

Processo: 1088876
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Órgão/Entidade: Prefeituras de São Gonçalo do Sapucaí, Inconfidentes, Tocos do Moji e Silvianópolis
Partes: Prefeitos Elói Radin Allerand, Décio Bonamichi, Antônio Rodrigues da Silva, e Vitor Nery de Moraes, e a servidora Marcela Gonçalves Ferreira
Procurador: Carlos Eduardo de Oliveira Ribeiro, OAB/MG 88.410
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

PRIMEIRA CÂMARA – 1/12/2020

REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MALHA ELETRÔNICA DE FISCALIZAÇÃO. DETERMINAÇÃO ÀS PREFEITURAS ENVOLVIDAS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO PARA APURAÇÃO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONTRATADOS E DE EVENTUAL 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, 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, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) determinar – 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 atuais Prefeitos de São Gonçalo do Sapucaí, Inconfidentes, Tocos do Moji e Silvianópolis ou a quem lhes suceda, que instaurem, no âmbito de cada município, processo administrativo próprio para verificar, entre 8/5/2017 a 30/4/2018, se a servidora, Sra. Marcela Gonçalves Ferreira, prestou os serviços públicos para os quais foi admitida/contratada, 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) determinar aos gestores dos municípios, na hipótese de identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, que instaurem, 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; encaminhando-a 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 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;
- III) determinar, caso o município já tenha instaurado procedimento com o objetivo de verificar se a jornada de trabalho convencionada com a servidora foi efetivamente cumprida, o encaminhamento ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, dos 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 mencionadas no item anterior;
- IV) advertir os Prefeitos de que o descumprimento das determinações desse Tribunal acima relacionadas, 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. 102/2008;
- V) determinar o monitoramento do cumprimento da determinação constante desta decisão, por parte da Unidade Técnica competente, nos termos do art. 291, II, da Resolução n. 12/2008;
- VI) determinar a intimação dos responsáveis pelas Prefeituras de São Gonçalo do Sapucaí, Inconfidentes, Tocos do Moji e Silvianópolis, bem como da servidora, Sra. Marcela Gonçalves Ferreira, por DOC e meio eletrônico; e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 1º de dezembro de 2020.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente em exercício e Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 1/12/2020

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 da servidora Marcela Gonçalves Ferreira, considerando que na execução da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017, aprovada pela Portaria n. 86/PRES/17, foi apurado que a respectiva profissional de saúde era detentora de cinco vínculos com a Administração Pública à época, sendo dois com a Prefeitura de São Gonçalo do Sapucaí, um com a Prefeitura de Inconfidentes, um com a Prefeitura de Tocos do Moji e outro com a Prefeitura Silvianópolis, totalizando 108 (cento e oito) horas semanais de trabalho.

Consta dos autos, ainda, que após diligências deste Tribunal junto aos gestores responsáveis, a situação da servidora 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:

- 1) o recebimento e a admissão desta representação, bem como, ato contínuo, seu regular processamento, com realização do necessário estudo conclusivo pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;
- 2) vista dos autos antes de eventual citação dos responsáveis, bem como ser intimado pessoalmente caso algum dos requerimentos ora formulados seja eventualmente indeferido pelo relator;
- 3) a procedência da presente representação, diante das irregularidades elencadas e a aplicação das sanções legais cabíveis à servidora Marcela Gonçalves Ferreira, CPF n. 015.485.126-48;
- 4) a intimação da servidora Marcela Gonçalves Ferreira, CPF n. 015.485.126-48, e dos gestores atuais responsáveis pelas Prefeituras Municipais de Silvianópolis, Tocos do Moji, Inconfidentes e São Gonçalo do Sapucaí para que apresentem a documentação necessária para comprovar a efetiva prestação de serviços da servidora ora representada entre os exercícios de 2017 e 2018, por meio de folha de ponto ou documento similar;
- 5) a análise pela unidade técnica do TCE/MG da documentação a que se refere o item anterior, visando apurar a efetiva prestação do serviço contratado e, quanto àquele não prestado, calcular o valor do dano ao erário a ser ressarcido pela servidora representada.

Recebida e atuada a presente representação, peças 5 e 6, e distribuídos os autos a minha relatoria, determinei a intimação da servidora, bem como dos atuais chefes do Executivo dos municípios envolvidos para apresentassem documentação necessária para comprovar a efetiva prestação de serviços, entre os exercícios de 2017 e 2018, por meio de folha de ponto ou documento similar, sob pena de multa.

