

Processo: 1092212

Natureza: Representação

Representante: Ministério Público de Contas

Representados: Rafael Tadeu Simões; Augusto Hart Ferreira; Sílvio Antônio Félix; Adalto Luís Leal; Helvécio Miranda Magalhães Júnior; Otto Alexandre Levy Reis; Emílio César Machado

Jurisditionados: Prefeitura de Pouso Alegre; Prefeitura de São Sebastião da Bela Vista; Prefeitura de Bueno Brandão; Prefeitura de Espírito Santo do Dourado; Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Relator: Cons. Subst. Adonias Monteiro

1. RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público de Contas (MPC) diante, em suma, da acumulação supostamente irregular de vínculos públicos pelo Sr. Emílio César Machado nos Municípios de Pouso Alegre, de São Sebastião da Bela Vista, de Bueno Brandão; de Espírito Santo do Dourado; e na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Conforme alegou o Representante, o Conselheiro-Presidente deste Tribunal noticiou ao MPC a irregularidade nas acumulações de vínculos públicos pelo Sr. Emílio César Machado. A notícia de irregularidade fundamentou-se nos estudos técnicos da Superintendência de Controle Externo do TCEMG, os quais tiveram por objeto os resultados da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 01/2017.

Ademais, pontuou o MPC que, em que pese o acúmulo não mais ocorrer, os fatos que constituem graves irregularidades, os quais, na visão do *Parquet*, causaram danos ao erário. Dessa forma, propôs a presente representação (Peça n. 02 do SGAP).

Posteriormente, preenchido os requisitos estabelecidos na norma regimental, o Exmo. Conselheiro-Presidente, Mauri José Torres, recebeu a documentação como Representação e determinou sua autuação e distribuição (Peça n. 05 do SGAP).

Distribuído os autos, o Exmo. Cons. Subst. Adonias Monteiro determinou (Peça n. 07 do SGAP) o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria para exame inicial.

Tendo em vista a determinação do Exmo. Conselheiro Relator, esta Unidade Técnica (Peça n. 08 do SGAP), ao fazer o estudo técnico, sugeriu diligência.

Após, acolhendo a manifestação da Unidade Técnica, o Exmo. Relator determinou (Peça n. 10 do SGAP) a intimação “*dos Srs. Rafael Tadeu Simões, Prefeito de Pouso Alegre; Ronaldo Laurindo Bueno, Prefeito de São Sebastião da Bela Vista; Silvio Antônio Félix, Prefeito de Bueno Brandão; Adalto Luís Leal, Prefeito de Espírito Santo do Dourado; Otto Alexandre Levy Reis, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão*”, para que, no prazo de quinze dias, encaminhassem a este Tribunal os documentos solicitados pela Unidade Técnica e/ou apresentassem esclarecimentos acerca dos apontamentos constantes nos autos.

Após serem renovadas algumas intimações, conforme despachos do Exmo. Conselheiro Relator (Peças ns. 35, 45 e 56 do SGAP), os jurisdicionados se manifestaram: Prefeitura de Espírito Santo do Dourado, Peças ns. 19/21 do SGAP; Prefeitura de São Sebastião da Bela Vista, Peças ns. 22/29 do SGAP; Prefeitura de Pouso Alegre, Peças ns. 30/32 do SGAP; Prefeitura de Bueno Brandão, Peças ns. 38/40 do SGAP; e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Peças ns. 59/60 do SGAP.

Tendo em vista os documentos juntados aos autos, esta Unidade Técnica, em atendimento ao despacho do Exmo. Conselheiro Relator, analisará a representação.

2

É o relatório.

1.1 Síntese da exordial

De início, o MPC afirma que:

A notícia de irregularidade, em apertada síntese, apontou que o Sr. Emílio César Machado, **médico**, acumulou **5 vínculos funcionais** (4 cargos efetivos e 1 cargo em comissão) nas Prefeituras Municipais de Pouso Alegre, São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão, Espírito Santo do Dourado e na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG), com total de **116 (cento e dezesseis) horas** de jornada semanal e remuneração mensal integral de R\$ 21.616,19.

Ademais, informou que “*as Prefeituras Municipais de Pouso Alegre, São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão, Espírito Santo do Dourado e a SEPLAG demonstraram que os vínculos funcionais relativos ao acúmulo ilícito do Sr. Emílio César Machado não mais subsistem, conforme resposta aos Ofícios nos 7.352/2018, 12.881/18, 13.156/18, 13.347/2018, 13.464/18 e 13.536/2018 da Presidência do TCEMG (DOC. 2)*”.

Contudo, em que pese o acúmulo ilícito não mais ocorrer, o Ministério Público de Contas entendeu que os fatos constituem graves irregularidades, os quais, inclusive, teriam causado danos ao erário.

Com o objetivo de clarear as situações jurídicas, o MPC dividiu os apontamentos em três itens: II. 1 – Acumulação de cargos públicos, empregos e funções públicas, II.2 – Dano ao Erário e II.3 – Tomada de Contas Especial.

Posteriormente, em sua conclusão, o Representante requer que seja julgada procedente a presente representação, bem como haja a aplicação de multa aos Srs. Rafael Tadeu Simões, Prefeito Municipal de Pouso Alegre; Augusto Hart Ferreira, Prefeito Municipal de São Sebastião da Bela Vista; Sílvio Antônio Félix, Prefeito Municipal de Bueno Brandão; Adalto Luís Leal, Prefeito Municipal de Espírito Santo do Dourado; Helvécio Miranda Magalhães Júnior, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão à época e Emílio César Machado, médico e agente público, pela prática das irregularidades descritas nos itens I e II da inicial da Representação, com fundamento no art. 83, da Lei Complementar estadual nº 102, de 2008.

