



PROCESSO: 1095510

NATUREZA: Representação

RELATOR: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro

MUNICÍPIO: Ibitaré

DATA DA AUTUAÇÃO: 12/11/2020

RELATÓRIO

1. Introdução

Tratam os autos de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas (MPC), subscrita pelo Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, em desfavor do Senhor Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, servidor público municipal, do Senhor William Parreira Duarte, Prefeito Municipal de Ibitaré, e dos Senhores Letícia Natália de Resende, William Esteves de Farias, Viviane Júlia de Oliveira Rodrigues, membros da comissão processante de Tomada de Contas Especial, do Senhor Guilherme Fernandes Miguel, Controlador Geral do Município de Ibitaré, em razão da apontada acumulação de cargos pelo Senhor Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, nos Municípios de Sabará, Ibitaré e Betim, conforme constatado no Resultado da execução da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 01/2017, aprovada pela Portaria n. 86/PRES./17 e possíveis irregularidades acerca da Tomada de Contas Especial para fins de apuração da existência de danos ao erário.

Conforme teor do Exp.: 2996/2020 (Peça 04 – doc. 2282102 do SGAP), a Presidência recebeu a documentação como Representação e determinou sua autuação e distribuição ao Relator.

Distribuídos os autos ao Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, este determinou, conforme peça 06 (arquivo 2282605 do SGAP), a intimação do Sr. William Parreira Duarte, Prefeito de Ibitaré, para que encaminhasse documentos ou prestasse esclarecimentos acerca dos apontamentos constantes da exordial do MPC. Em seguida, que os autos fossem remetidos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise técnica na hipótese de ter ocorrido manifestação do responsável.

Assim, após juntada de novos documentos (termos de juntada às peças n. 17 e 21), a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, mediante relatório constante da peça n. 23 (arquivo 2380141 do SGAP), encaminhou os autos para a Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (DFAP) sob o argumento de que o exame da matéria é de sua competência conforme art. 44, inciso VI, da Resolução Delegada n. 01/2021, que dispõe sobre a estrutura organizacional e as competências das unidades dos Serviços Auxiliares e da Escola de Contas desta Corte.

Na sequência, a DFAP encaminhou os presentes autos para análise técnica inicial por esta Coordenadoria. (peça n. 24 – arquivo 2381886 do SGAP).

Desta feita, conforme relatório técnico constante da peça 25 (arquivo 2394629 do SGAP), esta Unidade Técnica observou que a acumulação de cargos pelo agente público Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira restou apontada em razão dos vínculos do servidor nos municípios de Ibirité, Sabará e Betim. E assim, após consulta ao SGAP, constatou que os gestores/responsáveis dos demais municípios, quais sejam, Sabará e Betim, figuravam como representados nos autos dos Processos n. 1098266 e 1095557, respectivamente, junto ao aludido agente público em razão da apontada acumulação ilícita de cargos/funções e também possíveis irregularidades atinentes à Tomada de Contas Especial para fins de apuração da existência de dano ao erário.

Diante desse cenário, esta Unidade Técnica sugeriu ao Relator, naquela oportunidade, o apensamento dos mencionados processos.

Por conseguinte, após os trâmites cabíveis, a Presidência (arquivo 2406603 do SGAP) encaminhou os autos à Coordenadoria de Protocolo e Triagem e determinou a redistribuição do Processo n. 1098266 à relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e seu respectivo apensamento.

Por fim, conforme despacho do relator constante da peça 31, restou determinado o apensamento da Representação n. 1095557 aos presentes autos e a posterior remessa dos autos a esta Coordenadoria para análise conjunta.

2. Análise Técnica

Conforme exordial constante do arquivo 2280410 do SGAP – Processo 1095510, o *Parquet* de Contas narrou que a Unidade Técnica desta Casa, por meio de Malha Eletrônica de Fiscalização n. 01/2017 – Suricato, identificou irregularidades concernentes ao exercício simultâneo de cargos/empregos públicos com incompatibilidade de jornadas de trabalho pelo servidor Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira. Informou que a documentação recebida referente a esta irregularidade ensejou a autuação na Notícia de Irregularidade n. 036.2020.659.

Diante desse contexto e após a realização de análises, instruções e diligências pertinentes, o MPC externou que em razão do Chefe do Executivo Municipal de Ibirité ter determinado a instauração de Tomada de Contas Especial, a notícia de irregularidade foi arquivada. Entretanto, o Representante entendeu que o relatório conclusivo da Tomada de Contas elaborado pela Comissão Processante “não continha os elementos mínimos necessários para a apuração dos fatos narrados, restando insubsistente por omissão a gerar responsabilidade solidária (...)”. Segundo narrativa do *Parquet*, a Comissão Especial de Tomadas de Contas concluiu que a acumulação de cargos, embora ilegal, não gerou dano ao erário do Município de Ibirité. Assim, o *Parquet* instaurou *ex officio* a notícia de irregularidade n. 255.2020.338, que originou a presente Representação, visando, portanto, a aferição das deficiências instrutivas da Tomada de Contas em questão.

Desta feita, o MPC apontou as condutas dos representados nos seguintes termos:

Em relação ao servidor Marcelo Eduardo Zaccaro, pela “acumulação ilícita de cargos”, “não cumprimento de jornada de trabalho” e “recebimento de valores sem a prestação dos serviços a ensejar dano ao erário e dever de ressarcimento”.

Em relação ao Prefeito de Ibitité, sr. William Pereira Duarte, pela “Responsabilidade solidária em pagamentos ilegais por serviços não prestados”, “Ausência de medidas administrativas para desconstituição de vínculo cumulado ilicitamente” e “Dever de ressarcir os cofres públicos solidariamente”.

Quanto aos membros da Comissão Processante da Tomada de Contas Especial, sra. Letícia Natália de Resende, sr. William Esteves de Farias e sra. Viviane Júlia de Oliveira Rodrigues, pela “Instrução parcial da Tomada de Contas Especial, sem os elementos mínimos para a investigação da irregularidade e quantificação do dano, em ausência de dever de colaboração ao controle externo e omissão do dever de ofício”, e pela “Responsabilidade solidária de dano ao erário”.

