

Processo: 1092664
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Representado: Iraci Lemos Pereira
Jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de Conceição do Pará, Prefeitura Municipal de Leandro Ferreira, Prefeitura Municipal de Pitangui
Interessados: Marcílio Valadares, Sílvia Luiza Xavier de Faria, José Cassimiro Rodrigues, Elder Corrêa de Freitas, Maria Lúcia Cardoso
Procuradores: José Éder Lemos, OAB/MG 35.096; Luiz Fernando de Faria Lemos, OAB/MG 106.552; Ângelo Zampar, OAB/MG. 92.513; Manoel José de Freitas Castelo Branco, OAB/MG 105.199; Mariana Alves Dimas Junqueira, OAB/MG 194.029; Nilton Oliveira Bonifácio, OAB/MG 69.252; Sebastiana do Carmo Braz de Souza, OAB/MG 78.985; Euler Almeida Lacerda, OAB/MG 150.654
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

PRIMEIRA CÂMARA – 20/5/2025

REPRESENTAÇÃO. MÉDICO. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS. MALHA ELETRÔNICA DE FISCALIZAÇÃO N. 1/2017. DETERMINAÇÃO EM ACÓRDÃO ÀS PREFEITURAS ENVOLVIDAS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA APURAÇÃO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONTRATADOS E EVENTUAL INSTAURAÇÃO DE TCE NA HIPÓTESE DE DANO. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. AFASTADA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. INFRAÇÃO PERMANENTE. REJEIÇÃO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO NOS AUTOS DE DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE DA ACUMULAÇÃO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. Ocorre a consumação da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas quando entre a data da ocorrência dos fatos e a data da primeira causa interruptiva transcorrer o prazo igual ou superior a 5 (cinco) anos, bem como, do primeiro marco interruptivo decorrerem 5 (cinco) anos, sem prolação de decisão de mérito, ao teor do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, e art. 110-F, todos da Lei Complementar n. 102/2008.
2. Considera-se como marco inicial para a contagem do prazo prescricional, a data do cometimento do ato ou, quando se tratar de infração permanente, no momento de sua cessação.
3. A acumulação irregular de três ou mais vínculos públicos de médico junto às entidades da Administração Pública constitui grave ofensa ao princípio da moralidade administrativa e ao disposto no art. 37, XVI, alínea “c” da Constituição da República de 1988 e enseja a aplicação de multa ao servidor responsável.

ACÓRDÃO

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

- I) afastar, em preliminar, por unanimidade, a ilegitimidade passiva aventada pelo Sr. Marcílio Valadares, nos termos da fundamentação desta decisão;
- II) afastar, em prejudicial de mérito, por maioria, a prescrição quanto às pretensões punitiva e ressarcitória suscitadas em defesa, nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-C, V, e 110-F, I, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008;
- III) julgar procedente a representação, no mérito, por unanimidade, diante do acúmulo irregular de cargos públicos pelo servidor representado, Sr. Iraci Lemos Pereira, em desacordo com o artigo 37, XVI, alínea “c”, da Constituição da República de 1988 e ao princípio da moralidade;
- IV) aplicar multa, com arrimo no art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, ao ex-servidor, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por ofensa ao disposto no art. 37, XVI, da CR/1988;
- V) recomendar aos atuais chefes do Executivo de Conceição do Pará, Leandro Ferreira e Pitangui, que:
 - a) em futuras admissões de pessoal, em especial, na área da saúde, adotem maior cautela na conferência e apuração dos vínculos públicos ativos dos servidores que ingressarão em seus respectivos quadros de pessoal, inclusive mediante consulta ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, com o objetivo de coibir o descumprimento do artigo 37, XVI, da Constituição da República de 1988;
 - b) realizem o controle acerca da não acumulação irregular de cargos, empregos e funções, de forma periódica, e não somente quando da primeira contratação ou termo aditivo, procedendo à verificação constante da situação funcional de seus servidores públicos;
 - c) adotem controle rigoroso da frequência e folha de ponto dos servidores municipais, especialmente na área da saúde, dando-se preferência ao ponto eletrônico, ou, demonstrada a sua impossibilidade, por meio de registro de ponto manual, e comuniquem o controle interno municipal acerca dos fatos narrados nesta representação para que, no âmbito de sua competência, aprimore, igualmente, o controle atinente ao cumprimento da jornada de trabalho dos servidores locais;
- VI) intimar o servidor, Iraci Lemos Pereira, o ex-Prefeito de Pitangui, Sr. Marcílio Valadares, bem como os atuais gestores máximos das Prefeituras representadas nestes autos, pelo Diário Oficial de Contas e por via postal, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental;
- VII) arquivar os autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, nos termos do art. 258, IV, da Resolução n. 24/2023, Regimento Interno desta Corte.

