Processo nº: 924034
Natureza: Auditoria
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Natércia

1 INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Natércia, no período de 10/03 a 14/03 e 31/03 a 11/04/2014, com o objetivo de verificar a procedência ou não dos fatos trazidos ao conhecimento deste Tribunal por meio dos Processos de Representação n. 862700/2011, 875816/2012 e 875847/2012 e expediente n. 922154/2013, quais sejam:

Item 1. - Contratação de obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato eletivo, sem a suficiente disponibilidade de caixa para o seu pagamento no exercício seguinte;

Item 2 - Acúmulo remunerado de cargos/funções públicas sem compatibilidade de horários;

Item 3 - Descumprimento de contrato de prestação de serviços mecânicos e recebimento ilícito pelos serviços prestados, especificamente a oficina Fernandes;

Item 4 - Irregularidade na contratação e pagamento dos serviços na área de saúde.

Depreende-se do relatório de fls. 27/72 que a equipe técnica apurou:

Quanto ao item 1 – Que o Prefeito Municipal de Natércia, Sr. José Airton Junho dos Reis contraiu, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato (2009/2012), obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro deles, ou que tiveram parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para

este efeito, no montante de **R$73.475,26,** em desacordo com o disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000.

Quanto ao item 2 – Que o Prefeito Municipal de Natércia, Sr. José Airton Junho dos Reis nomeou o Sr. Fábio Teodoro dos Reis, para exercer a função pública de Secretário de Saúde do Município de Natércia, que por si só, exige dedicação exclusiva, sendo que, no período de 01/04/2011 a 31/01/2012, o referido servidor acumulou remuneradamente e sem compatibilidade de horário, esta função com a de Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí - CISAMESP sediado em Pouso Alegre e a de Professor na Escola Estadual João Goulart Santiago Brum, contrariando o inciso XVI c/c o XVII, do art. 37 da CR/88.

Quanto ao item 3 – Que foram efetivamente liquidadas e pagas pelos mesmos valores todas as despesas com os serviços mecânicos realizados no valor total de **R$292.158,48**, sendo **R$82.568,00** em 2009, **R$73.850,75** em 2010 e **R$135.739,73** em 2011.

Quanto ao item 4 – Que os pagamentos a médicos e demais profissionais da Saúde foram devidamente empenhados e realizados na forma estipulada nos contratos e, ainda, que os pagamentos realizados como os profissionais de saúde não elevaram o índice dos gastos com pessoal da Prefeitura para além do permitido pela LRF.

Os autos foram distribuídos ao Conselheiro Relator, Sebastião Helvécio, que em despacho de fls. 80, determinou a citação do Sr. José Airton Junho dos Reis e do Sr. Fábio Teodoro dos Reis, para que apresentassem defesa ou justificativas que entendessem cabíveis acerca das irregularidades apontadas nas iniciais, fls. 01/04, (Processo n. 862700); fls. 01/04, (Processo n. 875816); fls. 01 (Processo n. 875847); no relatório de auditoria, fls. 27/72 (resumido nos itens 1 e 2 desta peça), e no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPTC), fls. 77/79, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, sob pena de revelia.

Em cumprimento ao despacho do Conselheiro Relator, os autos foram enviados a esta Coordenadoria para manifestação sobre a defesa de fls. 90 a 99.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Defesa

Os Srs. José Airton Junho dos Reis e Fábio Teodoro dos Reis, conjuntamente, em linhas gerais, manifestaram-se da seguinte forma:

Em preliminar:

- Que as Representações ofertadas (Processo n. 862700); fls. 01/04, (Processo n. 875816); fls. 01 (Processo n. 875847) são absolutamente desprovidas de lastro probatório, galgadas em mera perseguição política, inexistindo, portanto, justa causa que possa sustentá-las, pedindo, assim, o julgamento do feito sem exame do mérito.

No mérito apresentaram as seguintes alegações:

Quanto à representação n. 875816

- Os cargos exercidos pelo peticionário eram perfeitamente cumuláveis, amoldando-se ao permissivo constitucional, sem causar qualquer prejuízo à Administração Pública.
- O peticionário sempre exerceu suas funções de forma integral, atendendo de maneira satisfatória e assídua os trabalhos inerentes às funções que exercia, em benefício do interesse público do município de Natércia-MG.
- A acumulação de cargos exercida pelo peticionário encontra-se em sintonia com a legislação vigente e todos os princípios da Administração Pública, principalmente o da moralidade e o da legalidade, sendo perfeitamente legal e possível; longe de ter causado qualquer prejuízo ao erário.

- O peticionário jamais fora notificado acerca da suposta ilegalidade de cargos.
- Os valores recebidos a título remuneratório eram ínfimos, desprovidos de acarretar o enriquecimento ilícito do peticionário.

Quanto à representação n. 862700

Alegaram que no relatório de auditoria considerou-se regular a contratação dos profissionais da área de saúde.

Quanto à representação n. 875847

Alegaram que no relatório de auditoria considerou-se regular a prestação de serviços mecânicos realizados pela Oficina Fernandes.

Quanto ao parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPTC)

Os defendentes não se manifestaram quanto ao parecer do (MPTC).

Cumpre ressaltar que no referido parecer não foi feito nenhum aditamento das irregularidades referenciadas nas representações, apenas acresceu a citação do Sr. Fábio Teodoro dos Reis, fls. 77/79.

Quanto ao relatório de auditoria

Os defendentes não se manifestaram quanto aos apontamentos constantes do relatório de auditoria, fls. 28/72.

2.2 Análise

Inicialmente cumpre esclarecer que as Representações em epígrafe (Processo n. 862700, Processo n. 875816 e Processo n. 875847) são apensas aos autos de n. 924034, que trata de auditoria realizada no Município objetivando verificar a procedência dos fatos trazidos à luz por meio deles, sendo, portanto, incabíveis as sua extinções ou julgamento do mérito.

De outra forma, o mérito a ser julgado nos presentes autos referem-se aos fatos consubstanciados nos itens 2.1 e 2.2 do relatório de auditoria de fls. 27/72, (resumido nos itens 1 e 2 desta peça), os quais não foram argumentados pelos defendentes.

A ausência de argumentação dos defendentes não poderá corresponder à presunção de veracidade dos fatos alegados pelos auditores (efeito material da revelia), uma vez que no processo administrativo busca-se a verdade material.

Nesse sentido dispões Carlos Eduardo Faraco Braga[1]:

> Tal princípio se relaciona com o da verdade material. Diferentemente do que ocorre no processo judicial (no tocante à pluralidade de instâncias), aqui, no processo administrativo, é possível a produção de novas provas, novas arguições e alegações, e reexame de matéria de fato. Todas estas circunstâncias são possíveis e se fundamentam no princípio da verdade material, pois o que se busca, durante todo o processo administrativo, é a verdade real dos fatos em contenda, e isto pode acontecer em qualquer fase ou instância processual.

Ademais, releva-se que, sendo o relatório de fls. 27/72, referente a uma auditoria de conformidade, os achados foram demonstrados em sistemática padronizada por este Tribunal, a partir de normas técnicas de auditoria, que muitas vezes não demonstram de forma clara todos os aspectos e circunstâncias de fatos delituosos, trazendo prejuízo a quem tais fatos foram imputados, no tocante ao pleno exercício do seu direito ao contraditório e à ampla defesa, havendo necessidade de se realizar nova análise.

Assim sendo, proceder-se-á nesta peça processual a análise do relatório de auditoria, fls. 27/72 (resumido nos itens 1 e 2), como segue:

[1] Disponível em www.rocadvogados.com.br/artigos/artigo2.pdf. Acesso em 12/11/2014.

2.2.1 Quanto ao item 1

O Prefeito Municipal de Natércia, Sr. José Airton Junho dos Reis contraiu, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato (2009/2012), obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro deles, ou que tivessem parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, no montante de R$73.475,26, em desacordo com o disposto no caput do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000.

Dispõe o art. 42 da LRF, *verbis*:

> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
> Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Sobre restos a pagar dispõem os arts. 36 e 37 da Lei n. 4.320, da seguinte forma, *verbis*:

> Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.
> Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.
>
> Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

A equipe de auditoria verificou que houve a inscrição no valor de **R$426.968,20** em restos a pagar no exercício de 2012, fls. 10/11 do Anexo I, sendo que **R$215.907,32** se enquadram, numa primeira análise, no conceito de "contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do exercício", fls. 12/13 do Anexo I, e o valor de **R$211.060,88**, referem-se a despesas de caráter continuado e/ou contraída até 30/04/2012, fls. 14/16 sintetizado a seguir:

Período de Empenhamento	Valor das Despesas (R$)
Até 30/04/2012	211.060,88
A partir de 01/05/2012	215.907,32
Total	**426.968,20**

Ao estender o conceito de "contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres", para o exame da forma de contratação dos gastos totalizados em **R$215.907,32,** foram apuradas as obrigações de despesas decorrentes de contratos ou ajustes pactuados dentro dos dois últimos quadrimestres e aquelas assumidas dentro deles no montante de **R$ 87.792,42,** fls. 35 do Anexo I.

O valor de **R$ 128.114,90**, referem-se a obrigações de despesas decorrentes de contratos ou ajustes pactuados anteriormente aos dois últimos quadrimestres, resumido a seguir:

Assunção dos compromissos	Prefeitura
Até 30/04/2012	128.114,90
A partir de 01/05/2012	87.792,42
Total	**215.907,32**

Ao examinar a execução orçamentária do Executivo do exercício de 2013 (até mês de junho), fls. 26/34, foi observado que a Administração que se iniciou em 01/01/2013 realizou a quitação de parte das referidas despesas, no montante equivalente a **R$ 14.317,16**, com a utilização de "recursos vinculados" e "não vinculados" de contas correntes classificadas nesta natureza, nas quais constavam saldos suficientes oriundos de 2012 para os seus pagamentos, o que evidenciou a existência de disponibilidade de caixa para tanto.

Após a dedução do citado valor, ficou caracterizado que as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do final da Administração 2009/2012, sem disponibilidade de caixa, corresponderam ao montante de **R$ 73.475,26**, conforme a seguir:

Período de assunção dos compromissos	Total (R$)
Obrigações de despesas contraídas a partir de 01/05/2012	87.792,42
Quitação de despesas em 2013 com recursos de 2012	(14.317,16)
Obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres de 2012 sem disponibilidade financeira	**73.475,26**

Dessa forma, conclui-se que o Prefeito Municipal à época, Sr. José Airton Junho dos Reis, ao contrair nos dois últimos quadrimestres do final da sua Administração obrigações de despesas sem disponibilidade de caixa no valor de R$73.475,26, cometeu a irregularidade vedada pelo art. 42 da LRF, comprometeu a execução financeira do exercício de 2013, bem como aumentou o endividamento do Município.

Ora, o zelo pelo interesse da Administração Pública é uma atribuição do cargo de Prefeito Municipal nos termos do art. 64 da Lei Orgânica do Município.

Assim sendo, o Sr. José Airton Junho dos Reis está sujeito a pena de multa nos termos do inciso I do art. 83 da Lei n. 102/2008.

2.2.2 Quanto ao item 2

O Prefeito Municipal de Natércia, Sr. José Airton Junho dos Reis nomeou o Sr. Fábio Teodoro dos Reis, para exercer a função pública de Secretário de Saúde do Município de Natércia, que por si só, exige dedicação exclusiva, sendo que, no período de 01/04/2011 a 31/01/2012, o referido servidor acumulou remuneradamente e sem compatibilidade de horário, esta função com a de Secretário Executivo do CISAMESP sediado em Pouso alegre e a de Professor na Escola Estadual João Goulart Santiago Brum, contrariando o inciso XVI c/c o XVII, do art. 37 da CR/88.

A equipe auditora constatou que o Sr. Fábio Teodoro dos Reis, foi nomeado pelo Prefeito Municipal de Natércia à época, Sr. José Airton Junho dos Reis, por meio da Portaria n. 076/2011, de 01/04/2011, fls.37 do Anexo I, para a função pública de Secretário Municipal Saúde de Natércia, que exigia dedicação exclusiva, percebendo uma remuneração total no referido período de R$15.000,00, fls. 41/42, tendo sido exonerado por meio da Portaria n. 006/2012, de 31/01/2012, fls.38 do Anexo I.

