



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por meio de sua signatária, vem, respeitosamente, perante V. Exa., com fundamento nos artigos 32, I, e 70, §1º, II, da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais c/c o art. 310 da Resolução nº 12, de 2008 – Regimento Interno desse Tribunal de Contas, interpor a presente **REPRESENTAÇÃO** em face de **RAFAEL TADEU SIMÕES**, Prefeito Municipal de Pouso Alegre; **AUGUSTO HART FERREIRA**, Prefeito Municipal de São Sebastião da Bela Vista; **SÍLVIO ANTÔNIO FÉLIX**, Prefeito Municipal de Bueno Brandão; **ADALTO LUÍS LEAL**, Prefeito Municipal de Espírito Santo do Dourado; **HELVÉCIO MIRANDA MAGALHÃES JÚNIOR**, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão à época; **OTTO ALEXANDRE LEVY REIS**, atual Secretário de Estado de Planejamento e Gestão; **EMÍLIO CÉSAR MACHADO**, médico e agente público, pelas razões de fato e de direito que a seguir passa a expor.

I. DOS FATOS

1. Este *Parquet*, no exercício de suas atribuições legais, recebeu uma notícia de irregularidade encaminhada pelo Exmo. Sr. Mauri Torres, Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, relativa à acumulação ilícita de vínculos funcionais pelo Sr. Emílio César Machado (DOC.1).

2. A notícia de irregularidade fundamentou-se nos estudos técnicos da Superintendência de Controle Externo do TCEMG, bem como da Diretoria de Fiscalização de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Atos de Pessoal do TCEMG, os quais têm por objeto os resultados da Malha Eletrônica de Fiscalização nº 01/2017 (DOC.3).

3. A Malha Eletrônica de Fiscalização nº 01/2017 foi aprovada pela Portaria nº 86/PRES/17 e teve como objetivo identificar a acumulação de cargos e/ou proventos por agentes públicos fora das hipóteses permitidas pela Constituição da República, a partir de informações constantes da base de dados do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG.

4. A notícia de irregularidade, em apertada síntese, apontou que o Sr. Emílio César Machado, **médico**, acumulou **5 vínculos funcionais** (4 cargos efetivos e 1 cargo em comissão) nas Prefeituras Municipais de Pouso Alegre, São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão, Espírito Santo do Dourado e na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG), com total de **116 (cento e dezesseis) horas** de jornada semanal e remuneração mensal integral de R\$ 21.616,19.

5. As Prefeituras Municipais de Pouso Alegre, São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão, Espírito Santo do Dourado e a SEPLAG demonstraram que os vínculos funcionais relativos ao acúmulo ilícito do Sr. Emílio César Machado não mais subsistem, conforme resposta aos Ofícios nºs 7.352/2018, 12.881/18, 13.156/18, 13.347/2018, 13.464/18 e 13.536/2018 da Presidência do TCEMG (DOC. 2).

6. Em que pese o acúmulo ilícito não mais ocorrer, este *Parquet*, após analisar toda a documentação, constatou fatos que constituem graves irregularidades, os quais, inclusive, causaram danos ao erário.

7. Por essa razão, interpõe-se a presente Representação, cujas razões de fato e de direito serão expostas a seguir.

8. Com o objetivo de clarear as situações jurídicas, dividiremos a nossa análise em três itens: acumulação de vínculos públicos, dano ao erário e tomada de contas especial.

II. DO DIREITO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II. 1 – Acumulação de cargos públicos, empregos e funções públicas

9. O cerne da questão cinge-se em demonstrar que o Sr. Emílio César Machado Mata **não** observou os pressupostos constitucionais previstos no art. 37, XVI e XVII, ao acumular, de maneira remunerada, **quatro cargos efetivos de médico**, exercidos nas Prefeituras Municipais de São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão e Espírito Santo do Dourado (médico clínico geral) e na SEPLAG (médico perito), com **um cargo em comissão** (Diretor Técnico do Pronto Atendimento São João), exercido na Prefeitura Municipal de Pouso Alegre.

10. A Constituição da República consagrou a **regra da proibição de acúmulo remunerado** de cargos públicos, bem como estipulou exceções, em rol *numerus clausus*, desde que haja compatibilidade de horários entre as jornadas:

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; (Grifo nosso.)

11. E, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, **estendeu-se** a proibição de acúmulo remunerado de cargos públicos aos empregos e funções públicas:

Art. 37 [...]

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; (Grifo nosso.)

12. Em sintonia com a norma constitucional acerca da quantidade de vínculos funcionais possíveis de acumulação, o TCEMG tem entendimento no sentido de ser inadmissível o **acúmulo tríplice** de cargos, empregos ou funções públicas ainda que haja



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

compatibilidade de horários, nos termos da Consulta nº 796.542¹, a qual tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese²:

Em face de todo o exposto, respondo a consulta nos seguintes termos:

1) A regra é a proibição de acumular, salvo nas hipóteses expressamente elencadas pela Constituição, **que permitem, no máximo, o acúmulo de dois cargos, empregos ou funções**, na Administração Direta e Indireta, Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

2) **É impossível o acúmulo triplice, ainda que haja compatibilidade de horários** e mesmo que o servidor esteja afastado de um (ou dois) cargos para exercício de mandato sindical, vez que quando afastado para o cumprimento de tal mandato, o servidor não rompe seu vínculo com a Administração e, via de consequência, continua percebendo a sua remuneração, de modo a incidir na regra geral da proibição de acumular. (Grifo nosso.)

13. Superada a questão relativa à impossibilidade de percepção remuneratória cumulativa descolada das exceções constitucionais, fato que, por si só, implica a antijuridicidade do acúmulo de cargos públicos, analisaremos a matéria por outro viés, qual seja, a **indispensável compatibilidade de horários entre as jornadas de trabalho**.

14. A exigência constitucional de compatibilidade de horários visou garantir que a acumulação **não prejudique** o pleno exercício de ambas as atribuições permitidas e ocupadas pelo agente público.