Votaram o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão. Vencido, na prejudicial de mérito, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de maio de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente e Relator
(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA –20/5/2025**

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal – MPTC tendo como objeto a apuração de supostas irregularidades na acumulação de vínculos funcionais do servidor Iraci Lemos Pereira, peça n. 2.

Na Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017, foi constatado que o servidor possuía quatro vínculos, sendo dois com a Prefeitura de Pitangui, um com a Prefeitura de Conceição do Pará e um com a Prefeitura de Leandro Ferreira, totalizando 100 (cem) horas semanais de trabalho.

Compulsando os autos, verifica-se que, após várias diligências deste Tribunal junto aos gestores responsáveis, antes mesmo da representação, a situação do servidor foi regularizada, uma vez que passou a manter apenas dois vínculos funcionais com a Administração Pública, sendo um com a Prefeitura de Conceição do Pará e outro com a Prefeitura de Leandro Ferreira.

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.

O MPTC, em seguida, apresentou a presente representação requerendo, em síntese: a) seu recebimento e admissão, bem como, o deferimento da medida cautelar para determinar que os atuais Prefeitos dos Municípios de Conceição do Pará, Leandro Ferreira e Pitangui comprovassem, no prazo de 15 dias, a instauração de tomada de contas especial para apurar se houve a efetiva prestação dos serviços, e, caso constatada irregularidade, quantificado o dano e identificado os responsáveis, com as providências necessárias para ressarcimento ao erário do valor do prejuízo apurado, devidamente corrigido; b) citação do Sr. Iraci Lemos Pereira; c) no caso de indeferimento da cautelar pleiteada, fosse determinada a instauração de tomada de contas especial e; d) aplicação de multa ao responsável, no caso de confirmação da irregularidade apontada.

A documentação foi recebida como representação, em 31/8/2020, peça n. 6, e distribuída à relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio em 1º/9/2020, peça n. 7.

Ato contínuo, em sessão da Primeira Câmara de 22/9/2020, peça n. 9, acordaram os Exmos. Conselheiros, por unanimidade de votos, em determinar, sem adentrar ao mérito da representação, aos Prefeitos de Conceição do Pará, Pitangui e Leandro Ferreira, a instauração, no âmbito de cada município, de processo administrativo para verificar, se entre 18/11/2007 a 31/12/2017, o servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado, e, caso comprovada a não execução de suas funções na totalidade da jornada pactuada, adotar as medidas cabíveis ao ressarcimento ao erário, comunicando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados obtidos, bem como a restituição devida, se apurado dano.

Ainda, instaurar, sob pena de responsabilidade solidária, a Tomada de Contas Especial, caso identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, e encaminhar ao Tribunal para julgamento, observado o valor de alçada.

Após a devida intimação dos gestores, os autos foram redistribuídos à relatoria do Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, peça n. 31 e, posteriormente, foram apresentadas as manifestações das Prefeituras de Conceição do Pará, à peça 56, e Pitangui, à peça 66, nas quais foi informado que os respectivos Processos Administrativos instaurados concluíram que apesar

da acumulação irregular, o servidor cumpriu sua carga horária e prestou os serviços pactuados, não acarretando prejuízo ao erário.

A Prefeitura de Leandro Ferreira manifestou-se as peças n. 57 e 80, pág. 186/188. Em sua última manifestação, apresentou conclusão, constante de processo administrativo, “*pela impossibilidade de apuração do dano, por ausência de provas e por ausência de dolo [...]*”.

Em seguida, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, peça n. 79, e, após, encaminhados para estudo técnico.

À peça n. 83, a Unidade Técnica concluiu que foram cumpridas todas as determinações estabelecidas no acórdão por parte das Prefeituras e, quanto ao mérito, à peça n. 85, considerou procedente o apontamento atinente ao acúmulo ilícito de cargos e manifestou-se pela citação do servidor representado e do Prefeito de Pitangui no exercício de 2015, gestor responsável pela contratação irregular do Sr. Iraci Lemos Pereira, haja vista que, à época, o servidor já acumulava dois cargos públicos (Conceição do Pará e Leandro Ferreira).

O Ministério Público junto ao Tribunal, peça n. 87, requereu a citação do servidor representado, bem como pela aplicação de multa, caso comprovada a irregularidade.

Promovida a citação do servidor representado, Sr. Iraci Lemos Pereira, e do ex-Prefeito de Pitangui, Sr. Marcílio Valadares, foram apresentados os documentos acostados às peças n. 91 e 96, por parte do ex-gestor municipal, assim como pelo servidor representado às peças n. 93/95 e 97.