Em relação ao Controlador Geral do Município, sr. Guilherme Fernandes Miguel, “Signatário do Relatório Conclusivo da Tomada de Contas Especial, juntamente com os demais membros da Comissão Processante”, pela “Responsabilidade solidária de dano ao erário”.

Processos apensos

Nos processos 1095597 e 1098266, as exordiais subscritas pelo *Parquet* de Contas apresentam narrativas semelhantes àquela constante nos autos do processo 1095510, isto pois, todas elas tratam do acúmulo de cargo pelo servidor Marcelo Eduardo Zaccaro, com a ressalva de que o vínculo do servidor foi abordado em cada processo de acordo o Município envolvido.

- **1095557**

Assim, em relação ao Processo n. 1095557 (arquivo n. 229689 do SGAP), o representante informou que após recomendação ao Prefeito de Betim, sr. Vittorio Medioli, para que procedesse a instauração da Tomada de Contas Especial, a notícia de irregularidade foi arquivada. Entretanto, ressaltou que não foi verificada a remessa de informações ou do relatório conclusivo da Tomada de Contas Especial, sendo este procedimento, segundo seu juízo, indispensável para fins de apuração da existência de dano ao erário.

Narrou, portanto, que instaurou *ex officio* a Notícia de Irregularidade n. 267.2020.072, da qual originou a representação em questão. Por fim, apontou a “acumulação ilícita de cargos”, “não cumprimento da jornada de trabalho”, “recebimento de valores sem prestação de serviços, a ensejar dano ao erário e dever de ressarcimento”, pelo servidor Marcelo Eduardo Zaccaro. E, quanto ao Prefeito Municipal de Betim, apontou a “Inércia de deflagração de Tomada de Contas Especial”, “Obstrução às atividades de controle externo exercidas pelo MPCMG, e violação do dever de colaboração com os órgãos de controle”, “Realização de pagamento irregular para serviços sem comprovação de jornada de trabalho, a ensejar o dever de ressarcir os cofres públicos solidariamente”.

- **1098266**

Quanto ao Processo n. 1098266 (arquivo n. 2302173 do SGAP), o *Parquet* de Contas narrou que após recomendação ao Prefeito de Sabará, sr. Wander José Goddard Borges, para que procedesse a instauração de Tomada de Contas Especial, entendeu pelo exaurimento da atuação ministerial e arquivou a notícia de irregularidade em questão.

Assim, relatou que o Chefe do Executivo Municipal de Sabará instaurou a Tomada de Contas, mas que, “transcorrido o prazo conferido, não foi verificada a remessa do relatório conclusivo da Tomada de Contas Especial”, que, segundo seu juízo, seria indispensável para fins de apuração da existência de dano ao erário. Diante desta circunstância, Instaurou, *ex officio*, a Notícia de Irregularidade n. 279.2020.659 que originou a presente representação.

Ademais, apontou, em relação ao servidor Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, a conduta de “acumulação ilícita de cargos”, “não cumprimento da jornada de trabalho”, “recebimento de valores sem prestação dos serviços, a ensejar dano ao erário e dever de ressarcimento”. Quanto ao Prefeito Municipal de Sabará, sr. Wander José Goddard Borges, apontou as condutas de “obstrução às atividades de controle externo exercidas pelo MPCMG, e violação do dever de colaboração com os órgãos de controle”, “realização de pagamento irregular para serviços sem comprovação de jornada de trabalho, a ensejar o dever de ressarcir os cofres públicos solidariamente”. Em relação aos membros da Comissão Processante da Tomada de Contas Especial, sra. Renata Tereza Braga Ferreira, sra. Priscila Félix Barbosa, sra. Juliana Miranda Machado, sra. Bárbara Silva Evangelista e sr. Nilo Teotônio Soares, o representante apontou as condutas de “desídia no dever de colaboração ao controle externo e omissão de dever de ofício”, “desídia na remessa de documentos e informações visando lastrear a apuração de dano ao erário, objeto da Tomada de Contas Especial”, e “responsabilidade solidária de dano ao erário”.

Por fim, registre-se que em todas as mencionadas representações (1095510, 1095557 e 1098266), o representante discorreu, em sede de fundamentação jurídica, acerca “Do controle das contas públicas”, “Da omissão na remessa da Tomada de Contas Especial” e “Da apuração da acumulação ilícita de cargos”.

2.1 Síntese e análise da documentação instrutória

Inicialmente, cabe registrar que conforme mem. n. 202/2019¹, a Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal externou que restou constatado no resultado da malha eletrônica de fiscalização n. 01/2017 que o servidor Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira “era detentor de 4 (quatro) vínculos com a Administração Pública na época em que esta foi executada – outubro/2017, sendo 2 (dois) com o Município de Sabará, 1 (um) com o Município de Betim

1 Peça 02 – arquivo 2280412 do SGAP - DOC 1 NOTICIA DE IRREGULARIDADE 036-2020-659 (pág. 308 e ss.

e 1 (um) com o Município de Ibirité, totalizando 149 (cento e quarenta e nove) horas semanais declaradas (...)

Nesse sentido, transcreve-se abaixo o quadro de cargos cumulados pelo servidor Marcelo Eduardo Zaccaro, conforme planilha constante no Doc.01 NOTICIA DE IRREGULARIDADE 036-2020-659, pág. 323 do pdf. Arquivo 2280412 do SGAP e, em seguida, passa-se a análise da documentação instrutória pertinente a cada município:

Descrição do cargo	Situação	Natureza Jurídica	Órgão	Data de ingresso	Jornada semanal	Remuneração
Médico	Ativo	Servidor Temporário	Prefeitura Municipal de Sabará	02/01/2013	20h	4.816,61
Médico Gineco-Obstetra	Ativo	Efetivo	Prefeitura Municipal de Betim	03/01/2008	99h	7.735,55
Médico Plantonista	Ativo	Servidor Temporário	Prefeitura Municipal de Sabará	16/03/2015	10h	9.383,39
Médico	Ativo	Efetivo	Prefeitura Municipal de Ibirité	01/10/1996	20h	7.821,84
TOTAL CARGA HORÁRIA E REMUNERAÇÃO					149HS	29.757,39

a) Processo principal n. 1095510 - Ibirité

Verifica-se que conforme mem. n. 202/2019², a Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal relatou que foram realizadas diligências solicitando esclarecimentos e informações aos gestores. E após análise das respectivas manifestações, concluiu o órgão técnico nos seguintes termos quanto ao município de Ibirité:

(...)

