

Processo: 1088884
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Representado: Felipe Marcellos Lemos Barra
Interessados: Município de Sabará, Município de Belo Horizonte, Hospital Metropolitano Odilon Behrens
Procurador: Jâmerson de Faria Marra, OAB/MG 76.742
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 12/9/2023

REPRESENTAÇÃO. MÉDICO. ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGO PÚBLICO. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE DANO. OMISSÃO DE INFORMAÇÃO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IRREGULARIDADE SANADA ANTES DO RECEBIMENTO DA REPRESENTAÇÃO.

A acumulação irregular de três ou mais vínculos públicos de médico junto a entidades da Administração Pública constitui ofensa ao princípio da moralidade administrativa e ao disposto no art. 37, XVI, da Constituição da República.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar parcialmente procedente a representação, considerando a acumulação irregular de 3 (três) vínculos públicos concomitantes pelo Sr. Felipe Marcellos Lemos Barra em ofensa ao disposto no art. 37, inciso XVI, alínea “c”, da Constituição da República;
- II) recomendar aos Municípios de Belo Horizonte e de Sabará, nas pessoas dos atuais Prefeitos Municipais, e ao Hospital Odilon Behrens, na pessoa do atual responsável pela entidade, que, nas próximas contratações de profissionais de saúde, observem o limite constitucional para a acumulação de cargos públicos, bem como adotem medidas efetivas para coibir a contratação de profissionais que já possuam dois ou mais vínculos com a administração;
- III) determinar a intimação do responsável e, adotadas as demais medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de setembro de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 12/9/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público de Contas, em face do Sr. Felipe Marcellos Lemos Barra, em razão de alegada acumulação irregular de cargos nas Secretarias de Saúde dos Municípios de Sabará e Belo Horizonte e no Hospital Municipal Odilon Behrens, entre os anos de 2015 e 2018.

Recebida por despacho do Presidente em 11/05/2020, a representação foi autuada e distribuída à relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer, que encaminhou os autos à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, para a realização de estudo técnico inicial.

Na manifestação encartada à peça 12, a unidade técnica sugeriu a citação do representado e a realização de diligências junto às entidades jurisdicionadas.

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

Em manifestação anexada à peça 14, o Ministério Público de Contas requereu a realização das diligências sugeridas pela unidade técnica e, posteriormente, a citação do representado.

Em 04/03/2021, determinei a intimação do Secretário Municipal de Saúde de Sabará, para que encaminhasse a folha de frequência do servidor Felipe Marcellos Lemos Barra a partir de 21/05/2018. Também determinei intimação dos responsáveis pela Secretaria de Saúde de Belo Horizonte e pelo Hospital Odilon Behrens, para que apresentassem a folha de frequência do referido servidor a partir de 01/08/2015.

O Município de Belo Horizonte atendeu à diligência, encaminhando a documentação enfeixada às peças 21 e 22.

Às peças 23 e 24, a Sra. Nicole Cuqui Alves, intimada na qualidade de Secretária Municipal de Saúde de Sabará, informou que já não ocupava mais o referido cargo, do qual foi exonerada em 31/12/2020.

O Sr. Danilo Borges Matias, Superintendente do Hospital Metropolitano Odilon Behrens, informou, à peça 19, não haver relatório de frequência do Sr. Felipe Marcellos Lemos Barra, tendo em vista que o representado prestou serviços como autônomo àquela instituição, sem vínculo empregatício, na cobertura de plantões em situações eventuais, entre abril de 2014 a abril de 2017.

Diante do cumprimento parcial das diligências, determinei a intimação do titular da Secretaria Municipal de Saúde de Sabará, para que encaminhasse a folha de frequência ou documentação similar do servidor Felipe Marcellos Lemos Barra, relativamente ao período em que ele esteve vinculado ao órgão a partir de 21/05/2018 (peça 27). Determinei, ainda, a intimação do responsável pelo Hospital Odilon Behrens, para que apresentasse documentação hábil a comprovar que o representado efetivamente prestou os serviços para os quais foi contratado e remunerado a partir de 01/08/2015.

Cumpridas as diligências com a juntada dos documentos de peças 31 e 32, encaminhei os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, para exame complementar.

A unidade técnica elaborou o estudo de peça 35 em face do qual determinei o retorno do processo ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, a qual veio aos autos à peça 37.