Além disso, solicitou que este Tribunal determine aos Gestores Rafael Tadeu Simões, Augusto Hart Ferreira, Sílvio Antônio Félix, Adalto Luís Leal e Otto Alexandre Levy Reis o seguinte:

Comprovem, **no prazo de 30 (trinta) dias**, junto a esse Tribunal, a adoção de ações e medidas administrativas internas que precederem à instauração da Tomada de Contas Especial, com a finalidade de se apurar o valor do dano ao erário, no período de 02/05/2008 a 31/05/2018, em razão de o Sr. Emílio César Machado ter sido remunerado pelos cofres públicos por período de trabalho não efetivamente realizado;

Comprovem, **no prazo máximo de 180 (cento e oitenta dias)**, junto a esse Tribunal, a instauração da Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária, caso não seja apurada a ocorrência de quaisquer das hipóteses descritas no art. 3º, § 2º, da Instrução Normativa nº 03, de 2013.

2. ANÁLISE

Inicialmente, destaca-se que a vedação à acumulação de cargos, empregos e funções tem por finalidade impedir que o mesmo servidor ocupe vários cargos ou exerça várias funções sem, contudo, desempenhá-las com eficiência.

Essa vedação à acumulação de cargos públicos “*estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas*

subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público”, conforme art. 37, inciso XVII, da CF/88.

Sabe-se que o artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, traz algumas exceções à regra de vedação da acumulação, conforme apresentado a seguir:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. (Grifou-se).

Nesse contexto, observa-se que, para cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, é possível acumular vínculos públicos, desde que limitado a dois cargos/empregos/funções, com compatibilidade de horários.

2.1. Acumulação de cargos públicos, empregos e funções públicas

De início, na peça inicial da representação¹, o Representante alega que o Sr. Emílio César Machado “*não observou os pressupostos constitucionais previstos no art. 37, XVI e XVII, ao acumular, de maneira remunerada, quatro cargos efetivos de médico, exercidos nas Prefeituras Municipais de São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão e Espírito Santo do Dourado (médico clínico geral) e na SEPLAG (médico perito), com um cargo em comissão (Diretor Técnico do Pronto Atendimento São João), exercido na Prefeitura Municipal de Pouso Alegre*”.

Ademais, o MPC pontuou que o acúmulo dos vínculos funcionais ocorreu no período de 02/05/2008 a 31/05/2018. Em seguida, apresentou a seguinte situação funcional do servidor à época da acumulação:

¹Peça n. 02 do SGAP, subitem II. 1 – Acumulação de cargos públicos, empregos e funções públicas.

Emílio César Machado						
Cargo / Função Pública	Vínculo do servidor	Órgão Público	Data de ingresso	Data de rescisão informada pela Prefeitura	Jornada de trabalho semanal	Remuneração mensal
Diretor Técnico do Pronto Atendimento São João	Recrutamento amplo (cargo em comissão)	Prefeitura Municipal de Pouso Alegre	01/02/2017	26/04/2018	50 horas	R\$ 4.424,30
Médico Clínico Geral	Efetivo (cargo público)	Prefeitura Municipal de São Sebastião da Bela Vista	02/05/2006	15/02/2018	14 horas	R\$ 3.193,38
Médico Clínico Geral	Efetivo (cargo público)	Prefeitura Municipal de Bueno Brandão	02/05/2008	-	12 horas	R\$ 7.034,76
Médico Clínico Geral	Efetivo (cargo público)	Prefeitura Municipal de Espírito Santo do Dourado	02/01/2007	26/04/2018	20 horas	R\$ 1.836,03
Médico Perito	Efetivo (cargo público)	SEPLAG	03/02/2014	-	20 horas	R\$ 5.124,72
TOTAL DA JORNADA DE TRABALHO SEMANAL E DA REMUNERAÇÃO MENSAL					116 horas semanais	R\$ 21.613,19

Com isso, fez a seguinte ponderação:

38. O **acúmulo quádruplo de vínculos funcionais remunerados pelos cofres públicos** é realidade absolutamente **proibida** pela Constituição da República.
39. É flagrantemente inconstitucional a percepção remuneratória cumulativa afastada das exceções constitucionais, diante das quais, frise-se, **não** cabe qualquer interpretação ampliativa.
40. Portanto, a situação funcional do Sr. Emílio César Machado **extrapolou a matriz constitucional**, vez que o acúmulo autorizado, insista-se, pressupõe tão somente **dois** cargos (empregos ou funções) privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. **(Grifo no original)**.

5

Dessa forma, concluiu que “o Sr. Emílio César Machado acumulou, de maneira inconstitucional, **vínculos funcionais públicos**, simultaneamente remunerados, sem compatibilidade de horários, no **período de 02/05/2008 a 31/05/2018**, situação que descumpriu os pressupostos previstos no art. 37, XVI e XVII, da Constituição da República”.

Por fim, apontou como responsáveis os Srs. Rafael Tadeu Simões; Augusto Hart Ferreira; Sílvio Antônio Félix; Adalto Luís Leal; Helvécio Miranda Magalhães Júnior; e Emílio César Machado.