Por fim, a Prefeitura de Ibirité não comprovou a jornada de trabalho convencionada com o município, mas enviou as folhas de ponto referentes aos períodos de maio/2018 a junho/2018.

(...)

Por fim, a Prefeitura de Ibirité informou que o servidor solicitou e comprovou a saída dos vínculos em excesso apontados no Ofício circular n. 7352/2018, permanecendo ativo nos vínculos com as prefeituras de Betim e Ibirité.

(...)

Ademais, em consulta ao CAPMG, nos meses subsequentes às exonerações supracitadas (de maio/2018 a maio/2019), foi verificado que o servidor manteve o vínculo com a

2 Doc.01 NOTICIA DE IRREGULARIDADE 036-2020-659, pág. 308 e ss. (arquivo 2280412 do SGAP)

Prefeitura Municipal de Betim, no cargo efetivo de Médico Gineco-Obstetra, com 24 horas semanais declaradas, até dezembro/2018 e manteve vínculo com a Prefeitura Municipal de Ibitaré, no cargo efetivo de Médico, com 20 horas semanais declaradas, até o último mês consultado – maio/2019 (anexo1)

Ademais, conforme peça 06 do SGAP, verifica-se que o Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro determinou a intimação do Sr. William Parreira Duarte, Prefeito de Ibitaré, para que encaminhasse os documentos requeridos pelo MPC, ou apresentasse esclarecimentos acerca dos apontamentos constantes nos autos. Os documentos/informações elencados pelo *Parquet* de Contas são os seguintes:

[...]

- (i) apuração se houve (ou não) a acumulação indevida na prestação de serviços à municipalidade, então sugerida pelas evidências constantes no presente feito (Anexo III);
- (ii) apuração se houve (ou não) o cumprimento integral da carga horária afim à atividade laboral exercida, fazendo prova documental (folha ou cartão de ponto);
- (iii) na ocorrência de acumulação indevida, apuração se houve subscrição pelo investigado de declaração de não acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas no ato da posse – fazendo prova de cópia documental nos autos, fato este que, demandará a imediata comunicação ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a fim de que seja apurado o enquadramento da conduta ao tipo delituoso previsto no art. 299, do Código Penal brasileiro;
- (iv) após a desconstituição de vínculo acumulado ilicitamente, apuração se ainda subsiste relação do servidor epigrafado com o ente municipal, como prestador de serviço contratado, por interposta pessoa jurídica ou cooperado;
- (v) cópia do ato de nomeação/vínculo e exoneração/desincompatibilidade dos cargos, empregos ou funções exercidas.
- (vi) cópia da folha de pagamento do servidor público epigrafado (por todos os períodos de vínculo(s));
- (vii) cópia do quadro de cargos e salários, constando jornada semanal dos empregos, cargos ou funções públicas exercidas, com indicação das leis municipais respectivas; e,
- (viii) quantificação do eventual dano ao erário (*quantum debeat*) em valor líquido e certo, apurado durante todo o período de vínculo(s) estatutário, temporário ou contratado do servidor epigrafado, em que não se cumpriu a jornada integral ou não se prestou o serviço público contratado.

Desta feita, foi protocolizada a documentação sob o n. 6776611/2020 (peça 12) pelo município de Ibitaré, no qual consta o ofício n. 576/2020 – PROGER, subscrito pelo Procurador Geral do Município, acompanhado de cópias de registros de pontos (pág. 13 a 226 do pdf.), da Portaria n. 0260/99, do Termo de Posse n. 145, de folhas de pagamento, da Lei Complementar n. 13/1998, n. 90/2010, n. 91/2010 e n. 20/1999 e do decreto n. 2656/2011.

Assim, considerando o teor do ofício n. 576/2020, tem-se que o Procurador Geral de Ibitaré, sr. Ramon de Almeida Pereira apresentou resposta ao ofício n. 17958/2020 com os esclarecimentos divididos em tópicos. Nesse sentido, para melhor organização, a análise seguinte obedecerá a sequência exposta no ofício supramencionado.

- (i) apuração se houve (ou não) a acumulação indevida na prestação de serviços à municipalidade, então sugerida pelas evidências constantes no presente feito;

De imediato o subscritor externou que “há elementos de sobra para comprovar o acúmulo de cargos, principalmente no Mem. n. 202/2019, (...) no qual fica demonstrado que, em outubro de 2017, o sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira possuía 4 (quatro) vínculos, sendo 1 (um) com o Município de Ibitité, 1 (um) com o Município de Betim e 2 (dois) com o Município de Sabará”.

Ademais, o oficiante relatou que a Comissão de Tomada de Contas tratou da configuração do acúmulo de cargos do servidor, de modo que não houve omissão da comissão processante. Esclareceu que, conforme consta no Parecer Final da Tomada de Contas n. 01/2020, “até janeiro de 2013 o referido servidor possuía apenas 2 (dois) cargos, um no Município de Ibitité e outro no Município de Betim, (...), tendo o acúmulo irregular ocorrido exclusivamente no Município de Sabará, (...)”.