Em sede de reexame, peça n. 100, a Unidade Técnica manifestou-se pela procedência da representação no que se refere à acumulação ilícita de cargos públicos e, quanto ao suposto dano ao erário, informou que não “*há documentos nos autos que demonstrem a compatibilidade de horários do agente nas três prefeituras, o que não permite uma análise conclusiva quanto aos supostos danos ao erário por não cumprimento da jornada de trabalho*”.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal, peça n. 101, manifestou-se: I) preliminarmente, (a) pelo acolhimento da ilegitimidade passiva suscitada por Marcílio Valadares; (b) pela inexistência da prescrição da pretensão punitiva alegada pelo representado em relação à acumulação ilícita de 4 cargos públicos no período de 18/11/2007 a 31/12/2017; II) no mérito, (a) pela procedência da representação, diante da acumulação ilícita de cargos públicos por parte representado no período examinado; (b) aplicação de multa ao servidor representado; (c) determinações aos Municípios de Pitangui, Leandro Ferreira e Conceição do Pará, na pessoa de seus atuais prefeitos para: (c.1) implantação de sistema de controle de jornada de seus agentes públicos por meio de registro de ponto eletrônico ou, demonstrada a sua impossibilidade, por meio de registro de ponto manual; (c.2) efetuem prévia consulta ao CAPMG e exijam a declaração de não acúmulo de cargos, empregos ou proventos de aposentadoria para a admissão ou contratação de servidores públicos, em especial, ocupantes das funções de magistério e saúde.

Em seguida, à peça n. 104, objetivando evitar a arguição de eventuais nulidades no processo, concedi vista ao Sr. Iraci Lemos Pereira e ao Sr. Marcílio Valadares, acerca da manifestação do *Parquet* Especial de peça n. 101.

Devidamente intimados, consoante certidão de publicação acostada à peça n. 105, o Sr. Marcílio Valadares manifestou-se à peça n. 106, já o Sr. Iraci Lemos Pereira manteve-se inerte.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Preliminar

II.1.1. Ilegitimidade passiva suscitada pelo ex-prefeito de Pitangui, Sr. Marcílio Valadares

O ex-gestor de Pitangui informou em sua defesa, em síntese, peças n. 96 e 106, que não exercia o cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal à época em que as admissões do servidor ocorreram, alegando, nesse sentido, sua “*ilegitimidade passiva e impossibilidade de responder por atos alheios à sua gestão*”.

Argumentou, ainda, que não lhe competia, na condição de Prefeito, analisar o controle de ponto de qualquer servidor municipal. Ademais, salientou que o servidor em questão, estava subordinado diretamente ao Secretário Municipal de Saúde, responsável por verificar o controle de frequência dos servidores da Secretária de Saúde e autorizar os pagamentos.

A Unidade Técnica, à peça n. 100, refutou a preliminar aventada, ponderando que o ex-Prefeito se elegeu para gerir o município de Pitangui em 2012, concluindo, portanto, que a manutenção da admissão do servidor até o pedido de rescisão contratual se estendeu por todo período de sua gestão.

O Ministério Público junto ao Tribunal, peça n. 101, por outro lado, opinou pelo acolhimento da preliminar, considerando que as admissões irregulares do servidor Iraci Lemos Pereira pelo Município de Pitangui ocorreram em novembro de 2007, período em que o defendente não era ainda Prefeito.

Conforme planilha elaborada pelo MPTC, com dados extraídos do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (peça n. 2), pode-se observar que o servidor, durante o período de 18/11/2007 a 31/12/2017, acumulou quatro vínculos públicos, sendo um com a Prefeitura de Conceição do Pará, um com a Prefeitura de Leandro Ferreira e dois com a Prefeitura de Pitangui, vejamos:

NOME	ENTIDADE / ÓRGÃO	CARGO	TIPO	DATA DE INGRESSO	CARGA HORÁRIA	RENDIMENTOS BRUTO
IRACI LEMOS PEREIRA	Conceição do Pará - Prefeitura Municipal	MEDICO	CEF - Efetivo	01/03/1988	20	12.465,23
IRACI LEMOS PEREIRA	Leandro Ferreira - PREFEITURA MUNICIPAL DE LEANDRO FERREIRA	CPE 02 MEDICO I	CEF - Efetivo	01/05/1992	20	17.051,57
IRACI LEMOS PEREIRA	Pitangui - Prefeitura Municipal de Pitangui	MEDICO	OTC - Outros tipos de cargo	19/11/2007	30	2.008,12
IRACI LEMOS PEREIRA	Pitangui - Prefeitura Municipal de Pitangui	MEDICO	OTC - Outros tipos de cargo	18/11/2007	30	2.195,52
TOTAL CARGA HORÁRIA E REMUNERAÇÃO					100 hrs	33.720,44

Da análise detida da questão, entendo que, tratando-se a acumulação indevida de cargos públicos de infração permanente, a responsabilidade pela conduta reprovada, poderá, destaque, diante das nuances de cada caso concreto, recair não apenas sobre o servidor, mas, também, eventualmente, sobre a autoridade municipal que o admitiu e aquela que manteve o vínculo irregular.

