

**Processo principal:** 1095381  
**Natureza:** Representação  
**Processos apensos:** 1095599, 1098322 e 1098267 (Representações)  
**Representante:** Ministério Público de Contas  
**Representados:** Ildeu Heleno dos Santos e outros  
**Municípios:** Congonhas, Ouro Preto, Ouro Branco e Mariana  
**Relator:** Conselheiro Cláudio Terrão

## 1 RELATÓRIO

Trata-se de representações oferecidas pelo Ministério Público de Contas (MPC) diante, em suma, da acumulação supostamente irregular de vínculos públicos pelo Sr. Ildeu Heleno dos Santos nos municípios de Congonhas, Ouro Preto, Ouro Branco e Mariana, identificada a partir da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 01/2017, a qual se baseou, sobretudo, nos dados do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG). Antes de se apresentar o relatório mais detalhado dos processos, cabe destacar o apensamento determinado pelo Exmo. Conselheiro Presidente (Representação n. 1095381, Peças n. 23 e 24 do SGAP, processo principal), após o qual os autos foram remetidos a esta Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, para exame conjunto (Peça n. 25 do SGAP).

Considerando, portanto, a substancial conexão entre os fatos tratados nos quatro processos, seu enfrentamento nesta análise técnica será feito, quando possível, de maneira conjunta, resguardada a indicação de elementos específicos de determinados autos sempre que necessária. Após esse breve introito, observa-se que as petições iniciais das quatro representações sob exame apresentam elementos em comum, conforme sublinhado no tópico a seguir.

### 1.1 Síntese das exórdiais

Conforme narrado pelo MPC, as irregularidades que constituem o objeto dos presentes autos foram inicialmente identificadas pela Unidade Técnica a partir da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 01/2017. A documentação referente ao agente público Ildeu Heleno dos Santos foi remetida ao Órgão Ministerial por meio da Notícia de Irregularidade n. 021.2020.460. Essas informações ensejaram a expedição de

recomendações aos Prefeitos de Congonhas (Ofício n. 18/2020), Ouro Preto (Ofício n. 19/2020), Ouro Branco (Ofício n. 17/2020) e Mariana (Ofício n. 16/2020), para a instauração de Tomada de Contas Especial, de acordo com o rito procedimental e demais providências preconizadas na Instrução Normativa n. 03/2013, deste Tribunal.

Em seguida, entendendo pelo exaurimento da atuação ministerial no procedimento, a referida Notícia de Irregularidade foi arquivada. No entanto, segundo o Representante, não foram remetidas as informações solicitadas a respeito das Tomadas de Contas Especiais ou a documentação encaminhada não reunia os elementos mínimos necessários para a apuração dos fatos, situação que ensejou a instauração das Notícias de Irregularidade n. 241.2020.200, 262.2020.540, 293.2020.558 e 273.2020.460, origem, respectivamente, das Representações n. 1095381 (Congonhas – principal), 1095599 (Ouro Preto), 1098322 (Ouro Branco) e 1092867 (Mariana).

No bojo das mencionadas Notícias de Irregularidade, o MPC identificou as seguintes irregularidades (Peça n. 01 do SGP, processo principal):

- Cumulação ilícita de cargos;
- Declaração inidônea de não acumulação de cargos;
- Não cumprimento da jornada de trabalho;
- Recebimento de valores sem prestação de serviços, a ensejar dano ao erário e dever de ressarcimento;
- Contratação temporária indeterminada e irregular;
- Responsabilidade solidária em pagamentos ilegais por serviços não prestados;
- Dever de ressarcir os cofres públicos solidariamente;
- Instrução parcial de Tomada de Contas Especial, por omissão de dever de ofício, sem os elementos mínimos para a investigação da irregularidade e a quantificação do dano, em favorecimento ilícito de servidor.

Diante das mencionadas irregularidades, foram oferecidas as representações ora em exame, cujos polos passivos e apontamentos encontram-se apresentados no quadro a seguir, visando a uma melhor compreensão dos processos:

Processo	Município	Polo passivo	Apontamentos
1095381	Congonhas	Ildeu Heleno dos Santos (servidor); José de Freitas Cordeiro (Prefeito);	Peça n. 01 do SGAP: Ausência de instrução da Tomada de Contas Especial por omissão (item “B”);

		Ricardo Alexandre Gomes, Keite Cristina Faria Borba e Alice Henriques Silva Teixeiras (membros da comissão processante da TCE)	Acumulação ilícita de cargos (item “C”); Contratação temporária irregular (item “D”).
1095599	Ouro Preto	Ildeu Heleno dos Santos (servidor); Júlio Ernesto de Grammont Machado (Prefeito)	Peça n. 02 do SGAP: Ausência de instauração da Tomada de Contas Especial (item “B”); Acumulação ilícita de cargos (item “C”).
1098322	Ouro Branco	Ildeu Heleno dos Santos (servidor); Hélio Márcio Campos (Prefeito); Waldiney Lindomar Tavares, Kátia Maria da Silva, Ivonete Beatriz de Souza Rodrigues, Kátia Cilene Glória Sena Rodrigues e Ana Cristina Seixas Pinto Cortes (membros da comissão processante da TCE)	Peça n. 02 do SGAP: Omissão na remessa da Tomada de Contas Especial (item “B”); Acumulação ilícita de cargos (item “C”).
1098267	Mariana	Ildeu Heleno dos Santos (servidor); Duarte Eustáquio Gonçalves Júnior (Prefeito); Dan Ribeiro de Assis Paiva, Mara Lúcia Pereira Carraro e Cristiane Moura Oliveira (membros da comissão processante da TCE)	Peça n. 02 do SGAP: Omissão na remessa da Tomada de Contas Especial (item “B”); Acumulação ilícita de cargos (item “C”).

Indicado o escopo principal de cada representação, expõem-se, abaixo, os principais fatos e argumentos invocados pelo Representante a respeito de cada apontamento. Objetivando melhor organizar a análise, serão reunidos os apontamentos referentes à instrução incompleta e à omissão na instauração ou na remessa da Tomada de Contas Especial, bem como será realizada uma alteração na ordem dos apontamentos adotada pelo MPC.

### 1.1.1 Acumulação ilícita de cargos

Em linhas gerais, o Representante adotou, como ponto de partida de sua investigação, a informação prestada pela Superintendência de Controle Externo na Notícia de Irregularidade n. 021.2020.460 no sentido de que o agente público Ildeu Heleno dos Santos acumularia, quando da realização da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 01/2017, em outubro daquele ano, os seguintes cargos<sup>1</sup>:

Cargo	Natureza	Órgão	Ingresso	Jornada semanal
Médico Diversas Áreas	Efetivo	Prefeitura Municipal de Mariana	17/05/2011	0h
Médico	Servidor temporário	Prefeitura Municipal de Ouro Branco	01/03/2017	20h
Médico	Efetivo	Prefeitura Municipal de Congonhas	02/08/2011	12h

<sup>1</sup> Peça n. 2 da Representação n. 1098322 (Ouro Branco).

Médico Plantonista	Servidor temporário	Prefeitura Municipal de Congonhas	24/01/2011	12h
Médico Plantonista Clínico Geral	Efetivo	Prefeitura Municipal de Ouro Preto	01/12/2007	12h
<b>Total</b>				56h

A partir do quadro geral acima apresentado, o Representante teceu, nos respectivos processos, considerações específicas sobre o vínculo do agente público com cada município, diante das informações apuradas junto ao CAPMG e os esclarecimentos prestados pelos responsáveis. Tais considerações serão oportunamente apresentadas e analisadas neste estudo técnico.

Tendo em vista os elementos coletados, o MPC arguiu a “*impossibilidade humana e material de cumprimento integral da jornada de trabalho exigível nos cargos apurados*”, o que somente poderia ser afastado por documentos idôneos passíveis de auditoria, os quais, contudo, não teriam sido remetidos, dando ensejo à configuração de lesão ao erário e do dever de restituição. Em seguida, discorreu-se sobre a regra constitucional da vedação à acumulação de cargos e empregos públicos, insculpida no artigo 37, XVI, bem como acerca da necessidade de observância da probidade administrativa (à luz da Lei n. 8.429/1992) e dos princípios inerentes à Administração Pública.

