

Processo: 1092212

Natureza: Representação

Representante: Ministério Público de Contas

Representados: Rafael Tadeu Simões, Augusto Hart Ferreira, Silvio Antônio Félix, Adalto Luís Leal, Helvécio Miranda Magalhães Junior, Otto Alexandre Levy Reis, Emílio César Machado

Jurisdicionados: Prefeitura Municipal de Pouso Alegre, Prefeitura Municipal de São Sebastião da Bela Vista, Prefeitura Municipal de Bueno Brandão, Prefeitura Municipal de Espírito Santo do Dourado, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG

Objeto: Acumulação de cargos por agente público fora das situações permitidas pela Constituição da República, apurada em decorrência da execução da Malha Eletrônica de Fiscalização nº. 01/2017.

Fase da Análise: Análise de defesa

1. RELATÓRIO

Retornam os presentes autos de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas, na pessoa da Procuradora Sara Meinberg, em face da acumulação de cargos, empregos ou funções públicas pelo Sr. Emílio César Machado, no período de 02/05/2008 a 31/05/2018.

Segundo a peça exordial a Malha Eletrônica de Fiscalização nº. 01/2017, aplicada no banco de informações que compõem o Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, identificou o acúmulo inconstitucional de cargos por parte do Sr. Emílio César Machado junto às Prefeituras Municipais de Pouso Alegre, São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão e Espírito Santo do Dourado, bem como junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, em afronta ao artigo 37, incisos XVI e XVII da Constituição da República.

Pontuou o *Parquet* a inconstitucionalidade decorrente da acumulação, bem como questionou a efetiva prestação do serviço em face da elevada carga horária declarada no CAPMG de 116 horas semanais, destacando que a situação pode configurar dano ao erário e responsabilização do servidor e dos gestores responsáveis.

Visando a apuração de referido dano, o *Parquet* sugeriu a instauração de Tomada de Contas Especial pelos Municípios e pela Secretaria Estadual envolvidos a fim de aferir o efetivo cumprimento da carga horária de trabalho e eventual prejuízo à administração decorrente da inconstitucionalidade.

No decorrer da instrução os entes contratantes apresentaram justificativas acerca dos fatos, devidamente analisadas por esta Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão à peça 64.

Em sua última manifestação esta Unidade Técnica, após exame das defesas apresentadas, entendeu que restou comprovada a irregularidade atinente à acumulação de cargos públicos, emprego ou funções públicas, visto que no período de 05/2008 a 04/2018 o servidor Emílio César Machado manteve mais de dois vínculos públicos, em afronta ao artigo 37, inciso XVI da Constituição da República.

No que tange à responsabilização dos gestores, indicou que à época das admissões realizadas pelos municípios de São Sebastião da Bela Vista e Espírito Santo do Dourado não existia acúmulo inconstitucional e foi exigida a declaração correspondentes, motivo pelo qual afastou a responsabilidade de Augusto Hart Ferreira e Adalto Luís Leal.

Em relação ao Prefeito de Bueno Brandão, pontuou que a declaração de não acúmulo apresentada nos autos data de 09/03/2021 é posterior à admissão, porém, considerando o lapso temporal entre a admissão (02/05/2008) e a autuação do presente expediente (23/06/2020), afastou a responsabilidade do Prefeito Municipal à época do ingresso do servidor, Jair Asbahr (não citado nos autos), bem como de Silvio Antônio Félix, gestor na data da autuação, visto não ser o responsável pela posse.

Quanto ao Sr. Helvécio Miranda Magalhães, Secretário de Estado, salientou que embora existisse acúmulo à época da contratação, foi exigida a declaração correspondente, podendo ser afastada eventual punição pela não adoção das medidas cabíveis.

Por fim, quanto ao Sr. Rafael Tadeu Simões, Prefeito de Pouso Alegre, colocou que a declaração de não acúmulo anexada demonstra que o servidor Emílio César Machado no momento da nomeação para o cargo em comissão, tinha ao menos outros dois vínculos públicos. Apesar disso, considerando que o Prefeito Municipal não contribuiu para a irregularidade e não foi o responsável por dar posse ao servidor, concluiu pela improcedência do item.

No que concerne à compatibilidade de horários, após o exame das defesas, verificou que os Municípios possuíam formas próprias de aferição de cumprimento de jornada, em especial com a avaliação a partir da produção (número de consultas), restando prejudicada a aferição de eventual sobreposição de horários.

Sobre a existência de danos ao erário, considerando a quantidade de vínculos simultâneos, o indício de pagamento sem a comprovação da prestação de serviço, a ausência de controle de horário para aferição da jornada e a possibilidade de sobreposição de horários, esta Coordenadoria entendeu pela necessidade de instauração pelos Município envolvidos e pela SEPLAG de Procedimento Administrativo visando a apuração do cumprimento da carga horária, indicando que a instauração de Tomada de Contas Especial deve se dar após o esgotamento das medidas administrativas possíveis destinadas a promover o ressarcimento ao erário.

Assim, concluiu pela realização de nova citação do Sr. Emílio César Machado e em face das irregularidades, a emissão das seguintes determinações e recomendações:

- 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;
- Recomende 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 e as funções que exercia, a fim de que adote as medidas que entenda necessárias ao caso (Subitem 2.1.1, “d” e “e”).

Ainda, sugeriu 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.

