

Processo:	1095557
Natureza:	Representação
Representante:	Ministério Público de Contas de Minas Gerais
Representados:	Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira e Vittorio Medioli (Prefeito de Betim)
Jurisdicionado:	Prefeitura Municipal de Betim
Relator:	Conselheiro Adonias Monteiro
Fase da Análise:	Análise da defesa

1. RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público de Contas (MPC) diante de indícios de irregularidades na acumulação de cargos realizada pelo Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira nos municípios de Betim, Sabará e Ibitaré, conforme apuração realizada por meio da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017, aprovada pela Portaria n. 86/PRES./2017. Além do servidor que teria acumulado irregularmente os cargos, foi também indicado como representado o Sr. Vittorio Medioli, Prefeito Municipal de Betim (peça n. 2 do SGAP). Com relação aos municípios de Sabará e Ibitaré, foram oferecidas, em paralelo, as Representações n. 1098266 e 1095510, respectivamente.

Após a autuação (peça n. 4), os autos foram distribuídos à relatoria do eminente Conselheiro Substituto Adonias Monteiro (peça n. 5), que, acolhendo requerimento veiculado pelo Parquet na petição inicial, determinou a intimação do gestor para complementar a instrução processual, por meio do encaminhamento de documentos e informações (peça n. 6). À peça n. 9, a Secretaria da 2ª Câmara certificou o transcurso do prazo sem manifestação da parte e remeteu o processo novamente à sua relatoria. Em seguida, o Relator determinou a juntada de documentação que lhe fora remetida pelo Gabinete do Conselheiro Cláudio Terrão, correspondente à prestação de esclarecimentos pelo município de Betim (peças n. 10/18).

Em 20/04/2021, esta Coordenadoria manifestou-se no bojo da Representação n. 1098266 (peça n. 12) e da Representação n. 1095510 (peça n. 25), sugerindo a reunião das três representações relativas à acumulação de cargos realizada pelo Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira¹. Em sequência, à peça n. 26 dos autos n. 1095510, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, também Relator daqueles autos, aquiesceu aos argumentos apresentados por esta Unidade Técnica e solicitou o apensamento dos processos em questão.

Com a concordância do Conselheiro Cláudio Terrão (peça n. 28), então Relator da Representação n. 1098266, o Conselheiro-Presidente determinou a realização do apensamento (peça n. 29), com a reunião dos processos sob a relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, passando a Representação n. 1095510 (inicialmente relativa ao município de Ibitaré) a figurar como o processo principal.

Em seguida, os três processos foram remetidos a esta Coordenadoria, para análise conjunta (peça n. 31). Na ocasião, a CFAA entendeu pela procedência do apontamento referente à acumulação ilícita dos cargos, pela insuficiência da documentação encaminhada para aferir a efetiva prestação dos serviços pelo servidor e pela necessidade de tal aferição para o eventual reconhecimento do dano ao erário. Assim, sugeriu-se que fosse determinada aos atuais gestores dos municípios em questão a instauração/conclusão dos procedimentos administrativos próprios, com a devida e suficiente instrução probatória, para fins de apuração do efetivo cumprimento da carga horária pelo servidor e a consequente adoção das medidas indispensáveis ao ressarcimento ao erário caso constatado que não houve o devido desempenho das atividades (peça n. 34).

Por meio de despacho (peça n. 36), o eminente Relator destacou que, nos autos n. 1095510 (Ibitaré) e nestes autos n. 1095557 (Betim), os respectivos gestores municipais haviam sido intimados para envio da documentação solicitada pelo Parquet na petição inicial, tendo considerado cumprida a diligência determinada. Na Representação n. 1098266 (Sabará), contudo, a intimação requerida pelo MPC não fora efetivada, de modo que o Relator determinou a intimação do Prefeito Municipal de Sabará para encaminhar os documentos explicitados no despacho ou apresentar esclarecimentos acerca dos apontamentos constantes dos autos. Em resposta, vieram os documentos anexados às peças n. 39/59.

Em nova análise realizada por esta Unidade Técnica (peça n. 61), verificou-se o encaminhamento, pelo Prefeito Municipal de Sabará, de documentação referente à tomada de contas especial instaurada para apurar eventual danos ao erário por parte do Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira (item n. 4 do relatório técnico). Na oportunidade, reafirmou-se a procedência do apontamento referente ao acúmulo irregular de cargos (item n. 5.1). Quanto às tomadas de contas especiais (item n. 5.2), constatou-se a ausência de comprovação da devida apuração dos fatos pelos municípios de Betim e Ibitaré. No caso de Ibitaré, a tomada de contas foi realizada, porém se entendeu que as informações prestadas na ocasião não evidenciavam o efetivo cumprimento da carga horária semanal estabelecida para o servidor.

