

Processo: 1095023
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Representados: Filipe Flávio Rodrigues e Magnus Eduardo Oliveira da Silva
Jurisdicionadas: Prefeituras Municipais de Matozinhos, Prudente de Moraes, Sete Lagoas e São José da Lapa
Interessados: Zélia Alves Pezzini, Jocimar César Brandão, Duílio de Castro Faria e Diego Álvaro dos Santos Silva, atuais prefeitos municipal de Matozinhos, Prudente de Moraes, Sete Lagoas e São José da Lapa, respectivamente
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 4/3/2021

REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS QUE COMPROVEM A CARGA HORÁRIA TOTAL EXERCIDA. IMPOSSIBILIDADE DE SE QUALIFICAR O DANO AO ERÁRIO. SOBRESTAMENTO DOS AUTOS PARA A INSTAURAÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS.

1. Tratando-se de acumulação de cargos públicos, a ausência de elementos para se quantificar o dano e a ausência de provas de que os serviços não foram prestados à administração municipal inviabiliza a determinação da devolução de valores ao erário.
2. Deve haver o sobrestamento dos autos para a instauração de processos administrativos pelos municípios nos quais os serviços foram prestados, com o posterior envio para este Tribunal das conclusões e das medidas adotadas pelas administrações públicas municipais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) determinar aos municípios de Matozinhos, Prudente de Moraes, Sete Lagoas e São José da Lapa que procedam à instauração de processo administrativo para verificar se o servidor Filipe Flávio Rodrigues prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado e, caso comprovada a não execução de suas funções na totalidade da jornada pactuada, deverão os gestores adotar as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos, comunicando ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, os resultados obtidos, bem como a recomposição do erário, se eventualmente apurado o dano;
- II) determinar, nesse período, o sobrestamento dos autos em secretaria, nos termos do art. 171 do Regimento Interno;

- III)** determinar a intimação dos atuais prefeitos municipais, advertindo-lhes de que o não cumprimento da decisão no prazo fixado poderá ensejar a aplicação de multa, conforme previsto no art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de março de 2021.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

TELMO PASSARELI

Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 4/3/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas em razão de possível acúmulo ilícito de cargos, empregos, funções e proventos pelo Sr. Filipe Flávio Rodrigues, no âmbito dos municípios de Matozinhos, Prudente de Moraes, São José da Lapa e Sete Lagoas, verificado por meio da execução da Malha Eletrônica de Fiscalização 01/2017, aprovada pela Portaria 86/PRES/17.

Em sede de medida cautelar, o *Parquet* requereu que fosse determinada a instauração de tomada de contas especial pelos municípios envolvidos, com o intuito de se investigar se houve efetivo cumprimento da carga horária de trabalho em cada ente municipal e eventual dano ao erário causado pela acumulação ilícita de cargos por parte do referido servidor.

Protocolizada em 03/09/2020, a representação foi autuada e distribuída à relatoria do conselheiro-substituto Victor Meyer em 04/09/2020.

Antes de se manifestar sobre o pedido cautelar, o relator encaminhou o feito à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, para elaboração de exame técnico inicial (peça 9).

Em 15/12/2020, os autos foram redistribuídos à minha relatoria.

A unidade técnica, no relatório anexado à peça 10, entendeu que os documentos apresentados não permitem apurar, de modo completo, se houve efetiva prestação dos serviços contratados. Assim, sugeriu que, para que se tenha manifestação conclusiva desta Corte e para que a manifestação tenha aptidão para a efetiva solução do conflito, seja determinado o sobrestamento do presente feito e ordenado aos municípios envolvidos que procedam à apuração do efetivo cumprimento dos serviços e de eventuais responsabilidades.

Ato contínuo, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, tratam os autos de representação interposta pelo Ministério Público de Contas, em face do suposto acúmulo ilícito de cargos, empregos, funções e proventos pelo Sr. Filipe Flávio Rodrigues, verificado por meio da execução da Malha Eletrônica de Fiscalização 01/2017, aprovada pela Portaria 86/PRES/17.

