

Processo Principal:	1095381
Natureza:	Representação
Processos Apensos:	1095599, 1098322 e 1098267 (Representações)
Representante:	Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Representado:	Ildeu Heleno dos Santos e outros
Jurisdicionados:	Municípios de Ouro Branco, Ouro Preto, Mariana e Congonhas
Fase da Análise:	Análise da defesa

1. RELATÓRIO

Trata-se de representações oferecidas pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG), por meio do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, em virtude da acumulação, pelo Senhor Ildeu Heleno dos Santos, médico, de cargos e funções públicas em desacordo com as hipóteses constitucionais, situação identificada durante a execução da Malha Eletrônica de Fiscalização nº 01/2017, aprovada pela Portaria nº 86/PRES./17.

Esta Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA) elaborou um primeiro estudo técnico constante à peça nº 27 do SGAP, no qual reconheceu o acúmulo irregular de 05 (cinco) cargos/funções públicas remuneradas, no período de 03/2017 a 05/2018, por parte do senhor Ildeu Heleno dos Santos. Adicionalmente, identificou a incompatibilidade de horários das jornadas de trabalho do servidor em questão, nos dias 04/03/2017, 12/09/2017, 01/12/2017, 05/03/2018 e 19/03/2018. Sugeriu a aplicação de multa em decorrência de tais irregularidades e a citação do indigitado servidor.

Sugeriu também que se estabelecesse comunicação com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e se lhe reportasse a acumulação ilícita – superior a 2 (dois) cargos/funções públicas – realizada pelo Sr. Ildeu Heleno dos Santos, bem como as declarações omissas prestadas pelo servidor aos municípios, a fim de que o MPMEG adotasse as medidas que entendesse necessárias ao caso.

Além disso, recomendou ao Município de Ouro Branco que instaurasse procedimento administrativo, a fim de apurar eventuais prejuízos ao erário, tendo em vista

as irregularidades constatadas. Sugeriu ainda que o referido Município adotasse medidas, em prazo razoável, para corrigir as fragilidades identificadas quanto ao controle de frequência dos servidores públicos, a fim de torná-lo mais fidedigno.

Ante as considerações tecidas por esta Unidade Técnica, o relator determinou, à peça n. 32, a citação dos Senhores Ildeu Heleno dos Santos, médico, José de Freitas Cordeiro, prefeito municipal de Congonhas à época, Ricardo Alexandre Gomes, Presidente da Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) do Município de Congonhas à época, Duarte Eustáquio Gonçalves Júnior, Prefeito Municipal de Mariana à época, Dan Ribeiro de Assis Paiva, Presidente da CTCE do Município de Mariana à época, Júlio Ernesto de Grammont Machado, Prefeito Municipal de Ouro Preto à época, Hélio Márcio Campos, Prefeito Municipal de Ouro Branco à época, e Waldiney Lindomar Tavares, Presidente da CTCE do Município de Ouro Branco à época, para que apresentassem defesa.

Ato seguinte, foram expedidos ofícios aos Representados mencionados na peça n. 32, os quais apresentaram defesa às peças n. 49 (Hélio Márcio Campos e Waldiney Lindomar Tavares), 59 (Júlio Ernesto de Grammont Machado de Araújo), 70 (Ricardo Alexandre Gomes), 73 (Duarte Eustáquio Gonçalves Júnior, Dan Ribeiro de Assis Paiva, Mara Lúcia Pereira Carvalho, Cristiane Moura Oliveira) e 79 (José de Freitas Cordeiro). O senhor Ildeu Heleno dos Santos não apresentou defesa.

Em uma segunda análise, esta Coordenadoria concluiu pela aplicação de multa, nos termos do artigo 83, inciso I, c/c inciso II do artigo 85 da LC n. 102/2008, ao senhor Ildeu Heleno dos Santos, em decorrência da acumulação ilícita de cargos de 05 (cinco) cargos e funções públicas remuneradas (sem compatibilidade de horários), no período de 03/2017 a 05/2018, junto aos Municípios de Ouro Preto, Ouro Branco, Mariana e Congonhas, ante a ausência de manifestação do agente público.