Ademais, na análise da legitimidade passiva, podendo, em tese, o gestor público ser responsabilizado por ato supostamente ilegal e/ou por sua manutenção, entendo que não deve

ser ele excluído preliminarmente da demanda, devendo sua conduta e eventual responsabilização serem analisadas no mérito.

Destarte, não obstante o ex-servidor tenha sido admitido no município de Pitangui em 2007 – quando já estava vinculado a cargos de provimento efetivo em duas outras Prefeituras mineiras, Conceição do Pará e Leandro Ferreira e antes, portanto, da posse do defendente como chefe do Executivo local – considerando que o vínculo irregular se prolongou durante boa parte da gestão do Sr. Marcílio Valadares (2013/2016 e 2017/2020), acorde com a Unidade Técnica, afasto a preliminar de ilegitimidade suscitada pelo ex-Prefeito de Pitangui, para mantê-lo no polo passivo do processo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Acompanho.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

FICA, PORTANTO, APROVADA A PRIMEIRA PRELIMINAR DO VOTO DO RELATOR.

II.2. Prejudicial de Mérito

II.2.1. Prescrição da pretensão punitiva

Na defesa apresentada, o ex-Prefeito de Pitangui, Sr. Marcílio Valadares, à peça n. 96, suscitou o reconhecimento da prescrição punitiva deste Tribunal, “conforme decisões recentes do STF e TCU”.

O ex-servidor, Sr. Iraci Lemos Pereira, aduziu, igualmente, peça n. 97, a ocorrência da prescrição, com base no artigo 182-E da Resolução n. 12/2008, considerando como marco inicial para a contagem do prazo prescricional a data da sua contratação pela Prefeitura de Pitangui, que ocorreu em 2007.

Por sua vez, tanto a Unidade Técnica, peça n. 100, quanto o MPTC, peça n. 101, manifestaram-se pela não aplicação da prescrição punitiva deste Tribunal em face da acumulação ilícita de cargos/funções públicos pelo servidor representado, considerando que a acumulação cessou em janeiro de 2018 e a documentação foi recebida como representação, em 31/8/2020, peça n. 6, conforme disposto nos arts. 110-E c/c 110-C, inciso V, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Quanto ao tema, prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória atinente à irregularidade permanente ou continuada, adoto o entendimento aprovado por este Tribunal de Contas esposado nos processos n. 1092212¹ e 1095557², sob a relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, nestes termos:

Compulsando os autos, verifiquei que a irregularidade apontada se refere à acumulação irregular de cargos públicos pelo Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, em inobservância

¹ TCEMG. Representação n. 1092212, Rel. Cons. Adonias Monteiro. Sessão do dia 24/10/2023.

² TCEMG. Representação n. 1095557, Rel. Cons. Adonias Monteiro. Sessão do dia 21/5/2024.

ao disposto no art. 37, XVI, “c”, da Constituição da República, no período de 2/1/2013 a 2/5/2018, data em que se deu o desligamento do servidor dos dois vínculos com a Prefeitura de Sabará, conforme documento disponível à pág. 52 da peça n. 52 do processo piloto.

Nesse ponto, conforme entendimento adotado na proposta de voto apresentada no âmbito da Representação n. 1092212, de minha relatoria, acolhida por unanimidade na sessão da Primeira Câmara de 24/10/2023, em analogia aos ensinamentos do direito penal, releva mencionar que Rogério Sanches Cunha leciona que o crime permanente é aquele em que a execução se protraí no tempo, por determinação do sujeito ativo, e a ofensa ao bem jurídico se dá de maneira constante, podendo cessar de acordo com a vontade do agente. Sobre a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória de infrações permanentes ou continuadas, destaco voto-vista que apresentei no âmbito da Representação n. 1058587, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, julgada pela Segunda Câmara, no qual expressei o seguinte:

Entendo, em consonância com o posicionamento divergente, diante da eventual irregularidade apontada (contratação de empresa por inexigibilidade de licitação), que o fato juridicamente relevante para efeito do controle externo é o ato da contratação e não a execução contratual e seus consectários, tal como a realização dos pagamentos devidos à contratada.

Por outro lado, em situações em que os apontamentos de irregularidade referem-se à execução contratual, tais como o inadimplemento contratual ou a realização de eventuais pagamentos indevidos, em que os atos são continuados ao longo do prazo da vigência da avença, tenho o entendimento de que, em analogia ao art. 1º da Lei n. 9.873/1992 e do art. 111, III, do Código Penal, o termo inicial da contagem da prescrição é o término da vigência do contrato e de seus respectivos aditivos. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, firmou, no Prejulgado n. 264, a seguinte tese:

Possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo. (Grifo no original)

A aplicação das normas da Lei n. 9.873/1999 para análise da prescrição em infrações de caráter permanente ou continuado também é promovida pelo Tribunal de Contas da União – TCU, conforme se extrai do excerto do seguinte julgado:

[...]