Nesse contexto, propôs-se a citação do Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira e do Prefeito Municipal de Sabará para apresentação de defesa acerca do apontamento da acumulação irregular, ocasião em que o gestor poderia, igualmente, esclarecer se houve subscrição, pelo servidor, de eventual declaração de não acumulação de cargos, empregos ou funções públicas.

Ademais, sugeriu-se que fosse determinado aos gestores de Ibitaré e Betim, no acórdão a ser prolatado pelo competente Colegiado, a instauração/conclusão do procedimento de apuração do efetivo cumprimento da carga horária, com a consequente adoção, se fosse o caso, das medidas pertinentes ao ressarcimento ao erário, reforçando-se, com relação ao município de Ibitaré, a necessidade de esclarecimento da divergência entre a conclusão do relatório (ausência de danos ao erário) e os registros de pontos enviados (que não demonstram o efetivo cumprimento da jornada). Por fim, quanto a uma eventual configuração de ato de improbidade (item n. 5.3), sugeriu-se a cientificação dos fatos ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG).

Em seguida, novos documentos foram anexados aos autos n. 1095510 pelo Prefeito Municipal de Sabará, relativos à tomada de contas instaurada para apuração dos fatos em questão (peças n. 62/129). Após a juntada da mencionada documentação, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro apontou o descompasso entre o momento processual de cada representação, circunstância que frustraria a adoção de medidas uníssonas, razão pela qual sugeriu o desapensamento dos autos e seu desmembramento em três processos autônomos, todos de sua relatoria (peça n. 130). Com a determinação do desapensamento pelo Presidente (peça n. 131), o termo correspondente foi juntado à peça n. 26 da presente Representação n. 1095557, referente ao município de Betim.

O eminente Relator proferiu, então, despacho saneador à peça n. 27, destacando que a Procuradoria-Geral do Município de Betim encaminhara documentos estranha à matéria objeto do processo, razão pela qual determinou a indisponibilização das peças processuais correspondentes à referida documentação. Ademais, determinou a anexação a estes autos dos relatórios técnicos juntados às peças n. 34 e 61 da Representação n. 1095510 (então processo principal), por considerá-los imprescindíveis à instrução desta Representação n. 1095557.

Ato seguido, à peça n. 31, esta Unidade Técnica se manifestou sobre os presentes autos. Naquela ocasião, reiterou posicionamento já adotado à peça n. 144 dos autos n. 1098266 e à peça n. 135 dos autos n. 1095510. Salientou que a análise da documentação referente à tomada de contas especial instaurada pelo município de Sabará compete, salvo melhor juízo, à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (3ª CFM). Aduziu que o encaminhamento destes autos à CFAA teve por finalidade expressa subsidiar a análise da documentação juntada aos processos n. 1098266 e 1095510, de modo que os presentes autos deveriam ser encaminhados à 3ª CFM.

Finalmente, com relação à matéria de sua competência, a CFAA também reiterou os entendimentos proferidos em exames técnicos anteriores (peças n. 28 e 29), reconhecendo a procedência do apontamento referente à acumulação irregular de cargos pelo Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira e sugerindo a citação do servidor em questão e do Prefeito Municipal de Betim, Sr. Vittorio Meddioli (gestão 2017/2020, reeleito para a gestão 2021/2024), para apresentação de defesa.

Naquele momento, a Unidade Técnica ainda salientou que a sugestão de citação do Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira – com relação à acumulação irregular de cargos públicos – também foi apresentada nos autos 1098266 (peça n. 144) e 1095510 (peça n. 135), de modo que, em caso de aplicação de sanção ao servidor, deveria ser observada a circunstância em questão, para se evitar eventual *bis in idem*.

Então, à peça n. 32, o relator proferiu despacho por meio do qual determinou a citação dos Representados, os quais se manifestaram nos autos. O senhor Vittorio Medioli se manifestou às peças n. 36, 41 e 45, quando juntou aos autos documentos de representação processual e sua defesa. Requereu a prorrogação do prazo, para a complementação da documentação juntada. Já o senhor Marcelo Zaccaro se manifestou à peça n. 39, ocasião na qual requereu a prorrogação do prazo, ao argumento de que não conseguia acessar os autos do presente feito.