Entendeu que, em relação aos prefeitos dos Municípios de Ouro Preto, Ouro Branco, Mariana e Congonhas, não deve ser aplicada sanção a tais gestores em decorrência da acumulação de cargos, porque, em geral, os referidos gestores adotaram todas as medidas necessárias para que a contratação do senhor Ildeu Heleno dos Santos se aperfeiçoasse dentro dos limites da legalidade e os vínculos do servidor junto às administrações públicas municipais já foram regularizados.

No tocante à realização de contratações temporárias irregulares – apontamento que extrapola as questões principais, que são a acumulação indevida de cargos públicos e prejuízo ao erário, reiterou ser inoportuna sua análise, tendo em vista a materialidade, oportunidade, riscos e benefícios do controle, uma vez que demandará análise de documentos não presentes aos autos e a intimação de agentes públicos não envolvidos nas irregularidades apontadas nas presentes representações do MPC.

Por fim, em relação à lisura das Tomadas de Contas Especiais instauradas pelos Municípios de Ouro Preto, Ouro Branco, Mariana e Congonhas, sugeriu-se o encaminhamento dos autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios, tendo em vista as competências dispostas na Resolução Delegada nº 03/2021 (art. 41, *caput* e inciso VIII) desta Corte.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (2ª CFM) para análise quanto a eventuais irregularidades quando da instauração das TCEs pelos Municípios de Ouro Preto, Ouro Branco, Mariana e Congonhas (peça 73 – SGAP).

Em seu relatório (peça 85 – SGAP), a 2ª CFM concluiu pela existência de impropriedades nas tomadas de contas especiais instauradas pelos Municípios de Congonhas, Mariana, Ouro Branco e Ouro Preto e sugeriu a aplicação da multa prevista no art. 85, inciso II, da Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG), aos seguintes responsáveis: Sra. Alice Henriques da Silva Teixeira, Sra. Keite Cristina Faria Borba, Sr. Ricardo Alexandre Gomes, Sr. Dan Ribeiro de Assis Paiva, Sra. Maria Lúcia Pereira Carraro, Sra. Cristiane Moura Oliveira, Sr. Waldiney Lindomar Tavares, Sra. Kátia Maria da Silva, Sra. Ivonete Beatriz de Souza Rodrigues, Sra. Kátia Cilene Glória Sena Rodrigues, Sra. Ana Cristina Seixas Pinto Cortes. Além disso, sugeriu a aplicação da penalidade prevista no art. 20 da Instrução Normativa nº 03/2013, ao Prefeito do Município de Ouro Preto, Sr. Júlio Ernesto Grammont Machado, e a reabertura de prazo para apresentação de defesa aos responsáveis indicados.

O Senhor Ildeu Heleno dos Santos apresentou defesa, acostada à peça 135 SGAP, e, devidamente citados, os responsáveis indicados pela 2ª CFM se manifestaram.

2. ANÁLISE

Preservando a linha de raciocínio seguida nos relatórios técnicos elaborados por esta Unidade, a presente análise se limitará à acumulação ilícita de cargos por parte do Senhor Ildeu Heleno dos Santos, seus desdobramentos e eventual aplicação de multa.

No último estudo, ante a não apresentação de defesa pelo agente público, reiterou-se o posicionamento adotado no Relatório Técnico proferido à peça n. 27 e sugeriu-se a aplicação de multa, nos termos do artigo 83, inciso I, c/c inciso II do artigo 85 da LC n. 102/2008, em razão da acumulação ilícita de cargos de 05 (cinco) cargos/funções públicas remuneradas (sem compatibilidade de horários), no período de 03/2017 a 05/2018, junto aos Municípios de Ouro Preto, Ouro Branco, Mariana e Congonhas e da omissão de informações relevantes, quando da apresentação de declaração de não acumulação de cargos públicos junto aos Municípios de Ouro Preto e Congonhas.