15. Destarte, em que pese a acumulação, o serviço público há de ser efetivamente prestado em ambos os cargos, empregos ou funções permitidos pela Constituição.

16. Evidencia, ainda, óbice ao servidor público de se submeter à jornada exaustiva, fato que, inegavelmente, colide com os princípios da eficiência, da qualidade e da segurança.

17. Tais vetores hão de reger a prestação de qualquer serviço público, notoriamente, daqueles desempenhados pelos profissionais da área da saúde com profissões regulamentadas.

18. Assim, a compatibilidade de horários é requisito indispensável para o

¹ Consulta nº 796542. Tribunal Pleno. Sessão do dia 05/05/2009. Relator: Conselheiro em exercício Licurgo Mourão. Voto aprovado por unanimidade.

² Art. 3º, da Lei Estadual Complementar nº 102, de 2008:

Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

XI - emitir parecer em consulta sobre matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

[...]

§ 1º O parecer a que se refere o inciso XI do *caput* deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

reconhecimento da **licitude** da acumulação de cargos públicos.

19. No entanto, há pouco tempo, a **jurisprudência pátria** divergia quanto à definição de um critério quantitativo – em horas – capaz de delinear, de modo objetivo, a fronteira entre a acumulação lícita e ilícita.

20. Explico.

21. O **Supremo Tribunal Federal – STF³** – posicionava-se no sentido de que a acumulação lícita não se encontrava limitada ao patamar de 60 (sessenta) horas semanais. Ademais, eventual incompatibilidade de horário somente poderia ser apurada a partir do **reexame do conjunto fático-probatório**.

22. De acordo com a Suprema Corte, o critério limitativo de 60 (sessenta) horas semanais, ainda que contemplado em legislação infraconstitucional celetista, **por si só**, não seria suficiente para desautorizar o exercício cumulativo de cargos públicos, sobretudo porque a Constituição da República não previu, expressamente, esse quantitativo de horas. **Tal definição, portanto, demandaria análise das circunstâncias fáticas, caso a caso**.

23. Diferentemente, para o **Superior Tribunal de Justiça – STJ⁴** –, a compatibilidade de horários estaria prejudicada se o servidor, em acúmulo, estivesse submetido à jornada de trabalho superior ao limite de 60 (sessenta) horas semanais.

24. Em outros termos, a jornada de trabalho de um servidor que acumula cargos públicos não poderia **ultrapassar 60 (sessenta) horas semanais**, sob risco de descumprimento do intervalo mínimo diário de repouso - 11 horas - previsto na legislação celetista⁵, a qual se aplica aos servidores públicos por força do art. 39, § 3º, da Constituição da República.

³ **Supremo Tribunal Federal. RE1.023.290 AgR-segundo** (ministro Celso de Mello, 2ª Turma, julgado em 6/10/2017 – processo eletrônico DJe-251, divulgação em 31/10/2017, publicação em 6/11/2017), do **ARE859.484 AgR** (ministro Dias Toffoli, 2ª Turma, julgado em 12/5/2015 – processo eletrônico DJe-118, divulgação em 18/6/2015, publicação em 19/6/2015), no **MS 31.256** (ministro Marco Aurélio, 1ª Turma, julgado em 24/3/2015 – processo eletrônico DJe-073, divulgação em 17/4/2015, publicação em 20/4/2015), no **RE 679.027 AgR** (ministra Rosa Weber, 1ª Turma, julgado em 9/9/2014 – acórdão eletrônico DJe-185, divulgação em 23/9/2014, publicação em 24/9/2014) e no **MS 24.540** (ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 19/5/2004 — DJ 18/6/2004, PP-00045 ement. vol. 02156-01, PP-00175 RTJ vol 00191-02 PP-00540).

⁴ **Superior Tribunal de Justiça. MS 19.336/DF**, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 14/10/2014; e **AgInt no MS 22.862/DF**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/06/2017, DJe 21/06/2017.

⁵ **DECRETO-LEI Nº 5.452, DE 1º DE MAIO DE 1943**. Consolidação das Leis do Trabalho. Art. 66 - Entre 2 (duas) jornadas de trabalho haverá um período mínimo de 11 (onze) horas consecutivas para descanso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

25. Contudo, recentemente, os Tribunais Superiores brasileiros uniformizaram suas jurisprudências sobre a matéria.

26. Isso porque a **1ª Seção do STJ**⁶ alterou entendimento anterior para adequá-lo ao posicionamento consolidado do STF. O acórdão apresenta a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS. ÁREA DA SAÚDE. LIMITAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. REQUISITO ÚNICO. AFERIÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO STF. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. 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 (sessenta) horas semanais.

2. Contudo, ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, posicionam-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).

3. Segundo a orientação da Corte Maior, o único requisito estabelecido para a acumulação é a **compatibilidade de horários no exercício das funções**, cujo cumprimento deverá ser aferido pela administração pública. Precedentes do STF.

4. Adequação do entendimento da Primeira Seção desta Corte ao posicionamento consolidado no Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

5. Recurso especial a que se nega provimento. (Grifo nosso.)

27. Importa frisar que a jurisprudência sobre a matéria ganhou em **20 de março de 2020**, novos contornos.

28. O STF, ao reafirmar entendimento jurisprudencial já mencionado nesta Representação, reconheceu **Tese de Repercussão Geral**⁷, no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1246685, julgamento em Plenário Virtual :

Tema 1081. Tese de Repercussão Geral:

As hipóteses excepcionais autorizadoras de acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, a existência de compatibilidade de horários, verificada no caso concreto, ainda que haja norma infraconstitucional que limite a jornada semanal. (Grifo nosso.)

⁶ Superior Tribunal de Justiça. REsp 1767955/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/03/2019, DJe 03/04/2019.