Aduz o *Parquet* que a Constituição da República estabelece como exceções à regra da inacumulabilidade as hipóteses taxativamente previstas no texto do art. 37, XVI:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

- 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; (Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional n. 34, de 2001)

Afirma, ademais, que, nas hipóteses em que se admite a acumulação, a Constituição condicionou o acúmulo ao preenchimento de alguns requisitos cumulativos, dentre os quais se encontra a compatibilidade de horários.

Também ressalta que as exceções previstas se referem à acumulação de, no máximo, dois cargos remunerados e que, nesse sentido, o STF possui sólida jurisprudência em que rejeita qualquer possibilidade de acumulação triplíce de cargos (STF – RE 237535 AgR/SP – 1ª Turma – Rel. Min. Roberto Barroso – DJE de 23-04-2015).

Assim, conclui que tanto a Constituição da República quanto a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vedam a acumulação de cargos públicos para além das hipóteses expressamente previstas, aplicando-se, no caso, a de dois cargos privativos de profissionais de saúde, caso haja compatibilidade de horários.

Feito esse panorama, o MPC sustenta, na peça inicial, ter sido verificado que o servidor Filipe Flávio Rodrigues possuía 5 (cinco) vínculos com a Administração Pública no mês de outubro de 2017. Tais vínculos se deram com os municípios de Matozinhos, Prudente de Moraes, São José da Lapa e Sete Lagoas, conforme se verifica na tabela a seguir:

Critérios de seleção : Exercício: 2017, Mês: OUTUBRO, CPF: 069.813.686-17, Situação Servidor: Ativo,
Data e hora de geração: 18/06/2020 16:10:10

NOME	ENTIDADE / ÓRGÃO	NOME DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO	TIPO DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO	DATA DE INGRESSO	CARGA HORÁRIA	RENDIMENTOS BRUTO
FILIFE FLAVIO RODRIGUES	Matozinhos - PREFEITURA MUNICIPAL DE MATOZINHOS	MEDICO PEDIATRA	STP - Servidor temporário	02/01/2017	0*	6.184,68
FILIFE FLAVIO RODRIGUES	Prudente de Moraes - PREFEITURA MUNICIPAL DE PRUDENTE DE MORAIS	MEDICO PLANTON.XII	STP - Servidor temporário	29/01/2016	0*	21.176,53
FILIFE FLAVIO RODRIGUES	São José da Lapa - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSE DA LAPA	MEDICO PLANTONISTA	CEF – Efetivo	23/12/2016	12	2.606,43
FILIFE FLAVIO RODRIGUES	Sete Lagoas - Prefeitura Municipal de Sete Lagoas	MEDICO	CEF – Efetivo	03/01/2017	12	6.715,60
FILIFE FLAVIO RODRIGUES	Sete Lagoas - Prefeitura Municipal de Sete Lagoas	MEDICO CLINICO	CEF – Efetivo	01/01/2017	22	17.952,48
TOTAL CARGA HORÁRIA E REMUNERAÇÃO					36 hrs	48.451,04

*Jornada semanal não informada

Diante disso, concluiu ser patente a irregularidade da situação funcional do servidor, o que acarreta a necessidade de se apurar se houve a efetiva prestação do serviço público para determinar a existência ou não de dano ao erário.

Destacou o *Parquet*, contudo, que, apesar de algumas das prefeituras terem enviado as folhas de ponto referentes ao mês de referência, a ausência de informações das outras prefeituras relativas ao mesmo período (outubro de 2017) inviabiliza a validação da jornada semanal completa do servidor e o reconhecimento de que tenha sido cumprida em sua inteireza. Também a ausência de dados no CAPMG em relação a alguns dos vínculos dificulta essa análise.

Por essa razão, entende o MPC que a melhor medida para o caso concreto seja a instauração de tomada de contas especial pelos 4 (quatro) municípios envolvidos (Matozinhos, São José

da Lapa, Sete Lagoas e Prudente de Moraes), para o fim de se investigar se houve efetivo cumprimento da carga horária de trabalho em cada ente municipal e eventual dano ao erário causado pela acumulação ilícita de cargos por parte do servidor Filipe Flávio Rodrigues.