Por fim, em relação, especificamente, aos profissionais de saúde, destacou-se a limitação de acumulação de até dois cargos (art. 37, XVI, “c”), regra desrespeitada pelo agente público em questão, que chegou a acumular cinco vínculos em quatro municípios distintos. Ademais, segundo o Representante (Peça n. 02 do SGAP, Representação n. 1098322), mesmo após a atuação inicial deste Tribunal visando sanar as irregularidades, o servidor continuaria a acumular três vínculos laborais.

### **1.1.2 Contratação temporária irregular (apontamento presente somente na Representação n. 1095381, referente ao município de Congonhas)**

Segundo o Representante (Peça n. 01 do SGAP, processo principal), não foram apresentados instrumentos que balizassem a contratação temporária do servidor pelo Município de Congonhas entre 11/08/2006 e 05/08/2018. Após discorrer sobre a excepcionalidade da modalidade de admissão prevista no artigo 37, IX, da Constituição da República, o MPC destaca a ausência de lastro legal de contratações supostamente

temporárias que perduram por anos a fio, sugerindo, ao final, a intimação do responsável para a apresentação dos instrumentos de contratação temporária do servidor, bem como das normas municipais aplicáveis e da comprovação de realização de processos seletivos para o preenchimento das vagas ocupadas pelo agente.

### **1.1.3 Instrução incompleta ou ausência de instauração/remessa da Tomada de Contas Especial**

Neste tópico, o *Parquet* destaca a requisição por ele realizada de instauração, pelos responsáveis, de Tomada de Contas Especial (TCE) para a apuração dos fatos narrados, a qual deveria ser realizada de acordo com os comandos estabelecidos na Instrução Normativa n. 03/2013 deste Tribunal. O instituto da TCE seria um mecanismo destinado à recuperação dos recursos públicos mal geridos, representando um valioso instrumento de proteção ao erário e propiciando maior transparência e eficiência à gestão governamental. As requisições de instauração desse expediente foram veiculadas por meio dos Ofícios n. 16 a 19/2020/MBCM/MPC, como já citado neste relatório.

Sucedo, contudo, que, para o MPC, tais requisições não foram atendidas ou foram de modo apenas parcial ou incompleto, restando ausentes os elementos mínimos necessários à devida apuração solicitada. Assim, tendo em vista a desídia e a omissão dos gestores e dos responsáveis que integram as comissões processantes das Tomadas de Contas Especiais, restariam configuradas, na visão do MPC, ofensas aos princípios da Administração Pública e violação à Lei de Improbidade Administrativa, além de hipótese de responsabilização solidária das autoridades administrativas, nos termos da Lei Orgânica do TCEMG (Lei Complementar Estadual n. 102/2008, art. 47, IV).

### **1.1.4 Condutas dos Representados**

Após apresentar a fundamentação pertinente a cada apontamento, o Órgão Ministerial elenca, de maneira detida, as condutas sancionáveis atribuídas a cada Representado, conforme quadro a seguir, construído a partir do cotejo das condutas indicadas pelo *Parquet* na exordial de cada processo:

<b>Representados</b>	<b>Cargo</b>	<b>Condutas</b>
Ildeu Heleno dos Santos (figura como Representado nos quatro processos)	Médico	Acumulação ilícita de cargos; Declaração inidônea de não acumulação de cargos (somente na Representação n. 1095381, de Congonhas); Não cumprimento da jornada de trabalho;

		Recebimento de valores sem prestação dos serviços, a ensejar dano ao erário e dever de ressarcimento
José de Freitas Cordeiro	Prefeito de Congonhas	Contratação temporária irregular; Responsabilidade solidária em pagamentos ilegais por serviços não prestados; Dever de ressarcir os cofres públicos solidariamente
Ricardo Alexandre Gomes, Keite Cristina Faria Borba e Alice Henriques Silva Teixeira	Membros da comissão processante da TCE em Congonhas	Instrução parcial da TCE, sem os elementos mínimos para a investigação da irregularidade e quantificação do dano, por omissão de dever de ofício; Responsabilidade solidária de dano ao erário.
Júlio Ernesto de Grammont Machado	Prefeito de Ouro Preto	Responsabilidade solidária em pagamentos ilegais por serviços não prestados; Dever de ressarcir os cofres públicos solidariamente; Ausência de medidas administrativas para desconstituição de vínculo acumulado ilícitamente; Desídia na instauração da Tomada de Contas Especial visando a apuração de dano ao erário
Hélio Márcio Campos	Prefeito de Ouro Branco	Obstrução às atividades de controle externo exercidas pelo MPCMG, e violação do dever de colaboração com os órgãos de controle; Realização de pagamento irregular para serviços sem comprovação de jornada de trabalho, a ensejar o dever de ressarcir os cofres públicos solidariamente.
Waldiney Lindomar Tavares, Kátia Maria da Silva, Ivonete Beatriz de Souza Rodrigues, Kátia Cilene Glória Sena Rodrigues e Ana Cristina Seixas Pinto Cortes	Membros da comissão processante da TCE em Ouro Branco	Desídia no dever de colaboração ao controle externo e omissão de dever de ofício; Desídia na remessa de documentos e informações visando lastrear a apuração de dano ao erário, objeto da Tomada de Contas Especial; Responsabilidade solidária de dano ao erário.
Duarte Eustáquio Gonçalves Júnior	Prefeito de Mariana	Obstrução às atividades de controle externo exercidas pelo MPCMG, e violação do dever de colaboração com os órgãos de controle; Realização de pagamento irregular para serviços sem comprovação de jornada de trabalho, a ensejar o dever de ressarcir os cofres públicos solidariamente.
Dan Ribeiro de Assis Paiva, Mara Lúcia Pereira Carraro e Cristiane Moura Oliveira	Membros da comissão processante da TCE em Mariana	Desídia no dever de colaboração ao controle externo e omissão de dever de ofício; Desídia na remessa de documentos e informações visando lastrear a apuração de dano ao erário, objeto da Tomada de Contas Especial; Responsabilidade solidária de dano ao erário.

### 1.1.5 Pedidos do Representante

Na conclusão das representações, o MPC deduz, em síntese, os seguintes pleitos:

- Intimação dos respectivos gestores para, em sede de diligência, enviem toda a documentação e informações referentes ao Sr. Ildeu Heleno dos Santos e os elementos mínimos necessários para o deslinde da controvérsia, como as folhas de ponto; o quadro de cargos, jornada e salários referente a todo o período

trabalhado pelo agente; a legislação regulamentadora de cada admissão; a declaração de não acumulação de cargos; os instrumentos de contratação; comprovação de realização de processos seletivos para o preenchimento das vagas pelo servidor indigitado;

- Encaminhamento dos feitos para exame pela Unidade Técnica;
- Citação dos Representados para apresentação de defesa, nos termos regimentais;
- Reconhecimento da irregularidade das admissões realizadas em acumulação ilícita de cargos, bem como das Tomadas de Contas Especiais realizadas sem os documentos e elementos mínimos;
- Determinação do ressarcimento ao erário dos valores indevidamente pagos ao agente público, sem a devida e comprovada contraprestação laboral, com a responsabilidade solidária dos demais agentes envolvidos;
- Imputação de multa pessoal aos Representados, nos termos regimentais;
- Submissão do feito ao Tribunal Pleno, para declaração da inabilitação do agente público para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração estadual ou municipal;
- Determinação de instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar em face do servidor representado.