À peça 38, determinei a citação do representado, cujo aviso de recebimento foi juntado à peça 40, em 11/07/2022.

O responsável ofereceu defesa à peça 42, a qual foi analisada pela unidade técnica à peça 45.

Por fim, o Ministério Público de Contas emitiu parecer conclusivo à peça 46.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A peça de representação manejada pelo Ministério Público de Contas apontou a acumulação irregular de vínculos funcionais pelo representado, Sr. Felipe Marcellos Lemos Barra, identificada pela execução da Malha Eletrônica de Fiscalização 01/2017, aprovada pela portaria 86/PRES/2017.

Segundo identificado pela unidade técnica deste Tribunal, o representado seria detentor de 4 (quatro) vínculos com a Administração Pública em outubro de 2017, quando a Malha de Fiscalização foi executada, sendo 2 (dois) com o Município de Sabará, 1 (um) com o Município de Belo Horizonte e 1 (um) com o Hospital Metropolitano Odilon Behrens, totalizando 66 (sessenta e seis) horas semanais e remuneração mensal de R\$ 23.438,12 (vinte e três mil quatrocentos e trinta e oito reais e doze centavos).

A peça de representação noticiou que, após diligências junto aos gestores responsáveis, a situação teria sido regularizada, permanecendo o servidor com apenas 2 (dois) vínculos funcionais junto ao Município de Sabará, sendo 1 (um) cargo de médico de 20 (vinte) horas semanais e 1 (um) cargo de médico plantonista de 10 (dez) horas semanais.

O Ministério Público de Contas também pleiteou a solicitação de documentação complementar para fins de apuração de eventual dano ao erário decorrente do recebimento de remuneração sem a devida contraprestação dos serviços.

Na análise da documentação relativa às folhas de marcação de ponto encaminhadas pelos Secretários de Saúde dos Municípios de Sabará e de Belo Horizonte e pelo gestor do Hospital Odilon Behrens (peças 19, 21-24 e 31-32), a unidade técnica constatou que o representado registrava presença nos dias trabalhados, não sendo constatado dano por descumprimento de jornada de trabalho.

Diante disso, o representado foi citado para se defender apenas sobre a acumulação irregular de vínculos com a Administração Pública.

Na defesa apresentada à peça 42, o representado admitiu a acumulação irregular de cargos públicos, situação que, segundo alegou, teria sido posteriormente regularizada.

Ademais, aduziu que teria restado demonstrado nos autos a regular prestação dos serviços sob sua responsabilidade, não havendo que se falar, assim, em dano ao erário ou débito a ser imputado em seu desfavor.

Em resumo, o defendente pleiteou a improcedência da representação.

No reexame, a unidade técnica manteve o entendimento de que houve acumulação irregular de vínculos públicos e de que não houve comprovação de dano ao erário.

O Ministério Público de Contas opinou pela procedência parcial da representação, com aplicação de multa ao responsável, bem como pela determinação para que não mais pratique as condutas tidas como irregulares.

A ocorrência de acumulação irregular de vínculos com a Administração Pública restou demonstrada e reconhecida pelo representado. Portanto, é fato incontroverso.

O art. 37 da Constituição da República veda a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, e estabelece as exceções à regra e o alcance da vedação no âmbito da Administração Pública (sem grifos no original):

Art. 37. [...]

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;

[...]

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

Nesse sentido, do exame dos autos e das razões de defesa, é incontroverso que o representado prestou serviços para 3 (três) distintos entes da Administração Pública direta ou indireta, sendo eles, o Município de Sabará, o Município de Belo Horizonte e o Hospital Metropolitano Odilon Behrens (entidade autárquica).

Resta saber, por outro lado, se a atuação do defendente junto a cada qual dos entes efetivamente caracterizou o exercício de função pública e, ainda, se houve sobreposição cronológica entre a atuação em cada um, o que configuraria a alegada acumulação ilícita de cargos.

Quanto à atuação junto ao Hospital Metropolitano Odilon Behrens, restou esclarecido que o representado jamais constituiu qualquer vínculo empregatício com a entidade, fazendo as vezes de “prestador de serviço autônomo nesta Instituição, especificamente para a cobertura de plantões, que foram realizados em situações eventuais, entre abril de 2014 a abril de 2017”, sendo remunerado em regime de RPA (Recibo de Pagamento a Autônomo), conforme informações prestadas pelo Sr. Danilo Borges Matias, então Superintendente da entidade autárquica (peça 19).