Análise

De início, conforme consta no Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG)², o Sr. Emílio César Machado acumula

²Período de referência da consulta 06/2022. Acesso em: 24/08/2022.

atualmente 01 cargo de Médico Clínico Geral na Prefeitura de Bueno Brandão com 01 cargo efetivo de Médico Perito na Seplag. Logo, no que se refere à acumulação irregular, a situação foi regularizada.

Contudo, na mesma linha do MPC, entende-se que deve ser apurada a irregularidade da acumulação, em que pese a situação ter sido regularizada.

Feito esse registro, para a apuração dos fatos, apresentam-se os vínculos públicos do servidor e as datas de ingresso, com referência aos documentos que os evidenciam:

- Prefeitura de São Sebastião da Bela Vista: 1º vínculo, cargo efetivo Médico Clínico Geral, admissão em 02/05/2006³.
- Prefeitura de Espírito Santo do Dourado: 2º vínculo, cargo efetivo Médico Clínico Geral, admissão em 02/01/2007⁴.
- Prefeitura de Bueno Brandão: 3º vínculo, cargo efetivo Médico Clínico Geral, admissão em 02/05/2008⁵.
- Seplag: 4º vínculo, cargo efetivo de Médico Perito, admissão em 03/02/2014⁶.
- Prefeitura de Pouso Alegre: 5º vínculo, cargo comissionado de Diretor Técnico⁷, admissão em 01/02/2017⁸.

Em seguida, apresentam-se os vínculos do servidor e as datas das exonerações, com referência aos documentos que os evidenciam:

- Prefeitura de São Sebastião da Bela Vista: 1º vínculo, cargo efetivo Médico Clínico Geral, exoneração em 15/02/2018⁹.
- Prefeitura de Espírito Santo do Dourado: 2º vínculo, cargo efetivo Médico Clínico Geral, exoneração em 26/04/2018¹⁰.

³Peça n. 23 do SGAP.

⁴Peça n. 03 do SGAP, fl. 51 do pdf e Peça n. 21 do SGAP, fls. 5/7 do pdf.

⁵Peça n. 39 do SGAP, fls. 04/05 do pdf.

⁶Peça n. 39 do SGAP, fls. 04/05 do pdf.

⁷Peça n. 03 do SGAP, fl. 67 do pdf.

⁸Segundo consta na Peça n. 32 do SGAP, arquivo zipado: “*Ofício_001*”, a nomenclatura correta do cargo é de Gerente do Departamento Técnico Pronto Atendimento São João e São Geraldo – CC2. Contudo, apesar de nomenclaturas diferentes nos documentos apresentados pela Prefeitura de Pouso Alegre, trata-se de apenas um cargo.

⁹Peça n. 32 do SGAP.

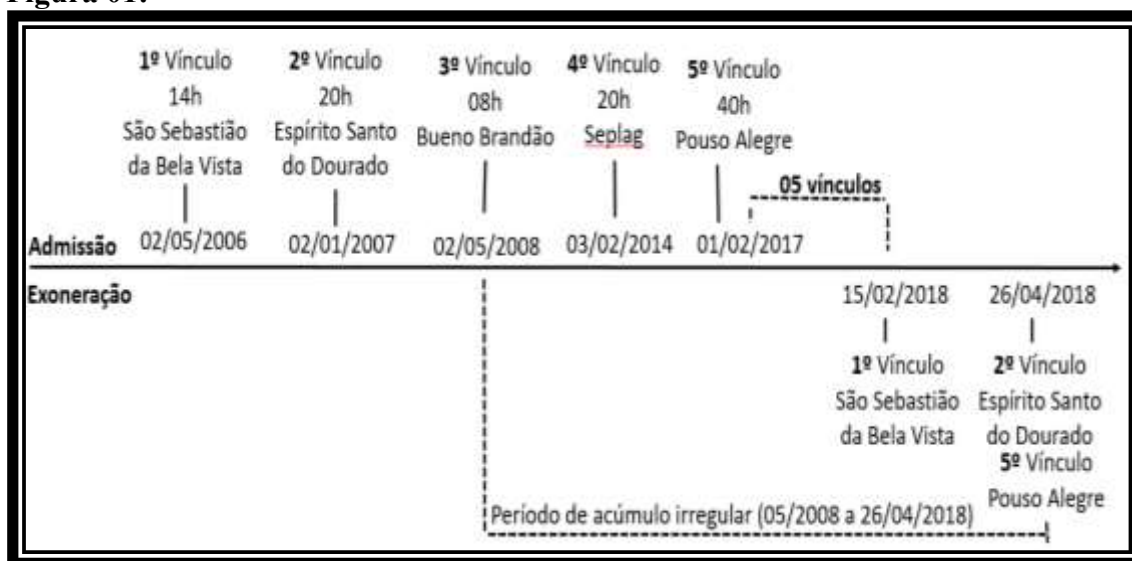
¹⁰Peça n. 03 do SGAP, fl. 42 do pdf.

¹¹Peça n. 03 do SGAP, fl. 52 do pdf.

- Prefeitura de Pouso Alegre: 5º vínculo, cargo comissionado de Diretor Técnico, exoneração em 26/04/2018¹¹.

Tendo em vista essas informações, observa-se que o servidor acumulou mais vínculos do que permitido pelo artigo 37, XVI, “c”, da CF/88. Ademais, conforme será apresentado na “*Figura 01*”, o Sr. Emílio César Machado chegou a acumular 05 vínculos públicos:

Figura 01:



Dessa forma, entende-se que assiste razão ao Representante, uma vez que o Sr. Emílio César Machado acumulou vínculos públicos em desacordo com o artigo 37, inciso XVI, “c”, da Constituição Federal de 1988, no período de 05/2008 a 04/2018 (data em que a irregularidade foi cessada).