Do exposto, verifica-se que o município de Ibitité não contesta a ocorrência do acúmulo irregular de cargos pelo servidor em questão. Nesse sentido, tem-se, inclusive, no relatório³ da Tomada de Contas enviado pelo município, a constatação desta acumulação ilegal. Acrescente-se que o acúmulo de cargos ocorreu, de fato, apenas após o ingresso do servidor no município de Sabará, visto que, até então, os vínculos eram apenas dois, um em Ibitité e outro em Betim.

- (ii) apuração se houve (ou não) o cumprimento integral da carga horária afim à atividade laboral exercida, fazendo prova documental (folha ou cartão de ponto);

O gestor informou que, em que pese a carga horária dos cargos acumulados serem referentes a 149 horas, a carga horária no município de Ibitité era de apenas 20 horas, “a qual é relativamente fácil para um médico cumprir”.

Salientou que, acerca do questionamento do MPC pela ausência de juntada de folhas de ponto de todo o período trabalhado pelo servidor, há que se observar que “o acúmulo irregular de cargos se deu entre o período de 2 de janeiro de 2013 até 2 de maio de 2018 (...)”. Entendeu, portanto, que seria desnecessário juntar cópia de folhas de ponto de todo o período, vez que o servidor é efetivo no município desde 1996. De todo modo, informou que procedeu o envio de tais cópias em anexo ao ofício, os quais podem ser verificados o cumprimento da jornada de trabalho pelo servidor.

Decerto, este órgão técnico entende que assiste razão ao Procurador-Geral do Município, no sentido de que seria pertinente o envio das folhas referentes apenas ao período em que houve o acúmulo, e não de todo o período em que o servidor laborou no município.

3 Peça 16 – arquivo 2326987 do SGAP (Relatório Tomada de conta especial.pdf)

De todo modo, compulsando as cópias das folhas de pontos enviadas, verifica-se a existência de ponto britânico em grande parte dos registros, alguns registros estão ilegíveis e outros com anotações sem legenda. No entanto, é possível verificar, considerando o teor das cópias que estão legíveis (referentes aos anos de 2013 a 2018 - págs. 73/198), que os registros de entrada e saída dentro de uma semana não totalizam 20 horas. Inclusive, percebe-se a recorrência de registros de ponto que resultam em apenas 08 horas semanais. Diante desse contexto, cabe ressaltar, a título de parâmetro, considerando-se as cópias das fichas financeiras referentes ao período de 2013 a 2018 (págs. 275/29), que este órgão técnico localizou a incidência de descontos referentes, no máximo, a uma falta/hora nos meses de junho/2016, julho/2016, novembro/2016, janeiro/2017 e dezembro/2017, conforme págs. 285, 286 e 290, respectivamente, da peça 12.

Diante deste cenário, há que se ressaltar que a carga horária estabelecida para o cargo de médico conforme consta no anexo do Decreto n. 2656/2011 (pág. 303/307) é de 20 horas semanais. E, ainda, conforme artigo 2º da Lei Complementar Municipal n. 020/1999 (pág. 385), “os ocupantes de cargos ou funções de médicos e odontólogos cumprirão jornada de 20 horas semanais”. Por fim, cabe registrar que o próprio Procurador-Geral informou em sua manifestação que “ao se verificar a jornada semanal do Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira no Município de Ibitité, percebe-se que sua carga horária é de 20 (vinte) horas semanais, uma jornada semanal relativamente pequena para um médico”.

Ademais, conforme teor do relatório final da Tomada de Contas (peça 16 – arquivo 2326987 do SGAP), a Comissão Processante concluiu, *in verbis*:

Desta feita, tendo em vista os documentos da Notícia de Irregularidade n. 036.2020.659, bem como o controle de ponto do servidor Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, esta Comissão conclui que, embora o referido acúmulo seja claramente irregular, analisando-se o controle de ponto do respectivo servidor não se identificou, recorrentemente, faltas e atrasos injustificados, que poderiam caracterizar dano ao erário do Município de Ibitité.

Logo, em que pese as informações prestadas pelo Procurador-Geral, bem como o teor da conclusão exarada no relatório da Tomada de Contas, constata-se que as cópias dos registros de pontos enviados pelo município não denotam um efetivo e total cumprimento da carga horária semanal estabelecida para o servidor em questão.

(iii) na ocorrência de acumulação indevida, apuração se houve subscrição pelo investigado de declaração de não acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas no ato da posse – fazendo prova de cópia documental nos autos, fato este que, demandará a imediata comunicação ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a fim de que seja apurado o enquadramento da conduta ao tipo delituoso previsto no art. 299, do Código Penal brasileiro;

O defendente apontou que diante da vasta documentação instrutória constantes nos autos é possível verificar que o primeiro vínculo do servidor se deu com o município de Ibitité a partir de 1996. E que, desse modo, não havia vínculo pretérito que pudesse configurar acumulação

indevida. Asseverou que esta exigência deveria ser observada em relação aos vínculos do servidor com o município de Sabará. Todavia, informou que anexou cópia da Portaria n. 260/1999 de nomeação do servidor e Termo de Posse n. 145 firmado pelo servidor em 21/01/1999, no qual declara que não acumula cargos e funções.

Decerto, verifica-se na documentação anexada a manifestação subscrita pelo Procurador Geral, a Portaria de Nomeação e o Termo de Posse n. 145 do servidor Marcelo Eduardo Zaccaro, sendo esta firmada na data de 21/01/1999. Ademais, ainda que a aferição acerca da declaração de não acúmulo de cargos em relação ao vínculo do servidor com o município de Ibirité não seja relevante, em razão de tratar-se do primeiro vínculo do agente público, cabe registrar que no mencionado Termo de Posse há menção à apresentação desta declaração pelo servidor. Por fim, saliente-se que o vínculo do servidor com o município de Ibirité, em relação ao período pretérito (antes de 1999), ocorreu em razão de contratação temporária, conforme teor da cópia do contrato administrativo, com vigência a partir de 01/10/1966 (pág. 231/233).