⁷ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5819218>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

29. Nessa esteira, registre-se, ainda, a Nota Técnica da **Advocacia Geral da União**⁸:

Nota: A compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 deve ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo admissível, em caráter excepcional, a acumulação de cargos ou empregos públicos que resulte em carga horária superior a 60 horas semanais quando devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades públicos envolvidos, através de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários, a ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

30. Portanto, a **licitude** da acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicos privativos de profissionais da área de saúde, cuja jornada de trabalho extrapole o marco de 60 (sessenta) horas semanais, há de ser **aferida, casuisticamente, pelos entes públicos envolvidos**.

31. Assim, cabe às autoridades competentes, de maneira fundamentada, comprovar a **inexistência de sobreposição de horários**, pois, ao revés, restará demonstrada que a efetiva prestação do serviço público inexistiu.

32. Isso posto, examinaremos, a seguir, o **caso concreto**.

33. A Malha Eletrônica de Fiscalização nº 01/2017 identificou, a partir de informações constantes da base de dados do CAPMG, repita-se, que o **Sr. Emílio César Machado**, acumulou, simultaneamente, de maneira remunerada, **quatro cargos efetivos de médico**, exercidos nas Prefeituras Municipais de São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão e Espírito Santo do Dourado (médico clínico geral) e na SEPLAG (médico perito), com **um cargo em comissão** (Diretor Técnico do Pronto Atendimento São João), exercido na Prefeitura Municipal de Pouso Alegre.

34. O acúmulo desses **vínculos funcionais** ocorreu no **período de 02/05/2008 a 31/05/2018**.

35. Segundo dados do CAPMG, somente a partir do mês de junho de 2018, o mencionado agente público não foi mais remunerado pela Prefeitura Municipal de Pouso Alegre.

⁸ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Despacho nº 319, de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, nº 71, p. 18-25, 12 abr. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

36. Nesse ínterim, ele laborou jornada semanal de **116 (cento e dezesseis) horas** e logrou a remuneração mensal de R\$ 21.613,19.

37. A tabela, a seguir, demonstra a situação funcional:

Emílio César Machado						
Cargo / Função Pública	Vínculo do servidor	Órgão Público	Data de ingresso	Data de rescisão informada pela Prefeitura	Jornada de trabalho semanal	Remuneração mensal
Diretor Técnico do Pronto Atendimento São João	Recrutamento amplo (cargo em comissão)	Prefeitura Municipal de Pouso Alegre	01/02/2017	26/04/2018	50 horas	R\$ 4.424,30
Médico Clínico Geral	Efetivo (cargo público)	Prefeitura Municipal de São Sebastião da Bela Vista	02/05/2006	15/02/2018	14 horas	R\$ 3.193,38
Médico Clínico Geral	Efetivo (cargo público)	Prefeitura Municipal de Bueno Brandão	02/05/2008	-	12 horas	R\$ 7.034,76
Médico Clínico Geral	Efetivo (cargo público)	Prefeitura Municipal de Espírito Santo do Dourado	02/01/2007	26/04/2018	20 horas	R\$ 1.836,03
Médico Perito	Efetivo (cargo público)	SEPLAG	03/02/2014	-	20 horas	R\$ 5.124,72
TOTAL DA JORNADA DE TRABALHO SEMANAL E DA REMUNERAÇÃO MENSAL					116 horas semanais	R\$ 21.613,19

38. O acúmulo quádruplo de vínculos funcionais remunerados pelos cofres públicos é realidade absolutamente proibida pela Constituição da República.

39. É flagrantemente inconstitucional a percepção remuneratória cumulativa afastada das exceções constitucionais, diante das quais, frise-se, não cabe qualquer interpretação ampliada.

40. Portanto, a situação funcional do Sr. Emílio César Machado extrapolou a matriz constitucional, vez que o acúmulo autorizado, insista-se, pressupõe tão somente dois cargos (empregos ou funções) privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

41. Não bastasse, conforme já dito, a acumulação remunerada de **dois** cargos públicos privativos de profissionais da saúde somente será lícita diante dos seguintes pressupostos fáticos inarredáveis: a **compatibilidade de horários** e o **efetivo exercício das atribuições**.

42. Diante de uma jornada semanal de **116 (cento e dezesseis) horas** relativa ao **acúmulo quántuplo** de vínculos funcionais, é **manifesta a impossibilidade fática** de serem cumpridos tais pressupostos. Contudo, tal fato será demonstrado adiante no item II desta Representação.

43. Concluímos que o Sr. Emílio César Machado acumulou, de maneira inconstitucional, **vínculos funcionais públicos**, simultaneamente remunerados, sem compatibilidade de horários, no **período de 02/05/2008 a 31/05/2018**, situação que descumpriu os pressupostos previstos no art. 37, XVI e XVII, da Constituição da República.

44. Dessa forma, os Srs. **RAFAEL TADEU SIMÕES**, Prefeito Municipal de Pouso Alegre; **AUGUSTO HART FERREIRA**, Prefeito Municipal de São Sebastião da Bela Vista; **SÍLVIO ANTÔNIO FÉLIX**, Prefeito Municipal de Bueno Brandão; **ADALTO LUÍS LEAL**, Prefeito Municipal de Espírito Santo do Dourado; **HELVÉCIO MIRANDA MAGALHÃES JÚNIOR**, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão à época e **EMÍLIO CÉSAR MACHADO**, médico e agente público, são também responsáveis pelas irregularidades descritas **no item I** desta Representação e, por isso, devem ser citados para se defenderem.

II.2 – Dano ao Erário

45. Cumpre demonstrar que o **dano ao erário ocorreu**, em razão de o Sr. Emílio César Machado ter acumulado vínculos funcionais remunerados pelos cofres públicos **sem a efetiva prestação do serviço**, o que descaracteriza a **condição de regularidade do pagamento** e a de **boa-fé** do agente público.

46. Inicialmente, ressalte-se que não remanesce dúvida quanto à competência dessa Corte para **apuração do dano ao erário e correlata identificação dos responsáveis**, nos termos da Constituição Estadual, da Lei Complementar estadual nº 102, de 2008 (Lei Orgânica do TCEMG) e da Resolução nº 12, de 2008 (Regimento Interno do TCEMG):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 76. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

III. fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta;

[...]

