

Processo: 1092666
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Representadas: Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Sapucaí, Prefeitura Municipal de Cordislândia, Prefeitura Municipal de Turvolândia
Partes: Paulo Guilherme de Barros Maia, servidor; Elói Radin Allerand, Marlene Monteiro de Oliveira Pereira e Elivelto Carvalho atuais prefeitos municipais de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia, respectivamente
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

PRIMEIRA CÂMARA – 22/9/2020

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 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. 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 ilegal 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, adotar 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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, diante das razões expedidas no voto do Relator, em determinar:

- I) aos Prefeitos de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia que instaurem processo administrativo próprio de cada município, para verificar, no período entre 05/01/2010 a 24/05/2018, se o servidor Paulo Guilherme de Barros Maia prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado – considerando as peculiaridades do caso concreto e a facilidade dos jurisdicionados

no acesso à documentação de frequência, oitiva de testemunhas, dentre outros documentos necessários ao deslinde dos fatos, com o objetivo de conferir maior celeridade e efetividade na apuração de eventual dano ao erário –, devendo, caso comprovada a não execução de suas funções na totalidade da jornada pactuada, adotar as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos, comunicando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados obtidos, bem como a recomposição do erário, se apurado o dano;

- II) a instauração de Tomada de Contas Especial, caso identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, sob pena de responsabilidade solidária segundo o disposto no art. 245 do Regimento Interno, considerando a hipótese prevista no art. 47, IV, da Lei Complementar n. 102/2008;
- III) na hipótese de ter sido instaurada a Tomada de Contas Especial, que esta seja encaminhada ao Tribunal para julgamento, no prazo de 60 (sessenta) dias do término do prazo anterior, observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa n. 1/2016 do TCEMG, e, caso não alcançada a quantia fixada, ou se houver, no decorrer da Tomada de Contas Especial, o devido ressarcimento ao erário junto ao órgão ou entidade instauradora, o fato deverá constar do relatório do órgão de controle interno que acompanha a respectiva tomada ou a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente, conforme o disposto no art. 248 da norma regimental deste Tribunal c/c a IN n. 3/2013;
- IV) o encaminhamento ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, dos resultados obtidos, caso o município já tenha instaurado procedimento com o objetivo de verificar se a jornada de trabalho convencionada com o servidor foi efetivamente cumprida; mas, caso seja apurado dano ao erário e não ressarcido, o órgão deverá proceder à instauração da Tomada de Contas Especial, nos termos, prazos e as determinações retromencionadas;
- V) que seja feita advertência aos Prefeitos de que o descumprimento das determinações deste Tribunal, relacionadas acima, poderá ensejar a aplicação de multa individual diária, no importe de R\$ 500,00 (quinhentos reais), até o limite fixado no art. 85, III, da Lei Complementar n. 102, de 2008;
- VI) o monitoramento, por parte da Unidade Técnica competente, do cumprimento das determinações constantes desta decisão, nos termos do art. 291, II, da Resolução n. 12/2008;
- VII) a intimação dos atuais responsáveis pelas Prefeituras de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia, bem como do servidor, por DOC e por meio eletrônico, e do MPTC, na forma regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de setembro de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 22/9/2020

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação apresentada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, com a finalidade de apurar irregularidades na acumulação de vínculos funcionais do servidor Paulo Guilherme de Barros Maia, considerando que na execução da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017, aprovada pela Portaria n. 86/PRES/17, foi apurado que o respectivo profissional de saúde era detentor de quatro vínculos com a Administração Pública à época, sendo dois com a Prefeitura de São Gonçalo do Sapucaí, um com a Prefeitura de Cordislândia e outro com a Prefeitura de Turvolândia, totalizando 100 (cem) horas semanais de trabalho.

Consta dos autos, ainda, que, após diligências deste Tribunal junto aos gestores responsáveis, a situação do servidor foi regularizada em maio de 2018.

Contudo, à vista da sugestão da Superintendência de Controle Externo, no que se refere à apuração de eventual dano ao erário, a documentação foi encaminhada ao MPTC para as medidas cabíveis.