(iv) após a desconstituição de vínculo acumulado ilicitamente, apuração se ainda subsiste relação do servidor epigrafado com o ente municipal, como prestador de serviço contratado, por interposta pessoa jurídica ou cooperado;

O defendente esclareceu que o servidor rompeu seus dois vínculos com o município de Sabará em 02/05/2018, mas que não houve o rompimento do vínculo efetivo com o município de Ibirité uma vez que ele não se deu de forma irregular.

Ressaltou que o servidor cumpriu sua carga horária durante todo o período de seu vínculo com o município, “inclusive durante o período em que acumulou indevidamente 2 (dois) cargos no Município de Sabará, (...)”, conforme folhas de ponto encaminhadas.

Assim, o defendente externou que o dano ao erário ocorre apenas quando da ausência de efetiva contraprestação, o que não se vislumbraria em relação ao município de Ibirité. Logo, explicitou que apesar do MPC entender que não houve apuração dos danos, há que se fazer uma distinção “entre não apurar os danos e chegar à conclusão de que não houveram danos”. Inclusive, apontou que no Parecer Final da Tomada de Contas n. 01/2020, a comissão responsável concluiu que a acumulação irregular de cargos ‘não gerou danos ao erário do Município de Ibirité’.

Observa-se que, de fato, o vínculo do agente público com o município de Ibirité se iniciou de forma regular, ou seja, sem acumulação indevida, circunstância que não afasta, entretanto, o acúmulo ilegal caracterizado posteriormente. Ademais, não restou demonstrado nos autos a existência de vínculo do sr. Marcelo Eduardo Zaccaro com o ente municipal na condição de prestador de serviços, por interposta pessoa jurídica ou cooperado.

Acerca do dano ao erário, em que pese a alegação da parte, de que não teria havido dano ao erário em razão da efetiva contraprestação, esta Unidade Técnica entende que os registros de pontos apresentados não comprovam/demonstram o efetivo cumprimento da carga horária total estabelecida para o cargo de médico no município de Ibirité. Desta feita, acrescente-se

que este órgão técnico manifesta-se acorde com o MPC no sentido de que a documentação encaminhada pela municipalidade não foi suficiente para demonstrar a devida apuração dos fatos narrados.

b) Processo n. 1095557 – Betim

Cabe registrar que a DFAP explicitou no memorando 202/2019⁴ que foram realizadas diligências solicitando esclarecimentos e informações aos gestores. E após análise das respectivas manifestações, concluiu o órgão técnico nos seguintes termos, acerca do município de Betim:

(...)

A Prefeitura de Betim não enviou documentação que comprove a jornada convencionada do vínculo (lei que cria o cargo, contrato de trabalho ou documento equivalente) e seu cumprimento (folha de ponto ou documento equivalente).

(...)

A ausência das folhas de ponto da prefeitura de Betim relativas ao período de outubro/2017 – mês de referência da malha – inviabilizam a validação da jornada semanal completa do servidor e a análise da efetividade do cumprimento da mesma.

(...)

A Prefeitura de Betim não respondeu ao Ofício n. 13335/2018, entretanto, em consulta ao CAPMG, foi identificado que o servidor permaneceu no vínculo com o município até dezembro/2018.

(...)

Ademais, em consulta ao CAPMG, nos meses subsequentes às exonerações supracitadas (de maio/2018 a maio/2019), foi verificado que o servidor manteve o vínculo com a Prefeitura Municipal de Betim, no cargo efetivo de Médico Gineco-Obstetra, com 24 horas semanais declaradas, até dezembro/2018 e manteve vínculo com a Prefeitura Municipal de Ibitiré, no cargo efetivo de Médico, com 20 horas semanais declaradas, até o último mês consultado – maio/2019 (anexo1)

Compulsando-se a documentação em tela, conclui-se que a situação de acúmulo de cargos públicos foi regularizada.

Por conseguinte, observa-se que o MPC recomendou ao Prefeito de Betim a instauração de Tomada de Contas Especial devidamente instruída. Salientou, entretanto, que transcorrido o prazo conferido, não foi verificada a remessa desse procedimento.

Desta feita, verifica-se nos autos, que houve uma manifestação⁵ do município de Betim antes da autuação do presente feito. Nela, o município apenas informa a abertura do Processo Administrativo n. 08/2018 em atenção ao ofício circular n. 7352/2018, no qual a Presidência desta Casa determinou que o município comprovasse a adoção de providências necessárias à regularização da situação funcional do agente público. Observa-se, entretanto, que não foi enviado algum relatório acerca da conclusão do procedimento administrativo aberto pelo município. Ademais, considerando a recomendação posterior feita pelo MPC, de fato, também não há nos autos, manifestação do ente municipal acerca de instauração de Tomada de Contas.

4 Peça 02 – arquivo 2292689 do SGAP. DOC 1 NI 036_2020_659, pág. 308 e ss.

5 Documento protocolizado sob o n. 4047210/2018.

De todo modo, considerando os dados dispostos no quadro de acúmulo de cargos, ora transcrito nesse relatório, tem-se que o vínculo do servidor com o município de Betim se deu quando ele ocupava um cargo efetivo com o município de Ibirité. No referido quadro consta a carga horária de 99 horas semanais em relação ao vínculo do agente público com o município de Betim. Diante desta informação, não se pode olvidar da existência de possível equívoco quanto a esta carga horária, visto que ela ultrapassa até mesmo a jornada de trabalho máxima autorizada pela Constituição Federal em seu artigo 7º, inciso XIII.