XIII. aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008:

Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

IV - fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

V - fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município;

[...]

XV - aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em Lei;

Resolução nº 12, de 2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas):

Art. 3º. Compete ao Tribunal:

[...]

IV. fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resultem criação ou extinção de direitos ou obrigações, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

V. fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa à perda, extravio ou a outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou ao Município;

[...]

XV. aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;

47. Registre-se, ainda, que a prática de atos irregulares no manejo de recursos públicos sujeita os responsáveis às sanções, isoladas ou cumulativas, de multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público, consoante art. 83 e seguintes da Lei Orgânica do TCEMG, **sem prejuízo do ressarcimento dos danos causados aos cofres públicos, nos termos do art. 94 da mesma lei.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Lei Complementar estadual nº 102, de 2008:

Art. 94. Além das sanções previstas nesta Lei Complementar, **verificada a existência de dano ao erário, o Tribunal determinará o ressarcimento do valor do dano aos cofres públicos pelo responsável.** (Grifo nosso.)

48. No intuito de evitar a ocorrência de prejuízo ao erário, o ordenamento jurídico brasileiro exige que o gestor observe as **normas relativas ao regular processamento das despesas públicas** definidas na **Lei nº 4.320, de 1964**, a qual estatui normas gerais de Direito Financeiro para todos os entes federados.

49. Dentre elas, merece destaque a imposição de que o pagamento das despesas públicas seja **sempre precedido de liquidação**, ato que, com base em documentos comprobatórios, certifica, a depender do caso, a entrega do material ou a prestação do serviço:

Lei federal nº 4.320, de 1964:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.
(Grifo nosso.)

50. Então, na esfera pública, **a efetiva prestação do serviço é condição de regularidade do pagamento**, pois nenhuma despesa pública pode ser paga pelo gestor sem a sua regular e prévia liquidação, sob risco de se caracterizar o dano ao erário.

51. Tanto o particular quanto o agente público que tenham obtido vantagem indevida em prejuízo da Administração Pública – **ante o recebimento de receita pública sem a efetiva prestação de serviços** – devem restituir ao erário o valor auferido indevidamente, a fim de recompor o *status quo*, pois o **ressarcimento ao erário** constitui o mais elementar consectário jurídico diante do proveito patrimonial ilícito do agente público.

52. Logo, se, em razão do **acúmulo ilegal**, inexistir a prestação de serviços, o **ressarcimento** aos cofres públicos é **medida que se impõe**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

53. Nesse diapasão, confira-se os seguintes precedentes:

STJ

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CUMULAÇÃO ILÍCITA DE FUNÇÕES PÚBLICAS. ASSESSOR JURÍDICO EM DOIS MUNICÍPIOS. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE. PEDIDO INICIAL. RESSARCIMENTO. DESCABIMENTO. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CONDENAÇÃO 55 EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MÁ-FÉ NÃO DEMONSTRADA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Inviável o acolhimento de pedido formulado pelo Ministério Público em recurso especial, pela condenação por ato de improbidade tipificado no art. 11 da LIA, não constante da exordial, sob pena de ofensa ao art. 460 do CPC (decisão extra petita).
2. É descabida a devolução dos valores percebidos pelo agente, mesmo nos casos de cumulação ilícita de funções ou cargos, **quando efetivamente houve contraprestação dos serviços**, em compatibilidade de horários, para não se configurar enriquecimento ilícito da Administração. Precedente da Corte Especial.
3. É pacífica a jurisprudência de que, nas ações civis públicas, não se impõe ao Ministério Público a condenação em honorários advocatícios ou custas, ressalvados os casos em que o autor for considerado litigante de má-fé. Precedentes. 5. Recurso especial parcialmente provido.

(STJ - REsp: 565548 SP 2003/0071635-6, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 13/08/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/08/2013) (Grifo nosso.)

TCU

EMENTA. Pessoal. Acumulação de cargo público. Irregularidade. Ressarcimento administrativo. Cabimento.

No caso de acumulação ilegal de cargos públicos, a restituição de valores recebidos pelo servidor somente é devida caso seja constatada a não contraprestação de serviços, sob pena de se configurar enriquecimento sem causa da Administração.

(Acórdão 6309/2016. Primeira Câmara. Admissão, Relator Ministro José Múcio Monteiro. Boletim de jurisprudência nº 147) (Grifo nosso.)

TCU

SUMÁRIO: PESSOAL. ADMISSÃO. ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS. ILEGALIDADE E NEGATIVA DE REGISTRO.

A ilegalidade da admissão não é afastada em razão do desligamento do cargo, ainda que não haja necessidade de adoção de medidas corretivas.

Entendo que a acumulação irregular de cargos não dá ensejo à devolução dos salários recebidos, **salvo se restar caracterizado que o empregado não desempenhou suas atribuições**, o que não é o caso.

Do contrário, haveria enriquecimento sem causa da Administração, que foi diretamente beneficiada pelo trabalho do interessado.

(ACÓRDÃO Nº 1730/2010 – TCU – 2ª Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data da Sessão: 20/4/2010 – Extraordinária. 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1730-12/10-2). (Grifo nosso.)

TRF 1



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MÉDICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS.

I - A acumulação lícita de cargos exige que se atenda ao requisito da compatibilidade de horários, a teor do art. 119 da Lei 8.112/90.

II - As sanções do art. 12, da Lei 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria.

III - Não é devida a devolução dos valores percebidos a título de salários **quando verificado que o trabalho foi efetivamente prestado**, ainda que as nomeações tenham sido irregulares, visto que seria o mesmo que admitir enriquecimento sem causa da União.

IV - Apelação provida em parte. Sentença reformada.

(AC 2003.41.00.005421-8/RO, Rel. Desembargador Federal Cândido Ribeiro. Terceira Turma. TRF1.Publicado em 21 de setembro de 2007). (Grifo nosso.)