Ato contínuo, o *Parquet* de Contas apresentou representação requerendo:

- a) seja recebida a presente representação, nos termos da Resolução n. 12/2008 (RITC/MG), e deferida medida cautelar para determinar, com fulcro no art. 47, § 1º, da LC n. 102/2008, que os atuais Prefeitos(as) dos Municípios de Cordislândia, Turvolândia e São Gonçalo do Sapucaí comprovem, no prazo de 15 dias, a instauração de tomada de contas especial para apurar se houve a efetiva prestação dos serviços, ou seja, o integral cumprimento da jornada de trabalho pelo servidor Paulo Guilherme de Barros Maia durante o período em que ocorreu a acumulação ilícita de cargos; e, caso constatada irregularidade, quantifiquem o dano e identifiquem os responsáveis, efetivando as providências necessárias para ressarcimento ao erário do valor do prejuízo apurado, devidamente corrigido, observando também o disposto no art. 248 do RI-TCE/MG;
- b) seja determinada a citação do Sr. Paulo Guilherme de Barros Maia para, querendo, apresentar defesa em face da seguinte irregularidade:
 - acumulação ilícita de cargos (3 cargos de provimento efeito e 1 em decorrência de contrato temporário), no período de 05/01/2010 a 24/05/2018, em ofensa ao disposto no art. 37, inc. XVI, da CR/88;
- c) caso indeferida a cautelar pleiteada, que a instauração de tomada de contas especial, nos mesmos moldes acima delineados, seja determinada por ocasião do julgamento do mérito da presente representação;
- d) ao final, seja confirmada a irregularidade acima elencada na alínea “a” e aplicada multa ao seu responsável, com fulcro no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, compulsando detidamente os autos, verifico que o achado de acumulação de cargos públicos de que trata os autos decorre da execução da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017, aprovada pela Portaria n. 86/PRES/17, que teve como objetivo identificar a acumulação de cargos e/ou proventos por agentes públicos fora das hipóteses

permitidas pela Constituição Cidadã, a partir de informações constantes da base de dados do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Município de Minas Gerais – CAPMG.

Quanto ao acúmulo de cargos do servidor em epígrafe, a Unidade Técnica informou à Presidência desta Casa que a ilegalidade fora sanada em maio de 2018, quando o profissional passou a manter apenas dois vínculos funcionais com a Administração Pública, ambos com a Prefeitura de São Gonçalo do Sapucaí, no cargo de Pediatra.

Comunicou à Presidência, ainda, que as circunstâncias fáticas limitam 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.

Nesse cenário, com base no Acordo de Cooperação Técnica s/n., assinado em 20/11/2009, por meio do qual este Tribunal passou a integrar a Rede de Controle e Combate à Corrupção em Minas Gerais – ARCCO, em conjunto com o MPE e outros órgãos, sugeriu o encaminhamento da documentação ao Ministério Público para adoção das medidas que entender necessárias para investigar a responsabilidade do servidor pelo acúmulo ilícito de vínculos funcionais.

Tendo em vista a manifestação da Unidade Técnica, a Presidência encaminhou a documentação referenciada ao MPTC para que, caso presentes a relevância, materialidade, risco e oportunidade, adotasse as medidas que entendesse cabíveis.

Dito isso, passo à análise do requerimento do MPTC no sentido de se determinar a intimação dos jurisdicionados para que instaurem tomada de contas especial para apuração da efetiva prestação de serviços pelo servidor, com regular tramitação do feito e citação do médico em epígrafe.

Da documentação carreada aos autos, percebe-se que os Municípios responderam parcialmente aos ofícios encaminhados pela Presidência desta Casa. Além disso, apesar de regularizada a situação de acumulação de cargos públicos, verifico que não restou comprovada a compatibilidade de horários, bem como o cumprimento integral da jornada de trabalho pactuada pelo servidor junto às Prefeituras envolvidas. Registre-se que, apesar das Prefeituras de Cordislândia e Turvolândia terem encaminhado declaração acerca da jornada de trabalho do servidor, nenhum dos órgãos envolvidos enviou as folhas de ponto respectivas.

Não obstante a ausência de encaminhamento a esta Casa de documentação comprobatória suficiente a atestar o efetivo cumprimento da jornada de trabalho no período referente à acumulação noticiada, registro que, em casos análogos, citem-se as Representações n. 1088887 e 1088876, a Unidade Técnica, ainda que de posse de vasta documentação, encontrou, antes de representados os fatos pelo MPTC, obstáculos para definir qual o serviço público não foi efetivamente prestado pelos servidores, para fins da responsabilização, como, também, da identificação de eventual dano ao erário.

