tais solicitações provocaram pagamentos indevidos, os quais descumpriram as mesmas normas acima descritas:

<b>Ordem</b>	<b>Solicitantes</b>	<b>Cargo</b>
1	Edriane Maria Pereira Silva	Diretora da Casa de Cultura
2	Aparecida Marta Moreira Ferro	Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer
3	Eliane Aparecida da Silveira	Secretária Municipal de Promoção Social
4	Rogério Martins Cortes	Coordenador de Compras e Licitações
5	Alessandro de Menezes Lopes	Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos
6	Nádia Aparecida de Moura Vieira Ferro	Secretária Municipal de Governo
7	Mara Lúcia de Freitas	Secretária Municipal de Saúde
8	Leoberto Dutra Soares	Secretário Municipal da Fazenda
9	Julesmar da Silva	Superintendente do Departamento de Cultura
10	Andréia Maria Oliveira	Superintendente do Departamento de Recursos Humanos
11	Larissa Vieira Santana	Secretária Municipal de Saúde
12	Julio Cesar de Freitas	Secretário Municipal de Governo

8. Após, vieram os autos para emissão de parecer.
9. É o relatório, no essencial.



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

### PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

10. A Constituição da República estabelece no art. 37, § 5º, que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

11. Nos termos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, art. 110-B, a pretensão punitiva do Tribunal de Contas decorrentes das ações de fiscalização fica sujeita a prescrição.

12. A LCE n. 102/2008 estabeleceu que prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato (art. 110-E).

13. Ainda, a Lei Orgânica do TCE/MG estabeleceu dentre as causas interruptivas da prescrição:

**Art. 110-C.** São causas interruptivas da prescrição:

(...)

V – despacho que receber denúncia ou representação;

(...)

VII – decisão de mérito recorrível.

14. Considerando o decurso de mais de cinco anos (art. 110-E), contado do recebimento da Representação no dia 23/03/2012 (art. 110-C, inc. V) às fls. 280, sem a prolação da primeira decisão de mérito recorrível, conclui-se pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas em face da irregularidade a seguir transcrita que não configura hipótese de dano ao erário:

- cessão de servidores públicos municipais à Santa Casa de Misericórdia de Canápolis descumpriu o disposto no art. 103, *caput*, da Lei Municipal n. 2.043/2005 (Estatuto do Servidor Público Municipal de Canápolis)

15. Ante o exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas**, sem prejuízo da análise do dano causado ao erário decorrente do pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargo em comissão, como será explicitado mais adiante no presente parecer.



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

**ILEGITIMIDADE PASSIVA**

16. Os Secretários Municipais à época Alberto Ângelo de Gouveia, Edriane Maria Pereira Silva, Aparecida Marta Moreira Ferro, Eliane Aparecida da Silveira, Rogério Martins Cortes, Alessandro de Menezes Lopes, Mara Lúcia de Freitas, Leoberto Dutra Soares, Julesmar da Silva, Andréia Maria de Oliveira, Larissa Vieira Santana, Júlio César de Freitas, argüiram a ilegitimidade passiva.

17. Sustentam, em síntese, que “não atuaram como ordenadores de despesa” e “tão somente solicitavam o labor extraordinário, seguindo orientação do Alcaide – Ordenador da Despesa”.

18. Contudo, não se olvide que a subscrição dos documentos é uma das formas de estabelecer e delimitar a responsabilidade sobre a elaboração, o conteúdo e efeitos dos atos administrativos.

19. Frise-se que a atribuição de responsabilidade aos agentes políticos se sujeita ao exame de mérito dos fatos considerados irregulares e da existência do nexo de causalidade entre tais fatos e a ação praticada pelos agentes. Assim, a legitimidade para figurar no polo passivo desta representação decorre da subscrição das solicitações de pagamento de horas extras trabalhadas por servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão.

20. Diante do exposto, o MP de Contas opina pela rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva argüida.

**MÉRITO**

21. Sobre o pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargo em comissão, os responsáveis argumentaram, em síntese: i) os servidores comissionados se subordinavam a funções atípicas dos cargos comissionados, a uma jornada rígida de trabalho e ao efetivo controle dispensado aos demais servidores públicos; ii) as horas recebidas e informadas eram efetivamente laboradas; iii) os pagamentos de horas extras nos exercícios de 2009 e 2010 se fundamentam em julgado do Tribunal de Contas da União; iv) a partir do entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais na consulta 832.632 foi determinado a “cessação dos pagamentos e a adequação ao posicionamento”.

22. Contudo, os responsáveis não apresentaram os controles de jornada que comprovariam, a princípio, a realização efetiva do trabalho extraordinário, bem como não impugnaram os cálculos elaborados pela Unidade Técnica (fls. 12.660/12.670 e fls. 12.694/12.695) no estudo de fls. 12.652/12.695.