## **1.2 Documentos juntados aos autos**

Concluída a exposição dos principais aspectos das petições iniciais das representações em estudo, cabe discorrer, brevemente, sobre os documentos que foram juntados posteriormente aos autos, a partir de requerimentos veiculados pelo Ministério Público de Contas, como é o caso da documentação juntada à Peça n. 10 do SGAP, Representação n. 1095381, Congonhas; à Peça n. 16 do SGAP, Representação n. 1098322, Ouro Branco; e às Peças n. 13 a 21, 24, 25, 27 e 28 do SGAP, Representação n. 1098267, Mariana. Tais documentos serão oportunamente analisados ao longo do presente relatório técnico.

Por fim, destaca-se que, na Peça n. 25 do SGAP (Representação 1095381 – Município de Congonhas), o Exmo. Conselheiro Relator determinou que os autos fossem

remetidos a esta Coordenadoria para exame. Posteriormente, determinou que os autos retornassem conclusos.

É o relatório.

## 2 ANÁLISE

Inicialmente, ressalta-se que a vedação à acumulação de cargos, empregos e funções tem por finalidade impedir que o mesmo servidor ocupe vários cargos ou exerça várias funções sem, contudo, desempenhá-las com eficiência.

Essa vedação à acumulação de cargos públicos “*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*”, conforme art. 37, inciso XVII, da CF/88.

O artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, traz algumas exceções à regra de vedação da acumulação:

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;

Nesse contexto, observa-se que o Sr. **Ildeu Heleno dos Santos**, por exercer funções/cargos privativos de profissionais de saúde, poderia acumular, ao menos em tese, nos termos da alínea “c” supratranscrita, dois cargos/funções/empregos, havendo compatibilidade de horário.

### 2.1 Atual situação do servidor

Conforme consta no Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG), o servidor Ildeu Heleno dos Santos mantém vínculo apenas com o Município de Congonhas – Médico – e com o Município de Mariana – Médico Diversas Áreas. Dessa forma, no que se refere à acumulação irregular, a situação do servidor foi regularizada<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Acesso em 07/12/2021.

Nesse sentido, documentos que comprovam a regularização dos vínculos irregulares: Termo de Rescisão de Trabalho<sup>3</sup>, Município de Ouro Branco; Decreto n. 5.082<sup>4</sup>, Município de Ouro Preto; e Certidão Funcional<sup>5</sup>, Município de Congonhas.

## 2.2 Da Acumulação ilícita de cargos

Inicialmente, em ambas as representações, o Representante apontou que o servidor Ildeu Heleno dos Santos mantinha vínculos simultâneos com o Município de Congonhas, Ouro Preto, Ouro Branco e Mariana:

Cargo	Natureza	Órgão	Ingresso	Jornada semanal
Médico Diversas Áreas	Efetivo	Prefeitura Municipal de Mariana	17/05/2011	0h
Médico	Servidor temporário	Prefeitura Municipal de Ouro Branco	01/03/2017	20h
Médico	Efetivo	Prefeitura Municipal de Congonhas	02/08/2011	12h
Médico Plantonista	Servidor temporário	Prefeitura Municipal de Congonhas	24/01/2011	12h
Médico Plantonista Clínico Geral	Efetivo	Prefeitura Municipal de Ouro Preto	01/12/2007	12h
<b>Total</b>				56h

**Fonte:** Representação n. 1098322 (Peça n. 02 do SGAP, arquivo zipado “*Representação Ouro Branco rvs*”).

Tendo isso em vista, o Órgão Ministerial argumentou que “*para os profissionais de saúde, essa limitação é de até dois vínculos (art. 37, XVI, “a”). O citado médico acumulava, até o ano de 2018, cargos em quatro Municípios, em clara afronta ao permissivo constitucional*”.

### Análise

Tendo em vista a documentação juntada aos autos, observam-se os seguintes registros de admissões do servidor: no Município de Mariana, ingressou em 02/07/2002<sup>6</sup>, Médico Diversas Áreas, servidor efetivo; no Município de Congonhas, ingressou em 11/08/2006, Médico, servidor temporário<sup>7</sup>; no Município de Ouro Preto, ingressou em

<sup>3</sup>Representação n. 1098322 (Peça n. 16 do SGAP, fl. 21 do pdf).

<sup>4</sup>Representação n. 1095599 (Peça n. 02 do SGAP, arquivo zipado “*NOTICIA DE IRREGULARIDADE 021\_2020\_460 Vol 01*”, fl. 218/219 do pdf).

<sup>5</sup>Representação n. 1095381 (Peça n. 10 do SGAP, fl. 02 do pdf).

<sup>6</sup>Representação n. 1098267 (Peça n. 13 do SGAP).

<sup>7</sup>Representação n. 1095381 (Peça n. 10 do SGAP).

04/12/2007<sup>8</sup>, Médico Plantonista Clínico Geral, servidor efetivo; no Município de Congonhas, ingressou em 11/12/2007<sup>9</sup>, Médico, servidor efetivo; e, por fim, no Município de Ouro Branco, ingressou em 01/03/2017<sup>10</sup>, Médico, servidor temporário.

A essas informações, soma-se que o Sr. Ildeu Heleno dos Santos informou<sup>11</sup> à Secretaria Municipal de Administração de Mariana “*que de fato exerce atividade laboral nos Municípios de Congonhas e Ouro Preto na qualidade de servidor efetivo, desde o ano de 2007*”. Ademais, que “*é servidor contratado no Município de **Ouro Branco**, desde março de 2017, na qualidade de médico plantonista em regime de 24 horas, 1 vez por semana*”.

Dessa forma, entende-se que assiste razão ao representante, uma vez que o Sr. Ildeu Heleno dos Santos manteve mais vínculos do que permitido constitucionalmente, em desacordo com o artigo 37, inciso XVI, “c”, da Constituição Federal de 1988.

### **2.3 Não prestação de serviço por parte do servidor contratado.**

Para o Representante, até o exercício de 2018, existia clara impossibilidade humana e material de cumprimento integral da jornada de trabalho exigível nos cargos apurados. No entanto, destacou que a referida irregularidade somente pode ser comprovada com documentos idôneos passíveis de auditoria, que “*por ora restam omissos de encaminhamento*”.

#### **Análise**

Inicialmente, apresenta-se o julgado da Quinta Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região<sup>12</sup>, no qual, de forma lúcida, afirma que a Constituição Federal não estabeleceu carga horária máxima por semana nos casos possíveis de acumulação. Dessa forma, a compatibilidade de horário deve ser analisada no caso concreto:

Administrativo. Apelação Cível. Acumulação de cargos privativos de profissional de saúde. Artigo 37, XVI, C, CRFB. Técnica de Enfermagem.

---

<sup>8</sup>Representação n. 1095599 (Peça n. 02 do SGAP, arquivo zipado “*NOTICIA DE IRREGULARIDADE 021\_2020\_460 Vol 01*”, fl. 221 do pdf).

<sup>9</sup>Representação n. 1095381 (Peça n. 10 do SGAP).

<sup>10</sup>Representação n. 1098322 (Peça n. 16 do SGAP, fl. 19 do pdf).

<sup>11</sup>Representação n. 1098267 (Peça n. 15, fl. 12 do pdf).

<sup>12</sup>FÓRUM ADMINISTRATIVO. Belo Horizonte: Fórum, 2001-. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124>. Acesso em: 21 maio 2021.

Possibilidade. Compatibilidade de horários. Provimento.

1. A garantia de acumulação de dois cargos privativos de profissionais de saúde encontra previsão no artigo 37, inciso XVI, c, da CRFB/88, com a redação da Emenda Constitucional nº 34, de 13 de dezembro de 2001, **desde que haja compatibilidade de horários** e seja respeitado o teto remuneratório previsto no artigo 37, incisos XI e XVI, do mesmo dispositivo.

2. A CRFB/88 e a Lei 8.112/90 condicionam a acumulação de cargos à compatibilidade de horários, **não havendo qualquer previsão legal de carga horária semanal máxima**. Daí a **necessidade da compatibilidade de horários ser aferida concretamente**, e **não em um plano abstrato** como deseja a Administração Pública, invadindo a esfera de atuação do poder legislativo e, também indevidamente, criando uma nova condição para a cumulatividade.