No caso em discussão, é nítido o caráter continuado das irregularidades que geraram os diversos pagamentos com sobrepreço, pois foi verificado superfaturamento de todos os contratos, de 1997 até 2008. A continuidade delitiva foi interrompida somente em 2008, com a rescisão do Contrato PG 225/2000. Assim, conforme histórico dos fatos apresentados neste voto e no relatório que fundamenta esta deliberação, o termo a quo a ser considerado deve ser o último pagamento do Contrato PG 225/2000, ocorrido somente no exercício de 2008.

O relator da decisão recorrida entendeu que a aplicação da regra intertemporal prevista no artigo 2.028 do Código Civil resultaria na data limite para citação dos responsáveis, sem ocorrência da prescrição, em 11/1/2013, ao passo que o

juízo de julgamento do Acórdão 1193/2011- TCU-Plenário, que determinou as citações, ocorreu em 11/5/2011. Desse modo, não vislumbrou a ocorrência da prescrição punitiva. Com base no mesmo raciocínio, é nítido que também não houve a prescrição quinquenal prevista no art. 1º da Lei 9.873/1999, pois o Acórdão 1.193/2011, proferido na Sessão Ordinária do Plenário de 11/5/2011, converteu os autos em tomada de contas especial e determinou a citação dos responsáveis, antes, portanto, de esgotado o prazo quinquenal contado do último pagamento superfaturado. Aplica-se ao caso a parte final do referido dispositivo, in verbis:

"Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado." [...] (Acórdão n. 992/2022 – Plenário. Relator ministro Benjamin Zymler. Sessão do dia 11/5/2022)

Por fim, cito trecho de decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na qual foi reconhecida a continuidade delitiva, correspondendo à pluralidade de infrações a um único fato, oportunidade em que foi aplicado o art. 1º da Lei n. 9.873/1999:

2.1.3. Da prescrição da multa proporcional ao dano Os Srs. [...] e [...] insurgem-se quanto a multa proporcional ao dano fixado em 30% do valor da condenação, sob a justificativa de que os fatos estariam alcançados pela prescrição. Ocorre que, como bem anotado pela COFIM, infere-se do art. 1º, da Lei Federal nº 9.873/99, que o início da contagem do prazo prescricional se dá com o cometimento do ato ou no momento de sua cessação, quando se tratar de infração continuada, sendo que a citação ou notificação tem o condão de interromper a contagem.

Neste sentido, tendo em vista que as ilicitudes que embasaram a aplicação da multa proporcional ao dano aos Srs. [...] e [...] tiveram início em 2006 e ecoaram até 2011 (exercícios financeiros de 2006 a 2011), o início da contagem do prazo prescricional se deu em 2011 com a cessação dos atos ilícitos, sendo que, como destacado pela Unidade Técnica, a “interrupção da prescrição ocorreu com a intimação dos recorrentes (juntada dos ARs) para apresentarem contraditório, que ocorreu em 2013”. Outrossim, há de se destacar que da continuidade infracional (delitiva) resulta a ficção jurídica de que toda a pluralidade de infrações (2006 a 2011) resume-se a apenas um único fato, motivo pelo qual os fatos ocorridos em 2006 apenas têm em 2011 o início do lapso prescricional.

Sob esse prisma, acolho a instrução da Unidade Técnica para afastar a tese de prescrição pretendida pelos recorrentes, notadamente a prescrição intercorrente, tendo em vista que o processo em comento não ficou paralisado por mais de três anos, conforme exige, para tanto, o §1º, do art. 1º, da Lei Federal 9.873/99. (Acórdão n. 1920/2018 – Tribunal Pleno. Relator conselheiro Nestor Baptista. Sessão de 19/7/2018). (Grifei)

Nesse sentido, pela ficção jurídica atribuída à continuidade delitiva, a suposta conduta do servidor de acumulação ilícita, com início em 2/1/2013 e término em 2/5/2018, deve ser compreendida como um único fato que se prolongou no tempo, razão pela qual entendo que o prazo inicial da prescrição da pretensão punitiva deve ser o dia em que a irregularidade tiver cessado, em consonância com as decisões citadas e conforme disposto no caput do art. 1º da Lei n. 9.873/1999, que considero que deve ser aplicado analogicamente à situação delimitada nestes autos. [...]

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, considerando que o prazo inicial da prescrição da pretensão punitiva, tratando-se de infração permanente, deve ser o dia em que a irregularidade tiver cessado, em consonância com as decisões proferidas por esta Corte de Contas, considero, no caso em tela, que o prazo prescricional se iniciou em 1º/1/2018.