Em seguida, à peça n. 46, o relator proferiu novo despacho e deferiu os pedidos formulados pelos Representados. Então, o senhor Vittorio Medioli juntou novos documentos às Peças n. 50 a 58. O senhor Marcelo Zaccaro juntou sua defesa à peça n. 61. Ambas as manifestações foram certificadas, à peça n. 59, pela Secretaria da Primeira Câmara, a qual encaminhou os presentes autos a esta CFAA (peça n. 62), para análise das defesas juntadas.

2. ANÁLISE DA DEFESA

O Ministério Público de Contas ajuizou esta Representação em desfavor dos senhores Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira e Vittorio Medioli (peça n. 02). Quanto ao primeiro, argumentou que ele teria acumulado cargos ilicitamente, não cumprido a jornada de trabalho pactuada junto ao Município de Betim e recebido dinheiro público sem a correspondente prestação de serviços, o que ensejaria danos ao erário e subsequente dever de ressarcimento.

Quanto ao segundo, afirmou que ele não agiu com diligência para a deflagração de Tomada de Contas Especial, obstruiu às atividades de controle externo exercidas pelo MPCMG, violou dever de colaboração com os órgãos de controle e realizou pagamento irregular para serviços sem comprovação de jornada de trabalho, o que ensejaria danos ao erário e subsequente dever de ressarcir os cofres públicos (solidariamente).

A análise das defesas apresentadas adotou como premissas as conclusões já exaradas por esta Unidade Técnica quando da prolação dos Relatórios Técnicos registrados às peças n. 28, 29 e 31. Em síntese, essas premissas correspondem ao entendimento de que houve a acumulação irregular de cargos públicos por parte do senhor Marcelo Zaccaro e que a análise de documentos relativos à lisura de eventual Tomada de Contas Especiais instaurada pelo senhor Vittorio Medioli não é de competência desta CFAA.

2.1 – Da acumulação ilícita de cargos públicos

Conforme já constatado por esta Unidade Técnica às peças n. 28, 29 e 31, ocorreu acúmulo ilícito de vínculos funcionais, por parte 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.

Em sua defesa (peça n. 61), o senhor Marcelo Zaccaro alegou que as irregularidades a ele associadas já prescreveram, que sempre agiu de boa fé em suas relações com a administração pública e que nunca praticou ato de improbidade administrativa. Salientou que os cargos os quais exercia possuíam horários compatíveis entre si e que eventual ilicitude já teria sido sanada, uma vez que já se desligou do Município de Sabará.

Pontuou que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) lhe é favorável, porquanto ela possibilita ao servidor que acumula cargos públicos irregularmente optar por aquele que mais lhe aprouver. Salientou que o Município de Betim, em suas apurações internas, concluiu que o servidor cumpriu sua jornada de trabalho a contento.

Afirmou que a jornada de 149h semanais registrada pela Unidade Técnica não corresponde à realidade e que esse elevado valor resultou de erro do Município de Betim, quando do lançamento de dados dos seus servidores. Aduziu que não há qualquer comprovação nos autos de danos ao erário e formulou pedido para que a presente Representação seja julgada improcedente. Pediu, ainda, que o Município de Betim fosse intimado para juntar aos autos prova da extensão de sua carga horária e os seus registros de ponto.

Já o senhor Vittorio Midioli, em sua defesa juntada à peça n. 41, salientou que o Ofício SEMACI nº 001/2020 atesta a regularização da situação do senhor Marcelo Zaccaro junto ao Município de Betim. Aduziu, ainda, que os cargos desempenhados pelo servidor em questão contavam com horários compatíveis entre si. O principal foco da defesa apresentada foi a lisura da instauração de Tomada de Contas Especiais por parte do Prefeito. Todavia, essa matéria será discutida no próximo tópico.

Conforme exposto nos parágrafos anteriores, esta Unidade Técnica reconheceu a ocorrência de acumulação ilícita de cargos, por parte 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.

Em consulta ao Sistema CAPMG, em 23/11/2022, relativamente ao exercício de setembro do mesmo ano, constatou-se que o senhor Marcelo Zaccaro possui, tão somente, um vínculo funcional com o Município de Betim, onde é titular do cargo efetivo de Médico Ginecologista (carga horária de 24 horas semanais).

Cotejando os dados colhidos dos relatórios técnicos anteriores (peças n. 28, 29 e 31) com os dados do Sistema CAPMG, e do supracitado Ofício SEMACI nº 001/2020, verifica-se que, de fato, a situação do senhor Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira foi regularizada. Nesse sentido, na presente data, não subsiste nenhuma acumulação irregular de cargos públicos por parte do servidor em questão.