Em análise preliminar (peça 9), a unidade técnica observou que este Tribunal, em casos semelhantes, decidiu “pela necessidade de melhor apuração dos fatos *in loco*, tendo em vista que, somente assim, seria possível aferir se a atividade foi efetivamente prestada ou se a irregularidade narrada teria aptidão para configurar dano ao erário”. Nesse sentido, citou os seguintes julgados:

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 TCE. 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 de cargos públicos, verificada na execução da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017, haja vista a dificuldade de se identificar qual serviço público não foi efetivamente prestado, configurando-se “ação de fiscalização com eficácia limitada e custo-benefício do controle desfavorável”, impõe-se o indeferimento dos pedidos do Ministério Público de Contas para encaminhamento de mais documentação pelos gestores para análise por esta Casa.

2. Para maior celeridade e efetividade na apuração de eventual dano ao erário, pertinente à acumulação indevida de cargos públicos, determina-se a intimação dos gestores para que insturem processo administrativo próprio para verificar, durante o período destacado nos autos, se a servidora prestou os serviços públicos para os quais foi admitida/contratada, devendo, caso comprovada a não execução da jornada pactuada, adotar as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos.

3. Identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, impõe-se ao município, 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. (TCEMG, Primeira Câmara, Representação n. 1.088.887, Rel. Cons. Sebastião Helvécio, j. 23/06/2020)

REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MALHA ELETRÔNICA DE FISCALIZAÇÃO. DETERMINAÇÃO ÀS PREFEITURAS ENVOLVIDAS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. APURAÇÃO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONTRATADOS. DANO AO ERÁRIO. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MONITORAMENTO PELA UNIDADE TÉCNICA.

1. Circunstâncias fáticas podem limitar a atuação do Tribunal de Contas para apuração de eventual dano ao erário, pois demandam ações mais próximas da esfera de atuação do Ministério Público Estadual – MPE e da Polícia, tendo em vista a dificuldade de se identificar o serviço público efetivamente prestado.

2. Processo administrativo próprio para verificar se servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado é o melhor mecanismo para comprovar a não execução da jornada pactuada e adotar as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos. (TCEMG, Primeira Câmara, Representação n. 1.088.892, Rel. Cons. José Alves Viana, j. 17/11/2020)

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. (TCEMG, Primeira Câmara, Representação n. 1.088.876, Rel. Cons. Sebastião Helvécio, j. 01/12/2020)

Adicionalmente, a unidade técnica observou que, conforme a documentação apresentada junto à inicial (peças 4, 5 e 6), os seguintes dados sobre a prestação de serviços podem ser apurados: (1) o município de Matozinhos informou a rescisão do vínculo de trabalho temporário e a instauração de processo disciplinar, bem como encaminhou cópia da folha de ponto manual; (2) o município de Prudente de Moraes comunicou que o servidor apresentou pedido de “desistência do cargo”, que apuraria se houve efetivo cumprimento do serviço e apresentou folha de marcação eletrônica do ponto do servidor; (3) o município de Sete Lagoas apresentou folha de marcação eletrônica do ponto do servidor referente somente ao cargo efetivo; (4) o município de São José da Lapa comunicou que o servidor apresentou pedido de exoneração e encaminhou cópia da folha de ponto manual.

Diante disso, a unidade técnica sustentou que, a partir dos documentos apresentados aos autos, não é possível apurar, de forma completa, se houve a efetiva prestação dos serviços contratados. Afirmou que “para essa finalidade, por certo, as marcações eletrônicas de ponto se afiguram mais seguras que as marcações manuais, das quais não se pode, todavia, presumir a falsidade”.

Nesse contexto, sugeriu que haja o sobrestamento do presente feito e que seja ordenado aos municípios envolvidos que procedam à apuração do efetivo cumprimento dos serviços e de eventuais responsabilidades.

Com efeito, em casos de acumulação remunerada de cargos públicos fora das situações autorizadas pela Constituição, a recomposição ao erário torna-se necessária quando restar comprovado que as atribuições destinadas ao servidor não foram efetivamente cumpridas.

