

Processo n.: 1088898
Natureza: Representação
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG)
Representado: Tiago Tessaro Saleis
Relator: Conselheiro Cláudio Terrão
Fase da análise: Exame de defesa (Reexame)

1. RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG), por meio do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, em face do Sr. Tiago Tessaro Saleis, em razão de supostas irregularidades na acumulação de cargos e funções públicas na área médica pelo agente em questão. Tais irregularidades foram identificadas pela Malha Eletrônica de Fiscalização n. 01/2017, aprovada pela Portaria n. 86/PRES./2017, publicada no Diário Oficial de Contas (DOC) em 06/11/2017.

Conforme indicado na petição inicial (peça n. 2), o agente público apresenta um histórico de acumulação ilícita de cargos desde o ano de 2013, sendo que, no mês de referência da mencionada malha de fiscalização (outubro de 2017), matinha quatro vínculos com a Administração Pública¹, totalizando uma jornada semanal de 65 horas. Não fosse suficiente, o MPC-MG verificou, ainda, que, nos meses de agosto e novembro de 2017, o agente chegou a acumular cinco vínculos públicos, com uma jornada semanal de 85 horas.

Diante desses fatos, o MPC discorreu acerca da ilegalidade da situação verificada, sobretudo em face do artigo 37, XVI, da Constituição da República. Ademais, com amparo no artigo 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei n. 4.657/1942), requereu a consideração, como circunstâncias agravantes para a majoração da pena a ser aplicada ao agente, dos seguintes aspectos: (i) carga horária de 85 horas semanais em vínculos públicos, correspondente a 12 horas diárias, sete dias por semana; (ii) o fato de a conduta ilícita do agente ocorrer desde o ano de 2013; (iii) o vínculo de trabalho adicional em clínica particular no Município de Coronel Fabriciano;

¹ Nos municípios de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo.

e (iv) a ausência de folhas de ponto do servidor aptas a demonstrarem o cumprimento da jornada de trabalho.

Dessa forma, o *Parquet* requereu a citação do Sr. Tiago Tessaro Saleis para apresentação de defesa e o reconhecimento das irregularidades representadas, com a aplicação de multa ao agente público que acumulou ilicitamente os cargos e as funções públicas, considerando, ainda, as agravantes apresentadas pelo representante. Por fim, pontuou a necessidade de intimação dos gestores dos municípios de Coronel Fabriciano e Timóteo (onde o representado efetivou o terceiro, o quarto e o quinto vínculos com a administração pública), a fim de viabilizar a avaliação da eventual concorrência desses gestores para a irregularidade verificada.

Após a competente triagem (peça n. 13), realizou-se a autuação da presente representação (peça n. 14), com sua posterior distribuição à relatoria do eminente Conselheiro Cláudio Terrão (peça n. 15), que, de início, remeteu os autos à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (DFAP), para exame e indicação das providências cabíveis (peça n. 16). Em sede do exame realizado à peça n. 18, esta Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA) reconheceu o acúmulo irregular de cargos públicos nos termos representados pelo MPC e ressaltou que a manutenção de cinco vínculos públicos teria perdurado por seis meses, de agosto de 2017 a janeiro de 2018. Quanto à eventual concorrência dos gestores dos municípios de Coronel Fabriciano e Timóteo para a irregularidade, foi apontada a necessidade de complementação da instrução processual, tal como requerido pelo *Parquet* na exordial, para viabilizar tal avaliação. Assim, sugeriu-se a intimação dos mencionados gestores.

Determinadas e atendidas as intimações em questão (peças n. 20/39), promoveu-se o retorno dos autos a esta unidade, que, em nova análise (peça n. 40), destacou a informação prestada pela Prefeitura Municipal de Timóteo no sentido de não ter sido localizada nenhuma declaração de não acumulação de cargos assinada pelo Sr. Tiago Tessaro Saleis. Já a Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano remeteu declaração firmada nesse sentido pelo agente em questão quando da formalização de seu primeiro vínculo com o município (o terceiro vínculo no geral), declaração essa que, conforme observado, não representaria a realidade dos fatos. Diante desse quadro, sugeriu-se o encaminhamento dos autos ao MPC, para avaliação das condutas dos gestores à luz das intimações realizadas, bem como a citação do representado para apresentação de defesa. Em seguida,

foi determinada e realizada a citação do representado (peças n. 42 e 43), que se manifestou conforme peças n. 44/48, as quais constituem o objeto de análise do presente reexame.