3. Tendo em vista que a temática apresentada reveste-se de cunho constitucional, por estar contida expressamente no texto da CRFB/88, depreende-se que cabe ao Egrégio Supremo Tribunal Federal o entendimento final sobre o deslinde da controvérsia.

4. Nesse contexto, frise-se que, no RE 351.905/RJ (Segunda Turma, DJ. 01.07.2005), de que foi relatora a Min. ELLEN GRACIE, e de cujo voto extrai-se o seguinte trecho: - O Tribunal a quo, ao afastar o limite de horas semanais estabelecido no citado decreto, não ofendeu qualquer dispositivo constitucional...-, o eg. STF já entendia pelo critério da compatibilidade de horários como condicionante à acumulação de cargos, de modo que, **restando comprovada a ausência de choque ou simultaneidade de horários em ambas as ocupações do servidor, descaberia à Administração, sob pretexto de regulamentar dispositivo constitucional, criar regra não prevista, na pretensão de regular abstratamente tema de nítido cunho casuístico**. Precedentes do STF.

5. O Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida pelo Ministro Roberto Barroso, nos autos do ARE 782170/PE, em 28/11/2014, também salientou que o Executivo não pode, sob o pretexto de regulamentar dispositivo constitucional, criar regra não prevista em lei, de modo que, ainda que a carga horária semanal dos dois cargos seja superior ao limite previsto no parecer da AGU, deve ser assegurado o exercício cumulativo de ambos os cargos públicos.

6. Inicialmente, o tema recebeu orientação por meio do Parecer nº GQ - 145 da AGU, de 16 de março de 1998, e Parecer nº AC - 054, de 27 de setembro de 2006, que estabeleceram o limite máximo de jornada semanal de 60 (sessenta) horas aos servidores públicos. Os pareceres da AGU trataram do critério da acumulabilidade, por meio da limitação de horas da jornada de trabalho, e entenderam que este não é somente um critério objetivo, tampouco suficiente para sustentar a acumulabilidade de cargos públicos, uma vez que tal acumulação somente será auferida lícitamente se, além da compatibilidade de horários, puder ser comprovada a ausência de prejuízos às atividades desenvolvidas.

7. Por outro lado, o Tribunal de Contas da União -TCU agasalhou, de início, a orientação trazida naqueles pareceres da AGU (Acórdão 2133/2005, 1ª Câmara, TC - 013.780/2004-0). Contudo, analisando julgamentos mais recentes do TCU, principalmente a partir do ano de 2013, percebe-se que o entendimento da Corte de Contas modificou-se, deixando aquele da AGU para se aliar à parcela do Poder Judiciário, permitindo o registro de aposentadorias ou admissões com carga horária semanal superior a 60 horas de cargos acumuláveis, desde que comprovado, no caso concreto, o requisito de compatibilidade de horários, tal como citado no Acórdão TCU nº 1176/2014.

8. Assim, apesar de recente manifestação do eg. STJ em sentido contrário ao do eg. STF (STJ, MS nº 22002/DF, 1ª Seção; Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 17/12/2015, reforçando posição já anteriormente adotada por unanimidade no MS nº 19300/DF, 1ª Seção - Rel. Min. Mauro Campbell

Marques – Dje 18/12/2014), necessário frisar que cabe a observância do entendimento do Egrégio. STF, ante a constitucionalidade do tema, mormente quando o eg. STJ limitou-se a ratificar sua posição valendo-se da mesma ratio decidendi anterior, com respaldo no Parecer GQ-145/98 da AGU, que trata da limitação da carga horária semanal a sessenta horas nas hipóteses de acumulação de cargos públicos.

9. Nesse diapasão, o entendimento de que a Constituição da República Federativa do Brasil não veda expressamente a acumulação de cargos com jornada superior a 60 horas, exigindo-se apenas a compatibilidade entre os horários, deve prevalecer.

10. **Não se mostra razoável aferir a compatibilidade de horários dos servidores públicos com base em um critério tão genérico quanto o mero somatório de horas trabalhadas.** Impor a quantia inflexível de sessenta horas semanais como limite ao cumprimento sadio da jornada de trabalho é estipular presunção desfavorável ao servidor de que ir além comprometeria a eficiência do serviço prestado, bem como **desconsiderar as peculiaridades existentes em cada caso concreto.** Precedentes deste EgrégioTRF2.

11. Não se pode prejudicar a Autora por mera presunção de que a realização de jornada de trabalho cumulada compromete a qualidade do serviço prestado, salientando-se, ainda, que a Administração, ao longo dos três primeiros anos em que a servidora se encontra investida no cargo público, faz, obrigatoriamente, avaliação especial de seu desempenho, por se tratar de condição para que este venha a adquirir estabilidade no serviço público.

12. No específico caso dos autos, impende-se ressaltar que a servidora ocupa dois cargos públicos de técnica de enfermagem, um deles no Hospital Federal do Andaraí, no Setor de Cirurgia Geral, já cumprindo carga horária reduzida, de 30 horas semanais, tendo em vista a limitação imposta pela Portaria n. 1281/06 e Decretos n. 1590/95 e n. 4836/03, de 7h às 19h, em regime de plantão de 12x60 (fl. 21). No outro cargo público, junto à FIOCRUZ, junto ao qual a servidora tomou posse, desenvolve atividades na Área de Atenção à Saúde da Mulher - Ginecologia, atuando com carga horária de 40 horas semanais, igualmente em regime de plantão 12x60h, em serviço diurno (fl. 29).

13. **Cumpra à Administração Pública comprovar a existência de incompatibilidade de horários em cada caso específico, não bastando tão somente cotejar o somatório de horas trabalhadas, como visto.**

14. Recurso de apelação provido.

*Apelação Cível nº 2015.51.01.038743-3 – 5ª Turma – Apelante: Marizete Vaz Coutinho – Advogada: Tatiana Batista de Souza – Apelados: FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz e outro – Procuradores: Procurador Federal e outro – Relator: Desembargador Federal Aluisio Gonçalves de Castro Mendes – e-DJF2R 04.03.2016*

#### **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados os presentes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Quinta Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, **dar provimento ao recurso de apelação**, na forma do Relatório e do Voto, que ficam fazendo parte do presente julgado. Rio de Janeiro, 01 de março de 2016 (data do julgamento). ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO MENDES Desembargador Federal. **(Grifou-se).**

Do referido julgado, extrai-se que a incompatibilidade fica evidenciada quando comprovado o choque ou a simultaneidade de horários em ambas as ocupações do servidor e não quando da somatória da carga horária semanal.

Assim, a Administração Pública deve verificar, no caso concreto, se há compatibilidade de horário, entendendo esse que vai ao encontro da Tese de Repercussão Geral 1081 do Supremo Tribunal Federal<sup>13</sup>:

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.

Além disso, para a restituição ao erário, a Administração Pública deve comprovar que o servidor percebeu remuneração sem a efetiva contraprestação do serviço. Nesse sentido, decidiram os componentes da Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, nos autos do Processo n. 776.150:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. ACUMULAÇÃO DE CARGO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO QUE OS SERVIÇOS NÃO FORAM PRESTADOS. IMPOSSIBILIDADE DA RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO DOS VALORES PERCEBIDOS. **Ainda que inequívoca a acumulação irregular de cargos, não é devida a restituição ao erário dos valores percebidos quando inexistente, nos autos, comprovação que o servidor tenha efetivamente deixado de prestar os serviços que se impunham**, sob pena de se configurar o enriquecimento indevido da administração - apontamento que se julga improcedente. (30ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 10/10/2017) **(Grifou-se)**.