2.1.1. Responsabilidade dos gestores pela acumulação irregular do servidor

a) Sr. Augusto Hart Ferreira (ex-Prefeito de São Sebastião da Bela Vista)

Observa-se que, à época da admissão no Município de São Sebastião da Bela Vista, o servidor não acumulava, nem passou a acumular, irregularmente cargos/funções públicas, conforme pode ser observado na “*figura 01*” apresentada acima (o acúmulo

¹¹Peça n. 32 do SGAP.

irregular ocorreu posteriormente à admissão no Município de São Sebastião da Bela Vista).

Além disso, o jurisdicionado exigiu do servidor a declaração de não acumulação de cargos¹². Logo, não é possível concluir que o jurisdicionado contribuiu para que a irregularidade ocorresse. Dessa forma, entende-se improcedente esse apontamento.

b) Sr. Adalto Luís Leal (Prefeito de Espírito Santo do Dourado)

O Sr. Adalto Luís Leal foi o responsável¹³ pela nomeação e posse do Sr. Emílio César Machado. Contudo, não é possível responsabilizá-lo pela irregularidade identificada, uma vez que, à época da admissão no Município de Espírito Santo do Dourado, o servidor não acumulava, nem passou a acumular, irregularmente cargos/funções públicas, conforme pode ser observado na “*figura 01*” apresentada acima (o acúmulo irregular ocorreu posteriormente à admissão no Município de Espírito Santo do Dourado).

Além disso, observa-se que o jurisdicionado exigiu do servidor a declaração de não acumulação de cargos¹⁴. Logo, conclui-se que o jurisdicionado não contribuiu para que a irregularidade ocorresse. Dessa forma, entende-se improcedente esse apontamento.

c) Sr. Sílvio Antônio Félix (Prefeito de Bueno Brandão)

Observa-se que, ao assumir o vínculo com a Prefeitura de Bueno Brandão, o servidor mantinha 02 vínculos públicos, conforme pode ser observado na “*figura 01*”, presente neste relatório técnico. Com isso, não poderia ter sido empossado no cargo efetivo no Município de Bueno Brandão.

Contudo, destaca-se que o Sr. Jair Asbahr era o Prefeito à época, sendo o responsável¹⁵ por dar posse ao servidor (momento em que deve ser exigido documentos para tentar evitar que o servidor acumule de maneira irregular cargos/empregos/funções públicas). Logo, não é possível atribuir responsabilidade ao Sr. Sílvio Antônio Félix. Dessa forma, entende-se **improcedente o apontamento de responsabilidade ao Sr. Sílvio Antônio Félix**.

¹²Peça n. 27 do SGAP.

¹³Peça n. 21 do SGAP, fls. 06/07 do pdf.

¹⁴Peça n. 21 do SGAP, fl. 09 do pdf.

¹⁵Peça n. 39 do SGAP, fls. 04/05 do pdf.

Apesar de afastada a responsabilidade do Sr. Sílvio Antônio Félix, necessário ponderar sobre a responsabilidade do Sr. Jair Asbahr. Embora o jurisdicionado tenha apresentado a declaração de não acumulação de cargos¹⁶, observa-se que a data de assinatura do documento (09/03/2021) é posterior à data de ingresso no cargo (02/05/2008). Logo, tal documento não atenua/afasta a responsabilidade do Sr. Jair Asbahr.

No entanto, tendo em vista o período em que foi assinado o termo de posse (02/05/2008) e a data de atuação do processo neste Tribunal (23/06/2020), eventual pretensão punitiva deste Tribunal estaria prescrita, considerando que transcorreram mais de 05 anos entre a data da ocorrência do fato e o despacho que recebeu a representação, nos termos do art. 110-E c/c 110-C, V, da Lei n. 102/2008:

Art. 110-C – São causas interruptivas da prescrição:

(...)

V – despacho que receber denúncia ou representação;

(...).

Art. 110-E – **Prescreve em cinco anos** a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como **termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato. (Grifou-se).**

Dessa forma, entende-se não ser oportuna a citação do Sr. Jair Asbahr para apresentar defesa, haja vista que, por mais que este Tribunal conclua pela responsabilidade do Sr. Jair Asbahr, eventual punibilidade foi alcançada pelo instituto da prescrição.

Além disso, no campo pedagógico, o acúmulo irregular foi corrigido e o jurisdicionado (mesmo que posteriormente a admissão) apresentou a declaração de não acumulação de cargos, o que demonstra que está ciente de seu dever de exigir tal documento.

Diante do exposto, tendo em vista também a materialidade, oportunidade, o risco e benefício do controle, entende-se não se razoável/oportuna a citação do Sr. Jair Asbahr.

d) Sr. Helvécio Miranda Magalhães Júnior (ex-Secretário de Estado de Planejamento e Gestão)

¹⁶Peça n. 39 do SGAP, fls. 02 do pdf.

Observa-se que, ao assumir o vínculo com a Seplag, o servidor mantinha 03 vínculos públicos, conforme pode ser observado na “*figura 01*”, presente neste relatório técnico. Com isso, não poderia ter sido contratado.