2. ANÁLISE

2.1. Argumentos da defesa

A defesa apresentada (peça n. 48) visa a demonstrar, em suma, que o representado teria desenvolvido suas atividades pautado pela boa-fé e de forma ética eficiente, em alegada observância aos princípios que regem a Administração Pública. Não se negou, em momento algum, o acúmulo de mais de dois vínculos públicos, mas se deduziu argumentação a fim de demonstrar que tal acúmulo seria compatível com as normas constitucionais e admitido pela jurisprudência pátria, além de supostamente justificado pela “*precariedade dos hospitais*” e pela “*baixa remuneração*”, o que levaria alguns médicos a manter mais de dois vínculos, já que tais condições de trabalho não seriam aceitas por todos os profissionais.

Nesse sentido, a defesa sustenta que a mera acumulação de mais de dois vínculos com a administração pública não seria suficiente para comprovar a ilegalidade do ato, o que requereria a evidenciação da má-fé do agente público e da ocorrência de dano ao erário. Ademais, afirma o defendente que a Representação oferecida pelo MPC seria “*genérica*” e teria se baseado apenas em “*suposições, sem nenhum fato devidamente comprovado*”, não comprovando, assim, os requisitos essenciais para a aplicação de sanções.

Buscando afastar as irregularidades representadas, o representado afirma que havia compatibilidade de horários entre os vínculos por ele mantidos, cujas jornadas teriam sempre sido cumpridas de forma integral, uma vez que se tratava de municípios próximos entre si. Nesse sentido, não existindo quaisquer indícios de descumprimento das jornadas, não se poderia presumir qualquer prejuízo à efetiva prestação dos serviços. Além disso, esclarece que os rendimentos recebidos pelo representado não seriam exorbitantes, mas compatíveis com os serviços prestados

Em seguida, sustenta-se que, a partir de junho de 2018, o agente público em questão já não acumularia mais que dois vínculos públicos, uma vez que que teria realizado, assim que notificado pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, seu desligamento dos demais cargos públicos que ocupava. Dessa forma, a aplicação de sanções por este Tribunal configuraria

bis in idem, visto que o agente já teria sido sancionado com a penalidade de demissão/exoneração prevista na Lei n. 8.112/1990.

Prosseguindo em sua argumentação, a defesa preconiza uma aplicação cautelosa da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), “*evitando-se a imposição de sanções em face de erros toleráveis e meras irregularidades*”, tal como seria o caso dos autos. Assim, invocou-se uma diferenciação entre os atos ilegais/irregulares e aqueles ímprobos, que seriam qualificados por um elemento adicional, referente à desonestidade, à má-fé e ao dolo ou à culpa grave, de modo a sustentar não ser cabível a punição ao agente que teria sido apenas inábil, não tendo apresentado o elemento adicional ora referenciado.

Por fim, a defesa argumenta, ainda, a ausência de previsão legal para a imposição de sanção no caso da presente Representação, sendo que os artigos 83 a 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG), invocada pelo representante, não contemplariam hipótese de aplicação de multa aplicável aos fatos em exame. Dessa forma, eventual aplicação de sanção por parte deste Tribunal configuraria violação ao princípio da legalidade.

Diante do exposto, a defesa pleiteia a improcedência da presente representação ou, subsidiariamente, a aplicação de multa em percentuais mínimos, visto que a conduta do representado teria sido pautada pela boa-fé, não havendo indícios de dano ao erário ou de que os serviços não tenham sido efetivamente prestados.