Devidamente intimados e após certificada a não manifestação apenas pela servidora e pelo Sr. Vitor Nery de Moraes, Prefeito de Silvianópolis (peça n. 34), foram os autos encaminhados à Unidade Técnica que se manifestou pela citação da servidora, bem como pela intimação dos

prefeitos de Inconfidentes, Tocos do Moji e Silvianópolis, para envio de esclarecimentos e/ou documentação quanto aos itens elencados no relatório técnico de peça n. 36.

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 Municípios de Minas Gerais – CAPMG.

Quanto ao acúmulo de cargos da servidora em epígrafe, a Unidade Técnica informou à Presidência desta Casa que a ilegalidade fora sanada em maio de 2018, quando a profissional passou a manter apenas dois vínculos funcionais com a Administração Pública, ambas com a Prefeitura de São Gonçalo do Sapucaí, no cargo de Médico Ginecologista/Obstetra.

Naquela oportunidade, comunicou à Presidência, ainda, que as circunstâncias fáticas limitavam a atuação do Tribunal de Contas para apuração de eventual dano ao erário, pois tal atuação demandaria ações mais próximas da esfera de atuação do Ministério Público Estadual - MPE e da Polícia, tendo em vista a dificuldade de se identificar qual o serviço público não foi efetivamente prestado.

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 da servidora 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, da documentação carreada aos autos, percebe-se que as Prefeituras envolvidas, antes de representados os fatos pelo MPTC, responderam apenas parcialmente aos ofícios encaminhados pela Presidência desta Casa.

Ademais, após a autuação da presente representação e a intimação dos responsáveis pelas indigitadas Prefeituras para que apresentassem a documentação necessária para comprovar a efetiva prestação de serviços da servidora em epígrafe, entre os exercícios de 2017 e 2018, por meio de folha de ponto ou documento similar, verifica-se que a Unidade Técnica concluiu pela necessidade de nova diligência instrutória para envio de legislação e das folhas de ponto faltantes.

Apesar de regularizada a situação de acumulação de cargos públicos em maio de 2018, verifica-se, outrossim, que não restou comprovada a compatibilidade de horários, bem como o cumprimento integral da jornada de trabalho pactuada pela servidora junto às Prefeituras de Toco do Moji e Silvianópolis, uma vez que não foi apresentada folha de ponto ou qualquer forma de comprovar o cumprimento da jornada convencionada de trabalho e, ainda, não foi encaminhada lei ou Contrato que definiria a jornada de trabalho para as funções exercidas pela servidora.

Quanto à Prefeitura de São Gonçalo do Sapucaí e Inconfidentes, concluiu a Unidade Técnica que o cumprimento da jornada não foi atestado por meio de folha de ponto, mas apenas por agenda de consultas médicas, deixando o Município de Inconfidentes de apresentar o Contrato ou Lei que definiria a jornada convencionada de trabalho.

Logo, 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 e na totalidade de horas pactuadas, registro que em casos análogos, cite-se, por exemplo, 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 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 grave a acumulação perpetrada, nos moldes da ora analisada, posto que restou demonstrado que a servidora tinha jornada de trabalho de 108 (cento e oito) 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, 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 da servidora, como requer o MPTC e, ainda, do necessário ressarcimento ao erário, caso comprovado o dano e o município no qual ele ocorreu, entendo que dar prosseguimento a presente representação, com nova intimação dos gestores e nova remessa dos autos à Unidade Técnica, com posterior citação da servidora e dos responsáveis, pode, neste momento, se configurar como conduta inócua, não razoável, com eficácia limitada e principalmente, desvestida da celeridade que se requer para apurar eventual prejuízo ao serviço público, 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 diversos casos similares, limitações na identificação da ocorrência ou não de dano, manifestando-se, antes de representados os fatos, no sentido de que a constituição de Representação configuraria “ação de fiscalização com eficácia limitada e custo-benefício do controle desfavorável”, mais, ponderando a nova conclusão da Unidade Técnica de mais uma vez intimar os gestores para encaminhamento de documentação, 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, 8/05/2017 a 30/4/2018, se a servidora prestou os serviços públicos para os quais foi admitida/contratada, 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 a servidora 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

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.

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 atuais Prefeitos de São Gonçalo do Sapucaí, Inconfidentes, Tocos do Moji e Silvianópolis, ou a quem lhes suceda, para que instaurem, no âmbito de cada município, processo administrativo próprio para verificar, entre 8/05/2017 a 30/4/2018, se a servidora em comento prestou os serviços públicos para os quais foi admitida/contratada, 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 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 a servidora 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 responsáveis pelas Prefeituras de São Gonçalo do Sapucaí, Inconfidentes, Tocos do Moji e Silvianópolis, bem como a servidora, por DOC e meio eletrônico, e o MPTC, na forma regimental.

* * * * *