Adicionalmente, saliento que a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União afirma que há ilegalidade nas jornadas de trabalho superiores a 60 horas semanais, e que a acumulação de três cargos públicos de médico viola o disposto no art. 37, XVI, alínea c, da Constituição Federal de 1998:

ADMISSÕES. MINISTÉRIO DA SAÚDE. ACUMULAÇÃO DE CARGO PÚBLICO COM EMPREGOS NA INICIATIVA PRIVADA. INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIO. ACUMULAÇÃO DE TRÊS CARGOS PÚBLICOS. VEDAÇÃO LEGAL E CONSTITUCIONAL. ILEGALIDADE DE DOIS ATOS. NEGATIVA DE REGISTRO. LEGALIDADE DOS DEMAIS ATOS. REGISTRO.

- A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido da ilegalidade de jornadas de trabalho superiores a sessenta horas por semana (acórdãos 533/2003, 2.047/2004, 2.860/2004, 155/2005, 933/2005, 2.133/2005, 544/2006, todos da 1ª Câmara).

- Viola o princípio da legalidade e da moralidade administrativa a acumulação do cargo público de médico do Ministério da Saúde, no regime de vinte horas semanais, com o exercício de outros três empregos na iniciativa privada, totalizando oitenta horas de expediente semanais.

- Ofende, também, a Constituição Federal a acumulação de três cargos públicos de médico, com o exercício de oitenta e três horas de expediente.

- A possibilidade constitucional de dupla acumulação de cargos, no caso de médicos, não prescinde da compatibilidade de horários, plenamente exigível pelo administrador público competente. (TCU, Primeira Câmara, Acórdão 2551/2011, Rel. Walton Alencar Rodrigues, j. 26/04/2011; grifo nosso)

Não obstante, observo que não constam nos autos informações referentes a carga total semanal exercida pelo Sr. Filipe Flávio Rodrigues. Na tabela acima destacada são apresentados cinco vínculos do servidor com a Administração Pública no mês de outubro de 2017, contudo, é detalhada apenas a carga horária de três vínculos, somando 36 horas semanais.

Nesse sentido, conforme entendimento deste Tribunal, a ausência de elementos para se quantificar o dano e a ausência de provas de que os serviços não foram prestados à administração municipal inviabiliza a determinação da devolução de valores ao erário.

Outrossim, sem a comprovação da carga horária total exercida pelo Sr. Filipe Flávio Rodrigues, não se pode afirmar que há incompatibilidade de horário entre cargos públicos, o que impossibilitaria o cumprimento de todas as jornadas de trabalho, gerando dano ao erário. Em outras palavras, sem tal informação, não se pode sustentar que a carga horária exercida pelo servidor é ilegal.

Assim, diante de todo o exposto, acompanhando o entendimento esposado no parecer técnico, proponho o sobrestamento do presente feito pelo prazo de 90 (noventa) dias, nos termos do art. 171 do Regimento Interno, para que os municípios de Matozinhos, Prudente de Moraes, Sete Lagoas e São José da Lapa procedam à instauração de processo administrativo para a apuração do efetivo cumprimento dos serviços e de eventuais responsabilidades do Sr. Filipe Flávio Rodrigues, com o posterior envio a este Tribunal das conclusões, juntamente com o detalhamento das medidas adotadas pelas administrações públicas municipais.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto na fundamentação, proponho determinar aos municípios de Matozinhos, Prudente de Moraes, Sete Lagoas e São José da Lapa que procedam à instauração de processo administrativo para verificar se o servidor Filipe Flávio Rodrigues prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado e, caso comprovada a não execução de suas funções na totalidade da jornada pactuada, deverão os gestores adotar as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos, comunicando ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, os resultados obtidos, bem como a recomposição do erário, se eventualmente apurado o dano.

Nesse período, os autos deverão ficar sobrestados em secretaria, nos termos do art. 171 do Regimento Interno.

Intimem-se os atuais prefeitos municipais, advertindo-lhes de que o não cumprimento desta decisão no prazo fixado poderá ensejar a aplicação de multa, conforme previsto no art. 85, III, da Lei Orgânica deste Tribunal.

* * * * *