



**PROCESSO:** 1095510  
**APENSOS:** 1095557; 1098266  
**NATUREZA:** Representação  
**RELATOR:** Conselheiro Substituto Adonias Monteiro  
**MUNICÍPIO:** Ibité  
**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 Ibité, 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 Ibité, em razão da apontada acumulação de cargos pelo Senhor Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, nos Municípios de Sabará, Ibité 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.

Distribuídos os autos ao Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, este determinou, conforme peça 06, a intimação do Sr. William Parreira Duarte, Prefeito de Ibité, para que encaminhasse documentos ou prestasse esclarecimentos acerca dos apontamentos constantes da exordial do MPC.

Assim, após juntada de novos documentos (termos de juntada às peças n. 17 e 21), conforme relatório técnico constante da peça 25, 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 Ibité, 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, peça 29, 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 pensamento.

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

Realizada a análise técnica, peça 34, o Conselheiro Relator, em despacho à peça 36, verificou a ausência de intimação na representação 1098266, para envio da documentação solicitada pelo *Parquet* de Contas.

Dessa forma, por considerar que as referidas documentações e informações se mostram imprescindíveis para a instrução do processo, determinou a intimação do Sr. Wander José Goddard Borges, prefeito de Sabará, para que encaminhe os documentos explicitados e/ou apresente esclarecimentos acerca dos apontamentos constantes nos autos.

Por fim, havendo manifestação do responsável, remetam-se os autos à CFAA para análise técnica.

## **2. Contextualização dos fatos representados, peça 34**

### **Processos principal n. 1095510 - Ibirité**

A 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 na época em que esta foi executada – outubro/2017.

Diante desse contexto e após a realização de análises, instruções e diligências pertinentes, o MPC 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.

Seguidamente, o MPC apontou irregularidades nas condutas dos representados nos seguintes termos, entre outros: acumulação ilícita de cargos, não cumprimento de jornada de trabalho, recebimento de valores sem a prestação dos serviços, responsabilidade solidária em pagamentos ilegais por serviços não prestados; dano ao erário; responsabilidade solidária de dano ao erário, etc.

### **Processos apensos**

Nos processos 1095557 e 1098266, as exordiais subscritas pelo *Parquet* de Contas apresentam narrativas semelhantes àquela constante nos autos do processo principal 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 - Betim**

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 - Sabará**

Quanto ao Processo n. 1098266, o *Parquet* de Contas narrou, após recomendação e instauração pelo Prefeito de Sabará, sr. Wander José Goddard Borges, de Tomada de Contas Especial, que “transcorrido o prazo conferido, não foi verificada a remessa do relatório conclusivo da Tomada de Contas Especial”, o qual, 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 irregularidades nas condutas dos representados Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, sr. Wander José Goddard Borges, Prefeito Municipal de Sabará e membros da Comissão Processante da Tomada de Contas Especial nos termos das demais representações presentes aos autos.

### 3. Síntese da Análise Técnica integrada aos autos, peça 34

Conforme mem. n. 202/2019<sup>1</sup>, 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 e 1 (um) com o Município de Ibirité, totalizando 149 (cento e quarenta e nove) horas semanais declaradas (...)”.

Transcreve-se abaixo o quadro de cargos cumulados pelo servidor, base outubro de 2017, Marcelo Eduardo Zaccaro 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. 202/2019<sup>2</sup>, a Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal - DFAP, após diligências solicitando esclarecimentos e informações aos gestores, concluiu que 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,

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

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

informando, também, 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.

Realizada a intimação do Sr. William Parreira Duarte, Prefeito de Ibirité, para que encaminhasse os documentos requeridos pelo MPC, ou apresentasse esclarecimentos acerca dos apontamentos constantes nos autos, conforme determinação da Relatoria à peça 6, foi protocolizada a documentação sob o n. 6776611/2020 (peça 12) pelo município de Ibirité, 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.

Mediante análise do teor do ofício n. 576/2020, apresentado pelo Procurador Geral de Ibirité, sr. Ramon de Almeida Pereira, em resposta ao ofício n. 17958/2020 com os esclarecimentos ao ato intimatório, verificou-se que o município de Ibirité não contesta a ocorrência do acúmulo irregular de cargos pelo servidor em questão. Tem-se, inclusive, no relatório<sup>3</sup> da Tomada de Contas enviado pelo município, a constatação desta acumulação ilegal. Observa-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 Ibirité e outro em Betim.

Em relação a apuração do cumprimento integral da carga horária pelo servidor, o gestor informou que, em que pese a carga horária dos cargos acumulados serem referentes a 149 horas, a carga horária no município de Ibirité era de apenas 20 horas, “a qual é relativamente fácil para um médico cumprir”.

Na apreciação das cópias das folhas de ponto enviadas, verificou-se a existência de ponto britânico em grande parte dos registros, alguns registros estão ilegíveis e outros com anotações sem legenda. No entanto, foi 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 totalizaram 20 horas, carga horária prevista para o cargo. Inclusive, percebeu-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 o 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.