O Superintendente também esclareceu que os profissionais autônomos contratados pela instituição “realizam plantões esporádicos, cobrindo lacunas nas escalas de plantão, portanto não possuem folha de frequência” (peça 31).

Diante dos esclarecimentos prestados pela direção do Hospital Metropolitano Odilon Behrens, entendo que não restou demonstrado que o representado efetivamente ocupava cargo público junto à entidade autárquica, não havendo que se falar em acumulação ilícita relativa aos serviços a ela prestados e àqueles prestados aos demais entes da Administração Pública.

Quanto à atuação junto à Prefeitura de Belo Horizonte, extrai-se da ordem de serviço (peça 6, p. 28), do contrato administrativo temporário firmado (peça 6, p. 25) e das folhas de ponto apresentadas (peça 22), que o representado firmou vínculo e iniciou o exercício de função pública remunerada no Município em 31/08/2015, tendo a respectiva rescisão contratual se dado em 06/11/2017 (peça 6, p. 35).

Quanto ao vínculo entre o representado e o Município de Sabará, restou demonstrado que ele exercia duas funções públicas remuneradas distintas: “Médico” e “Médico Plantonista”.

Conforme se extrai do “Registro do Empregado” à página 16 da peça 4, encaminhado pelo Município de Sabará, e de consulta ao CAPMG (anexa), o Sr. Felipe Marcellos Lemos Barra foi admitido para o cargo de “Médico Plantonista” em 21/05/2015, com lotação junto à Secretaria Municipal de Saúde. Consoante ofício de peça 32 encaminhado pela municipalidade – cujas informações confirmei via pesquisa ao CAPMG – o servidor foi exonerado do vínculo em questão em 01/01/2021.

Já do “Registro do Empregado” à página 17 da peça 4, confirmado também por pesquisa ao CAPMG (anexa), vislumbra-se que o representado foi admitido para o cargo de “Médico” no Município em 01/02/2016, tendo sido exonerado de suas funções em 01/02/2021, conforme também informado pela municipalidade no ofício de peça 32 e corroborado pelo sistema CAPMG.

Vislumbra-se, assim, que o representado efetivamente acumulou uma terceira função pública (“Médico” junto ao município de Sabará, admissão em 01/02/2016) enquanto já exercia outras duas, a de “Médico I” no Município de Belo Horizonte (admissão em 31/08/2015) e de “Médico Plantonista” no próprio Município de Sabará (admissão em 21/05/2015).

Desse modo, o acúmulo irregular de funções perdurou por cerca de 21 (vinte e um) meses, sendo somente sanado em 06/11/2017, quando da exoneração do representado do cargo assumido junto ao Município de Belo Horizonte.

Para os fins de observância da restrição prevista na Constituição, não importa de que forma o servidor estabelece vínculo com a Administração Pública, se efetivo, temporário, estatutário ou celetista. A regra constitucional é abrangente e não admite acumulação remunerada de qualquer espécie, seja na Administração direta, indireta, autárquica ou fundacional. Nesse sentido, inclusive, já se manifestou este Tribunal de Contas, conforme parecer da Consulta 1054156, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão:

CONSULTA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS. PROVENTOS DE APOSENTADORIA. REGIMES GERAL E PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. PROFESSOR. CONTRATO TEMPORÁRIO. ACUMULAÇÃO TRÍPLICE. [...] 3. A inadmissibilidade da tríplice acumulação alcança todos os cargos, empregos e funções públicas remuneradas, inclusive as derivadas de contratos temporários, bem como os proventos de aposentadoria concedidos com fundamento nos arts. 40, 42 e 142 da Constituição Federal, nos quais não se encontra o regime geral, em todos os níveis da Administração Pública direta e indireta. (Consulta 1054156, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, sessão de 06/11/2019)

Desta senda, ainda que a acumulação tenha sido de 3 (três) e não 4 (quatro) vínculos, não há justificativa para a conciliação indevida de vínculos públicos por aproximadamente 21 (vinte e um) meses, sendo certo que o representado, quando da sua segunda contratação pelo Município de Sabará (em 01/02/2016), omitiu deste ente municipal que mantinha outro vínculo com o Município de Belo Horizonte.