O Relator, por meio do Despacho da peça 65, determinou nova citação do Médico Emílio César Machado, para o exercício do direito ao contraditório e ampla defesa. Após, em existindo manifestação, pelo reexame por esta Coordenadoria dos documentos e dos argumentos apresentados e, posteriormente, pelo encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas.

Devidamente citado, o Sr. Emílio César Machado apresentou defesa às peças 68-75. Primeiramente, informou que após a instauração de Sindicância pelo Município de Bueno Brandão, solicitou a exoneração dos vínculos junto às Prefeituras de São Sebastião da Bela Vista, Espírito Santo do Dourado e Pouso Alegre.

Quanto à prestação de serviços médicos afirmou que após acordo com os Secretários de Saúde, à época, o cumprimento da jornada de trabalho era aferido pelo número de consultas, independentemente de horário, e que tal prática não prejudicou o trabalho e nem resultou em atendimentos com horários sobrepostos. Visando comprovar as alegações anexou agenda junto à Prefeitura de Bueno Brandão, Mapa de Produção da Prefeitura de São Sebastião da Bela Vista e cópias do Atendimento Clínico da Prefeitura de Espírito Santo do Dourado.

Em relação ao vínculo com a Prefeitura de Pouso Alegre, colocou que ocupava o cargo comissionado de Diretor Técnico da Secretaria de Saúde sem a marcação de ponto e com flexibilidade de horários. Ainda, acrescentou que as atividades eram desenvolvidas nos intervalos entre os atendimentos médicos e também de forma remota.

Esclareceu que junto à SEPLAG presta serviço de médico-perito, com o desenvolvimento das atividades indicadas na Resolução SEPLAG nº. 13/2018.

Por fim, invocou a boa-fé de sua conduta, visto que após a notificação da existência de irregularidade, encerrou os vínculos adicionais, bem como a impossibilidade de devolução de valores recebidos, sob pena de enriquecimento ilícito ante a prestação do serviço.

Ato contínuo, retornaram os presentes autos a esta Unidade Técnica para reexame, conforme Despacho do Relator à peça 65.

2. ANÁLISE

Conforme já destacado por esta Coordenadoria, incontestável é a irregularidade no que tange ao acúmulo de cargos.

A partir dos dados coletados na Malha Eletrônica de Fiscalização nº. 01/2017, identificou-se que no período de 02/05/2008 a 26/04/2018 o profissional de saúde teve vínculo com quatro Municípios e a SEPLAG, em afronta ao artigo 37, inciso XVI da Constituição da República que assim determina:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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;

Considerando a disposição constitucional acima transcrita, percebe-se a impossibilidade de manutenção de cinco vínculos, sendo autorizado para o cargo de Médico, somente o acúmulo de dois cargos.

Restou também demonstrado nos autos que a situação foi posteriormente sanada em 26/04/2018, com o desligamento do servidor dos vínculos junto às Prefeituras de São Sebastião da Bela Vista, Espírito Santo do Dourado e Pouso Alegre.

Em que pesem os argumentos ora apresentados pelo servidor Emílio César Machado, entende-se que não foram trazidos novos elementos capazes de modificar o entendimento já exposto pela procedência da Representação no que tange ao acúmulo inconstitucional de cargo, emprego ou função pública.

Conforme defesa à peça 68, o profissional de saúde reconheceu a existência dos vínculos, mas não justificou pontualmente o motivo do acúmulo irregular. Destaque-se que não se vislumbra desconhecimento do profissional acerca da norma proibitiva, o que afasta a aplicação da boa-fé e permite a sanção administrativa de multa, visto que ao longo de sua carreira firmou diversas declarações de acúmulo de cargo, anexadas aos autos

No que diz respeito à compatibilidade de horários, anexou-se documentos semelhantes aos já encaminhados pelas Prefeituras Municipais e pela SEPLAG, que, conforme já exposto, não permitem atestar a existência ou não de sobreposição de horário, considerando que existia um acordo entre o profissional da saúde e os Secretários Municipais para a avaliação a partir de número de atendimentos e não pela jornada estabelecida em lei.

A despeito da impossibilidade de aferição da compatibilidade de horário, nos termos já expostos nos autos, a efetiva prestação de serviço deve ser corretamente investigada pelos Municípios e pela Secretaria Estadual envolvida, por meio de Procedimento Administrativo específico visando apurar *“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”*.

Reitere-se o entendimento de que a instauração de Tomada de Contas Especial deve ocorrer apenas após esgotadas as medidas administrativas possíveis a partir do citado procedimento administrativo a ser instaurado pelos Municípios e pela SEPLAG.

3. CONCLUSÃO

Finda a presente análise, esta Unidade Técnica manifesta-se pela **procedência parcial** da presente Representação para o fim de:

- a) Responsabilizar o Sr. Emílio César Machado, pelo acúmulo inconstitucional de cargos públicos, em ofensa ao artigo 37, XVI da Constituição Federal, com a aplicação de multa nos termos do artigo 83, I c/c artigo 85, II da Lei Complementar nº. 102/2008;
- b) Determinar 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;
- c) Recomendar 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;
- d) Recomendar 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;
- e) Comunicar 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” da Instrução da peça 65);

- f) Cientificar 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.

CFAA/DFAP, em 22 de março de 2023.

KAREN CRISTINE NADOLNY
Analista de Controle Externo - TC 3405-1
(Assinado digitalmente)

Ao Ministério Público de Contas.

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 23/03/2023, encaminho os autos em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à Peça 65 do SGAP.

Respeitosamente,

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