Logo, concluo que entre a data que cessou a acumulação inconstitucional de cargos públicos (1º/1/2018) e a data da primeira causa interruptiva da prescrição, qual seja, do recebimento da documentação como representação, 31/8/2020, não transcorreu o prazo de 5 anos, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, ambos da Lei Complementar n. 102/2008.

Interrompido o prazo prescricional, em 31/8/2020, e sabendo-se que nos termos do art. 110 F, inciso, I, da Lei Orgânica a contagem desse prazo voltará a correr por inteiro quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C, verifico, igualmente, como não decorridos cinco anos.

Diante do exposto, em consonância com os precedentes acima citados e com o entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, rejeito a prejudicial de mérito de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Sr. Presidente,

Considerando que a representação em questão foi recebida no Tribunal em 31/08/2020, peço vênua a Vossa Excelência para votar pelo reconhecimento da incidência da prescrição descrita no art. 110-E, combinado com o art. 110-F, inciso I, todos da Lei Orgânica, exclusivamente para os fatos ocorridos até 31/08/2015.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Acompanho Vossa Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

FICA, PORTANTO, EM PREJUDICIAL DE MÉRITO, APROVADO O VOTO DO RELATOR. VENCIDO, PARCIALMENTE, O CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI.

II. 3- MÉRITO

II. 3.1 Do cumprimento das determinações exaradas por este Tribunal de Contas

Da leitura atenta do acórdão de peça n. 9, verifico que o então relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, para conferir maior celeridade e efetividade na apuração de eventual dano ao erário, considerando a acumulação de cargos noticiada e a carga de trabalho apontada, ainda, que a Unidade Técnica, em casos similares, havia demonstrado limitações na identificação da ocorrência ou não de prejuízo aos cofres públicos, propôs, logo após a autuação da representação e para o devido prosseguimento do feito, fosse antes determinado aos gestores responsáveis pelas Prefeituras de Conceição do Pará, Pitangui e Leandro Ferreira a instauração de processo administrativo para verificar se o servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado no período pactuado e, caso comprovada a não execução de suas funções, adoção das medidas cabíveis ao ressarcimento ao erário.

Procedida à intimação dos gestores municipais para demonstrar o cumprimento da decisão, foram apresentadas as manifestações a seguir:

- Prefeitura de Conceição do Pará

A Prefeitura encaminhou cópia integral do Processo Administrativo Disciplinar n. 1/2022 e informou que na apuração de eventual dano ao erário, a comissão processante, considerando provas documentais e testemunhais, concluiu que o servidor investigado cumpriu efetivamente sua carga horária no período de 18/11/2007 a 31/12/2017, não demonstrada a existência de dano ao erário.

- Prefeitura de Leandro Ferreira

À peça n. 57, a Prefeitura informou que foi instaurado o Processo Administrativo n. 2/2020, que concluiu, inicialmente, que o Sr. Iraci Lemos Pereira descumpriu pelo menos quatro horas semanais, totalizando um prejuízo ao erário no valor de R\$ 252.106,20.

No entanto, à peça n. 80, pág. 186/188, ressaltou que diante da alegação de cerceamento de defesa por parte do servidor, a decisão inicial foi anulada, com nova deliberação que, após apresentação de novos testemunhos, concluiu, desta vez, pela ausência de provas contundentes de que houve efetivo dano ao erário municipal, ressaltando-se expressamente que *“muito embora já se houvesse uma decisão, estas novas informações muito não possam esclarecer sem sombra de dúvidas o ocorrido, o que se percebe facilmente é a impossibilidade de se verificar um dano, em especial, quando se tem atendimento que foram além da carga hora evidenciada nos primeiros depoimentos”*.

- Prefeitura de Pitangui

O Município de Pitangui relatou, à peça n. 66, que o Processo Administrativo n. 2/2020, instaurado para apuração dos fatos alegados na inicial, apurou, por meio da análise dos pontos de frequência do ex-servidor, referente ao período apurado nos autos, que houve o cumprimento da carga horária contratada por parte do investigado, não havendo qualquer prejuízo ao erário municipal.

II. 3.2 Defesa do Sr. Iraci Lemos Pereira

O servidor representado apresentou sua defesa às peças n. 93/95 e 97. Informou, na oportunidade, que os resultados dos processos administrativos instaurados pelas Prefeituras nas quais prestou serviços foram no sentido de que cumpriu com toda sua carga horária de trabalho, demonstrando que o acúmulo de cargos não afetou os atendimentos realizados.

Argumentou, também, que foi contratado pela Prefeitura de Pitangui *“como plantonista, atuando como prestador de serviços e na modalidade de recebimento por meio de consultas, não havendo necessidade de cumprimento de horário rígido”*. Ademais, alegou desconhecer qualquer proibição de contrato na modalidade de prestador de serviços.