Contudo, em que pese a irregularidade, o jurisdicionado juntou aos autos declaração de não acumulação¹⁷ (datada em 31/01/2014), na qual o servidor informa que não exercia outro cargo, emprego ou função pública. Logo, entende-se que o jurisdicionado adotou medidas razoáveis para evitar a acumulação ao exigir a declaração do servidor. Dessa forma, o jurisdicionado não contribuiu com a irregularidade ao ter o cuidado de exigir tal documento. Sendo assim, entende-se afastada a responsabilidade do Sr. Helvécio Miranda Magalhães Júnior. Dessa forma, improcedente esse apontamento.

e) Sr. Rafael Tadeu Simões (ex-Prefeito de Pouso Alegre)

Observa-se que, ao assumir o vínculo com a Prefeitura de Pouso Alegre, o servidor mantinha 04 vínculos públicos, conforme pode ser observado na “*figura 01*”, presente neste relatório técnico. Com isso, não poderia ter assumido mais um vínculo. Contudo, o Sr. Rafael Tadeu Simões nomeou¹⁸, em 14/02/2017, o servidor para cargo em comissão.

Em que pese ter juntado aos autos a declaração de não acumulação¹⁹, observa-se na declaração que o servidor, apesar de não informar todos os cargos que ocupava à época, informou vínculo com a Seplag e com a “*Pref. Munic. P. Alegre*”, o que por si só era suficiente para identificar que o servidor não poderia assumir mais um vínculo.

Contudo, apenas com os documentos juntados aos autos, não é possível concluir que o Sr. Rafael Tadeu Simões tenha contribuído com a irregularidade, haja vista que, apesar de constar nos autos que nomeou o servidor, não consta nos autos que foi o responsável por dar posse ao servidor (momento em que se deve verificar se o servidor atende aos requisitos legais e constitucionais para assumir o cargo).

Nesse sentido, estabelecem as legislações a seguir:

No plano Federal: Lei 8.112/90, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

(...)

Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes

¹⁷Peça n. 60 do SGAP, fl. 32 do pdf.

¹⁸Peça n. 32 do SGAP, arquivo zipado: “*Portaria nomeação*”.

¹⁹Peça n. 03 do SGAP, fl. 34 do pdf.

ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei.

(...)

§ 5º **No ato da posse, o servidor apresentará** declaração de bens e valores que constituem seu patrimônio e **declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública.**

No Plano Estadual: Lei 869/52, dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de Minas Gerais

(...)

Art. 65 - **A autoridade que der posse deverá verificar**, sob pena de ser pessoalmente responsabilizada, **se forem satisfeitas as condições estabelecidas no art. 13 e as especiais fixadas em lei ou regulamento**, para a investidura no cargo ou na função.

No Plano Municipal: Lei 1.042/71, dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos de Pouso Alegre.

(...)

Art. 55. **A autoridade que der posse deverá verificar**, sob pena de responsabilidade, **se forem satisfeitas as condições estabelecidas em Lei ou regulamento para a investidura** no cargo ou na função gratificada. **(Grifou-se).**

Dessa forma, apesar de ter sido o responsável por nomear o servidor, não ficou demonstrado nos autos que foi a autoridade responsável pela posse do Sr. Emílio César Machado. Dessa forma, entende-se improcedente esse apontamento.

2.2. Incompatibilidade de horários

Além da acumulação irregular, o MPC analisou a matéria por outro viés, qual seja, a indispensável compatibilidade de horários entre as jornadas de trabalho. Para isso, trouxe alguns julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), dentre os quais se destaca a Tese de Repercussão Geral do STF, no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n. 1246685:

Tema 1081. Tese de Repercussão Geral:

As hipóteses excepcionais autorizadoras 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.

Tendo em vista os julgados que colecionou na peça inicial da representação, o Ministério Público de Contas concluiu que “**a licitude da acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicos privativos de profissionais da área de saúde, cuja jornada de trabalho extrapole o marco de 60 (sessenta) horas semanais, há de ser aferida, casuisticamente, pelos entes públicos envolvidos**”. Dessa forma, para o Representante, “*cabe às autoridades competentes, de maneira fundamentada, comprovar*

a inexistência de sobreposição de horários, pois, ao revés, restará demonstrada que a efetiva prestação do serviço público inexistiu”.

Justificativas

Prefeitura de São Sebastião da Bela Vista (Peça n. 28 do SGAP):

Ressalta-se que os relatórios enviados, referem-se aos anos de 2014, 2015 e 2016, sendo que a partir desta data, foram realizados de forma digital, no entanto, **devido a problemas no Hard Disk do computador**, destinado para este fim, **ainda não conseguimos os citados documentos dos períodos posteriores**, o qual buscamos recuperar tais informações. No entanto, os relatórios enviados em anexo são parâmetros para comprovar a prestação dos serviços.

Resta demonstrado, **conforme os Mapas de Produção, que ocorreu a prestação de serviços** pelo profissional, e de forma eficiente ao cidadão, atendendo a toda demanda existente no município, sem qualquer prejuízo, poderia ter sido causado com a sobrecarga de jornadas, ocasionada pela acumulação indevida de cargos públicos.

(...)

Ainda devemos destacar a dificuldade de se mensurar os quantitativos que, hipoteticamente, possam existir, uma vez que o período apontado compreende a participação de diferentes gestores, secretários de saúde e outros que poderão responder pela responsabilidade que pode ser apontado. **(Grifou-se)**.

Prefeitura de Espírito Santo do Dourado (Peça n. 19 do SGAP):

O instrumento hábil para a verificação dos serviços prestados é o controle de frequência do agente público nos cinco locais de trabalho, razão pela qual foram solicitadas as folhas de ponto, ou outra forma de controle, referentes aos cinco vínculos.