Acresce-se que o Procurador-Geral informou em sua manifestação que “ao se verificar a jornada semanal do Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira no Município de Ibirité, percebe-

---

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

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), 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 Ibirité.

Logo, em que pese as informações prestadas pelo Procurador-Geral, bem como o teor da conclusão exarada no relatório da Tomada de Contas, a Unidade Técnica *constatou 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.*

Em relação a subscrição pelo investigado de declaração de não acumulação ilícita de cargos, o representado apontou que 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. De tal modo, 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.

O gestor 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, fazendo menção ao Parecer Final da Tomada de Contas n. 01/2020, no qual a comissão responsável concluiu que a acumulação irregular de cargos ‘não gerou danos ao erário do Município de Ibirité’.

Observou-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. Entretanto, 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, a Unidade Técnica finalizou *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, o órgão técnico manifestou-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**

A DFAP explicitou no memorando 202/2019<sup>4</sup> que após realizadas diligências, solicitando esclarecimentos e informações aos gestores, a Prefeitura de Betim não enviou documentação que comprovasse a jornada convencionada do vínculo (lei que cria o cargo, contrato de trabalho ou documento equivalente) e seu efetivo 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 – inviabilizaram a validação da jornada semanal completa do servidor e a análise da efetividade do cumprimento da mesma. E que a situação de acúmulo de cargos públicos foi regularizada.

Por conseguinte, 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.

Compulsando os autos verificou-se que houve uma manifestação<sup>5</sup> do município de Betim antes da autuação do presente feito. Nela, o município informou 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. Entretanto, não se verificou o envio de 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.

Observou-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**

Após diligência solicitando esclarecimentos e informações aos gestores pela DFAP, conforme mem. n. 202/2019<sup>6</sup>, verificou-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. Observou-se que quanto à situação funcional, a Prefeitura informou que o servidor

---

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.

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

pediu rescisão dos dois vínculos após o recebimento do Ofício-Circular n. 7352/2018 e enviou as respectivas rescisões contratuais como comprovação. Assim, 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.

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.

Na análise da documentação juntada aos autos, conforme consta nas páginas 150/151 do DOC 1 NI 0362020659<sup>7</sup>, tem-se cópia das rescisões contratuais do servidor Marcelo Eduardo Zaccaro de seus vínculos com o município de Sabará, que ocorreram, de fato, em 02/05/2018.

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), nas quais observou-se a existência de registro de ponto britânico e registros ilegíveis. Apesar da carga horária dos vínculos do servidor com o município de Sabará serem de 12 e 20 horas semanais, respectivamente, verificou-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. Na ocasião, a Unidade Técnica constatou *que não houve a devida comprovação acerca do efetivo cumprimento das cargas horárias referentes aos vínculos do servidor com o município de Sabará.*

#### **4. Análise Técnica dos novos elementos trazidos aos autos, decorrente de manifestação às peças 39/58**

Em decorrência da ausência de intimação, na representação dos autos apensos - 1098266, o Conselheiro Relator, em despacho à peça 36 dos autos principais, determinou a intimação do Sr. Wander José Goddard Borges, prefeito de Sabará, para que encaminhasse os documentos explicitados e/ou apresentasse esclarecimentos acerca dos apontamentos constantes nos autos, conforme requerimento efetuado pelo *Parquet* de Contas, por considerar que as referidas documentações e informações se mostram imprescindíveis para a instrução do processo.

Documentação juntada aos autos demonstra que o Sr. Wander José Goddard Borges encaminhou Ofício n. 092/2021/GP, datado em 02/07/2021, no qual apresenta informações geradas pela Comissão designada pela Portaria Municipal n. 233/2020, acerca da Tomada de Contas Especial atribuída ao Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, às peças 39/54.

---

<sup>7</sup> Peça 02 – arquivo n. 2302173 do SGAP

Após, devidamente intimado, às peças 56/58, verifica-se, também, o encaminhamento do relatório final da comissão de tomada de contas especial n. 002/2020, encarregada por apurar a prática de dano ao erário em virtude de acumulação ilícita de cargos/proventos praticados pelo Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira.

Inicialmente, esclarece o gestor, conforme manifestação à peça 54, que não houve inércia, desídia ou omissão no dever de apurar. O que ocorreu é que a comissão procurou desempenhar seu múnus de forma diligente e cautelosa, evitando incidir em irregularidades, garantindo o contraditório e a ampla defesa, que possam nulificar respectiva tomada de contas especial. Enfatiza que a comissão, sempre ciente da necessidade de informar essa Corte de Contas, encaminhou e-mail, no dia 07/07/2021, informando a dificuldade do encaminhamento de alguns documentos, e o fez pelos correios, peça 41.