23. Vale dizer que as meras solicitações de pagamento de horas não são



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

documentos aptos a comprovarem o efetivo trabalho. Assim, refuta-se o argumento de existência de controle rígido de jornada.

24. Na verdade, os servidores ocupantes de cargo em comissão submetem-se ao “regime integral de dedicação ao serviço”, conforme previsto na **Lei Municipal n. 2.043/2005**, art. 19, (fls. 9.785 – volume 47):

Art. 19 Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada por lei em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta e quatro horas.

§1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, submete-se a regime integral de dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 130, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

25. A submissão ao “regime integral de dedicação ao serviço” implica na dispensa do controle da jornada de trabalho em razão das atribuições do cargo em comissão, que refogem à rígida rotina e à dedicação em horários fixos do servidor efetivo.

26. Veja-se que, assim como o controle rígido da jornada, também o pagamento de horas extras é incompatível com o exercício de cargo em comissão. Com base nesse entendimento, o Tribunal de Contas mineiro respondeu a Consulta n. 832.632, conforme trecho ora destacado:

[...] Na esteira destas decisões, entendo que o pagamento de horas extras a servidores públicos que exerçam cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração e, necessariamente, ligados a funções de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, II e V, da Constituição Cidadã, não se coaduna com as características que compõem a essência desses cargos, que estão mais afeiçoadas à gestão da política de governo, demandando disponibilidade e dedicação integral, decorrentes da absoluta confiança neles depositada pelas autoridades que os nomeiam, incompatível com qualquer regime de registro e fiscalização de horário de trabalho.

**CONCLUSÃO** Diante do exposto, concluo serem inadmissíveis pagamentos de horas extras a servidores públicos que exercem cargo em comissão.

27. Dessa forma, mesmo os pagamentos, a título de horas extras, realizados em período anterior à Consulta n. 832.362 são irregulares porque incompatíveis com a jornada de trabalho estabelecida pela Lei Municipal n. 2.043/2005.

28. Ressalta-se que a constatação de indícios de conduta dolosa ou má-fé do gestor não é pressuposto para que este seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário. No caso em exame, restou evidente o “erro grosseiro”, praticado com culpa grave, uma vez que a conduta dos agentes públicos foi contrária tanto ao texto expresso da Lei Municipal n. 2.403/2005



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

quanto ao entendimento consolidado do órgão de controle.

29. Ante o reexame elaborado pela 4ª CFM às fls. 12.791/12.803, o entendimento externado na Consulta n. 832.362 e considerando que os pagamentos das horas extras foram feitos em contrariedade à Lei Municipal n. 2.043/2005, conclui-se que os pagamentos a título de hora extra para servidores ocupantes de cargo em comissão foram indevidos e configuram dano ao erário municipal, cuja responsabilidade deve ser atribuída aos correspondentes gestores municipais solicitantes: Edriane Maria Pereira Silva, Aparecida Marta Moreira Ferro, Eliane Aparecida da Silveira, Rogério Martins Cortes, Alessandro de Menezes Lopes, Nádia Aparecida de Moura Vieira Ferro, Mara Lúcia de Freitas, Leoberto Dutra Soares, Julesmar da Silva, Andréia Maria Oliveira, Larissa Vieira Santana e Julio Cesar de Freitas e ao ordenador de despesa Sr. Edilson Alves Santana.

30. No entanto, o *Parquet* de Contas entende ser necessário o retorno dos autos à 4ª CFM para a individualização do dano ao erário, **devidamente quantificado**, causado de acordo os períodos nos quais os responsáveis estiveram à frente de suas funções e realizaram as solicitações de pagamento das horas extras ora questionadas.

### CONCLUSÃO

31. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA**:

- a) pelo envio dos autos a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para a individualização do dano ao erário apurado no estudo de fls. 12.791/12.803;
- b) **pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva** (art. 118-A, II LCE n. 102/2008), com relação à irregularidade que não ocasionou dano ao erário;
- c) pela **rejeição** da preliminar de ilegitimidade passiva;
- d) pela imputação **de dano ao erário municipal, a ser devidamente atualizado**, aos Srs. Edriane Maria Pereira Silva, Aparecida Marta Moreira Ferro, Eliane Aparecida da Silveira, Rogério Martins Cortes, Alessandro de Menezes Lopes, Nádia Aparecida de Moura Vieira Ferro, Mara Lúcia de Freitas, Leoberto Dutra Soares, Julesmar da Silva, Andréia Maria Oliveira, Larissa Vieira Santana, Julio Cesar de Freitas, Alberto Ângelo de Gouveia e Edilson Alves Santana;
- e) seja dada ciência da decisão proferida pelo Tribunal de Contas ao representante.



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

32. É o parecer.

Belo Horizonte, 19 de fevereiro de 2019.

*Cristina Andrade Melo*  
Procuradora do Ministério Público de Contas