Feito esse registro, posteriormente, observa-se que o Representante, na inicial da representação, ao analisar a carga horária total semanal, apontou uma carga horária de 56h. Isso sem levar em consideração a carga horária semanal no Município de Mariana. Todavia, no Município de Mariana<sup>14</sup>, a Chefe de Departamento, Sra. Flávia Veisac Marton, informou que a escala do servidor é fixa (segunda das 07h às 19h e na quinta das 07h à 00h). Dessa forma, somando-se a carga horária apresentada pelo Representante (56h semanais) com a carga horária informada pelo Município de Mariana (29h semanais), o servidor, considerando todos os 5 vínculos, teria desempenhado uma carga horária de 85h semanais.

Contudo, não é possível concluir, apenas com essa informação, que os serviços não foram prestados. Sendo assim, o mais eficiente seria uma apuração conclusiva, no âmbito de cada município, a fim de verificar se realmente os serviços foram prestados.

<sup>13</sup>Repercussão Geral, Recurso Extraordinário com Agravo 1.246.685 - Rio de Janeiro.

<sup>14</sup>Representação n. 1098267 (Peça n. 15 do SGAP, fl. 13 do pdf).

Isso devido ao fato de que, em casos análogos, a Unidade Técnica, ainda que de posse de vasta documentação, encontra obstáculos para definir qual o serviço público não foi efetivamente prestado pelo agente público, para fins da responsabilização, como, também, da identificação de eventual dano ao erário, conforme observaram os Componentes deste Tribunal de Contas nas Representações n. 1088887 e n. 1088876.

Dessa forma, esta Corte de Contas tem decidido por uma apuração no âmbito de cada município, conforme pode ser observado na ementa do acórdão proferido no bojo do Processo n. 1092213:

REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MALHA ELETRÔNICA DE FISCALIZAÇÃO N. 1/2017. DETERMINAÇÃO ÀS PREFEITURAS ENVOLVIDAS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO PARA APURAÇÃO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONTRATADOS. DANO AO ERÁRIO. INSTAURAÇÃO DE TCE. MONITORAMENTO PELA UNIDADE TÉCNICA.1. **Considerando o limite da atuação do Tribunal de Contas por razão de circunstâncias fáticas na apuração de eventual dano ao erário**, decorrente da acumulação de cargos públicos, verificada na execução da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017, **impõe-se para prosseguimento do feito, bem como, para maior celeridade e efetividade na apuração de eventual dano ao erário, a intimação dos gestores para que instaurem processo administrativo próprio para verificar, durante o período destacado nos autos, se o servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado, devendo, caso comprovada a não execução da jornada pactuada, adotarem as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos.** 2. **Identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, impõe-se aos responsáveis, sob pena de responsabilidade solidária, a instauração de Tomada de Contas Especial**, segundo o disposto no art. 245 do Regimento Interno, considerando a hipótese prevista no art. 47, IV, da Lei Complementar n. 102/2008, com encaminhamento ao Tribunal, observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa n. 1/2016 do TCEMG. (TCEMG. Representação 1092213. Relator Exmo. Cons. Sebastião Helvécio. Primeira Câmara – 18/08/2020. **(Grifou-se)**).

Nesse mesmo sentido, tem-se o acórdão proferido no bojo da Representação n. 965774:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) aplicar multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) (...), nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, por ilícito constitucional grave consubstanciado na violação do disposto no art. 37, XVI, e por lesão ao princípio da moralidade administrativa, estabelecido no art. 37, caput, ambos da Constituição Federal, tendo em vista a acumulação indevida do cargo de Auxiliar Administrativo do Município de Urandi/BA com o cargo de Especialista Educação/Supervisor Pedagógico do Município de Espinosa/MG, bem como – nos termos do art. 89 da Lei Complementar n. 102/2008 – considerando as irregularidades graves relacionadas à conduta da responsável e o seu grau de instrução (bacharela em Pedagogia, conforme informações do DivulgaCand 2016, do TSE); II) determinar a intimação do atual Prefeito de

Espinosa e do Controlador Interno para que comprovem, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa pessoal no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), as ações tomadas para instauração de Tomada de Contas Especial a fim de apurar eventual dano ao erário em razão de recebimento de remuneração por período de trabalho não realizado, bem como delimitar os responsáveis que deram causa ao ilícito para que respondam solidariamente; III) determinar, quando da comunicação processual, que sejam informados da Decisão Normativa n. 01/2016, que define o valor de alçada desta Corte de Contas; IV) determinar, por fim, a intimação do Ministério Público junto ao Tribunal para que, observada sua independência funcional, avalie sobre eventuais representações junto aos órgãos competentes; V) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das disposições regimentais. (TCEMG. Representação 965774. Relator Exmo. Conselheiro José Alves Viana. Segunda Câmara – 01/06/2017).

No entanto, observa-se que os municípios já adotaram medidas a fim de verificar se os serviços foram prestados pelo Sr. Ildeu Heleno dos Santos.

Na **Prefeitura de Mariana**, foi instaurado o PAD, no qual “*foi ouvida a Sra. Flávia Veisac Marton, Chefe de Departamento de RH da SMS, que informou que não houve prejuízo ao erário público, uma vez que o servidor recebeu tão somente o que fato foi trabalhado*” (Representação n. 1098267, Peça n. 15 do SGAP, fl. 35 do pdf). Ademais, na sequência, o Secretário de Administração e Desenvolvimento Econômico, Sr. Júlio Cesar Vasconcelos, acatou o inteiro teor desse relatório de conclusão do Processo Administrativo (Representação n. 1098267, Peça n. 15 do SGAP, fl. 41 do pdf).

Posteriormente, a Prefeitura de Mariana instaurou a Tomada de Contas Especial (Representação n. 1098267, Peça n. 25 do SGAP). No Relatório Final dessa Tomada de Contas Especial (Representação n. 1098267, Peça n. 28 do SGAP, fls. 173/183 do pdf), não se identificou dano ao erário:

Trata-se o presente documento de relatório resultante da Tomada de Contas Especial instaurada em atendimento aos Ofícios nº 16/2020 MBCM/MPC e 99/2020MBCM/MPC, oriundos do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de apurar eventual dano ao erário municipal em virtude da acumulação ilícita de cargos/proventos praticada por servidor.

(...)

Da análise dos fatos e provas constantes nos autos desse processo, esta Comissão **não identificou horas pagas e não trabalhadas** pelo servidor Ildeu Heleno dos Santos especificamente no município de Mariana. (**Grifou-se**).

Nesse mesmo sentido, concluiu o Controle Interno do Município de Mariana (Representação n. 1098267, Peça n. 28 do SGAP, fls. 186/188 do pdf):

Da análise dos fatos e documentos acostados à Tomada de Contas especial, a Controladoria do Município, **não identificou pagamentos efetuados sem que houvesse o registro do ponto**. Ressaltamos que os registros de ponto foram analisados pela comissão.

(...)

Sendo assim, quanto à culpabilidade da parcela de dano ao erário, entende-se que o Sr. Ildeu Heleno dos Santos foi o responsável pela acumulação ilícita de cargos públicos. Todavia, não foi detectado prejuízo ou dano ao erário público do município de Mariana. **(Grifou-se)**.

Na **Prefeitura de Ouro Branco**, foi instaurada Tomada de Contas Especial (Representação n. 1098322, Peça n. 16 do SGAP, fls. 11/17 do pdf). Na conclusão dessa Tomada de Contas Especial, não se identificou dano ao erário:

Aos sete dias do mês de Julho do corrente exercício, a Prefeitura Municipal de Ouro Branco publicou o Decreto Nº 9.751 de 07 Julho de 2.020 criando no âmbito deste município, comissão de tomada de contas especial para apuração de fatos relativos à irregularidade no acúmulo de cargo/provimento com possível dano ao erário e outras providências. O citado instrumento fundamentou-se na Resolução Nº 12/2008 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos termos do Ofício Nº 17/2020/MBCM/Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais e na Instrução Normativa Nº 003/2013 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

(...)