Conforme relatório da tomada de contas especial, finalizado em 20/10/2021, peça 58, verificou-se que houve cumprimento da carga horária relativo ao cargo de médico plantonista, porém em relação aos outros vínculos constatou que a carga horária não foi executada em sua integralidade.

Pontou, em relação ao cumprimento da prestação parcial de serviço do médico, uma vez por semana, as dificuldades da apuração da respectiva jornada. E, considerando a ausência de informações, especialmente em relação ao dia que houve labor, as oitivas de testemunhas, presumiu, *in dubio pro reo*, que àquele dia houve efetiva prestação de serviços num total de 08 horas, sendo elaborada nova planilha de acúmulo de cargo.

Apoia que “pelos depoimentos citados, subentende que houve um acordo verbal para o atendimento uma vez por semana, contudo, diante da ausência de instrumento legitimando esse acordo verbal e diante dos princípios que regem a Administração Pública, não há como esta Comissão, considerar como cumprida integralmente a carga horária do médico Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira”.

Conforme planilha de acúmulo de vínculos do **Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira** juntada aos autos, peça 57, apurou-se o dano ao erário na ordem de **R\$ 136.891,64**. Apesar da possibilidade de a penúltima linha da planilha existir um erro material ou de digitação, tal fato não tem impacto significativo no valor total apurado.

Por fim, a Comissão recomendou à Secretaria Municipal de Saúde de Sabará adoção de providências a fim de regulamentar a carga horária e os vencimentos dos médicos, de acordo com a prestação de serviço, com o objetivo de evitar irregularidades.

À peça 56, esclarece que após submissão do processo à Controladoria Geral do Município, esta submeteu os autos ao Prefeito para deliberação a respeito da emissão do atestado de conhecimento dos fatos apurados, bem como para que seja determinado junto a Secretaria Municipal de Fazenda/Gerência de contabilidade a inscrição dos valores apurados/atualizados na conta contábil apropriada e respectiva notificação ao responsável.

## **5. Apontamentos (compilado da Análise Técnica integrada aos autos, peça 34, e Análise dos novos elementos trazidos aos autos)**

### **5.1 Acúmulo ilícito de cargos**

Considerando informações exposta nos autos, reputa-se demonstrado o acúmulo irregular de cargos pelo agente público sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, nos municípios de Betim, Ibitiré 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.

### **5.2 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)

Destarte, este órgão técnico, em consonância com as conclusões expostas pelos componentes da Primeira Câmara deste Tribunal nos autos do processo supracitado, entende que 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, seja na forma de processo administrativo ou tomada de contas especial, conforme já determinado pelo *Parquet* de Contas.

Assim, verifica-se que não há nos autos a demonstração/comprovação de que houve uma adequada e suficiente apuração dos fatos por parte dos entes municipais Ibirité e Betim, a qual deve ser, necessariamente, realizada com a devida instrução probatória.

Importante mencionar, com relação a Ibirité, conforme já exposto no relatório à peça 34, observou-se existência de ponto britânico em grande parte dos registros. Ainda que respectiva marcação não configure uma irregularidade em si, no entanto, foi possível verificar, considerando o teor das cópias legíveis de pontos (referentes aos anos de 2013 a 2018), que os registros de entrada e saída dentro de uma semana não totalizam 20 horas. Inclusive, percebeu-se a recorrência de registros de ponto que resultavam em apenas 08 horas semanais.

Dessa forma, em que pese as informações prestadas pelo Procurador-Geral, bem como o teor da conclusão exarada no relatório da Tomada de Contas (peça 16 – arquivo 2326987 do SGAP) - o qual aponta que não se identificou, recorrentemente, faltas e atrasos injustificados, que poderiam caracterizar dano ao erário do Município de Ibirité - constatou-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

Logo, diante do exposto, esta Unidade Técnica, manifesta-se pela necessidade de nova determinação aos entes municipais, quais sejam, Ibitaré e Betim, excetuando-se Sabará, vez que, conforme exposto no item 4, apresentou relatório conclusivo da tomada de contas especial realizada em desfavor do servidor Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, 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 consequente adoção de medidas pertinentes ao ressarcimento ao erário, caso constatado. Alternativamente, no caso de Ibitaré, que o gestor esclareça as divergências apontadas entre a conclusão do relatório de tomadas de contas - ausência de dano ao erário - e os registros de pontos enviados pelo município que não denotam um efetivo e total cumprimento da carga horária semanal.

### **5.3 Acumulação ilícita – ação civil de improbidade**

Via de regra, a acumulação ilícita é um ato de infração intencional a lei, posto que a ninguém é dado o direito de desconhecê-la para escusar-se do seu fiel cumprimento, ao servidor público muito menos, sendo seu dever primaz conhecer e cumprir a lei.