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Seria considerada a devolução de valores recebidos, mesmo que de forma irregular pelo servidor público, como uma verdadeira ilegalidade e arbitrariedade, por ter sido recebida como uma contraprestação pecuniária pelo trabalho/função exercida em prol do serviço público. Ou seja, o recebimento de remuneração como uma contraprestação pecuniária é inalienável e pertence ao patrimônio jurídico de quem foi destinatário do mesmo.

Somente haveria a **possibilidade jurídica de dano ao erário**, e conseqüentemente a devolução do que efetivamente foi recebido, quando fosse constatado que o servidor que acumulava irregularmente dois vínculos públicos não trabalhou em um deles, **apesar de ter recebido habitualmente seus vencimentos**.

Nesta hipótese, onde o servidor público era fantasma, recebendo seus estípedios sem o devido trabalho (contraprestação pecuniária), **deveria haver a devolução das parcelas recebidas e não trabalhadas**. Apenas nesta situação jurídica é que se admite este tipo de devolução. (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. TCE 08/00453913. Diretoria de Controle dos Municípios. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/RelatorioTecnico3524194PDF>) (Grifo nosso.)

54. Por último, cabe enfatizar que a efetiva prestação de serviços representa elemento divisor entre **a boa-fé e a má-fé** do agente público.

55. É indubitável que o ponto de partida há de ser sempre a presunção de boa-fé do agente público.

56. Contudo, a boa-fé **não** gera presunção absoluta, mas tão somente **relativa**.

57. Isso significa que a presunção de boa-fé do agente público pode ser **afastada** diante de circunstâncias objetivas, tal como o recebimento integral de remuneração dos cofres públicos **sem** a devida contraprestação nas situações de acúmulo ilegal de vínculos públicos.

58. Nessa hipótese, em razão de o **enriquecimento ilícito** não encontrar guarida no ordenamento jurídico brasileiro, **afasta-se a boa-fé do servidor** e imputa-se o ressarcimento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

aos cofres públicos na medida do dano causado à Administração Pública.

59. Sobre o tema, cite-se a elucidativa doutrina de Valério Mazzuoli e Waldir Alves⁹ presente na obra *Acumulação de Cargos Públicos - Uma questão de aplicação da Constituição*:

Tendo o servidor **efetivamente trabalhado** para o serviço público, mesmo que na situação de acumulação ilegal, não será lícito à Administração pretender reaver os montantes gastos com a sua remuneração, eis que não pode o Estado locupletar-se indevidamente. [...]

Entende-se que apenas haveria a obrigação de devolver ao Erário as quantias indevidamente percebidas na hipótese de o servidor não ter laborado efetivamente em um dos cargos, tal como ensina Mauro Roberto Gomes de Mattos:

“Somente haveria a possibilidade jurídica de dano ao erário público, e consequentemente a pseudo devolução do que foi efetivamente recebido, quando fosse constatado que o servidor que acumulava irregularmente dois vínculos públicos não exerceu efetivamente sua função em um deles, apesar de ter recebido habitualmente seus vencimentos.

Nessa hipótese, onde o servidor público era “ausente”, recebendo seus estípedios sem exercer o devido trabalho (contraprestação pecuniária) deverá haver a devolução das parcelas recebidas e que não foram trabalhadas”. [...]

Assim sendo, salvo na hipótese dos chamados servidores “fantasmas”, verifica-se ser indevida a devolução, pelo servidor em regime de acumulação ilegal de cargos, das quantias recebidas pelo Estado a título de contraprestação, **caso o serviço tenha sido efetivamente prestado em ambos os cargos**, sem prejuízo à Administração. (Grifo nosso.)

60. Em matéria de acumulação irregular, uma vez comprovada a efetiva prestação dos serviços, presume-se a boa-fé do servidor e afasta-se a restituição ao erário.

61. Lado outro, **constata-se objetivamente a má-fé** ante o enriquecimento ilícito do agente público **decorrente da falta da contraprestação laboral**, a qual, não raras vezes, advém da **impossibilidade fática** de se cumprir as jornadas de trabalho assumidas.

62. Os julgados, a seguir, apontam nessa direção:

STJ

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS DE PROFESSOR. **RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. MÁ-FÉ CONFIGURADA** COM BASE NO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ.

1. A Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.244.182/PB, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, na sistemática do art. 543-C do CPC, firmou a orientação de que não é lícito efetuar desconto de diferenças pagas indevidamente a

⁹ MAZZUOLI, Valério; ALVES, Waldir. *Acumulação de Cargos Públicos: Uma questão de aplicação da Constituição*. Prefácio Ministro Gilmar Mendes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.87-88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

servidor ou pensionista em decorrência de interpretação errônea, equivocada ou deficiente da lei pela própria Administração Pública, ante a boa-fé do servidor público.

2. O Supremo Tribunal Federal, por seu turno, entende que a cumulação de vantagens recebidas pela cumulação indevida de cargos públicos não importa, automaticamente, **na necessidade de restituição ao Erário dos valores recebidos, pelo que se mostra imperativa a apuração da má-fé do servidor.**

3. In casu, o Tribunal de origem, soberano nas circunstâncias fático-probatórias dos autos, conclui que "**na hora em que os impetrantes optaram por trabalhar sob o regime de dedicação exclusiva, estavam perfeitamente cientes de que não poderiam exercer outra atividade, de forma que, quanto ao ponto, não se há falar em recebimento da vantagem de boa-fé**" (fl. 430, e-STJ).

4. Assim, aferir se houve boa-fé por parte dos servidores, tendo a Corte local afirmado o contrário, implica reexame do contexto fático-probatório dos autos, o que é vedado em Recurso Especial, ante o entendimento da Súmula 7/STJ.

5. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no REsp 1320709/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2012, DJe 19/12/2012). (Grifo nosso.)

STJ

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. **ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS**. EX-PREFEITO. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992. COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF.