Com efeito: **É incontestável que o recebimento de salários sem a devida contraprestação dos serviços pelo qual um servidor tenha sido contratado, geraria prejuízo à administração pública. Porém**, o que esta comissão verificou com base nos documentos citados e constantes nos Anexos, I, II, III, IV e V, **não foi encontrado indícios deste fato**. Por tal motivo, **o entendimento final desta comissão é que, provavelmente o Sr. Ildeu não praticou ato que pudesse ter gerado prejuízo ao erário público municipal**. **(Grifou-se)**.

Na **Prefeitura de Congonhas**, foi instaurada Tomada de Contas Especial (Representação n. 1095381, Peça n. 02 do SGAP, fl. 80 do pdf):

Em atendimento ao Ofício nº 18/2020/MBC/MPC (em anexo) emitido pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, tendo em vista a Decisão de Arquivamento Sumário (em anexo) nos autos do procedimento nº 021.2020.460, foi instaurado no Município de Congonhas Tomada de Contas Especial para apurar irregularidade de acumulação ilícita de cargos/proventos praticada pelo servidor ILDEU HELENO DOS SANTOS (...).

No Relatório Conclusivo dessa Tomada de Contas Especial (Representação n 1095381, Peça n. 02 do SGAP, fls. 85/86 do pdf), não se identificou dano ao erário:

(...) Buscou a Comissão estabelecer de forma prática os períodos de registro de ponto contidos, anexos ao Ofício Requisitório emitido pelo MPC, referentes aos municípios envolvidos (Mariana, Ouro Branco, Congonhas e Ouro Preto), sendo constatado que entre janeiro de 2018 a abril de 2018 constam documentos de registro de ponto de todos os municípios envolvidos, sendo considerado pela Comissão que tal período se apresenta suficiente para se investigar possíveis irregularidades, sendo que a depender do resultado, justificaria a ampliação da constatação a períodos mais distantes.

**Foi verificado que os registros de ponto referentes aos Municípios de Congonhas, Mariana e Ouro Preto são eletrônicos, sendo constatado que apenas o registro do ponto mantido pelo Município de Ouro Branco foi**

**feito de forma manual.**

Assim foi elaborada planilha intitulada como “PLANILHA DE REGISTRO DE PONTO” a qual demonstra com clareza a distribuição dos horários de prestação de serviço, durante a semana, mantidos pelo servidor em cada vínculo estabelecido em cada município, no que permitiu concluir se há compatibilidade entre os horários informados em comparação com as distâncias a se percorrer entre os municípios.

Em análise à planilha em questão, foi constatado que durante o período de janeiro a abril/2018 houve interferências indevidas recorrentes quanto aos horários registrados entre os Municípios de Mariana e Ouro Branco, devendo-se ressaltar que o registro de ponto do município de Mariana se dá de forma eletrônica, sendo que o, do município de Ouro Branco operou-se de forma Manual, nesse sentido percebe-se que ante a distância entre Mariana e Ouro Branco em cerca de mais de 40 Km, pode ter ocorrido algum problema. Ressalta-se que essa situação se deu mais de uma vez dentro do período apurado, em relação ao deslocamento do servidor referente a esses dois Municípios.

Por outro lado, não foi constatada qualquer interferência em relação aos demais Municípios, ainda mais porque o registro operado de forma eletrônica se mostra mais confiável.

Prosseguindo, em relação ao Município de Congonhas, cujo registro de ponto vem a bem tempo sendo efetuado de forma eletrônica (...) nota-se que há correspondência entre a prestação de serviço assumida pelo servidor em relação a outros vínculos estabelecidos, mesmo que de forma irregular, não havendo se falar em prejuízo ao erário, pois os indícios, conforme registrados no ponto eletrônico dão conta que o servidor cumpriu sua jornada devidamente.

(...)

Ante aos documentos analisados, esta Comissão Processante CONCLUI que o **registro de ponto do servidor Hildeu Heleno dos Santos, na forma eletrônica, não conflitou com os registros de ponto praticados pelos demais municípios**, isso levando-se em consideração até a distância entre os trajetos, demonstrando assim que **houve compatibilidade de horários**, sendo corroborada essa constatação com a declaração emitida pela Secretária Municipal de Saúde do Município de Congonhas, no sentido de que o servidor cumpria devidamente os horários estabelecidos em sua jornada laboral. **(Grifou-se).**

Na **Prefeitura de Ouro Preto**, apesar de não constar nos autos relatório referente à Tomada de Contas Especial, adotou-se medidas para verificar eventual prejuízo ao erário, conforme explicado a seguir. No Memorando nº 100/GRH/2020<sup>15</sup>, da Prefeitura de Ouro Preto, em resposta ao Ministério Público de Contas, informou-se<sup>16</sup> que foi providenciado não somente a regularização da situação do servidor, bem como a análise se havia cumprido integralmente sua carga horária de trabalho no período laborado, a fim

---

<sup>15</sup>Representação n. 1095599 (Peça n. 02 do SGAP, arquivo zipado “NOTICIA DE IRREGULARIDADE 021\_2020 460 Vol 01”, fls. 344/348 do pdf).

<sup>16</sup>Documento assinado pela Sra. Carla Renata Moreira Almeida, Procuradora Municipal, e Sra. Geralda Onofre Pedrosa, Assistente Administrativo; e pelo Sr. Walter Fernandes da Silva Júnior, Gerência de Recursos Humanos.

de apurar eventual prejuízo ao Município. Nesse documento, constam as seguintes explicações:

(...)

2) Concluímos, portanto, que não obstante a acumulação ilícita, o ex-servidor cumpria integralmente sua jornada de trabalho na Unidade de Pronto Atendimento de Ouro Preto (UPA/OP), em regime de plantão de 24 (vinte e quatro) horas semanais, o que, por conseguinte, não gerou danos ao erário municipal, haja vista o efetivo labor por parte do ex-servidor;

3) partindo da análise do controle de frequência do ex-servidor, corroboramos a mencionada conclusão com os registros dos pontos funcionais localizados nos arquivos da Secretaria Municipal de Saúde (...)

4) ainda ratificando o cumprimento da carga horária pelo ex-servidor, tem-se os relatórios de frequência e de atendimento que nos foram enviados pela Secretaria Municipal de Saúde (doc 07);

(...)

6) ainda buscando a apuração do cumprimento da carga horária pelo ex-servidor, partimos para a averiguação dos seus demonstrativos de pagamento de todo o período laborado, qual seja, de 2007 a 2018 (doc 09); o que se extrai são raríssimas faltas injustificadas descontadas sobre seus vencimentos (...).

10) destarte, ainda em 2018, quando tomamos conhecimento da acumulação ilícita por parte do ex-servidor, **já apuramos que o mesmo não havia recebido indevidamente seus vencimentos**, o que **não gerou quaisquer prejuízos ao erário, pois percebeu a título de remuneração o que de fato trabalhou**, conforme já demonstrado; (...) (**Grifou-se**).

Sendo assim, a Prefeitura de Ouro Preto não identificou pagamentos irregulares.

Por fim, tendo em vista o exposto, esta Unidade Técnica entende que não seria eficiente uma determinação para que os Municípios apurassem novamente se o servidor prestou o serviço, uma vez que apurações nesse sentido já foram feitas, conforme exposto acima.