Essa Municipalidade apresenta em anexo o **mapa de produção dos atendimentos** realizados pelo Médico Emílio César Machado, de 11/01/2017 até 25/04/2018.

Resta demonstrado **conforme mapas de produção, que ocorreu a prestação de serviços**, destaca-se de forma eficiente ao cidadão, atendendo a toda demanda existente no município, sem qualquer prejuízo que poderia ter sido causado com a sobrecarga de jornadas, ocasionada pela acumulação indevida de cargos públicos.

(...)

Ainda devemos destacar a dificuldade de se mensurar os quantitativos que, hipoteticamente, possam existir, uma vez que o período apontado compreende a participação de diferentes gestores, secretários de saúde e outros que poderão responder pela responsabilidade que pode ser apontado. **(Grifou-se)**.

Prefeitura de Bueno Brandão (Peça n. 40 do SGAP):

A partir da ciência de tais fatos, foi instaurada sindicância, através da Portaria nº 160, de 13 de setembro de 2018, para averiguar suposta irregularidade administrativa cometida pelo servidor.

(...)

No tocante a carga horária verificou-se que, a partir de todo conjunto probatório, **o horário de atendimento era de acordo com as demandas** de consulta do dia, ou seja, a jornada de trabalho foi cumprida em consonância com as necessidades da Administração Pública.

(...)

Desse modo, sanada a irregularidade de acumulação de cargos e restando **evidente o cumprimento da carga horária através do número de consultas acordado com a Administração**, não há que se falar em ressarcimento ao erário, visto que a carga horária era cumprida em consonância com as necessidades da municipalidade. **(Grifou-se)**.

Secretaria Municipal de Saúde de Pouso Alegre (Peça n. 31 do SGAP):

Considerando a solicitação sobre o **servidor Emílio César Machado**, em decorrência de assunção e efetiva atividade em cargo comissionado, **não possuía anotação de ponto**.

Em razão do cargo que ocupava, eventualmente poderia estar a serviço do Município, especificamente desta Secretaria Municipal de Saúde, em finais de semana ou feriados. **(Grifou-se)**.

Por fim, a Seplag apresentou folhas referentes a período não compreendido no período da acumulação dos cargos.

Análise

Tendo em vista a falta de folha de ponto discriminando devidamente a carga horária trabalhada, no período da acumulação dos 05 vínculos, bem como a forma que alguns municípios “controlavam” a prestação de serviço (por produção), a análise de sobreposição de jornada/incompatibilidade de horários ficou prejudicada.

13

2.3. Dano ao erário

O MPC pontuou que, diante de uma jornada de 116h relativa ao acúmulo quártuplo de vínculos funcionais, “*é manifesta a impossibilidade fática de serem cumpridos tais pressupostos*”. Ademais argumentou que:

65. É **patente a impossibilidade fática** de o Sr. Emílio César Machado exercer, **em compatibilidade de horários**, as atribuições de **quatro cargos efetivos** (médico) e de **um cargo em comissão** (Diretor Técnico do Pronto Atendimento São João).

66. O quadro abaixo ilustra a real circunstância:

Jornada semanal de 116 horas			
Se o Sr. Emílio César Machado trabalhar...	7 dias na semana	6 dias na semana	5 dias na semana
A jornada diária será de...	16,5 horas	19,3 horas	23,2 horas

Diante disso, entendeu que “*não é factível que ele tenha exercido suas atribuições, diariamente, durante mais de um ano, em jornada de trabalho superior a, no mínimo, 16,5 horas, sem contar o tempo indispensável de deslocamento entre os Municípios*”.

Frisou também que:

(...) a jornada semanal de **116 (cento e dezesseis) horas** extrapola **em 93,33%** o critério quantitativo de 60 horas semanais, o qual, embora demande aferição caso a caso, é inegavelmente uma baliza adotada tanto pela legislação infraconstitucional quanto pelos Tribunais Superiores, como já explicado no item I desta Representação.

Dessa forma, ante essa impossibilidade de cumprimento simultâneo das jornadas, apontada na inicial da representação, o MPC entendeu que “*inarredável é a conclusão de que inexistiu a prestação do serviço público na integralidade das jornadas remuneradas*”. Logo, concluiu que ocorreu o dano ao erário.

Ademais, afirmou que, no caso, “*o dano ao erário está inteiramente comprovado, apesar de ainda não estar quantificado*”. Além disso, entendeu que acumulação, além de lesiva aos cofres públicos, permitiu o enriquecimento ilícito do agente público e demonstrou que os Gestores descumpriram as exigências inerentes à fase da liquidação da despesa pública.

Por fim, apontou como responsáveis os Srs. Rafael Tadeu Simões; Augusto Hart Ferreira; Sílvio Antônio Félix; Adalto Luís Leal; Helvécio Miranda Magalhães Júnior; e Emílio César Machado.

Análise

De início, ressalta-se que, por meio de documentos juntados aos autos, o servidor deveria cumprir uma carga horária de 102h semanais:

- Prefeitura de São Sebastião da Bela Vista: carga horária de 14h semanais²⁰;
- Prefeitura de Espírito Santo do Dourado: carga horária de 20h semanais²¹;
- Prefeitura de Bueno Brandão: carga horária de 08h semanais²²;
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: carga horária de 20h semanais²³;

²⁰Peça n. 22 do SGAP, fl. 27 do pdf.

²¹Peça n. 21 do SGAP, fl. 04 do pdf.