1. Hipótese em que o Tribunal de origem manteve a sentença que julgou procedentes os pedidos deduzidos na Ação Civil Pública, por entender configurada improbidade administrativa pela acumulação ilegal de três cargos municipais.

2. Sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei 201/1967, os prefeitos e vereadores também se submetem aos ditames da Lei 8.429/1992, que censura a prática de improbidade administrativa e comina sanções civis. Precedentes do STJ.

3. Os recorrentes sustentam que a ausência de dolo e de dano afastam a configuração de improbidade, acenando de forma genérica com a Lei 8.429/1992, sem precisar os dispositivos supostamente violados. Deficiência na fundamentação que atrai a aplicação da Súmula 284/STF.

4. Apenas em *obiter dictum*, consigno que a tese recursal contraria a premissa fática do acórdão recorrido, **cuja leitura evidencia a conduta dolosa, bem como a ocorrência de prejuízo ao Erário, máxime pela constatada incompatibilidade de horários dos cargos ilegalmente acumulados.** Incidência da Súmula 7/STJ.

5. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. REsp 1129423/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/04/2010, DJe 01/07/2010). (Grifo nosso.)

63. Portanto, a **prestação efetiva do serviço** afasta o ressarcimento ao erário, é **condição de regularidade do pagamento** e sinaliza a **boa-fé** do agente público.

64. No **caso concreto**, o dano ao erário ocorreu no **período de 02/05/2008 a 31/05/2018.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

65. É **patente a impossibilidade fática** de o Sr. Emílio César Machado exercer, **em compatibilidade de horários**, as atribuições de **quatro cargos efetivos** (médico) e de **um cargo em comissão** (Diretor Técnico do Pronto Atendimento São João).

66. O quadro abaixo ilustra a real circunstância:

Jornada semanal de 116 horas			
Se o Sr. Emílio César Machado trabalhar...	7 dias na semana	6 dias na semana	5 dias na semana
A jornada diária será de...	16,5 horas	19,3 horas	23,2 horas

67. Atente-se ainda para o fato de que **não** foi levado em consideração o **tempo de deslocamento** despendido pelo Sr. Emílio César Machado até os Municípios envolvidos.

68. Consta como **domicílio** do Sr. **Emílio César Machado** a cidade de **Pouso Alegre/MG**, nos termos do “Pedido de Exoneração junto à Prefeitura Municipal de Espírito Santo do Dourado”.

69. Nesse contexto, elaboramos, à luz de informações constantes no **Google Maps¹⁰**, tabela ilustrativa da **distância** e do **tempo mínimo de deslocamento** entre Pouso Alegre/MG e os demais Municípios do presente caso:

Pouso Alegre / MG		
Município	Distância (Trajeto mais rápido)	Tempo de deslocamento
São Sebastião da Bela Vista	37.2 km	43 minutos
Bueno Brandão	70.2 km	1 hora e 13 minutos

¹⁰ <https://www.google.com.br/maps>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Espírito Santo do Dourado	26.3 km	31 minutos
---------------------------	---------	------------

70. Restou evidente que **houve sobreposição de horários** no exercício das atribuições dos 5 (cinco) vínculos funcionais assumidos pelo Sr. Emílio César Machado.

71. **Não é factível que ele tenha exercido suas atribuições, diariamente, durante mais de um ano, em jornada de trabalho superior a, no mínimo, 16,5 horas, sem contar o tempo indispensável de deslocamento entre os Municípios.**

72. Frise-se que a jornada semanal de **116 (cento e dezesseis) horas** extrapola **em 93,33%** o critério quantitativo de 60 horas semanais, o qual, embora demande aferição caso a caso, é inegavelmente uma baliza adotada tanto pela legislação infraconstitucional quanto pelos Tribunais Superiores, como já explicado no item I desta Representação.

73. **Ante a impossibilidade de cumprimento simultâneo dessas jornadas**, inarredável é a conclusão de que **inexistiu** a prestação do serviço público na integralidade das jornadas remuneradas.

74. Logo, **ocorreu o dano ao erário**.

75. Tal situação é **lesiva** aos cofres públicos e permite o **enriquecimento ilícito** do agente público.

76. Esse fato é repudiado pelo ordenamento jurídico brasileiro, o qual, repita-se, exige a **efetiva prestação** dos serviços para fins de **juridicidade da liquidação da despesa pública pelo Gestor**.

77. Concluímos que, no caso, **o dano ao erário está inteiramente comprovado**, apesar de ainda não estar quantificado (matéria que será analisada no item III desta Representação).

78. Pelo exposto, haja vista que **não** houve a efetiva prestação de serviços públicos devido à incompatibilidade de horário entre as jornadas de trabalho, a remuneração acumulada pelo Sr. Emílio César Machado afronta todos os parâmetros constitucionais e jurisprudenciais destacados nesta Representação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

79. Essa acumulação é **lesiva aos cofres públicos**, permite o **enriquecimento ilícito** do agente público e demonstra que os Gestores **descumpriram** as exigências inerentes à fase da liquidação da despesa pública.

80. Portanto, os Srs. **RAFAEL TADEU SIMÕES**, Prefeito Municipal de Pouso Alegre; **AUGUSTO HART FERREIRA**, Prefeito Municipal de São Sebastião da Bela Vista; **SÍLVIO ANTÔNIO FÉLIX**, Prefeito Municipal de Bueno Brandão; **ADALTO LUÍS LEAL**, Prefeito Municipal de Espírito Santo do Dourado; **HELVÉCIO MIRANDA MAGALHÃES JÚNIOR**, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão à época e **EMÍLIO CÉSAR MACHADO**, médico e agente público, são responsáveis pelas irregularidades descritas **no item II** desta Representação e, por isso, devem ser citados para se defenderem.

II.3 – Tomada de Contas Especial

81. Insta revelar ser indispensável a instauração da **Tomada de Contas Especial** pelas Prefeituras Municipais de Pouso Alegre, São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão, Espírito Santo do Dourado e também pela SEPLAG **para quantificar, no caso concreto, o dano ao erário.**

82. O prejuízo aos cofres públicos deve estar **devidamente** quantificado, não sendo possível aferi-lo com base em meras conjecturas, sob de pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública.