2.2. Análise da defesa

Inicialmente, importa destacar que a defesa, em momento algum, pretendeu desconstituir os fatos que constituem objeto da presente Representação, isto é, o acúmulo de mais de dois vínculos públicos pelo Sr. Tiago Tessaro Saleis. Admitindo tal circunstância, o que o defendente pretendeu demonstrar é que tal acúmulo não seria ilegal ou irregular, mas constituiria um erro tolerável, na medida em que teria agido de boa-fé.

Na verdade, observa-se, na defesa, uma argumentação confusa a esse respeito, ora sustentando que o acúmulo em questão não deveria ser considerado uma ilegalidade/irregularidade (página 2 da defesa), ora sustentando ser necessária uma diferenciação entre os atos ilegais/irregulares e os atos ímprobos, sendo que os praticados pelo defendente se enquadrariam somente na primeira categoria (página 6). De qualquer

forma, conforme será demonstrado a seguir, os argumentos invocados pela defesa não merecem acolhimento, uma vez que os fatos em questão não constituem “*mera irregularidade*” ou “*erro tolerável*”, mas uma afronta direta e grave à Constituição da República, como bem delimitado pelo Ministério Público representante.

É bastante clara, nesse contexto, a previsão constante do artigo 37, XVI, do texto constitucional, ao admitir o acúmulo de dois vínculos públicos. À revelia, contudo, do texto maior, o representado chegou a acumular irregularmente cinco cargos públicos. Além disso, conforme observado pelo representante, o acúmulo irregular de cargos pelo Sr. Tiago Tessaro Saleis não se limita à data de referência da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 01/2017, mas se refere a uma situação contumaz, que perdurou de 2013 a 2018.

Dessa forma, a quantidade de cargos acumulados (mais que o dobro do permitido) e o prolongado período de ocorrência das irregularidades (seis anos), ao contrário de evidenciar a boa-fé alegada pela defesa, demonstram a perpetuação, pelo agente, de grave e flagrante inconstitucionalidade. Não fosse suficiente, a suposta ausência de má-fé – principal tese da defesa, reiterada diversas vezes – é totalmente desconstruída pela assinatura, pelo Sr. Tiago Tessaro Saleis, de declaração de não acumulação de cargos não condizente com a realidade dos fatos, conforme elucidado a seguir.

No município de Ipatinga, o agente em questão manteve dois vínculos, tendo ingressado no cargo efetivo de *Médico II* em 13/08/2008 e, no cargo efetivo de *Médico I*, em 03/05/2013². Assim, ao ingressar em seu primeiro vínculo com o município de Coronel Fabriciano (o terceiro, no geral), no cargo temporário de *Médico I*, em 02/02/2017, o Sr. Tiago Tessaro Saleis já exercia outros dois cargos públicos e, portanto, não poderia ter assumido o vínculo com o município de Coronel Fabriciano. Porém, não obstante tal circunstância, o médico não apenas efetivou esse vínculo, mas, ao fazê-lo, prestou informação falsa ao declarar, perante o município de Coronel Fabriciano, que não exercia outro vínculo público que fosse incompatível com o disposto no artigo 37 da Constituição da República, cujo inciso XVI encontra-se transcrito, *ipsis litteris*, na declaração por ele firmada³. Ora, no entender deste exame técnico, esvazia-se, aqui, por completo, a

² Conforme itens 9, 15 e 16 da petição inicial do MPC e nova consulta realizada ao CAPMG em 17/01/2022.

³ Peça n. 37, arquivo denominado “ANEXO tiago tessato” (*sic*). Declaração assinada em 02/02/2017.

argumentação invocada pela defesa em torno da suposta boa-fé, da atuação ética e da ausência de dolo do agente.

A prestação de informação falsa, tal como realizada pelo Sr. Tiago Tessaro Saleis, constitui infração de especial gravidade, apta a responsabilizá-lo civil, criminal e administrativamente, tal como já alertado na própria declaração por ele firmada, o que, contudo, foi insuficiente para que o signatário se comprometesse a declarar a verdade dos fatos. Têm-se, portanto, **indícios contundentes de cometimento de prática delituosa tipificada no Código Penal (crime de falsidade ideológica, art. 299)**, de modo que se sugere, após a deliberação da presente representação, a comunicação dos fatos ao competente Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), para avaliação das providências cabíveis, em especial quanto ao eventual ajuizamento de ação penal.