Por fim, requereu o arquivamento do processo, considerando que não houve prejuízo ao erário, diante do cumprimento de seus horários de trabalho, não restando configurada a incompatibilidade de horários.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, peça n. 100, informou que não restam dúvidas de que o Sr. Iraci Lemos Pereira acumulou, irregularmente, cargos públicos no período de 18/11/2007 a 31/12/2017, contrariando o disposto no art. 37, inciso XVI, da CR/88, uma vez que em 31/12/2017, a Prefeitura Municipal de Pitangui procedeu à rescisão de ambos os contratos firmados entre o Município e o médico.

Ressaltou, também, que não há documentos nestes autos que demonstrem a compatibilidade de horário de trabalho do agente nas três Prefeituras, o que não permite uma análise conclusiva quanto aos supostos danos ao erário por não cumprimento da jornada de trabalho.

Ademais, concluiu pela procedência da representação no que se refere à acumulação ilícita de quatro cargos públicos, com a consequente aplicação das sanções cabíveis.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer conclusivo acostado à peça n. 101, reiterou a fundamentação contida na inicial da representação e pugnou pela aplicação de multa ao servidor representado em razão da acumulação ilícita de cargos 4 cargos públicos, no período de 18/11/2007 a 31/12/2017, em ofensa ao disposto no art. 37, inc. XVI da CR/88.

II. 3.3 Defesa do Sr. Marcílio Valadares

O defendente, em síntese, pleiteou o arquivamento dos autos, considerando que o Processo Administrativo instaurado em âmbito municipal concluiu pela inexistência de dano ao erário, bem como pelo fato de que a irregularidade foi saneada com a ruptura dos vínculos irregulares, peças n. 97 e 106.

Em sede de reexame, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão ratificou o seu entendimento inicial pela procedência da representação quanto à acumulação ilícita de cargos, uma vez que a irregularidade se estendeu durante toda a gestão do ex-Prefeito, sem que tenha havido a promoção das devidas cautelas visando coibir a conduta inconstitucional.

Acresce notar que em manifestação derradeira, à peça n. 106, o ex-gestor reiterou que não se encontrava à frente da gestão municipal entre os anos de 2007 à 2012, não podendo ser responsabilizado por ato de terceiro, ou ato administrativo alheio à sua gestão. Sustentou, ainda, que o médico estava subordinado diretamente ao Secretário Municipal de Saúde, principal ordenador de despesas da respectiva pasta, que era o responsável por verificar o controle de frequência dos servidores da Secretária de Saúde e autorizar os pagamentos.

II. 3.4 Da acumulação irregular de vínculos públicos e da inexistência de comprovação de dano ao erário

Após a análise minuciosa dos autos, verifiquei que as Prefeituras envolvidas, com as quais o servidor representado manteve vínculo de forma concomitante, cumpriram a decisão proferida pela Primeira Câmara de 22/9/2020, na medida que instauraram processo administrativo interno, visando verificar se, entre 18/11/2007 e 31/12/2017, o servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado.

Constatei, igualmente, que os resultados obtidos nos processos administrativos sinalizam ou o cumprimento, por parte do ex-agente público, dos serviços para os quais foi admitido, baseando-se em provas documentais, folhas de ponto, bem como oitiva de testemunhas, ou, ainda, a impossibilidade de apuração do dano, por ausência de provas, como é o caso, especificamente, da Prefeitura de Pitangui.

Logo, inobstante o evidente o acúmulo inconstitucional de vínculos públicos, com elevada carga horária, 100 (cem) horas semanais, não foi possível comprovar, nos autos, a existência cabal de dano ao erário e, sua quantificação, situação que obstaculiza a condenação do servidor à reposição ao erário.

Quanto ao apontamento de acumulação ilícita de vínculos públicos, mister destacar que a Constituição da República de 1988 veda expressamente o acúmulo remunerado de cargos públicos, salvo as exceções previstas, *in verbis*:

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;** (grifei)

Assim, a Constituição permite, no caso dos profissionais da saúde, a acumulação de no máximo 2 (dois) cargos/empregos/funções, se houver compatibilidade de horário. No caso ora examinado foram celebrados 4 (quatro) contratos entre o ex-servidor e municípios mineiros de forma concomitante, conforme discriminado a seguir:

- Prefeitura de Conceição do Pará (vínculo efetivo), ingresso no cargo de médico: 1º/3/1988;
- Prefeitura de Leandro Ferreira (vínculo efetivo), ingresso no cargo de CPE 02, Médico I: 1º/5/1992;
- Prefeitura de Pitangui (dois vínculos precários): as contratações para o exercício das funções inerentes ao cargo de médico ocorreram em 18/11/2007 e 19/11/2007, respectivamente.

Logo, restou claramente evidenciado que houve o acúmulo irregular de vínculos públicos.

Pontuo que, não obstante a ausência de comprovação de dano ao erário nos autos, a conduta ora analisada é inconstitucional e não deve ser admitida por este Tribunal, prosperando, pois, o apontamento de irregularidade.