83. Em outros termos, a extensão do ressarcimento ao erário deve ocorrer na **exata** dimensão do prejuízo ao patrimônio público.

84. Destaquemos a jurisprudência do **STJ** nesse sentido:

STJ

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AO ERÁRIO. NATUREZA JURÍDICA DO RESSARCIMENTO E DA MULTA ENQUANTO SANÇÕES POR ATO ÍMPROBO. CONDENAÇÃO MISTA. NECESSIDADE DE ESTABELEÇER CORRETAMENTE OS INSTITUTOS JURÍDICOS PARA FINS DE INCIDÊNCIA DAS PREVISÕES DO ART. 12 DA LEI N. 8.249/92.

[...]

9. As Turmas que compõem a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça já se posicionaram no sentido de que, caracterizado o prejuízo ao erário, **o ressarcimento não pode ser considerado propriamente uma sanção, senão uma consequência imediata e necessária do ato combatido**, razão pela qual não se pode excluí-lo, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

pretexto de cumprimento do paradigma da proporcionalidade das penas estampado no art. 12 da Lei n. 8.429/92. A este respeito, v., p. ex., REsp 664.440/MG, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJU 8.5.2006.

10. Mas a dogmática do ressarcimento não se esgota aí. Em termos de improbidade administrativa, onde se lê "ressarcimento integral do dano" **deve compreender-se unicamente os prejuízos efetivamente causados ao Poder Público, sem outras considerações ou parâmetros.**

11. Ora, a Lei n. 8.429/92 - LIA, em seu art. 12, arrola diversas sanções concomitantemente aplicáveis ao ressarcimento (não sendo este, frise-se, verdadeiramente uma sanção) e são elas que têm o objetivo de verdadeiramente reprimir a conduta ímproba e evitar o cometimento de novas infrações. Somente elas estão sujeitas a considerações outras que não a própria extensão do dano.

12. **O ressarcimento é apenas uma medida ética e economicamente defluente do ato que macula a saúde do erário;** as outras demais sanções é que podem levar em conta, e.g., a gravidade da conduta ou a forma como o ato ímprobo foi cometido, além da própria extensão do dano. **Vale dizer: o ressarcimento é providência de caráter rígido, i.e., sempre se impõe e sua extensão é exatamente a mesma do prejuízo ao patrimônio público.**

13. A perda da função pública, a sanção política, a multa civil e a proibição de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios do Poder Público, **ao contrário, têm caráter elástico**, ou seja, são providências que podem ou não ser aplicadas e, caso o sejam, são dadas à mensuração - conforme, exemplificativamente, à magnitude do dano, à gravidade da conduta e/ou a forma de cometimento do ato - nestes casos, tudo por conta do p. ún. do art. 12 da Lei n. 8.429/92. A bem da verdade, existe uma única exceção a essa elasticidade das sanções da LIA: é que pelo menos uma delas deve vir ao lado do dever de ressarcimento. Retornar-se-á mais adiante ao ponto. [...] (REsp 622.234/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2009, DJe 15/10/2009). (Grifo nosso.)

85. Nesse contexto, a Lei Complementar estadual nº 102, de 2008 – Lei Orgânica do TCEMG – instituiu a **Tomada de Contas Especial** como o processo destinado à apuração dos fatos, à identificação dos responsáveis e à quantificação do dano:

Art. 47. A autoridade administrativa competente, **sob pena de responsabilidade solidária**, adotará providências com vistas à **instauração** de tomada de contas especial para **apuração dos fatos e quantificação do dano**, quando caracterizadas:

I - omissão do dever de prestar contas;

II - falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município;

III - **ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;**

IV - **prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário.**

§ 1º No caso de não cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º Não atendida a determinação prevista no § 1º, o Tribunal, de ofício, instaurará a tomada de contas especial, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta Lei Complementar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

§ 3º Os elementos que integram a tomada de contas especial serão estabelecidos em ato normativo do Tribunal. (Grifo nosso.)

86. Em cumprimento à mencionada Lei Complementar, o TCEMG editou a **Instrução Normativa nº 03, de 2013**, que disciplinou os procedimentos relativos à Tomada de Contas Especial no âmbito das Administrações Diretas e Indiretas, estaduais e municipais.

87. Além disso, fixou, na **Decisão Normativa nº 01, de 2016**¹¹, o valor de alçada a partir do qual o Gestor deve encaminhar a Tomada de Contas Especial devidamente instruída para fins de julgamento por esse Tribunal.

88. No **caso**, o valor monetário do dano erário **não** está apurado, pois há fatos relevantes que ainda demandam elucidação.

89. Para a exata quantificação do dano, é indispensável que as autoridades administrativas das Prefeituras Municipais de Pouso Alegre, São Sebastião da Bela Vista, Bueno Brandão, Espírito Santo do Dourado, bem como da SEPLAG, **averiguem qual foi, de fato, a jornada de trabalho cumprida** pelo Sr. Emílio César Machado, o qual, repita-se, exerceu 5 vínculos funcionais públicos de maneira simultânea.

90. Em face da **sobreposição de horários decorrente dessa acumulação ilegal**, impõe-se aos entes federativos envolvidos, cada qual em seu âmbito de competência, o dever de analisar os **registros diários de controle da frequência** (ou documento similar), a fim de apurar, no período de 02/05/2008 a 31/05/2018, a jornada de trabalho efetivamente cumprida pelo Sr. Emílio César Machado.

91. Somente no âmbito do procedimento da **Tomada de Contas Especial**, será possível **apurar os fatos e quantificar o dano**, pois, insista-se, será indispensável que cada ente federado **colete** documentos, **promova** a oitiva dos servidores envolvidos, **identifique** responsáveis e **delimite** as fronteiras entre a prestação de serviço efetivamente realizada da prestação preterida, embora remunerada.