²²Peça n. 39 do SGAP, fl. 65 do pdf. O jurisdicionado aponta (Peça n. 40 do SGAP) uma carga horária de 12h semanais, mas a lei que juntou aos autos informa uma carga horária de 08h semanais.

²³Peça n. 60 do SGAP, fl. 17 do pdf.

- Prefeitura de Pouso Alegre: carga horária de 40h semanais²⁴.

Feito esse registro, destaca-se que, conforme exposto no subitem 2.2, não foi possível, nem de forma amostral, verificar, por meio das folhas de ponto, a carga horária trabalhada pelo servidor.

Ademais, apesar de os Municípios afirmarem que o servidor prestou o serviço por meio de produção, não apresentaram norma que autoriza a prestação do serviço dessa maneira.

Com isso, considerando também a quantidade de vínculos simultâneos que o servidor acumulou, por mais de 01 ano, e o indício de pagamento sem a comprovação da prestação do serviço nos termos legais (comprovação do cumprimento da carga horária estabelecida em lei), entende-se, apesar de não ter sido possível verificar sobreposição de jornada, que há indícios suficientes para que este Tribunal determine que cada ente público, no período em que o servidor acumulou 05 vínculos²⁵, apure em processo administrativo próprio se o servidor cumpriu efetivamente a carga horária estabelecida na lei. Caso não tenha prestado o serviço na sua integralidade, verifique os responsáveis pelo pagamento sem a devida demonstração que o servidor cumpria a carga horária convencionada, a fim de identificar o dano ao erário e os responsáveis.

Destaca-se que esse mesmo entendimento vem sendo adotado, também, por outras Cortes de Contas, como é o caso do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, cujo Tribunal Pleno, em 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. Enviar RECOMENDAÇÃO ao órgão/entidade (art. 207, V c/c art. 329, §7º, do RITCEES):

1.3.1. **Recomendação ao atual Prefeito Municipal de Jaguaré para instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD), para**

²⁴Peça n. 03 do SGAP, fl. 24 do pdf. E art. 63 da Lei 5.881/2017. Disponível em: <https://pousoalegre.siscam.com.br/Normas/Exibir/64144#69004>. Acesso em: 06/09/2022.

²⁵Tendo em vista que foi nesse período em que o Representante apontou a impossibilidade fática de cumprimento da carga horária convencionada.

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.**

1.3.3. Recomendações aos Secretários listados no quadro abaixo, que:

1.3.4.2. **Apure as possíveis incompatibilidades entre o quantitativo de horas devidas x horas efetivamente cumpridas**, de todos os profissionais da saúde vinculados à Secretaria/Fundo de Saúde, em especial dos servidores apontados, tomando as medidas administrativas cabíveis para o ressarcimento do dano (se identificado) e para a aplicação das sanções disciplinares decorrentes da conduta dos servidores, **dando conhecimento ao Tribunal dos resultados alcançados.**

1.5. **Após o trânsito em julgado, ARQUIVA.**

(Acórdão 00310/2021-6 – Plenário. Data da Sessão: 25/03/2021 - 14ª Sessão Ordinária do Plenário. Consulta em 10/05/2021. Original sem destaques). (Grifou-se).

2.4. Tomada de Contas Especial

De início, o Representante argumentou ser indispensável a instauração da Tomada de Contas Especial pelas Prefeituras Municipais de Pouso Alegre, de São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão, Espírito Santo do Dourado e também pela Seplag para quantificar, no caso concreto, o dano ao erário:

82. O prejuízo aos cofres públicos deve estar **devidamente** quantificado, não sendo possível aferi-lo com base em meras conjecturas, sob de pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública.

83. Em outros termos, a extensão do ressarcimento ao erário deve ocorrer na **exata** dimensão do prejuízo ao patrimônio público.

(...)

88. No **caso**, o valor monetário do dano erário **não** está apurado, pois há fatos relevantes que ainda demandam elucidação.

89. Para a exata quantificação do dano, é indispensável que as autoridades administrativas das Prefeituras Municipais de Pouso Alegre, São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão, Espírito Santo do Dourado, bem como da SEPLAG, **averiguem qual foi, de fato, a jornada de trabalho cumprida** pelo Sr. Emílio César Machado, o qual, repita-se, exerceu 5 vínculos funcionais públicos de maneira simultânea.

90. Em face da **sobreposição de horários decorrente dessa acumulação ilegal**, impõe-se aos entes federativos envolvidos, cada qual em seu âmbito de competência, o dever de analisar os **registros diários de controle da frequência** (ou documento similar), a fim de apurar, no período de 02/05/2008 a 31/05/2018, a jornada de trabalho efetivamente cumprida pelo Sr. Emílio César Machado. (Grifo no original).

Diante disso, o Ministério Público de Contas concluiu que a Tomada de Contas Especial é instrumento de busca da verdade material, haja vista que possibilitará, ante a

manifesta impossibilidade fática de se cumprir 116h semanais de trabalho, o cálculo do exato valor do dano ao erário.

Por fim, pugnou que este Tribunal determine aos Srs. Rafael Tadeu Simões, Augusto Hart Ferreira, Sílvio Antônio Félix, Adalto Luís Leal e Otto Alexandre Levy Reis a instauração da Tomada de Contas Especial, nos termos da Instrução Normativa nº 03, de 2013, com a finalidade de se apurar o valor do dano ao erário, no período de 02/05/2008 a 31/05/2018, em razão de o Sr. Emílio César Machado ter sido remunerado pelos cofres públicos por período de trabalho não efetivamente realizado.