No que se refere, em especial, à devolução de valores recebidos de forma irregular por servidor público que acumula inconstitucionalmente cargos, empregos ou funções públicas, entendo que é indispensável – ainda que gravíssima a acumulação perpetrada, nos moldes da ora analisada, posto que restou demonstrado que o servidor tinha jornada de trabalho de 100 (cem) horas semanais – a comprovação de que o trabalho não foi efetivamente prestado, adicionalmente, onde ele deixou de ser executado.

Logo, a recomposição ao erário em casos de acumulação ilegal só é possível quando restar comprovado que as atribuições destinadas ao servidor não foram, de fato, cumpridas, sob pena de implicar enriquecimento indevido da Administração.

Merece destaque, além disso, que a acumulação de cargos públicos por profissionais de saúde, quanto ao limite de carga horária, também vem recebendo olhar diferenciado dos Tribunais, não se limitando ao máximo de 60 (sessenta) horas semanais, amplamente divulgado em outros casos de acumulação. Senão vejamos:

SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS. ÁREA DA SAÚDE. LIMITAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. REQUISITO ÚNICO. AFERIÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ORIENTAÇÃO DO STF. AGR NO RE 1.094.802-PE. A acumulação de cargos públicos de profissionais da área de saúde, prevista no art. 37, XVI, da CF/88, não se sujeita ao limite de 60 horas semanais. Ressalta-se, inicialmente, que a Primeira Seção desta Corte Superior tem reconhecido a impossibilidade de acumulação remunerada de cargos ou empregos públicos privativos de profissionais da área de saúde quando a jornada de trabalho for superior a 60 horas semanais. Estabeleceu-se que, apesar de a Constituição Federal permitir o exercício de atividades compatíveis em questão de horário, deve o servidor gozar de boas condições físicas e mentais para o desempenho de suas atribuições, em observância ao princípio administrativo da eficiência. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, posiciona-se "[...] no sentido de que a acumulação de cargos públicos de profissionais da área de saúde, prevista no art. 37, XVI, da CF/88, não se sujeita ao limite de 60 horas semanais previsto em norma infraconstitucional, pois inexistente tal requisito na Constituição Federal" (RE 1.094.802 AgR, Relator Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 11/5/2018, DJe 24/5/2018). O único requisito estabelecido para a acumulação, de fato, é a compatibilidade de horários no exercício das funções, cujo cumprimento deverá ser aferido pela administração pública. Assim, considerando a posição de supremacia da Corte Maior no sistema judicial brasileiro, impõe-se a adequação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça àquela orientação. REsp 1.746.784-PE, Rel. Min. Og Fernandes, por unanimidade, julgado em 23/08/2018, DJe 30/08/2018.

Diante desses variados aspectos, para a penalização do servidor, como requer o MPTC e, ainda, do necessário ressarcimento ao erário, comprovado o dano e o município no qual ele ocorreu, entendo que dar prosseguimento à presente representação, com remessa à Unidade Técnica, posterior citação dos responsáveis e ulterior decisão, pode, neste momento, se configurar como conduta inócua, não razoável, com eficácia limitada e principalmente, desvestida da celeridade que se requer para apurar o prejuízo ao serviço público noticiado, considerando a elevada carga de trabalho semanal apontada.

Ademais, dar prosseguimento ao feito, antes de se adotar medidas mais incisivas em face dos jurisdicionados, pode não munir o Tribunal de subsídios indispensáveis para se identificar os variados elementos para caracterização da responsabilidade do servidor e dos gestores envolvidos.

Destarte, diante das razões expendidas, em especial, considerando que a Unidade Técnica já demonstrou, em casos similares, limitações na identificação da ocorrência ou não de dano, manifestando-se, no caso em específico, no sentido de que a constituição de Representação configuraria *ação de fiscalização com eficácia limitada e custo-benefício do controle desfavorável*, mais ponderando os requerimentos do MPTC nestes autos, proponho – para maior celeridade e efetividade na apuração de eventual dano ao erário, tendo em vista a facilidade dos jurisdicionados no acesso à documentação de frequência, oitiva de testemunhas, dentre outros documentos necessários ao deslinde dos fatos – seja determinado aos gestores que insturem processo administrativo próprio para verificar, durante o período de acumulação noticiado, 05/01/2010 a 24/05/2018, se o servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado, devendo, caso comprovada a não execução de suas funções na totalidade da jornada pactuada, adotar as medidas indispensáveis ao ressarcimento

dos cofres públicos, comunicando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados obtidos, bem como a recomposição do erário, se apurado o dano.

Identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, o órgão deverá instaurar, sob pena de responsabilidade solidária, a 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.

A Tomada de Contas Especial deverá ser encaminhada ao Tribunal para julgamento, observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa n. 1/2016 do TCEMG¹. Caso não alcançada a quantia fixada, ou se houver, no decorrer da Tomada de Contas Especial, o devido ressarcimento ao erário junto ao órgão ou entidade instauradora, o fato deverá constar do relatório do órgão de controle interno que acompanha a respectiva tomada ou a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente, conforme o disposto no art. 248 da norma regimental deste Tribunal c/c a IN n. 3/2013.

Caso o município já tenha instaurado procedimento com o objetivo de verificar se a jornada de trabalho convencionada com o servidor foi efetivamente cumprida, deverá encaminhar ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, os resultados obtidos. Se apurado dano ao erário e não ressarcido, o órgão deverá proceder à instauração da Tomada de Contas Especial, nos termos mencionados nos parágrafos acima.

Ademais, os Prefeitos deverão ser advertidos de que o descumprimento das determinações desse Tribunal, supramencionadas, poderá ensejar a aplicação de multa individual diária, no importe de R\$ 500,00 (quinhentos reais), até o limite fixado no art. 85, III, da Lei Complementar n. 102, de 2008.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pela determinação – neste momento e considerando as peculiaridades do caso concreto, com o objetivo de conferir maior celeridade e efetividade na apuração de eventual dano ao erário, considerando a facilidade dos jurisdicionados no acesso à documentação de frequência, oitiva de testemunhas, dentre outros documentos necessários ao deslinde dos fatos – aos Prefeitos de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia, para que instaurem, no âmbito de cada município, processo administrativo próprio para verificar, entre 05/01/2010 a 24/05/2018, se o servidor em comento prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado, devendo, caso comprovada a não execução de suas funções na totalidade da jornada pactuada, adotar as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos, comunicando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados obtidos, bem como a recomposição do erário, se apurado o dano.

Deverá cada município, ainda, identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, instaurar, sob pena de responsabilidade solidária, a 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.

Nessa hipótese, a Tomada de Contas Especial deverá ser encaminhada ao Tribunal para julgamento, no prazo de 60 (sessenta) dias do término do prazo anterior, observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa n. 1/2016 do TCEMG. Caso não alcançada a quantia fixada, ou se houver, no decorrer da Tomada de Contas Especial, o devido ressarcimento ao erário junto ao órgão ou entidade instauradora, o fato deverá constar do

¹ A Decisão Normativa n. 1/2016 fixou como valor de alçada o montante de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para fins de julgamento.

relatório do órgão de controle interno que acompanha a respectiva tomada ou a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente, conforme o disposto no art. 248 da norma regimental deste Tribunal c/c a IN n. 3/2013.

Caso o município já tenha instaurado procedimento com o objetivo de verificar se a jornada de trabalho convencionada com o servidor foi efetivamente cumprida, deverá encaminhar ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, os resultados obtidos. Se apurado dano ao erário e não ressarcido, o órgão deverá proceder à instauração da Tomada de Contas Especial, nos termos, prazos e com as determinações retromencionadas.

Ademais, os Prefeitos deverão ser advertidos de que o descumprimento das determinações desse Tribunal, relacionadas acima, poderá ensejar a aplicação de multa individual diária, no importe de R\$ 500,00 (quinhentos reais), até o limite fixado no art. 85, III, da Lei Complementar n. 102, de 2008.

Voto, por fim, pelo monitoramento do cumprimento da determinação constante deste voto, por parte da Unidade Técnica competente, nos termos do art. 291, II, da Resolução n. 12/2008.

Intimem-se os atuais responsáveis pelas Prefeituras de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia, bem como o servidor, por DOC e meio eletrônico, e o MPTC, na forma regimental.

* * * * *