Sobre a citada omissão, assim dispôs o primeiro relatório técnico da CFAA:

Na declaração apresentada ao Município de Ouro Preto¹, 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 Congonhas², 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”³.

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

¹Representação n. 1095599 (Peça n. 02 do SGAP, arquivo zipado “NOTICIA DE IRREGULARIDADE 021_2020_460 Vol 01”, fl. 108 do pdf).

²Representação n.1095381 (Peça n. 10 do SGAP, fl. 04 do pdf)

³Representação n. 1098322 (Peça n. 02 do SGAP, arquivo zipado “NOTICIA DE IRREGULARIDADE 021_2020_460 Vol 01”, fl. 70 do pdf).

Em defesa acostada à peça 135 – SGAP, o Senhor Ildeu Heleno dos Santos sustentou que não possuía consciência da ilicitude da acumulação de cargos, acreditando que, mantida a compatibilidade de horários e não sendo os cargos de provimento efetivo, poderia exercer e acumular as respectivas funções. Corroboraria tal alegação o fato de que tão logo obteve consciência da ilicitude da sua postura, pediu o encerramento voluntário dos seus contratos de trabalhos, optando por permanecer com apenas dois vínculos.

Em relação às declarações de não acumulação de cargos, argumentou que:

sempre interpretou o conceito de acumulação de ‘cargos públicos’ com aqueles vínculos em que obteve aprovação prévia em concurso público. Por esse motivo, declarou, em 01.11.2007, à Prefeitura de Congonhas somente o vínculo com a Prefeitura de Mariana, na qual exercia o cargo efetivo de Médico.

Aduziu que o art. 133 da Lei Federal nº 8.112/90 prevê a chance de correção ao servidor quando detectada a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, estabelecendo prazo improrrogável de 10 dias para que este opte e regularize sua situação, bem como estabelece, em seu §5º, que a opção no prazo indicado configura sua boa-fé.

Ressaltou que não se justifica a repressão por esta Corte de Contas que, *“muito antes do que punir, possui o papel de adequar as ações dos gestores e servidores ao interesse da sociedade, o que foi cumprido com a notificação do representado sobre a sua situação irregular”*. Citou a Constituição do Estado de Minas Gerais, que, em seu art. 76, III, vincula a competência do TCE-MG à punição daquele que *“tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta”* e, não havendo prova efetiva da ocorrência de dano ao erário, não se pode legitimar qualquer sanção.

Pois bem. De início, deve-se ressaltar que, *“no âmbito do Tribunal, além dos princípios gerais que regem o processo civil e administrativo, deverão ser observados os princípios da oficialidade e da verdade material”* (art. 104 do Regimento Interno – Resolução nº 12/2008).

Esse último princípio traz ao processo a ideia de busca da máxima aproximação com a certeza, com a realidade na apuração dos fatos e se justifica na *“medida em que a*

*Administração, na busca constante pela satisfação do interesse público, não deve conformar-se com a verdade meramente processual*⁴, podendo e devendo estender sua atividade investigatória para além dos elementos trazidos aos autos, desde que necessários para a solução do caso.

No caso em tela, o decurso do tempo e a ausência de documentação comprobatória completa comprometem a perfeita compreensão dos fatos, tal como sinalizou o Relatório Técnico elaborado pela 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (Peça 85 – SGAP).

De um lado, tem-se como certa a ocorrência de acumulação indevida de cargos públicos e a omissão de vínculos na apresentação de declarações perante as administrações públicas municipais, havendo consciência ou não da ilicitude de tais condutas.