Cumprido destacar que a DFAP, mediante memorando n. 202/2019, externou que “(...) em consulta ao CAPMG, nos meses subsequentes às exonerações supracitadas (de maio/2018 a maio/2019), foi verificado que o servidor manteve o vínculo com a Prefeitura Municipal de Betim, no cargo efetivo de Médico Gineco-Obstetra, com 24 horas semanais declaradas, até dezembro/2018 (...)”. Referida declaração (cópia) firmada pelo próprio agente público consta na pág. 206 do DOC 1 NI 036_2020_659⁶. Circunstância esta, que denota, portanto, que a carga horária em relação ao vínculo do servidor no município de Betim seria de 24 horas semanais. Entretanto, ainda assim, tem-se que a carga horária total (semanal) de todos os vínculos funcionais do servidor, mesmo considerando a jornada semanal de 24 horas no município de Betim, continua expressiva, visto que a soma delas continua superior a 60 horas semanais.

c) Processo n. 1098266 – Sabará

Conforme mem. n. 202/2019⁷, a Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal informou que foram realizadas diligências solicitando esclarecimentos e informações aos gestores. E após análise das respectivas manifestações, concluiu o órgão técnico nos seguintes termos, acerca do município de Sabará:

Em análise, verifica-se que a Prefeitura de Sabará comprovou a jornada convencionada do vínculo temporário de Médico Plantonista através do envio do contrato de trabalho. A folha de ponto também foi enviada, abrangendo o período de janeiro/2015 a abril/2018. Ressalte-se que as folhas de ponto enviadas estão em formato manual e com anotações iguais (ponto britânico)

(...)

Quanto à situação funcional, apresentada nos ofícios da Presidência deste Tribunal, a Prefeitura de Sabará informou que o servidor pediu rescisão dos dois vínculos após o recebimento do Ofício-Circular n. 7352/2018 e enviou as respectivas rescisões contratuais como comprovação.

(...)

A extinção dos vínculos foi comprovada, mediante documentação encaminhada pelas prefeituras e consulta ao CAPMG, validando a regularização do servidor perante a Administração Pública, em face da acumulação lícita de cargos, prevista na alínea ‘c’ do inciso XVI do art. 37 da CR/88.

Ademais, em consulta ao CAPMG, nos meses subsequentes às exonerações supracitadas (de maio/2018 a maio/2019), foi verificado que o servidor manteve o vínculo com a Prefeitura Municipal de Betim, no cargo efetivo de Médico Gineco-Obstetra, com 24 horas semanais declaradas, até dezembro/2018 e manteve vínculo com a Prefeitura Municipal de

6 Peça 02 – arquivo n. 2292689 do SGAP.

7 Peça 02 – arquivo 2302173 do SGAP - DOC 1 NI 036-2020-659, pág. 407 e ss.

Ibirité, no cargo efetivo de Médico, com 20 horas semanais declaradas, até o último mês consultado – maio/2019 (anexo1)

Compulsando-se a documentação em tela, conclui-se que a situação de acúmulo de cargos públicos foi regularizada.

Conforme exordial constante da peça 02, o *Parquet* de Contas, após recomendar ao Prefeito de Sabará que procedesse a instauração de Tomada de Contas Especial, observou que apesar de ter ocorrido a instauração desse procedimento, conforme Portaria municipal n. 233/2020 que nomeou a comissão processante, não restou constatada a remessa do relatório conclusivo no prazo estabelecido.

De todo modo, verifica-se, conforme documentos constantes do arquivo n. 2302173 do SGAP (peça 02 - DOC 01 NI 036 2020 659, págs. 147 e ss.), a seguinte informação prestada pela Prefeitura de Sabará acerca da situação funcional do servidor Marcelo Eduardo Zaccaro:

Cargo	Tipo de Vínculo	Carga horária semanal	Data de admissão	Data de rescisão
Médico	Contrato Administrativo	20 horas	02/01/2013	02/05/2018
Médico Plantonista	Contrato Administrativo	12 horas	16/03/2015	02/05/2018

Assim, conforme consta nas páginas 150/151 do DOC 1 NI 0362020659 (arquivo n. 2302173 do SGAP), tem-se cópia das rescisões contratuais do servidor Marcelo Eduardo Zaccaro de seus vínculos com o município de Sabará, que ocorreram, de fato, nas datas transcritas na tabela supra.

Foram apresentadas, também, naquela oportunidade, folhas de ponto do servidor do período de janeiro de 2015 a 2018 referentes a um dos dois vínculos do servidor com o município de Sabará (págs. 155/201). Ademais, observa-se a existência de registro de ponto britânico e registros ilegíveis.

De todo modo, cabe destacar que, apesar da carga horária dos vínculos do servidor com o município de Sabará serem de 12 e 20 horas semanais, respectivamente, verifica-se que nos registros de pontos enviados a carga horária registrada é inferior a 12 horas semanais, não sendo, portanto, correspondentes com as jornadas de trabalho informadas pelo próprio município em relação aos dois vínculos funcionais do servidor. Assim, constata-se que não houve a devida comprovação acerca do efetivo cumprimento das cargas horárias referentes aos vínculos do servidor com o município de Sabará.

3. Apontamentos

3.1 Acúmulo ilícito de cargos

Considerando a análise exarada nos itens anteriores deste relatório, acerca da documentação constante dos autos, reputa-se demonstrado o acúmulo irregular de cargos pelo agente público

sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, nos municípios de Betim, Ibirité e Sabará, no período de 02/01/2013 a 02/05/2018, com uma carga horária semanal superior a 60 horas, em clara ofensa, portanto, ao artigo 37, inciso XVI, da CR/88.

3.2 Não cumprimento de jornada de trabalho e recebimento de valores sem a prestação dos serviços a ensejar dano ao erário e dever de ressarcimento

Inicialmente, cabe registrar que a carga horária total referente aos 04 vínculos do servidor em três municípios é superior a 60 horas, o que denota possível ausência de efetivo cumprimento de toda a carga horária convencionalizada ou, no mínimo, de uma prestação dos serviços sem a devida eficiência e zelo, que pode resultar em prejuízos ao erário na hipótese de pagamento de remunerações realizados sem a devida contraprestação laboral.

Decerto, conforme Tese exarada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1081, “as hipóteses excepcionais autorizadas de acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, a existência de compatibilidade de horários, verificada no caso concreto, ainda que haja norma infraconstitucional que limite a jornada semanal”. Nesse sentido, saliente-se que não se desconhece que o critério objetivo quantitativo de 60 horas semanais deixou de ser um marco fático na apuração da ilegalidade de acumulação de cargos, a qual, agora, demanda aferição caso a caso. No entanto, é inegável que o referido limite de 60 horas é uma baliza adotada tanto pela legislação infraconstitucional quanto pelos Tribunais Superiores para aferição de suposta acumulação sem a efetiva prestação de serviços e/ou sem a qualidade dispensada a todo servidor público.