Contudo, tendo em vista a materialidade, a oportunidade, o risco e o benefício do controle esta Unidade Técnica analisou as folhas de ponto<sup>17</sup> de 03/2017 a 04/2018 – período em que o servidor acumulou 5 vínculos. Dessa análise, concluiu-se que:

- a) No dia 04/03/2017, o registro de ponto do servidor, no Município de Ouro Branco, marca um plantão de 12 horas. No entanto, do registro de saída do Município de Congonhas (07h09 - 03/03/2017) ao registro de entrada no Município de Congonhas (18h51 - 04/03/2017), tem-se apenas 11h42. Sendo assim, o servidor

---

<sup>17</sup>As folhas de ponto localizam-se nos seguintes documentos: Representação n. 1098267, Peça n. 16 do SGAP - Prefeitura de Mariana; Representação n. 1098322, Peça n. 16 do SGAP, fls. 27/40 do pdf - Prefeitura de Ouro Branco; Representação n. 1095381, Peça n. 10 do SGAP, fls. 07/29 do pdf - Prefeitura de Congonhas; e Representação n. 1095599, Peça n. 02 do SGAP, arquivo zipado “NOTICIA DE IRREGULARIDADE 021\_2020\_460 Vol 01”, fls. 253/267 do pdf - Prefeitura de Ouro Preto.

não teve tempo suficiente para trabalhar no plantão de 12h no Município de Ouro Branco:

Data	Congonhas (contrato - 10480)		Ouro Branco		Congonhas (contrato - 10480)	
	Entrata	Saída	Entrata	Saída	Entrata	Saída
03/03/2017	19:03					
04/03/2017		07:09	12 horas			
04/03/2017					18:51	
05/03/2017						07:10

- b) No dia 12/09/2017, o registro de ponto do servidor, no Município de Ouro Branco, marca um plantão de 24h. No entanto, do registro de saída do Município de Mariana ( 00h00 - 11/09/2017) ao registro de entrada no Município de Ouro Preto (19h04 - 12/09/2017), tem-se apenas 19h04. Sendo assim, o servidor não teve tempo suficiente para trabalhar no plantão de 24h no Município de Ouro Branco:

Data	Marina		Ouro Branco		Ouro Preto	
	Entrata	Saída	Entrata	Saída	Entrata	Saída
11/09/2017	06:50	00:00:00 (1)				
12/09/2017			24 horas		19:04	
13/09/2017						07:05

- c) No dia 01/12/2017, o registro de ponto do servidor, no Município de Ouro Branco, marca um plantão de 24h. No entanto, do registro de saída do Município de Congonhas (19h - 01/12/2017, cargo efetivo) ao registro de entrada no Município de Congonhas (19h - 01/12/2017, função temporária), não há intervalo, mesmo assim, o servidor registrou, em sua folha de ponto, um plantão de 24h no Município de Ouro Branco:

Data	Congonhas (cargo efetivo 54131)		Ouro Branco		Congonhas (contrato - 10480)	
	Entrata	Saída	Entrata	Saída	Entrata	Saída
01/12/2017	07:08	19:00	24 hora		19:00	
02/12/2017						07:14

- d) No dia 05/03/2018, o registro de ponto do servidor, no Município de Ouro Branco, marca um plantão de 24h e, no dia 06/03/2018, marca um plantão de 12h. No entanto, do registro de saída do Município de Mariana (18h51 - 05/03/2018) ao registro de entrada no Município de Ouro Preto (06h45 - 07/03/2018), tem-se apenas 35h54. Sendo assim, o servidor não teve tempo suficiente para trabalhar nos plantões, que juntos somam 36h, no Município de Ouro Branco:

Data	Mariana		Ouro Branco		Ouro Preto	
	Entrata	Saída	Entrata	Saída	Entrata	Saída
05/03/2018	06:47	18:51	24 horas			
06/03/2018			12 horas			
07/03/2018					06:45	
08/03/2018						06:58

- e) No dia 19/03/2018, o registro de ponto do servidor, no Município de Ouro Branco, marca um plantão de 24h e, no dia 20/03/2018, marca um plantão de 12h. No entanto, do registro de saída do Município de Mariana (18h51 - 19/03/2018) ao registro de entrada no Município de Ouro Preto (06h46 - 21/03/2018), tem-se apenas 35h55. Sendo assim, o servidor não teve tempo suficiente para trabalhar nos plantões, que juntos somam 36h, no Município de Ouro Branco:

	Marina		Ouro Branco		Ouro Preto	
Data	Entrata	Saida	Entrata	Saida	Entrata	Saida
19/03/2018	06:42	18:51	24 horas			
20/03/2018			12 horas			
21/03/2018					06:46	
22/03/2018						06:59

Diante disso, tendo em vista as análises apresentadas, bem como o fato de que apenas, no Município de Ouro Branco, as folhas de ponto são manuais, e de que, em todas as inconsistências apontadas, o Município de Ouro Branco está presente, infere-se que:

- O servidor não cumpriu integralmente, no Município de Ouro Branco, sua carga horária nos dias 04/03/2017, 12/09/2017, 01/12/2017, 05/03/2018 e 19/03/2018, subitens “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, respectivamente, deste relatório técnico.

Dessa forma, tendo em vista as irregularidades apontadas, entende-se pela procedência parcial do apontamento do Representante, pois o servidor não cumpriu, em alguns dias, a carga horária total marcada em sua folha de ponto. Contudo, em uma análise documental, não se identificou que se tratava de um “*funcionário fantasma*”.

Dessa forma, nos dias 04/03/2017, 12/09/2017, 01/12/2017, 05/03/2018 e 19/03/2018 não houve compatibilidade de horários, o que é exigido pelo artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, na acumulação de cargos/funções: “*é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI*”.

Quanto ao prejuízo ao erário, considerando que não é possível identificar, com uma análise documental das folhas de ponto, qual foi a real carga horária dos serviços prestados pelo servidor no Município de Ouro Branco nos dias 04/03/2017, 12/09/2017, 01/12/2017, 05/03/2018 e 19/03/2018, entende-se que apuração pelo Município de Ouro Branco seria a forma mais eficiente, uma vez que tem acesso a outros documentos e elementos, por exemplo, ouvir testemunhas, que podem elucidar o fato e apontar eventual prejuízo.

Todavia, tendo em vista que as irregularidades identificadas, neste tópico da análise técnica, foram pontuais; que o Município de Ouro Branco já analisou os fatos e não conseguiu identificar irregularidade; que o Sr. Ildeu Heleno dos Santos não mantém o vínculo temporário com o Município, sugere-se que este Tribunal de Contas recomende que o Município de Ouro Branco, **avaliando o custo benefício**, instaure procedimento administrativo, a fim de apurar eventuais prejuízos ao erário, tendo em vista a irregularidade apontadas nessa análise técnica.

Além disso, entende-se como essencial que este Tribunal de Contas determine que o Município de Ouro Branco adote medidas, em prazo razoável, a fim de corrigir as fragilidades identificadas nessa análise técnica, na forma de controle de frequência dos servidores públicos, a fim de tornar a forma de controle de frequência mais fidedigna.

#### **2.4 Declaração inidônea de não acumulação de cargos**

Na declaração apresentada ao Município de Ouro Preto<sup>18</sup>, em 06/12/2007, o servidor não informou os vínculos que mantinha com o Município de Mariana (cargo efetivo) e com o Município de Congonhas (servidor temporário).

Na declaração apresentada ao Município de Congonhas<sup>19</sup>, em 01/11/2007, o servidor informou somente o vínculo com o Município de Mariana. No entanto, nessa data, pelos documentos constantes dos autos, mantinha vínculo com o Município de Congonhas (servidor temporário) e com o Município de Ouro Preto (cargo efetivo).

Nos autos, não foi localizado a declaração de não acumulação de cargos apresentada ao Município de Ouro Branco. No entanto, o Sr. Hélio Márcio Campos, Prefeito de Ouro Branco, informou que o servidor, no momento que iniciou o vínculo com o Município, assinou declaração de “*inacumulação ilícita de cargos públicos*”<sup>20</sup>.

Conforme entendimento do Representante, o servidor apresentou declarações de não acumulação de cargos sem informar de maneira correta todos os seus vínculos com a Administração Pública. Dessa forma, sugere-se que este Tribunal de Contas, em momento

---

<sup>18</sup>Representação n. 1095599 (Peça n. 02 do SGAP, arquivo zipado “NOTICIA DE IRREGULARIDADE 021\_2020\_460 Vol 01”, fl. 108 do pdf).