De outro, o fato de todos os Processos Administrativos Disciplinares instaurados pelos Municípios de Ouro Preto, Mariana, Congonhas e Ouro Branco apontarem no sentido de que o Senhor Ildeu Heleno dos Santos, embora tenha incorrido em acúmulo de cargos em desacordo com o disposto na alínea c, inciso XVI do art. 37 da Constituição da República, **prestou regularmente os serviços para os quais foi contratado**, somado ao fato de que, **uma vez notificado, o agente público em questão regularizou imediatamente sua situação funcional**, levam a presumir sua boa-fé perante a Administração Pública.

Com efeito, consulta ao Cadastro dos Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, dados de junho/2023, informam a manutenção regular dos vínculos efetivos:

⁴ BRINA, Marina Martins da Costa. A aplicação do princípio da verdade material nas decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Revista TCEMG, jan./fev./mar. 2012. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1509.pdf>>. Acesso em 22/08/2023.



ILDEU HELENO DOS SANTOS

UNIDADE FEDERATIVA: MUNICIPAL MUNICÍPIO: CONGONHAS ENTIDADE / ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

SITUAÇÃO: Ativo

DATA DE INGRESSO: 02/08/2011

NOME DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO: MEDICO

TIPO DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO: CEF - Efetivo

REQUISITOS DO CARGO: Cargo ou emprego privativo de profissionais de saúde, (cargo com profissões regulamentadas por lei nacional);

CARGA HORÁRIA SEMANAL: 12

SERVIDOR CEDIDO: Não

UNIDADE FEDERATIVA: MUNICIPAL MUNICÍPIO: MARIANA ENTIDADE / ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIANA

SITUAÇÃO: Ativo

DATA DE INGRESSO: 17/05/2011

NOME DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO: MÉDICOS DIVERSAS ÁREAS

TIPO DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO: CEF - Efetivo

REQUISITOS DO CARGO: Cargo ou emprego privativo de profissionais de saúde, (cargo com profissões regulamentadas por lei nacional);

CARGA HORÁRIA SEMANAL: 20

SERVIDOR CEDIDO: Não

A atuação desta Corte de Contas, ao realizar a Malha Eletrônica de Fiscalização nº 01/2017, notificar os entes públicos das irregularidades identificadas e promover a espontânea adequação normativa dos vínculos funcionais se mostrou efetiva e, seus efeitos pedagógicos, duradouros.

Nesse cenário, entende-se que a aplicação de multa e/ou outras penalidades ao agente público, no âmbito das competências desta Coordenadoria, **sem a configuração e delimitação de dano ao erário** se mostra medida desarrazoada.

Nada impede, todavia, que, caso a análise pela 2ª CFM das Tomadas de Contas Especiais promovidas pelos Municípios de Ouro Preto, Mariana, Congonhas e Ouro Branco e respectiva documentação instrutória conclua pela existência de dano ao erário, esta Unidade reveja sua posição e conclua de modo diverso.

3. CONCLUSÃO

Ante as considerações tecidas ao longo deste relatório técnico, esta Unidade Técnica conclui que, não obstante a constatação de acumulação indevida de cargos públicos e a omissão de vínculos na apresentação de declarações perante as administrações públicas municipais, os Processos Administrativos Disciplinares

instaurados pelos Municípios de Ouro Preto, Mariana, Congonhas e Ouro Branco apontam no sentido de que o Senhor Ildeu Heleno dos Santos **prestou regularmente os serviços para os quais foi contratado e, uma vez notificado, regularizou imediatamente sua situação funcional**, fatos que levam a presumir sua boa-fé perante a Administração Pública.

Nesse cenário, entende-se que a aplicação de multa e/ou outras penalidades ao agente público **sem a configuração e delimitação de dano ao erário**, no âmbito das competências desta Coordenadoria, seria medida desarrazoada.

À apreciação superior.

CFAA/DFAP, 20 de setembro de 2023.

Raquel Bastos Ferreira Machado
Analista de Controle Externo
TC 3295-3

À 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios.

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 26 de setembro de 2023, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 87.

Atenciosamente,

Gleice Cristiane Santiago Domingues
Analista de Controle Externo
Coordenadora da CFAA
TC 2703-8