Além disso, cumpre salientar que o doutor Marcelo Zaccaro foi admitido nos quadros do Município de Betim em 2007/2008, como se extrai dos documentos juntados à peça n. 02 (DOC 01, página 42, e DOC 02). Outrossim, é importante mencionar que, ao tomar posse, o Município de Betim lhe exigiu a apresentação de declaração de acumulação de cargos públicos, ocasião na qual o médico declarou ocupar apenas um cargo junto à administração do Município de Ibirité (peça n. 58, página 17).

Esses fatos evidenciam que os Representados sempre agiram de boa-fé, buscando afastar quaisquer irregularidades relacionadas à acumulação irregular de cargos. Ademais, a própria Carta Magna autoriza a acumulação de dois cargos técnicos da área da saúde, desde que existente compatibilidade de horários entre eles.

Quando tomou posse junto ao Município de Betim, o doutor Marcelo Zaccaro ocupava apenas um cargo junto ao Município de Ibirité, de modo que a acumulação, por si só, não ocorreu de forma irregular naquele momento. A aferição de eventual incompatibilidade de horários/não cumprimento satisfatório da jornada de trabalho deve ser feita no âmbito de processo administrativo instaurado no âmbito municipal, assunto que será discutido no próximo tópico deste estudo técnico.

Portanto, entende-se que não deve ser imputada nenhuma sanção aos Representados no que diz respeito à acumulação ilícita de cargos públicos, tendo em vista que sempre se cercaram das precauções necessárias ao seu afastamento, bem como tomaram todas as medidas necessárias à regularização da situação ora analisada.

2.2 – Da instauração de Tomada de Contas Especiais (demais ilicitudes)

Lançando mão da mesma linha de raciocínio consignada no relatório técnico proferido à peça n. 31, e fundamentada por esta Unidade à peça n. 144 dos autos n. 1098266 e à peça n. 135 dos autos n. 1095510, entende-se que a análise da documentação referente à Tomada de Contas Especial instaurada pelo município de Betim compete, salvo melhor juízo, à Diretoria de Controle Externo dos Municípios.

Assim, considerando as disposições do art. 41, VIII, da Resolução Delegada 03/2021, transcritas abaixo e que conferem às Coordenadorias de Fiscalização dos Municípios o dever de

promover as Tomadas de Contas Especiais em relação a esses entes federativos, entende-se que a análise desse tópico não compete a esta Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão.

Das 1ª a 3ª Coordenadorias de Fiscalização dos Municípios

Art. 41. As Coordenadorias de Fiscalização dos Municípios têm por finalidade executar ações de controle e exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração municipal, competindo-lhes:

[...]

VIII – propor a instauração de tomada de contas, nos casos em que as contas não tenham sido prestadas no prazo legal, além da instauração, pelo jurisdicionado, de tomada de contas especial ou a conversão, pelo Relator, de processo em tomada de contas especial, nos termos de ato normativo próprio;

[...]

Portanto, os presentes autos devem ser encaminhados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios, para aferição de eventuais irregularidades, quando da instauração da Tomada de Contas Especial pelo Município de Betim, por parte do Prefeito Vittorio Medioli.

3. CONCLUSÃO

Ante as considerações tecidas ao longo deste relatório técnico, esta Unidade Técnica sugere a adoção das seguintes medidas:

A – Da acumulação ilícita de cargos públicos

- Não aplicação de sanção aos Representados no que diz respeito à acumulação ilícita de cargos públicos, tendo em vista que eles sempre se cercaram das precauções necessárias ao seu afastamento, bem como tomaram todas as medidas necessárias à regularização da situação ora analisada.

B – Da instauração de Tomada de Contas Especiais (demais ilicitudes)

- Encaminhamento dos presentes autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios, para aferição de eventuais irregularidades, quando da instauração da Tomada de Contas Especial pelo Município de Betim, por parte do Prefeito Vittorio Medioli.

Quanto à tramitação dos presentes autos, sugere-se que eles sejam encaminhados ao Conselheiro Relator, em obediência às determinações do despacho proferido à peça n. 46.

À apreciação superior.

CFAA, 23 de novembro de 2022.

Matheus Franco Álvaro Teixeira
Analista de Controle Externo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão

TC 3364-0

Ao Conselheiro Relator, Adonias Monteiro

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 15 de março de 2023, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 46.

Respeitosamente,

Gleice Cristiane Santiago Domingues
Analista de Controle Externo
Coordenadora em exercício da CFAA
TC 2703-8