Ademais, as alegações do servidor de desconhecimento acerca da irregularidade na acumulação cargos públicos além dos limites estabelecidos constitucionalmente, não o isentam das possíveis consequências decorrentes de seus atos, ao passo que *“ninguém se escusa de cumprir a Lei, alegando que não a conhece”*, nos termos disposto no art. 3º da LINDB.

Nesse mesmo sentido, as argumentações apresentadas pelo responsável de que atuava na Prefeitura de Pitangui apenas *“como prestador de serviços e na modalidade de recebimento por meio de consultas, não havendo necessidade de cumprimento de horário rígido”*, também não prosperam. A jornada total pactuada, 100 (cem) horas, além de improvável de ser cumprida, acarreta, sem dúvida, o comprometimento da eficiência na prestação do serviço, em área sensível a toda a sociedade e que deve contar com a maior proteção do estado, sem olvidar da saúde do próprio trabalhador.

Assim, considerando a alta reprovabilidade da conduta do médico representado que acumulou, além dos dois vínculos permitidos constitucionalmente, dois outros vínculos, em flagrante e, grife-se, grave infração ao artigo 37, XVI, alínea “c”, da Constituição da República de 1988, voto pela aplicação de multa ao servidor, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008.

Quanto à responsabilidade do ex-Prefeito de Pitangui, Sr. Marcílio Valadares, inobstante constatado que a acumulação ilícita de cargos se prolongou durante boa parte de sua gestão, demonstrando falha do município com o seu dever de verificar regularmente a situação funcional de seus servidores, mas, considerando que não há indícios de que caberia ao próprio Prefeito coletar as declarações de acumulação de cargos públicos e fiscalizar o excesso de vínculos funcionais dos funcionários municipais, inclusive daqueles admitidos antes de sua gestão, ademais, que não verifiquei dolo ou erro grosseiro em sua conduta, nos termos do art. 28 da Lindb, deixo de aplicar-lhe multa.

Por fim, há que se destacar a fragilidade identificada nos municípios representados, no que se refere ao controle da jornada de trabalho do ex-servidor, que não só contribuiu para a ocorrência da irregularidade atinente à acumulação ilícita de cargos públicos, mas também prejudicou a apuração de eventual dano ao erário. Logo, entendo que se faz necessária a expedição de recomendações aos gestores municipais visando o fortalecimento de ações de controle da jornada de seus servidores, nos termos propostos na conclusão.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, rejeito a ilegitimidade passiva aventada pelo Sr. Marcílio Valadares, nos termos da fundamentação deste voto.

Em prejudicial de mérito, afasto a prescrição quanto às pretensões punitiva e ressarcitória suscitadas em defesa, nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-C, V, e 110-F, I, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

No mérito, voto pela procedência da representação, diante do acúmulo irregular de cargos públicos pelo servidor representado, Sr. Iraci Lemos Pereira, em desacordo com o artigo 37, XVI, alínea “c”, da Constituição da República de 1988 e ao princípio da moralidade.

Por conseguinte, com arrimo no art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, voto pela aplicação de multa ao ex-servidor, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por ofensa ao disposto no art. 37, XVI, da CR/1988.

Por fim, voto pela expedição de recomendação aos atuais chefes do Executivo de Conceição do Pará, Leandro Ferreira e Pitangui, para que:

- a) em futuras admissões de pessoal, em especial, na área da saúde, adotem maior cautela na conferência e apuração dos vínculos públicos ativos dos servidores que ingressarão em seus respectivos quadros de pessoal, inclusive mediante consulta ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, com o objetivo de coibir o descumprimento do artigo 37, XVI, da Constituição da República de 1988;
- b) realizem o controle acerca da não acumulação irregular de cargos, empregos e funções, de forma periódica, e não somente quando da primeira contratação ou termo aditivo, procedendo à verificação constante da situação funcional de seus servidores públicos;
- c) adotem controle rigoroso da frequência e folha de ponto dos servidores municipais, especialmente na área da saúde, dando-se preferência ao ponto eletrônico, ou, demonstrada a sua impossibilidade, por meio de registro de ponto manual, e comuniquem o controle interno municipal acerca dos fatos narrados nesta representação para que, no âmbito de sua competência, aprimore, igualmente, o controle atinente ao cumprimento da jornada de trabalho dos servidores locais;

Intimem-se o servidor, Iraci Lemos Pereira, o ex-Prefeito de Pitangui, Sr. Marcílio Valadares, bem como os atuais gestores máximos das Prefeituras representadas nestes autos, pelo Diário Oficial de Contas e por via postal, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, IV, da Resolução n. 24/2023.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Acompanho Vossa Excelência.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Com Vossa Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

FICA, PORTANTO, APROVADO O VOTO DO RELATOR QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *

sb/bm/ms



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS