MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 924034 (apensos: 875847, 875816, 862700)
Relator: Conselheiro Sebastião Helvécio
Natureza: Auditoria
Jurisdicionado: Município de Natércia (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Relator:

1 Tratam os presentes autos de auditoria, realizada no município de Natércia, com o escopo de verificar a procedência de supostas ilicitudes denunciadas por vereadores nas Representações n. 875847, 875816, 862700.

2 Os parlamentares narraram que teriam ocorrido as seguintes ilegalidades no município:

a) acúmulo ilegal de cargos pelo Secretário Municipal de Saúde nos exercícios de 2009 a 2011 (Rep. 875847);

b) pagamento por serviços mecânicos superiores aos prestados nos anos de 2009 a 2011 (Rep. 875816);

c) contratação de médicos e outros profissionais de saúde sem a realização de "credenciamento" (Rep. 862700);

d) pagamentos indevidos a profissionais da saúde (Rep. 862700);

e) exclusão das valores despendidos com profissionais da saúde do cálculo dos gastos com pessoal, a fim de burlar os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Rep. 862700).

3 Ademais, foi encaminhada ao Tribunal de Contas cópia de representação criminal, pelo Vice-prefeito de Natércia, noticiando que haviam sido assumidas obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do ano de 2012, sem que houvesse disponibilidade financeira para tanto (Documento n. 00922154/2013).

4 Realizada a auditoria, em seu relatório, o Setor Técnico constatou a ocorrência de apenas duas ilicitudes, a saber:

a) acúmulo ilegal de cargos pelo Secretário Municipal de Saúde nos exercícios de 2009 a 2011 (Rep. 875847); e

b) assunção de obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres no

ano de 2012, sem disponibilidade financeira.

5 Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas, que, em manifestação preliminar, requereu a citação do Prefeito e do Secretário de Saúde de Natércia à época dos fatos (f. 77/79).

6 Atendendo à manifestação ministerial, em observância ao contraditório e à ampla defesa, o Conselheiro Relator determinou a citação dos jurisdicionados (f. 80), a qual foi devidamente promovida (f. 83/84 e 88/89).

7 O Prefeito e o Secretário de Saúde apresentaram defesa às f. 90/99. Em suma, alegaram que as representações interpostas pelos vereadores de Natércia possuíam fins políticos. Quanto à acumulação de cargos constatada na auditoria, salientaram que inexistia impedimento legal. Por sua vez, no tocante ao descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se manifestaram.

8 Em reexame, o Setor Técnico manteve seus apontamentos iniciais (f. 110/122).

9 Na sequência, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

10 É o relatório, no essencial. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

1) Da assunção de obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato:

11 Informa o relatório de auditoria que o Chefe do Poder Executivo de Natércia inscreveu, em 2012, restos a pagar no valor de R$426.968,20. Desse montante, R$211.060,88 foram empenhados antes de 01/05/2012, ao passo que R$215.907,32 foram empenhados nos oito últimos meses do exercício.

12 Desse valor empenhado nos dois últimos quadrimestres, R$128.114,90 decorreram de contratos ou ajustes pretéritos. Já a quantia empenhada de R$87.792,42 foi decorrente de negócios jurídicos celebrados após 01/05/2012.

13 Por outro lado, dessas despesas inscritas em restos a pagar que foram assumidas nos dois últimos quadrimestres (R$87.792,42), somente o montante de R$14.317,16 foi quitado, no exercício seguinte, com a utilização de disponibilidades financeiras oriundas de 2012.

14 O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe:

> 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 tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

15 De acordo com esse dispositivo, é vedado ao Chefe do Poder Executivo Municipal (dentre outras autoridades) contrair despesas, nos últimos oito meses de seu mandato, que tenham que ser pagas, total ou parcialmente, no exercício financeiro seguinte, desde que não estejam previstas na lei orçamentária do exercício em que foram assumidas e inexista disponibilidade de caixa para custeá-las no exercício em que foi contraída. Tal norma possui nítido objetivo de evitar que sejam legadas obrigações ao futuro gestor do ente estatal, de modo a comprometer a implementação de suas próprias políticas públicas. Nesse sentido, colhem-se as lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

> O que se pretende na Lei Complementar é pôr um paradeiro ao lamentável hábito do mau administrador público de legar dívidas a seu sucessor, acumulando obrigações a serem satisfeitas no exercício seguinte ao término de seu mandato.[1]

16 A preocupação do legislador foi tão acentuada nesse sentido que a Lei Federal nº 10.028/2000, responsável pela definição de condutas que atentam contra as finanças públicas, incluiu o art. 359-C no Código Penal, tipificando como crime justamente a prática prevista no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, desde que, evidentemente, seja perpetrada de forma dolosa.