Releva-se que o horário de funcionamento da Prefeitura de Natércia é de 08:00 às 17:00 horas.

Concomitantemente, no período de 01/04/2011 a 31/01/2012, ocupou o cargo de Professor na Escola Estadual João Goulart Santiago Brum, lecionando nos turnos matutino, vespertino e noturno, em horários alternados de segunda a sexta, conforme documentos

digitalizados constante do CD, ora anexado neste reexame às fls. 101/109, recebendo no referido período o valor total de R$5.492,00, fls. 40.

Verificou-se, ainda, que o Sr. Fábio Teodoro dos Reis foi funcionário remunerado do CISAMESP, com sede em Pouso Alegre, no período de 01/08/2010 a 31/12/2012, o qual exercia a função de Secretário Executivo com carga horária de 40 horas semanais, laborando de 8:00 às 17:00 horas, tendo recebido no referido período o valor total de R$86.866,00.

Os valores recebidos foram resumidos, como segue:

REMUNERAÇÕES RECEBIDAS PELO SR. FÁBIO TEODORO DOS REIS						
	Secretário Municipal		**Funcionário da CISAMESP**		**Professor Estadual**	
	Horário: de 08 às 17:00		**Horário: de 08 às 17:00**		**Horário Diversos**	
	2011	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
Jan		1.500,00		7.000,00		894,01
Fev						
Mar						
Abr	1.500,00		13.358,00		589,11	
Mai	1.500,00		6.882,00		501,11	
Jun	1.500,00		7.282,00		501,11	
Jul	1.500,00		7.482,00		501,11	
Ago	1.500,00		8.082,00		501,11	
Set	1.500,00		8.182,00		501,11	
Out	1.500,00		7.282,00		501,11	
Nov	1.500,00		7.282,00		501,11	
Dez	1.500,00		8.952,00		501,11	
13º	0,00		5.082,00		501,11	
	13.500,00	1.500,00	79.866,00	7.000,00	5099,10	894,01
	15.000,00		**86.866,00**		**5.993,11**	

A acumulação de cargo retro mencionada afrontou ao inciso XVI c/c XVII do art. 37 da CR/88, *verbis*:

> Art. 37. (...)
> XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, **exceto, quando houver compatibilidade de horários,** observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:
> a) a de dois cargos de professor;
> b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

> c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;
> XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

Ademais, dos ocupantes de cargos de Secretários Estaduais ou Municipais exige-se dedicação exclusiva. Neste sentido, foi orientado pelos Tribunais de contas da Paraíba[2] e de Pernambuco[3]:

> Quanto aos **Secretários Estaduais ou Municipais**, os cargos por eles assumidos são eminentemente políticos, exigindo de seus ocupantes **dedicação exclusiva.** É, dessa forma, incompatível a acumulação destes com qualquer outro cargo, mesmo que de professor (pois o cargo de Secretário não se enquadraria como técnico ou científico) ou de profissional da saúde (pois o cargo de Secretário, mesmo da Saúde, não é privativo destes profissionais).
>
> **O cargo de secretário municipal, de natureza eminentemente política, não é passível de acumulação com emprego ou cargo público efetivo ou comissionado.** Mesmo se considerarmos que o cargo efetivo concomitantemente ocupado seja de professor, ainda assim, ficaria afastada a possibilidade em questão, haja vista a já mencionada natureza do cargo de Secretário Municipal, incompatível com o enquadramento como técnico ou científico. **De igual maneira, ainda que a acumulação seja com outro emprego ou cargo privativo de profissionais de saúde, não será possível a acumulação com o cargo de Secretário Municipal de Saúde, haja vista que a vinculação à referida pasta não afasta a natureza predominantemente política de tal cargo.**

Tal situação também ofendeu ao princípio da moralidade disposto no *caput* do art. 37 da CR/88, senão vejamos:

Dispõe Fernando Couto Garcia[4] que:

> A doutrina brasileira se dividiu na formulação do que seria a moralidade administrativa. Alguns autores a identificam com **a legalidade substancial**, outros com a **razoabilidade e o interesse público**, outros com a **boa-fé**. Há também os que a utilizam para clamar por justiça e os que alertam para o perigo de sua aplicação indiscriminada. (g.n.)