Afastado, portanto, o principal argumento invocado pela defesa, passa-se à análise dos demais pontos, que tampouco merecem acolhimento, conforme será demonstrado. Nesse sentido, quanto à alegação de que o acúmulo de múltiplos cargos seria justificado pela “precariedade dos hospitais” e por sua “baixa remuneração”, tem-se que tais situações, ainda que guardem alguma relação com a realidade, são insuficientes para justificar a irregularidade verificada, além de não terem sido sequer minimamente comprovadas pela defesa. Ora, eventual precariedade das políticas de saúde pública da região não autoriza, de forma alguma, que se perpetre, por anos a fio, grave afronta à Constituição da República. Ao contrário, deve receber a devida atenção dos gestores públicos, aos quais compete adotar as medidas cabíveis para a adequação de seu sistema de saúde, sem, contudo, que se afaste a relevante previsão do artigo 37, XVI.

Outro ponto sustentado pela defesa refere-se ao fato de o representado ter realizado, assim que notificado pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, seu desligamento dos demais cargos que ocupava, de modo que eventual aplicação de sanção por este Tribunal configuraria uma dupla penalização pelo mesmo fato, uma vez que ele já teria sido sancionado com a exoneração dos demais cargos. Sobre esse ponto, tem-se, primeiramente, que o desligamento dos demais vínculos, em 2018, não obsta que se aprecie a irregularidade verificada entre 2013 e 2018, tendo em vista, ainda, as agravantes mencionadas pelo representante.

Em segundo lugar, não há que se falar em *bis in idem* ou em aplicação de sanções em duplicidade, uma vez que o desligamento realizado nada mais constitui que o

encerramento – motivado pela relevante atuação desta Corte de Contas – da flagrante inconstitucionalidade que se tinha em relação aos vínculos do Sr. Tiago Tessaro Saleis, não se revestindo, a princípio, de caráter punitivo ou sancionatório. Ademais, mesmo que se reconhecesse, *ad argumentandum*, caráter sancionatório ao desligamento em questão, ainda assim não procederia a fundamentação apresentada pela defesa, haja vista o princípio da independência entre as esferas de controle – no caso, entre o controle externo realizado por este órgão e a autotutela exercida pela própria municipalidade. Frise-se, por oportuno, que o mencionado princípio alcança, ainda, a esfera criminal, em que o representado poderá ser também responsabilizado, conforme abordado anteriormente neste relatório.

Finalmente, a defesa pugna pela suposta ausência de substrato legal para a imposição de multa por este Tribunal diante dos fatos observados no caso concreto, porém, mais uma vez, a argumentação não procede. Como bem fundamentado pelo MPC em sua petição inicial, a aplicação de multa encontra-se amparada pelos artigos 315, I e 318, II, do Regimento Interno. Além disso, igualmente deve ser afastado o pleito subsidiário do representado para aplicação de multa em percentual mínimo, pois, como apresentado pelo *Parquet*, a irregularidade verificada nos autos ostenta elementos que podem – e devem – ser considerados como circunstâncias agravantes para a aplicação de sanções, nos termos do artigo 22, §2º, da LINDB e do artigo 320 do texto regimental. Some-se às agravantes apresentadas pelo MPC, por fim, a assinatura de falsa declaração de não acumulação de cargos, que denota a má-fé e a intenção fraudulenta por parte do representado.

2.3. Participação dos gestores responsáveis pela nomeação do Sr. Tiago Tessaro Saleis na consolidação da ilegalidade

Na petição exordial (peça n. 2), após discorrer sobre o acúmulo inconstitucional de cargos e a responsabilidade do representado, o Ministério Público representante destina tópico à eventual concorrência dos municípios para as irregularidades verificadas. Nesse sentido, afirma não ter ficado claro, na documentação referente à Malha Eletrônica de Fiscalização n. 01/2017 remetida ao MPC, “*se os gestores responsáveis pelas nomeações do Sr. Tiago Tessaro Saleis, a partir do terceiro vínculo, em 2017, foram omissos e negligentes ou se o servidor forneceu informações falsas ao Poder Público*”. Dessa forma, sugeriu a intimação dos gestores dos municípios de Coronel Fabriciano e Timóteo para a

apresentação de informações e documentos, de modo a viabilizar a adequada avaliação de sua participação nas irregularidades.