<sup>19</sup>Representação n.1095381 (Peça n. 10 do SGAP, fl. 04 do pdf)

<sup>20</sup>Representação n. 1098322 (Peça n. 02 do SGAP, arquivo zipado “NOTICIA DE IRREGULARIDADE 021\_2020\_460 Vol 01”, fl. 70 do pdf).

oportuno, comunique ao Ministério Público Estadual de Minas Gerais para que adote as medidas que entenda necessárias, tendo em vista as declarações omissas.

## **2.5 Contratação temporária indeterminada e irregular**

Quanto à contratação temporária irregular, o Representante fez esse apontamento apenas na Representação n. 1095381 (Município de Congonhas), no qual aponta que:

73. Desse modo, a mera ausência de concurso público válido não é suficiente para garantir a legitimidade dos contratos temporários analisados, considerando que o Município deve comprovar a situação excepcional que permitiu que tal contratação ocorresse e, ainda, a existência de lei própria. Mas a omissão denota flagrante ilegalidade a gerar responsabilidade solidária dos gestores públicos.

74. Ademais, a necessidade temporária é inexistente quando verificada que as contratações em análise ocorreram continuamente por anos a fio, no mínimo desde o exercício de 2006, o que atesta a necessidade contínua e recorrente da prestação dos serviços, sem lastro legal.

### **Análise**

Inicialmente, destaca-se que, no Município de Congonhas, o servidor ingressou em 11/08/2006, Médico, servidor temporário<sup>21</sup>. Ademais, atualmente, não está mais vinculado ao referido Município, na qualidade de servidor temporário.

Dessa forma, tendo em vista a materialidade, oportunidade, riscos e benefícios do controle, entende-se que a análise desse apontamento, nessa representação, não seria eficiente, uma vez que demandará análise de documentos não presentes aos autos, a intimação de agentes públicos não envolvidos nas irregularidades apontadas nas presentes representações do MPC, para se concluir, talvez, pela improcedência do apontamento.

Além disso, este Tribunal de Contas tem entendimento – Consulta n. 838498 - no sentido de que profissionais de saúde, para atender Programas de Saúde da Família, podem ser contratados pelo tempo que durar o programa/repasse, o que poderia ser a situação à época da contratação.

Ademais, trazer outros responsáveis para o processo pode representar uma perda de objetividade e tramitação razoável do processo, uma vez que já há vários representados no presente processo. Além disso, entende-se que esse apontamento não interfere nas

---

<sup>21</sup>Representação n. 1095381 (Peça n. 10 do SGAP).

questões principais, que são a acumulação indevida de cargos públicos e prejuízo ao erário.

Dessa forma, entende-se, respeitosamente, inoportuna a análise desse apontamento no presente processo. No entanto, nada impede que, entendendo-se pela necessidade da análise da questão, seja esta objeto de processo próprio.

## **2.6 Instrução incompleta ou ausência de instauração/remessa da Tomada de Contas Especial**

O Representante, uma vez que entende pela omissão da Tomada de Contas Especial ou *“instrução parcial de Tomada de Contas Especial, por omissão de dever de ofício, sem os elementos mínimos para a investigação da irregularidade e a quantificação do dano, em favorecimento ilícito de servidor”*, solicita a *“responsabilidade solidária em pagamentos ilegais por serviços não prestados”*, bem como o *“dever de ressarcir os cofres públicos solidariamente”*.

Na Representação n. 1095381 (Município de Congonhas), o MPC apontou como responsáveis: José de Freitas Cordeiro – Prefeito de Congonhas; Ricardo Alexandre Gomes – Presidente da Comissão da TCE; keite Cristina Faria Borba – Membro da Comissão da TCE; Aline Henriques Silva Teixeira - Membro da Comissão da TCE.

Na Representação n. 1098267 (Município de Mariana), o MPC apontou como responsáveis: Duarte Eustáquio Gonçalves Júnior – Prefeito de Mariana; Dan Ribeiro de Assis Paiva – Presidente da Comissão da TCE; Mara Lúcia Pereira Carraro – Membro da Comissão da TCE; Cristiane Moura Oliveira – Membro da Comissão da TCE.

Na Representação n. 1098322 (Município de Ouro Branco), o MPC apontou como responsáveis: Hélio Márcio Campos – Prefeito de Ouro Branco; Waldiney Lindomar Tavares – Presidente da Comissão da TCE; Kátia Maria da Silva – Secretária da Comissão da TCE; Ivonete Beatriz de Souza Rodrigues, Kátia Cilene Glória Rodrigues, Ana Cristina Seixa Pinto Cortes – Membros da Comissão da TCE.

Na Representação n. 1095599 (Município de Ouro Preto), o MPC apontou como responsável: Júlio Ernesto de Grammont Machado – Prefeito de Ouro Preto.

### Análise

Conforme demonstrado no subitem 2.3 desse relatório técnico, foram identificadas irregularidades pontuais nas folhas de pontos apenas no Município de Ouro Branco. Contudo, o MPC entende que a Tomada de Contas Especial foi instruída parcialmente ou não foi instruída (omissão). Dessa forma, tendo em vista a natureza desse apontamento, instrução parcial ou omissão de Tomada de Contas Especial, entende-se não ser competência desta Coordenadoria a apreciação desse item, uma vez que o exame da Tomada de Contas Especial vai além da análise da legalidade dos atos de admissão. Dessa forma, caso se entenda pela necessidade de aprofundamento da análise acerca da omissão na instrução das Tomadas de Contas Especiais instauradas, sugere-se que os autos sejam encaminhados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios.

## 3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se pela procedência parcial da representação, passível de aplicação de multa nos termos do artigo 83, inciso I, c/c inciso II do artigo 85 da LC n. 102/2008:

- Acumulo irregular de 05 (cinco) cargos/funções públicas remuneradas, no período de 03/2017 a 05/2018, em clara violação ao artigo 37, inciso XVI, alínea 'c', da Constituição da República. Subitem 2.2 deste relatório técnico.
- Incompatibilidade de horários nos dias 04/03/2017, 12/09/2017, 01/12/2017, 05/03/2018 e 19/03/2018, situação vedada pela Constituição Federal, art. 37, inciso XVI, *caput*. Subitem 2.3, "a", "b", "c", "d", "e", deste relatório técnico.
- Responsável: Ildeu Heleno dos Santos.

### 3.1 Encaminhamentos

Ante o exposto, sugere-se a **citação** do Sr. Ildeu Heleno dos Santos, para que, querendo, apresente defesa sobre as irregularidades apontadas na conclusão deste relatório técnico.

Após a ampla defesa e o contraditório, entendendo este Tribunal por não superadas as irregularidades, sugere-se que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA)*

- Seja recomendada ao Município de Ouro Branco a instauração de procedimento administrativo, a fim de apurar eventuais prejuízos ao erário, tendo em vista as irregularidades apontadas nesse estudo técnico (subitem 2.3);
- Seja determinada ao Município de Ouro Branco a adoção de medidas, em prazo razoável, para corrigir as fragilidades identificadas, por esta análise técnica, na forma de controle de frequência dos servidores públicos, a fim de tornar o controle de frequência mais fidedigno (subitem 2.3);
- Oportunamente, que seja comunicada ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais a acumulação ilícita superior a 2 (dois) cargos/funções públicas pelo Sr. Ildeu Heleno dos Santos (subitem 2.2 deste relatório), bem como as declarações omissas prestada pelo servidor aos municípios, a fim de que adote as medidas que entenda necessárias ao caso (subitem 2.6 deste relatório).

À apreciação superior.

CFAA/DFAP, em 15 de dezembro de 2021.

*Valdeci Cunha da Rosa Junior*  
Analista de Controle Externo  
TC 3264-3

**Ao Exmo. Relator, Conselheiro Cláudio Terrão.**

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 11/01/2022, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 25.

Respeitosamente,

*Raquel Bastos Ferreira Machado*  
Analista de Controle Externo  
**Coordenadora da CFAA**  
TC 3295-3