Jurisprudências atuais vêm dando novos contornos sobre o tema, que até então não estabelecia a devida penalização ao infrator. Por mais que a acumulação ilegal de cargos públicos não tenha sido propriamente especificada na Lei 8.429/1990 como ato ímprobo, sua prática é permeada, via de regra, por afronta a preceitos constantes da Lei de Improbidade, o que a faz subsumir às disposições pertinentes da Lei, conforme as especificidades da ilicitude.

A improbidade administrativa consiste na prática de um ato desonesto e devasso, causando lesão aos princípios constitucionais.

Atualmente, têm-se decisões do Poder Judiciário nas quais se verifica que o servidor público que acumula cargos fora das exceções prevista na Carta Magna, omitindo ou negando essa informação à Administração, age dolosamente com desonestidade, em interesse próprio e com vontade de lesar o erário público, configurando um ato ímprobo.

Nesse diapasão, o entendimento jurisprudencial mais recente, reformulando a inexistência de sanção à impunidade da acumulação irregular – derivada por simples exonerações dos cargos acumulados irregularmente - tem se construído da seguinte forma:

ACAO CIVIL PUBLICA - ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS PÚBLICOS - CARACTERIZAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA -SANÇÕES CONTIDAS NA LEI Nº 8.429/ 923 - APLICABILIDADE -PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA REJEITADA - RECURSO DESPROVIDO. - In casu, restaram comprovadas as irregularidades apontadas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, quanto à acumulação ilegal de cargos públicos

pelos requeridos - Comprovada a ofensa a princípios constitucionais que devem reger os atos dos cidadãos e da Administração Pública, impõe-se a condenação dos suplicados - A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins - Preliminar de nulidade da sentença rejeitada. Recurso desprovido. (TJ-MG -AC: 10701092852782001 Uberaba, Relator: Eduardo Andrade, Data de Julgamento: 06/03/2012, Câmaras Cíveis Isoladas / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 16/03/2012)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8429/1992. CUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTO SUBJETIVO PRESENTE. DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE. HISTÓRICO DA DEMANDA [...] 4. O dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas. (AgRg no REsp 1.539.929/MG, Rei. :Ministro :Mauro Campbell :Marques, Segunda Turma, DJe 2/8/2016). [...] 9. **A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça fixou-se no sentido de que a acumulação ilegal de cargos públicos configura ato de improbidade. Precedentes. [...] 12. Verificada a ofensa aos princípios administrativos, em especial o dever de honestidade e legalidade, configurado está o ato ímprobo do art. 11 da Lei 8-429/ 1992.** (STJ - REsp: 1658192 RJ 2017/0048652-1, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 06/06/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/06/2017)(grifo nosso).

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/92. NULIDADE DA SENTENÇA. INOCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE DE PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO. IRRETROATIVIDADE DA LEI N. 8.429/92. TRIPLA ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. OCULTAÇÃO DOLOSA POR SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. RECEBIMENTO DE REMUNERAÇÃO SEM EFETIVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. IMPROBIDADE CARACTERIZADA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.[...] 13. **O dolo é evidente, porque o réu sempre teve conhecimento dessa tripla acumulação e**, o que é mais relevante, omitiu sua ocorrência do Senado Federal desde sua contratação em 1984, ocasião em que informou exclusivamente vínculo público com a UFPR, não informando acerca do vínculo, então já existente, com a Prefeitura Municipal de Curitiba. Além disso, em recadastramentos realizados pelo Senado em 2009 e 2010, afirmou não perceber proventos de aposentadoria nem remuneração proveniente de outra atividade, mais uma vez omitindo vínculos funcionais que ensejavam a ilegítima acumulação. Note-se que ele também omitiu da

UFPR o vínculo que mantinha com o Senado Federal. 14. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça "fixou-se no sentido de que a acumulação ilegal de cargos públicos configura ato de improbidade" (RESP - RECURSO ESPECIAL - 1658192 2017.00.48652-1, HERMAN BENJAMIN, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 30/06/2017). [...]

16. Havendo conduta ilícita (acumulação indevida de três cargos públicos) e dolosa, denotando violação do dever lealdade para com a Administração Pública, impõe-se reconhecer a prática de ato de improbidade administrativa pelo réu. 17. Havendo registro de frequência regular do réu junto à UFPR (7 às 11h) e à Prefeitura Municipal de Curitiba (12 às 16h), juntamente com o exercício concomitante de atividade junto a consultório particular (16 às 19h; 10 horas semanais), em horários manifestamente incompatíveis (**não há sequer informação do horário de trabalho no Senado Federal) com o "alegado" exercício cumulativo de atividades junto ao Senado Federal e a parlamentares federais (ainda que realizadas no Paraná), bem como inexistindo demonstração do efetivo exercício dessas atividades, impõe-se reconhecer que o réu recebeu remuneração do Senado Federal durante todo o período de vinculação, sem a efetiva prestação de qualquer trabalho.**18. Evidente dano ao erário e enriquecimento ilícito do réu, a revelar a prática da conduta descrita no art. 9º da Lei n. 8.429/92, ensejando a aplicação das sanções respectivas. (TRF-1-AC: 00097927520124013400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, Data de Julgamento: 02/04/2019, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 12/04/2019)(grifo nosso).