A presente acumulação de cargos públicos sem compatibilidade de horários constituiu uma ilegalidade. Neste sentido dispôs a Ministra do STF Carmem Lúcia[5]

[2] Disponível em portal.tce.pb.gov.br/wp-content/.../cartilha-**acumula**ções2013.pdf. Acesso em 10/11/2014
[3] Disponível em www.tce.pe.gov.br/...**publicos**/.../211-**acumulacao**-de-**cargo** Acesso em 10/11/2014.
[4] Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev.../Art_Fernando.htm. Acesso em 10/11/2014.

> A compatibilidade de horários é requisito indispensável para o reconhecimento da licitude da acumulação de cargos públicos. É ilegal a acumulação dos cargos quando ambos estão submetidos ao regime de 40 horas semanais e um deles exige dedicação exclusiva.

Ainda, o fato de ter havido simultaneidade de horários laborais (Secretaria Municipal de Saúde e CISAMESP) contrapôs à razoabilidade, ao interesse público, à boa fé e à justiça, pois, ao menos, colocou a prestação do serviço público de saúde no Município em risco de prejuízo.

A referida acumulação de cargos sem compatibilidade de horários laborais constituiu, também, ato de improbidade administrativa.

Senão vejamos:

A Lei n.8429/92 dispõe sobre a improbidade administrativa nos seguintes termos:

> Art. 1° Os atos de improbidade praticados por **qualquer agente público, servidor ou não,** contra a **administração direta**, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.
>
> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, que enseje **perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, (...)

Ora, o Secretário Municipal de Saúde, Sr. Fábio Teodoro dos Reis, na qualidade de agente público (Secretário Municipal de Saúde), ao acumular concomitantemente esta função com a de funcionário do CISAMESP – mesmo horário laboral de 08:00 às 17:00 horas, ao menos colocou em risco de prejuízo a prestação do serviço público de saúde, ensejou a perda do patrimônio municipal e seu enriquecimento ilícito pelo mesmo valor de R$15.000,00, enquadrando a sua conduta no *caput* do art. 10 da Lei n. 8429/92.

Cumpre ressaltar que o Prefeito Municipal à época, Sr. José Airton dos Reis, foi o responsável pela nomeação do Sr. Fábio Teodoro dos Reis para o cargo de Secretário Municipal de Saúde.

---

[5] Disponível em www.patrimoniopublico.mppr.mp.br/.../Acumulo%20**Cargos**.../**Acumulacao** Impossibilidade.doc **STF**, MS 26.085-8, Tribunal Pleno, Relatora Carmen Lúcia, j. 7/4/2008, DJE 13/6/2008, p. 27). Acesso em 10/11/2014.

Destaca-se que o zelo pelo interesse da Administração Pública é uma atribuição do cargo de Prefeito Municipal, nos termos do art. 64 da Lei Orgânica do Município de Natércia, estando, portanto, também o Sr. José Airton Junho dos Reis sujeito a pena de multa, nos termos do inciso I do art. 83 da Lei n. 102/2008.

3 CONCLUSÃO

Em busca da verdade material e considerando que foi realizada nova análise dos fatos, entende esse órgão técnico que os responsáveis a seguir relacionados deverão ser novamente citados para apresentarem suas defesas quanto aos fatos delituosos descritos nesta peça processual:

Responsáveis	Itens
José Airton Junho dos Reis	2.2.1 e 2.2.2
Fábio Teodoro dos Reis	2.2.2

À consideração superior.
DCEM/9ª CFM, 14/11/2014.

Clóvis Soares de Macedo
Analista de Controle Externo
TC - 1570-6

Fernanda de Almeida César
Analista de Controle Externo
TC -1779-2

Onofre Rodrigues Bastos
Analista de Controle Externo
TC -1878-1