Análise

Em que pesem os argumentos do Representante, entende-se que antes da instauração da Tomada de Contas Especial pelos jurisdicionados é necessária a instauração de procedimento administrativo próprio, a fim de apurar, no período da acumulação, o efetivo cumprimento da carga horária convencionada com o servidor e os eventuais responsáveis, para que, caso constatado dano ao erário, as devidas medidas indispensáveis ao ressarcimento sejam adotadas.

Posteriormente, esgotadas as medidas administrativas possíveis destinadas a promover o ressarcimento ao erário, caso não sejam suficientes, atendidos os pressupostos, seja instaurada pelos Municípios a Tomada de Contas Especial, nos termos da IN n. 03/2013 deste Tribunal, observando também a Decisão Normativa n. 01/2020 que fixa o valor de alçada para envio das tomadas de contas especiais para o TCEMG.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se pela procedência parcial da representação.

3.1 Irregularidades

a) Responsável: Sr. Emílio César Machado

Irregularidade passível de aplicação de multa nos termos do artigo 83, inciso I, c/c inciso II do artigo 85 da LC n. 102/2008: **acúmulo de vínculos públicos em desacordo com o art. 37, XVI, “c”, da Constituição Federal de 1988, no período de 05/2008 a 04/2018.** Subitem 2.1 deste relatório.

3.2 Apontamentos improcedentes

- Haja vista os fundamentos expostos no subitem 2.1.1, “a”, “b”, “c”, “d”, deste relatório, entende-se que os Srs. Augusto Hart Ferreira, Adalto Luís Leal, Sílvio Antônio Félix, Helvécio Miranda Magalhães Júnior não contribuíram com a irregularidade.
- Os documentos juntados aos autos não demonstram a responsabilidade do Sr. Rafael Tadeu Simões, conforme subitem 2.1.1, “e”, deste relatório.
- Quanto à Tomada de Contas Especial, conforme fundamentado no subitem 2.4 deste relatório técnico, apesar de ter fortes indícios de dano ao erário, é necessária inicialmente a instauração do processo administrativo próprio para apurar o dano ao erário, para que, após, esgotadas as medidas possíveis destinadas a promover o ressarcimento ao erário, atendidos os pressupostos, seja instaurada pelo ente público a Tomada de Contas Especial, nos termos da IN n. 03/2013 deste Tribunal.

18

Ressalta-se que, apesar da irregularidade de responsabilidade do Sr. Sílvio Antônio Félix, constatada neste relatório, a pretensão punitiva deste Tribunal está prescrita, conforme o subitem 2.1.1, “c”, deste relatório.

3.3 Encaminhamentos

Tendo em vista o apontamento procedente da presente representação subitem 3.1, deste relatório, sugere-se a **citação** do seguinte responsável:

- Sr. Emílio César Machado, para que apresente defesa referente à irregularidade exposta no subitem 3.1, “a”, deste relatório.

Ademais, após a análise da ampla defesa e do contraditório, tendo em vistas os indícios de irregularidade, demonstrados nos subitens 2.2 e 2.3, sugere-se, no julgamento final dos autos, que este Tribunal:

- Determine às Prefeituras de São Sebastião da Bela Vista, Espírito Santo do Dourado, Bueno Brandão, Pouso Alegre e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão a instauração de procedimento administrativo próprio, a fim de apurar, no período em que o servidor acumulou irregularmente os 5 vínculos, o efetivo cumprimento da carga horária convencionada com o Sr. Emílio César Machado, a fim de apurar dano ao erário e eventuais responsáveis por autorizarem pagamentos sem a comprovação do cumprimento integral da jornada. Caso constatado que não houve o efetivo cumprimento da jornada de trabalho, mas a remuneração foi paga integralmente, devem-se ser adotadas as devidas medidas indispensáveis ao ressarcimento ao erário. Por fim, esgotadas as medidas possíveis destinadas a promover o ressarcimento ao erário, atendidos os pressupostos, seja instaurada pelo Ente Público a Tomada de Contas Especial, nos termos da IN n. 03/2013 deste Tribunal, observando também a Decisão Normativa n. 01/2020, que fixa o valor de alçada para envio das tomadas de contas especiais para o TCEMG;
- Recomece à Prefeitura de Pouso Alegre a adoção de medidas para controlar a jornada dos servidores comissionados, por mais que possam ter horários flexíveis, a depender da natureza do cargo, o Município deve ter formas de controle da jornada desses servidores.
- Recomende às Prefeituras a adoção de medidas, em prazo razoável, para corrigir as fragilidades na forma de controle de frequência dos servidores públicos, a fim de tornar o controle de frequência mais fidedigno.
- Oportunamente, que seja comunicada ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais sobre as declarações de não acumulação, nas quais o servidor não informou todos os cargos/funções que exercia, a fim de que adote as medidas que entenda necessárias ao caso (Subitem 2.1.1, “d” e “e”).

Por fim, sugere-se que sejam cientificados os controles internos de cada órgão sobre as fragilidades na forma de controle de frequência da jornada de trabalho, a fim de que adotem as medidas necessárias para assegurar a integral prestação dos serviços por parte dos servidores públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA)

À apreciação superior.

CFAA/DFAP, em 09 de setembro de 2022.

Valdeci Cunha da Rosa Junior

Analista de Controle Externo

TC 3264-3

Ao Exmo. Relator, Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 09 de setembro de 2022, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 56.

Respeitosamente,

Raquel Bastos Ferreira Machado

Coordenadora da CFAA

TC 3295-3