17 Nesse contexto, é indispensável fixar com precisão o alcance da dicção legal "contrair obrigação de despesa". Isso porque a caracterização dessa prática não pode ser avaliada com base em uma análise estritamente aritmética. Vale dizer: é insuficiente a mera análise de que as despesas superaram as receitas disponíveis nos dois últimos quadrimestres de mandato.

18 Com essa preocupação, vários autores já se propuseram a definir o exato significado da locução normativa. Para alguns, todas as despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres precisariam de amparo de caixa.

19 Por outro lado, há os que entendem que o empenho e a liquidação não são os reais criadores da despesa. Irretocáveis, sob tal aspecto, as

[1] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Ed. Renovar, 2001, p. 231.

palavras de Elke Andrade:

> Na verdade, a obrigação decorre de lei, contrato acordo ou ajuste, servindo o empenho, como fase de realização da despesa, apenas para ratificar a garantia de pagamento, se verificado o implemento de condição, nas hipóteses em que esta for exigida. Assim, o sentido da expressão "contrair obrigação de despesa", na dicção do aludido dispositivo legal, pretende atingir o momento da geração da despesa, e não aquele em que ocorre o empenho do gasto público, pois, como demonstrado, o ato de empenhar despesa, que pressupõe existência de dotação orçamentária prévia, não implica a assunção de uma obrigação para a Administração, mas apenas o reconhecimento da obrigação de pagamento em virtude de compromisso previamente assumido por força de um contrato, de um convênio, ou mesmo por força de lei. O ato gerador da despesa, portanto, é algo que, cronologicamente, antecede o empenho necessário ao seu pagamento.[2]

20 Não parece ser outro o entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, para quem contrair obrigação de despesa "é criar despesa nova ou ampliar a existente".[3]

21 Decorre disso que, para fins do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não podem ser computadas as despesas empenhadas nos oito últimos meses de mandato do gestor público que tenham sido geradas em período anterior por meio de contrato, ajuste ou dispositivo legal. Do contrário, em determinadas hipóteses, poderia restar prejudicado até mesmo o princípio da continuidade do serviço público.

22 Portanto, a configuração da prática de "contrair obrigação de despesa" nos dois últimos quadrimestres de mandato exige que sejam identificados, de maneira precisa, os atos ou negócios jurídicos celebrados nesse período sem o devido amparo de caixa. Não basta, assim, que seja feita uma análise estritamente contábil, na qual se constate que a despesa total superou a receita disponível.

23 No caso em análise, houve a identificação, no relatório de auditoria, dos negócios jurídicos celebrados, nos dois últimos quadrimestres do mandato do gestor municipal, sem disponibilidade financeira para tanto.

24 De fato, como mencionado, no exercício de 2012, o Prefeito de Natércia assumiu despesas no valor de R$87.792,42 que se enquadram nessa situação, sendo que o amparo de caixa para custeá-las restringiu-se ao

[2] SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. *Regras Para o Final do Mandato na Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, n. 18, 2008, p. 76.
[3] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Ed. Renovar, 2001, p. 232.

patamar de R$14.317,16.

25 Portanto, o Ministério Público de Contas entende que houve violação ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2) Do acúmulo de cargos:

26 De acordo com o relatório de auditoria, no período de 01/04/2011 a 31/01/2012, o Sr. Fábio Teodoro dos Reis ocupou três cargos públicos remunerados, quais sejam: Secretário Municipal de Saúde de Natércia, Professor na Escola Estadual João Goulart Santiago Brum e Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí - CISAMESP.

27 De fato, conforme documentos às f. 37/42 do Anexo I, o agente assumiu, em 01/04/2011, o cargo de Secretário Municipal de Saúde, embora já ocupasse os outros dois cargos mencionados, permanecendo nessa situação até 31/01/2012, quando foi exonerado daquele.