APELAÇÃO CIVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ATO ÍMPROBO CONFIGURADO. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS. ASSISTENTE ADMINISTRATIVO JUNTO AO CISMENPAR-LONDRINA E CARGO EM COMISSÃO DE ASSESSOR JUNTO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. DOLO DEVIDAMENTE COMPROVADO. DEVER DE RESSARCIMENTO. TERMO INICIAL DOS JUROS MORATÓRIOS. DATA DO EVENTO DANOSO. RECURSOS CONHECIDOS. APELO 1 PROVIDO. APELO 2 DESPROVIDO. (TJPR - 5ª C. Cível - 0007855-41.2016.8.16.0004 - Curitiba - Rel.: Desembargador Luiz Mateus de Lima - J. 13.07.2020)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS PÚBLICOS. ALEGAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. I- O presente feito decorre, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, objetivando a condenação da ré em razão da acumulação indevida de cargos públicos e suas respectivas remunerações. Por sentença, julgou-se procedente o pedido. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida. II - Alegou-se que a decisão recorrida violou os preceitos normativos contidos nos arts. 9º, 10, 11 e 12 da Lei n. 8.429/ 1992, sob o argumento de

que inexistente comprovação de que sua conduta tenha resultado em enriquecimento ilícito ou em vantagem patrimonial indevida defendendo, também, a inexistência de má-fé, sob o fundamento de que todos os órgãos públicos envolvidos concluíram pela boa-fé da recorrente uma vez que dada oportunidade da possibilidade de opção, requereu tempestivamente a necessária exoneração do vínculo estadual, efetivando a regularização de sua situação funcional perante a administração pública federal. III - Aferindo-se os termos em que lançada a decisão proferida pelo Tribunal de origem, verifica-se que tal se encontra em consonância ao entendimento exarado por esta Corte em casos análogos, notadamente porque os argumentos ventilados pela recorrente não são capazes de infirmar as conclusões proferidas, tendo em vista que a acumulação de cargos foi realizada à margem da legalidade, sendo notória a má-fé da recorrente que, de forma dolosa, acumulou três cargos públicos na área da saúde, cada qual em esferas diferentes da federação. IV - Sob outro enfoque, insta consignar que o enfrentamento das alegações atinentes à caracterização ou não de atos de improbidade administrativa, sob as perspectivas objetiva? de existência ou não de prejuízo ao erário ou de violação ou não de princípios regentes da administração pública? e subjetiva? consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico?, demanda incontestemente revolvimento fático-probatório, tratando-se de providência vedada em recurso especial, consoante enunciado da Súmula n. 7 do STJ. A propósito: AREsp n. 1.555.584/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/ 11/ 2019, DJe19/ 12/ 2019. V - Agravo interno improvido. (STJ -AgInt no AREsp: 1727722 RJ 2020/ 0171719-0, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 23/08/ 2021, T2 - SEGUNDA TURMA , Data de Publicação: DJe 27/ 08/ 2021)

Assim, configurado o elemento subjetivo aquele que acumula cargos públicos ilicitamente, auferindo vantagens indevidas em razão da acumulação, está sujeito a sanções imposta pela Lei de improbidade (Lei nº 8429/92).

Ainda que não esteja expressamente prevista na Lei de Improbidade Administrativa a acumulação ilícita de cargos/empregos é nitidamente um ato ímprobo. Quando realizada fora das situações previstas no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal de 1988 a acumulação é um ato ilegal e imoral afrontando os preceitos estipulados na Lei de improbidade.

A impunidade excita a permanência, propagação e reiteração do ato ilegal. O excesso de jornadas pode acarretar o seu não cumprimento ou sua sobrecarga, comprometendo a eficiência e trazendo prejuízos ao erário ao remunerar serviços não efetivados ou mal prestado. Tolerar essa prática, sem a devida penalização do ilícito praticado, é desrespeitar a sociedade e os princípios constitucionais da administração pública.

Dessa forma, sugere-se que seja dada ciência à Promotoria de Justiça de Minas Gerais da cumulação ilícita de cargos públicos pelo servidor Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, durante o período de 02/01/2013 a 02/05/2018, em flagrante violação a regra que proíbe a acumulação remunerada de cargos públicos (art. 37, inciso XVI, da CR/88), c/com a violação

aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, eficiência e impessoalidade, com respectiva possibilidade de dano ao erário, na ausência de prestação de serviço.

#### **5.4 Acumulação ilícita – desdobramento da TCE realizada (Sabará)**

Não se desconhece que pelo princípio da independência das instâncias o agente pode ser processado e punido nas esferas administrativa, civil e penal pela prática de uma mesma irregularidade no exercício do cargo. Possibilitando, inclusive, punição em uma esfera e absolvição em outra.

Sabe-se que, para tanto, um dos mecanismos utilizados para apuração de irregularidades, no âmbito da Unidade Administrativa e das Cortes de Contas, é a Tomada de Contas Especial. Referida ferramenta busca promover, pela autoridade administrativa competente, a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano em irregularidades que comprometem o dever de honestidade por parte do agente público.

Todavia, importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal - STF em uma série de decisões sobre prescrição, ponderando sobre princípios tutelados pela Constituição de 1988, recentemente, disciplinou, no julgamento de Recurso Extraordinário n. 636.886, objeto de repercussão geral, a seguinte tese: “Tema nº 899: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Respectivo entendimento, inclusive, foi incorporado recentemente por esse Tribunal de Contas no julgamento do Recurso Ordinário n. 1054102, em 28/04/2021, que utilizou para o marco da prescrição da pretensão ressarcitória, enquanto não houver previsão específica em lei, os mesmos prazos estabelecidos para a prescrição da pretensão punitiva.

*In casu*, observa-se que respectiva representação - autos apensos n. 1098266 (Município de Sabará) – foi autuada em 09/12/2020, o que, nos moldes da nova interpretação dada à prescrição das ações de ressarcimento perante os Tribunais de Contas, poderia ensejar prescrição de parte das parcelas de ressarcimento apurada na Tomada de Contas Especial - peça 58 dos autos - realizada pelo Município de Sabará, conforme planilha de acúmulo de vínculos do **Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira** juntada aos autos à peça 57. Tal fato, inclusive, reduziria para aproximadamente R\$ 50.000,00 o valor original, conforme tabela supracitada, do dano apurado, quantia essa inferior ao patamar estipulado como valor de alçada a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser enviada a esta Corte de Contas, nos termos da decisão normativa n. 01/2020.

Ademais, o STF no julgamento do Recurso Extraordinário n. 852.475 fixou a seguinte Tese de Repercussão Geral (Tema n. 897): “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

Sabe-se que a Lei de Improbidade Administrativa, Lei federal n. 8.429/92, tem por objeto estabelecer sanções para atos praticados por agentes públicos, no exercício de sua função ou

se aproveitando dela, com ou sem a participação de terceiros, que de algum modo geram enriquecimento ilícito, dano ao patrimônio público ou violação a princípios da administração, estabelecendo respectivas condutas ímprobas e sanções para os agentes que as praticam.

Nesse sentido, além da imprescritibilidade de todos os valores a devolver alçados na tomada de contas especial realizada pelo Município de Sabará, tem-se que respectivo ilícito apurado em âmbito da ação de improbidade administrativa possui como consectário jurídico lógico o ressarcimento ao erário, sendo que, respectiva devolução não se equipara a uma sanção específica, devendo o julgador, no intuito de extirpar condutas ímprobas da gestão pública, aplicar, conjuntamente, alguma(s) das medidas previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/97, o que não afasta, ainda, a apuração de cometimento de prática delituosa tipificada no Código Penal.

Para tanto, respectiva ação, nos moldes da Lei nº 8.429/97, deverá ser proposta pelo órgão competente, de modo que se sugere, após a deliberação da presente representação, a comunicação dos fatos, por esta a Casa, ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG); ou, nos moldes do artigo 22 da Lei supracitada, determinação ao jurisdicionado para que proceda respectiva comunicação, para avaliação das providências cabíveis.

Isto posto, em respeito ao princípio da independência das instâncias, caso esta Relatoria entenda necessário o deslinde concomitante em tomada de contas especial, deverá ser encaminhado a unidade técnica competente, nos termos da resolução n. 09/2021, para que se proceda à apreciação da regularidade e da necessidade de autuação dos autos em tomada de contas especial - derivada da ausência de prestação de serviço pelo servidor Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, às peças 39/54 e 56/58, obedecidos os critérios estabelecidos na instrução normativa n. 03/2013, verificando, ainda, o valor de alçada nos termos da decisão normativa n. 01/2020 e respectivo risco prescricional de parcelas dos valores a serem restituídos.

Adicionalmente, para fins de reflexão e ponderações, necessário pontuar algumas particularidades e controvérsias que cercam o tema.

Diante de uma ação ou omissão de servidor que cause danos ao erário, é preciso definir as consequências jurídicas, mecanismos e esferas apropriadas de intervenção.

Constatado dano ao patrimônio do Estado, surge para o Poder Público a obrigação de apurar administrativamente se há um agente responsável pelo dano, nexos causal e se esse agente atuou com dolo ou culpa. Deve, pois, à Administração Pública investigar a existência dos pressupostos ressarcitórios e buscar a atuação de seu direito de ser indenizada, buscando ferramentas efetivas para recomposição do dano sofrido.

Para tanto, sabe-se que a esfera que detém vínculo direto com o responsável é aquela, que em sua grande maioria, se não a totalidade, possui competência e acesso integral aos dados para apuração dos fatos. Dessa forma, entende-se razoável que a apuração se inicie por meio de processo administrativo no bojo do qual o órgão competente possa colacionar elementos suficientes para fundamentação e conclusão de sua decisão, tendo como princípios basilares o ordenamento de regência de maneira a garantir o contraditório e ampla defesa ao

investigado. Tal procedimento, ainda, é a principal e única ferramenta capaz de apurar a responsabilidade disciplinar do agente público e respectivas sanções, dever do qual a Administração não se pode afastar.

Verificado a responsabilidade civil do agente, ou seja, conduta ilícita, dolosa/culposa e danosa, no âmbito do processo administrativo, a administração pode-lhe exigir o ressarcimento diretamente, e, caso frustrada a devolução do valor correspondente ao dano, deve a Administração proceder à inscrição na dívida ativa e ajuizar execução fiscal ou alternativamente, a depender do caso concreto e permissivo legal, descontar os valores da remuneração do agente.

Certo é que a indisponibilidade do interesse público à recomposição do dano causado ao erário exclui a possibilidade de flexibilização, pelo administrador, quanto ao acionamento do responsável pelo dano causado ao Estado, seja na via administrativa ou na judicial. Importante observar que, além da ação executória, alguns entes estruturaram mecanismos para viabilizar encaminhamento para protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDAs) também dos créditos de natureza não-tributária. Ferramenta que se mostrou exitosa na busca pela recomposição dos créditos.

Finda a procedimentalização destinada a apurar a responsabilidade do servidor público, cabe à autoridade competente diligenciar a concretização do ressarcimento ao erário em face do causador do prejuízo, seja na esfera administrativa ou judicial, harmonizando custo benefício com as ferramentas à disposição, respeitando às garantias individuais. Assim, para reaver os créditos apurados, deve a administração utilizar dos meios mais efetivos à sua disposição, e, caso malgrado, utilizar das ferramentas coercitivas do Estado, utilizando-se, exemplificadamente, a cobrança administrativa, desconto em folha de pagamento, protesto extrajudicial, ajuizamento de ação de cobrança, e demais ações judiciais.

Nesta seara, importante trazer à baila o papel dos Tribunais de Contas para atos indiferentes aos de gestão. Sabe-se que algumas Corte de Contas, incluindo algumas decisões desta Casa, penalizam o responsável pela prática do ato danoso, ainda que não corresponda à atividade de gestão. Entretanto, outros Conselhos de Contas, cite-se, por exemplo o Tribunal de Contas da União – TCU, adotam entendimento diverso no sentido da impossibilidade de aplicação de multas a quem não é gestor, conforme infere-se dos acórdãos 104/2009 – Plenário e 17929/2021 – Primeira Câmara.

Sendo assim, esta Unidade Técnica submete-se a apreciação do Exmo. Conselheiro Relator a inclusão do Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira para integrar à lide, e, caso entenda necessário, e passível de aplicação de multa e inabilitação nos termos do artigo 83, inciso I e II, c/c inciso II do artigo 85 e com o artigo 92 da LC n. 102/2008, deverá ser expedida respectiva citação ao agente público Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira para, querendo-o, apresentar defesa sobre o acúmulo ilícito de vínculos funcionais, nos municípios de Betim, Ibirité 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.

Em complementação ao tema, ora em debate, revela-se que a Tomada de Contas Especial - TCE é instrumento processual de natureza excepcional e subsidiária – vez que cabe à Administração utilizar de procedimentos e apurações administrativas próprias, visando recompor o dano, e, somente esgotadas as medidas administrativas cíveis ou penais ao alcance do gestor, para responsabilização do agente público e a promoção do ressarcimento ao erário, proceder a TCE.

A instituição da TCE pressupõe a ação ou omissão pelo agente público de um ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, atribuível àquele que será responsabilizado pelo dano desse ato. O insucesso na via administrativa ou judicial não justifica por si só a continuidade do processo, uma vez que as tomadas de contas especiais, devem se voltar para o ressarcimento de prejuízos decorrentes de atos de gestão ilegítimos, como, por exemplo, a não adoção de procedimentos, por parte da gestão, destinados a promover o respectivo ressarcimento ao erário.

Todavia, no presente caso, verificou que a Administração está adotando os procedimentos legais à disposição, conforme informações à peça 56. Esclarece o ente que à Controladoria Geral do Município submeteu os autos ao Prefeito para deliberação a respeito da emissão do atestado de conhecimento dos fatos apurados, bem como para que seja determinado junto a Secretaria Municipal de Fazenda/Gerência de contabilidade a inscrição dos valores apurados/atualizados.

Por fim, a instituição da TCE é medida excepcional e subsidiária às alternativas administrativas, cíveis e penais, disponível à Administração Pública para a proteção do patrimônio público, tendo em mente, inclusive, *in casu*, a possibilidade de respectiva ação civil de improbidade administrativa, e suas sanções adicionais para além da recomposição do dano causado pelo agente.

## 6. Conclusão

De todo o exposto, conclui-se:

- A. Pela procedência do acúmulo ilícito de vínculos funcionais do agente público Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, nos municípios de Betim, Ibirité 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
- B. Submete-se a apreciação do Exmo. Conselheiro Relator, pelos motivos expostos **no item 5.4:**
  - ✓ Responsabilização e potencial citação, do Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, no que se refere a hipóteses de aplicação de multa e inabilitação, pela prática de ato danoso ao erário.
  - ✓ Apreciação da necessidade de instrução da Tomada de Contas Especial encaminhada pelo Município de Sabará em desfavor do agente em comento.

C. No intuito de obtenção de prova de cópia documental nos autos para apuração de fato que poderá ensejar comunicação ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a fim de que seja verificado o enquadramento Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira na conduta ao tipo delituoso previsto no art. 299 do Código Penal brasileiro, e para responsabilização do gestor por omissão ao não exigir do agente público respectiva declaração de não acumulação de cargos, sugere-se:

- ✓ Citação do Sr. Wander José Goddard Borges, Prefeito de Sabará, para apresentação de defesa, oportunidade em que poderá, ainda, esclarecer se houve subscrição pelo investigado de declaração de não acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas no ato da posse ou os motivos justificadores da ausência de respectiva declaração.

D. Após a análise da ampla defesa e do contraditório, caso ocorram, sugere-se, no **Acórdão final** dos autos, que este Tribunal:

- ✓ Adicionalmente:
  - Determine ao Sr. Wander José Goddard Borges, Prefeito de Sabará, para, caso verificado a ausência de declaração de não acumulação ilícita de cargos dos agentes públicos da Prefeitura de Sabará, sejam adotadas medidas saneadoras de maneira a incorporar respectiva declaração como requisito de acesso à cargo, emprego ou função pública do ente.
  - Determine ao Sr. Wander José Goddard Borges, Prefeito de Sabará, para, esgotadas as medidas internas para recebimento do dano apurado, prosseguimento do feito nas esferas extrajudiciais ou judiciais, e/ou, se for o caso, comunique ao Ministério Público, titular da ação, art. 7º c/c art. 17 da Lei n. 8.429/92, sobre possível prática de improbidade administrativa do servidor em questão, visto que, o recebimento por labor não prestado configura grave irregularidade, com vistas ao enriquecimento ilícito, em desrespeito aos princípios da Administração Pública, entre eles os da legalidade, da moralidade e da eficiência, devendo tal conduta ser penalizada nos termos da lei, e, seguidamente, relate a este Tribunal de Contas quais implementações das respectivas ações visando o ressarcimento do dano estão em curso. Após, à Unidade Técnica competente para o monitoramento das determinações constantes da decisão deste Tribunal de Contas nos termos do art. 291, II, da Resolução n. 12/2008, a fim de verificar/acompanhar as medidas adotadas pelo Município.
- ✓ 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 ao atual Prefeito de Betim para que procedam a instauração ou conclusão de procedimento administrativo próprio, com a devida e suficiente instrução probatória, para fins de apuração acerca



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

do efetivo cumprimento da carga horária dos cargos/funções exercidos pelo servidor Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, e a consequente adoção de medidas indispensáveis ao ressarcimento ao erário caso constatado que não houve o efetivo cumprimento.

- Determinação ao atual Prefeito de Ibitité 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 Zaccaro Ferreira, e a consequente adoção de medidas indispensáveis ao ressarcimento ao erário caso constatado que não houve o efetivo cumprimento ou, alternativamente, que promova respectiva ratificação da tomada de contas efetuada, esclarecendo as divergências apontadas entre a conclusão do relatório de tomadas de contas - ausência de dano ao erário – e os registros de pontos enviados pelo município que não denotam um efetivo e total cumprimento da carga horária semanal.

✓ Por fim:

- Recomendação às Prefeituras envolvidas que procedam a implementação de mecanismos de controle e fiscalização das cargas horárias dos médicos.

À consideração superior,

Belo Horizonte, CFAA, em 24 de fevereiro de 2022.

**Jonatas Cassiano Lima Gomes**

Analista de Controle Externo

Matrícula: 3224-4

**Ao Exmo. Relator, Conselheiro em exercício Adonias Monteiro,**

De acordo com o relatório técnico. Em 24/02/2022, encaminho os autos em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 36.

Respeitosamente,

**Gabriel Venturim de Souza Grossi**

Analista de Controle Externo

Coordenador da CFAA (em substituição)

TC-3250-3