92. Frise-se que esse procedimento alinha-se ao entendimento consolidado da

¹¹ Decisão Normativa nº 01, de 2016: Art. 1º Fixar em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) o valor a partir do qual a tomada de contas especial, instaurada com base no art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008, e nos arts. 245 e 246 da Resolução nº 12, de 17/12/2008, deverá ser encaminhada, devidamente instruída, nos termos da Instrução Normativa nº 03/2013, ao Tribunal de Contas para fins de julgamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

jurisprudência pátria dos Tribunais Superiores no sentido de que a incompatibilidade de horário deve ser apurada a partir do **reexame do conjunto fático-probatório**, como já explicado no item I desta Representação.

93. Concluimos, pois, que a Tomada de Contas Especial é instrumento de busca da **verdade material**, haja vista que possibilitará, ante a **manifesta impossibilidade fática de se cumprir 116 (cento e dezesseis) horas semanais de trabalho**, o cálculo do exato valor do dano ao erário ocorrido.

94. Pelo exposto, pugnamos que esse Tribunal **determine** aos Srs. **RAFAEL TADEU SIMÕES**, Prefeito Municipal de Pouso Alegre; **AUGUSTO HART FERREIRA**, Prefeito Municipal de São Sebastião da Bela Vista; **SÍLVIO ANTÔNIO FÉLIX**, Prefeito Municipal de Bueno Brandão; **ADALTO LUÍS LEAL**, Prefeito Municipal de Espírito Santo do Dourado e **OTTO ALEXANDRE LEVY REIS**, atual Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, **a instauração da Tomada de Contas Especial**, nos termos da **Instrução Normativa nº 03, de 2013**, com a finalidade de se apurar o valor do dano ao erário, no período de 02/05/2008 a 31/05/2018, em razão de o Sr. Emílio César Machado ter sido remunerado pelos cofres públicos por período de trabalho não efetivamente realizado.

III. DO PEDIDO

95. Ante o exposto, este Ministério Público de Contas pleiteia o recebimento desta **REPRESENTAÇÃO** e seu regular processamento, nos termos regimentais, e requer:

a) seja julgada procedente a presente Representação;

b) haja aplicação de **multa** aos Srs. **RAFAEL TADEU SIMÕES**, Prefeito Municipal de Pouso Alegre; **AUGUSTO HART FERREIRA**, Prefeito Municipal de São Sebastião da Bela Vista; **SÍLVIO ANTÔNIO FÉLIX**, Prefeito Municipal de Bueno Brandão; **ADALTO LUÍS LEAL**, Prefeito Municipal de Espírito Santo do Dourado; **HELVÉCIO MIRANDA MAGALHÃES JÚNIOR**, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão à época e **EMÍLIO CÉSAR MACHADO**, médico e agente público, pela prática das irregularidades



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

descritas nos **itens I e II** desta Representação, com fundamento no art. 83, da Lei Complementar estadual nº 102, de 2008;

c) a determinação aos Srs. **RAFAEL TADEU SIMÕES**, Prefeito Municipal de Pouso Alegre; **AUGUSTO HART FERREIRA**, Prefeito Municipal de São Sebastião da Bela Vista; **SÍLVIO ANTÔNIO FÉLIX**, Prefeito Municipal de Bueno Brandão; **ADALTO LUÍS LEAL**, Prefeito Municipal de Espírito Santo do Dourado e **OTTO ALEXANDRE LEVY REIS**, atual Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, para que:

- comprovem, **no prazo de 30 (trinta) dias**, junto a esse Tribunal, a adoção de ações e medidas administrativas internas que precederem à instauração da Tomada de Contas Especial, com a finalidade de se apurar o valor do dano ao erário, no período de 02/05/2008 a 31/05/2018, em razão de o Sr. Emílio César Machado ter sido remunerado pelos cofres públicos por período de trabalho não efetivamente realizado;
- comprovem, **no prazo máximo de 180 (cento e oitenta dias)**, junto a esse Tribunal, a instauração da Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária, caso não seja apurada a ocorrência de quaisquer das hipóteses descritas no art. 3º, § 2º, da Instrução Normativa nº 03, de 2013.

d) sejam advertidos os Srs. **RAFAEL TADEU SIMÕES**, Prefeito Municipal de Pouso Alegre; **AUGUSTO HART FERREIRA**, Prefeito Municipal de São Sebastião da Bela Vista; **SÍLVIO ANTÔNIO FÉLIX**, Prefeito Municipal de Bueno Brandão; **ADALTO LUÍS LEAL**, Prefeito Municipal de Espírito Santo do Dourado e **OTTO ALEXANDRE LEVY REIS**, atual Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, no sentido de que o descumprimento das determinações desse Tribunal relativas à instauração da Tomada de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Contas Especial poderá ensejar a **aplicação de multa**, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar nº 102, de 2008.

96. Para isso, o Ministério Público de Contas pleiteia a **citação** dos Srs. **RAFAEL TADEU SIMÕES**, Prefeito Municipal de Pouso Alegre; **AUGUSTO HART FERREIRA**, Prefeito Municipal de São Sebastião da Bela Vista; **SÍLVIO ANTÔNIO FÉLIX**, Prefeito Municipal de Bueno Brandão; **ADALTO LUÍS LEAL**, Prefeito Municipal de Espírito Santo do Dourado; **HELVÉCIO MIRANDA MAGALHÃES JÚNIOR**, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão à época; **OTTO ALEXANDRE LEVY REIS**, atual Secretário de Estado de Planejamento e Gestão; **EMÍLIO CÉSAR MACHADO**, médico e agente público, para que apresentem as suas defesas acerca dos fatos descritos nesta Representação.

97. Requer que, após apresentadas as defesas, a Unidade Técnica competente manifeste-se conclusivamente, na forma determinada pelo art. 307, § 1º, da Resolução nº 12, de 2008, desse Tribunal.

Belo Horizonte, 15 de junho de 2020.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas
(Assinado Digitalmente)