Ademais, ainda que constem nos autos cópias de registros de pontos encaminhados pelos municípios de Ibirité e Sabará, esta Unidade Técnica observou que não há uma exata correspondência dos registros de entrada e saída com a carga horária estabelecida para os respectivos cargos. Acrescente-se que não há cópias de registros de pontos referentes ao vínculo do servidor com o município de Betim.

Logo, conforme análise exposta no item 2.1 deste relatório, constata-se que os documentos e informações encaminhados pelos gestores não foram suficientes para comprovar/demonstrar a efetiva apuração dos fatos e o cumprimento da carga horária estabelecida para os cargos exercidos simultaneamente pelo agente público Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, nos municípios de Betim, Ibirité e Sabará, no período de 02/01/2013 a 02/05/2018.

De todo modo, é necessário reconhecer que apenas mediante comprovação de que o servidor tenha deixado de prestar os serviços que lhe cabiam em razão de seus vínculos funcionais é possível proceder a restituição ao erário dos valores eventualmente percebidos indevidamente. Assim, pertinente a transcrição da seguinte ementa sobre o tema:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. ACUMULAÇÃO DE CARGO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO QUE OS SERVIÇOS NÃO FORAM PRESTADOS. IMPOSSIBILIDADE DA RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO DOS VALORES PERCEBIDOS. Ainda que inequívoca a acumulação irregular de cargos, não é devida a restituição ao erário dos valores percebidos quando inexistente, nos autos, comprovação que o servidor tenha efetivamente deixado de prestar os serviços que se impunham, sob pena de

se configurar o enriquecimento indevido da administração - apontamento que se julga improcedente. (TCEMG. Representação n. 776150. Relator Cons. Mauri Torres. Data da sessão 10/07/2018. Publicação 02/08/2018)

Desta forma, imperioso aferir se houve a efetiva prestação dos serviços pelo servidor Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, e a eventual ocorrência de dano ao erário.

3.3 Tomada de Contas Especial

Verifica-se que o *Parquet* de Contas apontou supostas irregularidades em relação à Tomada de Contas Especial para fins de apuração de eventuais danos ao erário, seja quanto a instrução insuficiente, omissão do gestor quanto à instauração da mesma, dentre outras.

Diante desse contexto, oportuno mencionar que na análise da representação n. 1092213, que tratou de matéria semelhante aos autos, o competente Colegiado verificou que em casos análogos, representações n. 1088887 e 1088876, a Unidade Técnica, ainda que de posse de vasta documentação, encontrou obstáculos para definir qual o serviço público não foi efetivamente prestado pelos agentes públicos, para fins da responsabilização, como, também, da identificação de eventual dano ao erário. Conforme a Unidade Técnica, antes de representados os fatos dos autos n. 1092213, as circunstâncias fáticas limitavam a atuação do Tribunal de Contas para apuração de eventual dano ao erário, pois tal atuação demandaria ações mais próximas da esfera de atuação do Ministério Público Estadual - MPE e da Polícia, tendo em vista a dificuldade de se identificar qual o serviço público não foi efetivamente prestado.

Ademais, não se pode olvidar que a disponibilidade de dados, registros e informações nos entes ou órgãos em que o agente público ocupou cargos/funções, além da possibilidade de realização de eventuais oitivas de testemunhas e demais diligências locais, são circunstâncias que certamente contribuem para uma maior eficácia, efetividade e celeridade na apuração, por esses próprios entes, dos fatos e de eventuais consequências danosas ao erário. Entende-se, portanto, que somente mediante uma apuração devidamente instruída, a ser realizada no âmbito de cada município será possível identificar em qual dos vínculos o servidor não cumpriu efetivamente as cargas horárias dos cargos/funções exercidos simultaneamente.

Relevante citar, ainda, a ementa oriunda de acórdão proferido no bojo do citado Processo n. 1092213, cujas conclusões/medidas esta Unidade Técnica, desde já, manifesta-se pela adoção nestes autos, uma vez que, certamente se amoldam ao presente caso, haja vista a similaridade das matérias tratadas e o fato de tais processos serem decorrentes do resultado da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 01/2017:

REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MALHA ELETRÔNICA DE FISCALIZAÇÃO N. 1/2017. DETERMINAÇÃO ÀS PREFEITURAS ENVOLVIDAS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO PARA APURAÇÃO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONTRATADOS. DANO AO ERÁRIO. INSTAURAÇÃO DE TCE. MONITORAMENTO PELA UNIDADE TÉCNICA.1. Considerando o limite da atuação do Tribunal de Contas por razão de circunstâncias fáticas na apuração de eventual dano ao erário, decorrente da acumulação de cargos públicos, verificada na execução da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017, **impõe-se para prosseguimento do feito, bem como, para maior**

celeridade e efetividade na apuração de eventual dano ao erário, a intimação dos gestores para que instaurem processo administrativo próprio para verificar, durante o período destacado nos autos, se o servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado, devendo, caso comprovada a não execução da jornada pactuada, adotarem as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos. 2. Identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, impõe-se aos responsáveis, sob pena de responsabilidade solidária, a instauração de Tomada de Contas Especial, segundo o disposto no art. 245 do Regimento Interno, considerando a hipótese prevista no art. 47, IV, da Lei Complementar n. 102/2008, com encaminhamento ao Tribunal, observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa n. 1/2016 do TCEMG. (TCEMG. Representação 1092213. Relator Cons. Sebastião Helvécio. Primeira Câmara – 18/08/2020) (grifos nosso)

Ou seja, este órgão técnico, em consonância com as determinações expedidas pelos componentes da Primeira Câmara deste Tribunal nos autos do processo n. 1092213, e considerando que o agente público manteve vínculos simultâneos em municípios/órgãos distintos, com carga horária total superior a 60 horas, entende que, de fato, conforme já determinado pelo *Parquet* de Contas, o instrumento hábil e efetivo para a verificação de quais serviços foram prestados e apuração de eventual dano ao erário é aquele promovido pelo próprio ente no qual o suposto serviço foi executado.