28 O cargo de Secretário Executivo do CISAMESP possuía jornada de trabalho de 40 horas semanais, conforme noticia o relatório técnico.

29 Por sua vez, no tocante ao cargo de Professor da Escola Estadual João Goulart Brum, o Setor Técnico não informa a carga horária de trabalho. Todavia, pelos documentos que acompanham a defesa do jurisdicionado, infere-se, aproximadamente, que a jornada seria de 20 horas semanais no período sob análise (f. 101/109).

30 Já quanto ao cargo de Secretário de Saúde, informa o Setor Técnico que se exigia do ocupante dedicação exclusiva.

31 O art. 37, XVI, da Constituição da República de 1988 estabelece que "é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos". Todavia o próprio dispositivo traz algumas exceções, como exposto abaixo:

> "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;"

32 Visualiza-se que o texto constitucional admite, excepcionalmente, a

cumulação de, no máximo: a) dois cargos de professor; b) um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) dois cargos de profissionais da saúde, desde que suas profissões sejam regulamentadas. Em todas essas hipóteses, a exceção à regra geral depende de compatibilidade de horários.

33 Com relação a este último requisito, embora a matéria seja extremamente polêmica, o Tribunal de Contas da União entende que, objetivamente, inexiste compatibilidade de horários quando a jornada dos cargos, em conjunto, ultrapassa 60 horas semanais (Acórdão nº 2242/2007). Todavia, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal não admitem essa limitação abstrata.

34 De todo modo, no caso em análise, inexistia ilegalidade antes da posse do Sr. Fábio Teodoro dos Reis no terceiro cargo público - Secretário Municipal de Saúde de Natércia - em 01/04/2011. Isso porque os cargos de Professor Estadual e Secretário Executivo CISAMESP são acumuláveis na forma do art. 37, XVI, b da Constituição da República, e inexistem indícios de incompatibilidade de horários entre eles.

35 Todavia, com a posse do jurisdicionado no cargo de Secretário de Saúde, passou a haver afronta direta ao mandamento constitucional da impossibilidade de acumulação de cargos públicos, situação que perdurou até sua exoneração daquele cargo, em 31/01/2012.

36 Ou seja, à luz do ordenamento jurídico, o Sr. Fábio Teodoro dos Reis não poderia ter tomado posse no cargo de Secretário de Saúde, pois estava impedido de fazê-lo sem se desvincular do CISAMESP.

37 Ademais, a toda evidência, é faticamente impossível que o agente tenha, de fato, cumprido a jornada de trabalho e exercido simultaneamente suas atribuições nos três cargos que ocupou no período de 01/04/2011 a 31/01/2012.

38 Portanto, o Ministério Público de Contas considera ilegítima a posse do Sr. Fábio Teodoro dos Reis no cargo de Secretário Municipal de Saúde de Natércia, entendendo que ele deve ser instado a ressarcir os valores correspondentes que recebeu no período, consoante discriminado abaixo:

Demonstrativo de pagamentos ao Sr. Fábio Reais, em decorrência do cargo de Secretário de Saúde de Natércia	
Mês de referência	Valor
Abr/11	R$1.500
Mai/11	R$1.500
Jun/11	R$1.500

Jul/11	R$1.500
Ago/11	R$1.500
Set/11	R$1.500
Out/11	R$1.500
Nov/11	R$1.500
Dez/11	R$1.500
13º salário	R$0,00
Jan/12	R$1.500
Total:	**R$15.000,00**

CONCLUSÃO

39 Por todos os motivos expostos, o Ministério Público de Contas conclui que, em virtude do descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser aplicada multa em desfavor do Sr. José Airton dos Reis, Prefeito de Natércia na gestão de 2009/2012, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008. Ressalte-se que se considera razoável o valor de R$10.000,00.

40 Conclui, ainda, o *Parquet* que o Sr. Fábio Teodoro dos Reis deve ser condenado a devolver ao erário municipal todos os valores por ele recebidos em decorrência de sua nomeação no cargo de Secretário de Saúde de Natércia (R$15.000,00), haja vista o descumprimento do art. 37, XVI, da Constituição da República.

É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 02 de fevereiro de 2015.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)