O conteúdo das informações e dos documentos apresentados pelos mencionados gestores já foi objeto de análise por esta Unidade Técnica (peça n. 40), a qual será retomada na presente ocasião, a fim de que seja cotejada com o exame ora empreendido sobre a defesa oferecida pelo representado. Nesse sentido, tem-se que a Prefeitura Municipal de Timóteo informou não ter localizado qualquer declaração de não acumulação de cargos referente ao Sr. Tiago Tessaro Saleis, ao passo que a Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano remeteu a declaração assinada pelo representante em 02/02/2017, quando de seu ingresso no cargo de *Médico I* (já detidamente analisada neste relatório), não tendo sido encaminhada, contudo, declaração referente ao segundo cargo exercido por ele no município em questão, qual seja, o de *Médico Plantonista Clínico Geral*, assumido em 01/06/2017.

Diante desse quadro, o que se conclui é que, embora a Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano tenha exigido a declaração para um dos cargos e o agente tenha prestado informação falsa, ambas as Prefeituras concorreram, sim, para a manutenção das irregularidades. A Prefeitura Municipal de Timóteo foi omissa ao não exigir do representado a assinatura da mencionada declaração quando de seu ingresso no cargo de *Médico – Cirurgião Geral*, em 13/08/2017. Já a Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano, embora tenha exigido tal declaração em relação ao primeiro vínculo firmado pelo representado com o município, deixou de fazê-lo quando da formalização do segundo vínculo, configurando-se, assim, omissão relevante.

Dessa forma, em virtude das omissões verificadas, considera-se que os gestores responsáveis pelas nomeações do Sr. Tiago Tessaro Saleis nos municípios de Timóteo e Coronel Fabriciano concorreram para as irregularidades objeto dos presentes autos. Ressalta-se, contudo, que sua participação na concretização das irregularidades é consideravelmente inferior à do representado, pelas razões já amplamente expostas neste relatório, especialmente pelo fato de ele ter dolosamente faltado com a verdade dos fatos quando da assinatura da declaração exigida pelo município de Coronel Fabriciano.

3. CONCLUSÃO

À luz do exposto no tópico 2.3, os gestores responsáveis pelas nomeações do Sr. Tiago Tessaro Saleis nos municípios de Coronel Fabriciano e Timóteo concorreram para as irregularidades objeto desta representação, de modo que, no entender desta Unidade Técnica, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, devem ser chamados a integrar os presentes autos, por meio da competente citação para apresentação de defesa, nos termos do artigo 166, I, do Regimento Interno. Antes, contudo, sugere-se o retorno dos autos ao MPC, para exame dos novos documentos e alegações apresentados pelos Prefeitos Municipais em complementação da instrução processual, conforme item *E* dos pedidos deduzidos na conclusão da petição inicial (peça n. 2).

Quanto ao ponto principal da representação e à responsabilidade do Sr. Tiago Tessaro Saleis, consideram-se os autos maduros para um exame conclusivo, de modo que, diante de todo o exposto neste reexame, reputam-se desde já improcedentes os argumentos apresentados pelo representado em sede de defesa, mantendo-se a conclusão desta **Unidade Técnica pela procedência integral da representação, com o reconhecimento, inclusive, das circunstâncias agravantes indicadas pelo representante em sua petição inicial.**

À apreciação superior.

CFAA, 18 de janeiro de 2022.

Gabriel Venturim de Souza Grossi
Analista de Controle Externo
TC 3250-3

Ao Exmo. Relator, Conselheiro Cláudio Terrão.

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 19 de janeiro de 2022, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 42.

Respeitosamente,

Raquel Bastos Ferreira Machado
Analista de Controle Externo
Coordenadora da CFAA
TC 3295-3