Destaca-se que esse mesmo entendimento vem sendo adotado, também, por outras Cortes de contas, como é o caso, por exemplo, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, cujo Tribunal Pleno, em recente decisão proferida no bojo do Processo n. 09657/2018-2, recomendou a instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD) para investigar médicos que acumularam três cargos públicos indevidamente:

CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO – AUDITORIA DE CONFORMIDADE – EXERCÍCIOS 2018 e 2019 – 47 UGs DE MUNICÍPIOS E ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – **ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS – MÉDICOS – RECOMENDAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE PAD – RECOMENDAÇÕES – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO. [...]. 1.3.1. Recomendação ao atual Prefeito Municipal de Jaguaré para instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD), para apuração da responsabilidade funcional do Sr. Mauro Jorge Peruchi, bem como eventual dano ao erário por recebimento indevido por má-fé, pelo Ente Público responsável pelo 3.º vínculo (do médico), a Prefeitura Municipal de Jaguaré (Matrícula 016610 – cargo: médico clínico geral - 100 horas/mensais – início do vínculo: 3/6/2019), sob o alerta de que a não apuração pela Administração local pode configurar ato de improbidade ou até mesmo crime contra a Administração Pública, podendo ensejar comunicação ao MP para tomar as devidas providências. Bem como também, para apuração da responsabilidade funcional da Sra. Roselene Fraga Loureiro, bem como eventual dano ao erário por recebimento indevido por má-fé, pelo Ente Público responsável pelo 3.º vínculo (da médica), a Prefeitura Municipal de Jaguaré (Matrícula: 6841 – cargo: médico clínico geral - 40 horas/semanais – 200 horas/mensais – início do vínculo: 2/12/2015;), sob o alerta de que a não apuração pela Administração local pode configurar ato de improbidade ou até mesmo crime contra a Administração Pública, podendo ensejar comunicação ao MP para tomar as devidas providências.**

[...]. 1.3.3. Recomendações aos Secretários listados no quadro abaixo, que:
1.3.3.1. **Aperfeiçoem termo de declaração de não acumulação de cargos, empregos ou funções com clara identificação dos empregadores (a própria instituição e outros, quer públicos ou privados), os vínculos e sua natureza, os locais de exercício ou prestação dos serviços, as cargas horárias prestadas, as datas de posse, contratação ou exercício, aplicando-o sempre por ocasião da investidura ou modificação de regime de trabalho do servidor e, sobretudo, anualmente;** 1.3.3.2. **Realizem estudo tendente a verificar a possibilidade de adotar procedimento mais racional no que concerne à posse de novos servidores, objetivando certificar a existência ou inexistência de indícios de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a exemplo de consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CnesWeb - link <http://cnes.datasus.gov.br>), sem embargo de outros mecanismos porventura mais eficazes, mantendo em cada pasta funcional cópia das respectivas telas de acesso e dos documentos assim obtidos;** 1.3.4.1. **Adote mecanismos de efetivo controle de cumprimento da jornada de trabalho contratada de todos os profissionais de saúde, vinculados à Secretaria/Fundo de Saúde, dando conhecimento ao Tribunal das ações tomadas [...].** (Acórdão 00310/2021-6 – Plenário. Data da Sessão: 25/03/2021 - 14ª Sessão Ordinária do Plenário. Consulta em 10/05/2021. Original sem destaques).

Assim, *in casu*, no entendimento desta Unidade Técnica, em que pese a pertinente requisição do *Parquet* de Contas aos gestores dos municípios de Ibitité, Sabará e Betim, para que procedessem a instauração de Tomada de Contas Especial para fins de apuração dos fatos irregulares, verifica-se que não há nos autos a demonstração/comprovação de que houve uma adequada e suficiente apuração dos fatos por cada ente municipal, a qual deve ser, necessariamente, realizada com a devida instrução probatória.

Logo, diante do exposto, esta Unidade Técnica, manifesta-se pela necessidade de nova determinação aos entes municipais, quais sejam, Ibitité, Betim e Sabará, para que procedam a instauração ou conclusão, conforme for o caso, de procedimento administrativo próprio, **com a devida e suficiente instrução probatória**, para fins de apuração acerca do efetivo cumprimento da carga horária convencionada para os cargos/funções exercidos pelo agente público, e conseqüente adoção de medidas pertinentes ao ressarcimento ao erário, caso constatado.

4. Conclusão

De todo o exposto, conclui-se:

Pela procedência do acúmulo ilícito de vínculos funcionais do agente público Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, nos municípios de Betim, Ibitité e Sabará, no período de 02/01/2013 a 02/05/2018, em clara ofensa ao disposto no artigo 37, inciso XVI da CR/88.

Ademais, esta Unidade Técnica, manifesta-se acorde com o *Parquet* de Contas, de que não houve uma devida e suficiente apuração dos fatos irregulares por cada ente municipal e, assim, sugere-se determinação aos atuais Prefeitos dos municípios de Ibitité, Betim e Sabará, para que procedam a instauração ou conclusão de procedimento administrativo próprio, **com a devida e suficiente instrução probatória**, para fins de apuração acerca do efetivo cumprimento da carga horária dos cargos/funções exercidos pelo servidor Marcelo Eduardo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

Zaccaro Ferreira, e a consequente adoção de medidas indispensáveis ao ressarcimento ao erário caso constatado que não houve o efetivo cumprimento.

À consideração superior,

Belo Horizonte, CFAA, em 30 de Junho de 2021.

Renato Flávio Batista e Silva
Analista de Controle Externo
Matrícula: 3299-6