Por evidente, o representado não pode negar ter conhecimento de que mantinha 3 (três) vínculos públicos simultâneos, nem sustentar desconhecer que tal situação era irregular, tendo em vista que a vedação à acumulação de mais de 2 (dois) cargos ou empregos de médico é norma constitucional inexcusável, por força do disposto no art. 3º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, Decreto-Lei 4.657/1942:

Art. 3º. Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

Importa ressaltar que inexistente qualquer irregularidade na participação do representado nos processos seletivos que resultaram nas contratações, isoladamente. No entanto, por força do disposto no art. 37, XVI, da CF, o contratado – agente passivo da contratação – teria a obrigação

legal de: a) requerer a exoneração imediata de um dos vínculos pré-existent; ou b) informar ao ente contratante que já mantinha dois outros vínculos com entes da Administração, de tal modo que o agente ativo da contratação (Administração), certamente, interromperia o processo de admissão. Em ambos os casos, no entanto, o representado se omitiu, em inexcusável – e pecuniariamente penalizável – ofensa ao dispositivo do já aludido inciso XVI do art. 37 do Texto Constitucional.

Já quanto ao possível dano ao erário noticiado, entendo que, diante das folhas de acompanhamento de jornada juntadas aos autos, não restou demonstrado que o servidor deixou de cumprir com suas obrigações perante os entes públicos contratantes.

Diante disso, corroboro integralmente o teor da manifestação técnica exarada pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal à peça 35 (sem grifos no original):

Compulsando a documentação encaminhada pelos gestores dos municípios de Belo Horizonte, Sabará e do Hospital Metropolitano Odilon Behrens, verifica-se que não há indícios de ausência de prestação de serviços, as folhas de pontos, Ficha Financeira, Planilha de plantões e RPA, comprovam a presença ao trabalho, em que pese não constar todos os respectivos registros de pontos, não foi localizado indícios de ausência de cumprimento da carga horária contratada.

A remuneração de servidor é devida em contraprestação aos serviços prestados à administração pública. Esse entendimento já é sedimentado neste Tribunal, conforme processo de Representação n 1013224 de Relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila em 05/09/2019 e Denúncia n. 713428 de Relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão em 18/06/2020.

Desse modo, **a devolução da contraprestação pecuniária recebida pelo servidor, a título de dano ao erário, não é lícita, ensejando, assim, um enriquecimento ilícito** em favor do Estado, se houve a efetiva prestação de serviços.

De toda sorte, ainda que não tenham resultado em dano ao erário as acumulações irregulares de cargos, resta inafastável a ilicitude na delineada conduta consciente por parte do representado, o que constitui flagrante ofensa ao princípio da moralidade administrativa, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição da República.

Importa assinalar, por fim, que conforme restou demonstrado pelo já mencionado Termo de Rescisão de Contrato Administrativo firmado junto ao Município de Belo Horizonte e datado de 06/11/2017 (peça 6, p. 35), que a irregularidade ora examinada, isto é, a acumulação irregular de cargos acima do limite constitucional, foi sanada antes mesmo do recebimento da presente representação (11/05/2020), razão pela qual deixo de propor a aplicação de multa ao representado e reputo que a expedição de recomendação é medida suficiente para o cumprimento da finalidade da presente ação de controle.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a acumulação irregular de 3 (três) vínculos públicos concomitantes pelo Sr. Felipe Marcellos Lemos Barra, em ofensa ao disposto no art. 37, inciso XVI, alínea “c”, da Constituição da República, proponho que a representação seja julgada parcialmente procedente.

Proponho, ainda, que se expeça recomendação aos Municípios de Belo Horizonte e de Sabará, nas pessoas dos atuais Prefeitos Municipais, e ao Hospital Odilon Behrens, na pessoa do atual responsável pela entidade, que, nas próximas contratações de profissionais de saúde, observem o limite constitucional para a acumulação de cargos públicos, bem como adotem medidas

efetivas para coibir a contratação de profissionais que já possuam dois ou mais vínculos com a administração.

Intimado o responsável e adotadas as demais medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

* * * * *