

Processo: 1174240
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Fábio Henrique Coutinho Soares
Entidade: Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
Processo referente: Representação n. 1076883
Procuradores: Marcelo Veiga Franco, OAB/MG 112.316; Ricardo Pereira Perez, OAB/MG 82.942 Bruna Ferreira Coelho de Rezende, OAB/MG 188.701; João Viana da Costa, OAB/MG 55.447, Rafael Andrade Pinto Alves, OAB/MG 125.079
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

TRIBUNAL PLENO – 12/3/2025

RECURSO ORDINÁRIO. PRELIMINAR. RECURSO ADMITIDO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO ACOLHIDA. MÉRITO. ACÚMULO IRREGULAR DE CARGOS DE MÉDICO. MANTIDA A IRREGULARIDADE. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. REDUÇÃO DA MULTA IMPOSTA. PROVIMENTO PARCIAL. ARQUIVAMENTO

1. A Constituição da República estabelece como regra geral a vedação à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos, permitida somente como exceção em hipóteses definidas no texto constitucional, mediante compatibilidade de horários.
2. Constitui acumulação indevida de cargo público o exercício de três vínculos funcionais de médico com o exercício concomitante de mandato eletivo de prefeito, em afronta ao disposto no art. 37, XVI, “c”, e art. 38, II, ambos da Constituição Federal.
3. A fixação da multa deve levar em consideração as circunstâncias verificadas no caso concreto e comprovadas nos autos, as quais delineiam a responsabilidade individual, nos termos do parágrafo único do art. 84 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) dar provimento parcial ao recurso, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, corroborada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, para reduzir a multa imposta ao sr. Fábio Henrique Coutinho Soares para o valor de R\$3.000,00 (três mil reais) em atenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade;
- II) deferir o pedido do recorrente de parcelamento da multa imposta em 6 (seis) parcelas, com fundamento no art. 432 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n. 24/2023);

III) determinar, após cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 258, I, do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n. 24/2023).

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão e o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de março de 2025.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

MAURI TORRES
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL PLENO – 12/3/2025

CONSELHEIRO MAURI TORRES

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso ordinário interposto por Fábio Henrique Coutinho Soares, servidor médico, em face da decisão proferida pela Primeira Câmara, na sessão do dia 11/06/2024, nos autos da Representação n. 1076883, nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, em:

I) afastar, por unanimidade, a preliminar de perda de objeto suscitada pelo Sr. Fábio Henrique Coutinho Soares, em face da independência das instâncias civil, penal e administrativa e da competência constitucionalmente reservada a cada órgão, nos termos da proposta de voto do Conselheiro Substituto Telmo Passareli;

II) julgar procedente a representação, no mérito, por maioria, por violação do disposto no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, em razão da acumulação indevida de 3 (três) cargos públicos privativos de profissionais da saúde, pelo Sr. Fábio Henrique Coutinho Soares, no período de 01/09/2017 a 27/03/2018, no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG e da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG;

III) aplicar multa ao Sr. Fábio Henrique Coutinho Soares, no valor de R\$19.608,96 (dezenove mil seiscentos e oito reais e noventa e seis centavos), com fulcro no *caput* e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/08, nos termos do voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão;

IV) determinar ao atual Presidente da FHEMIG que, no caso de descumprimento do acordo firmado no âmbito da ação de improbidade administrativa ajuizada no Poder Judiciário (Processo 5084622-51.2019.8.13.0024): **a)** adote as medidas indispensáveis ao ressarcimento aos cofres públicos, comunicando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados obtidos, bem como a recomposição ao erário; **b)** instaure, esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária, segundo o disposto no art. 245 do Regimento Interno deste Tribunal, considerando a hipótese prevista no art. 47, IV, da Lei Complementar 102/2008;

V) determinar que seja notificado o atual Diretor-Geral da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais para que: **a)** informe as medidas adotadas para apurar e ressarcir eventual dano acarretado ao erário em decorrência do não cumprimento integral da jornada de trabalho pelo servidor apurada no Inquérito Policial 253.716 ou informe o eventual ressarcimento do dano, se houver; **b)** instaure tomada de contas especial, uma vez identificado dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, sem sucesso, sob pena de responsabilidade solidária, segundo o disposto no art. 245 do Regimento Interno deste Tribunal, considerando a hipótese prevista no art. 47, IV, da Lei Complementar 102/2008;

VI) recomendar aos atuais responsáveis pela Polícia Civil de Minas Gerais e pela FHEMIG que: **a)** adotem, preferencialmente, de forma normatizada, a exigência da declaração de não acumulação de vínculos funcionais em todas as contratações de servidores, seja para cargos, empregos ou funções públicas; **b)** adotem, em contratações futuras, maior cautela para a conferência e apuração da legalidade, bem como da possibilidade de acumulação de vínculos funcionais previamente estabelecidos pelos servidores que ingressarão em seus respectivos quadros de pessoal, por meio, por exemplo, de consultas prévias ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios do Estado de Minas Gerais – CAPMG; **c)** realizem o controle da não acumulação irregular de

cargos, empregos e funções, de forma periódica, e não somente quando da primeira contratação ou termo aditivo, procedendo à verificação constante da situação funcional dos seus servidores públicos, visando impedir acúmulos ilícitos de cargos, empregos e funções públicos em outros órgãos públicos; **d)** adotem controles eficazes do cumprimento da jornada de seus servidores, sobretudo dos médicos, preferencialmente por sistemas eletrônicos, observando as normas pertinentes aos respectivos regimes jurídicos;

VII) determinar o arquivamento dos autos, após a promoção das medidas legais cabíveis.

Os autos foram encaminhados à Unidade Técnica que elaborou o relatório, à peça 9 do SGAP, opinando pelo provimento parcial do recurso para redução da multa imposta.

Em seguida, o Ministério Público junto ao Tribunal emitiu parecer, à peça 10 do SGAP, manifestando-se, igualmente, pelo provimento parcial do recurso para redução da multa imposta ao recorrente.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Preliminar de Admissibilidade:

Em sede de preliminar, conheço do presente recurso, considerando que as partes são legítimas, que o recurso é próprio e tempestivo, preenchendo os requisitos previstos na Lei Complementar n.102/2008.

II.2 – Prejudicial de Mérito - Prescrição da pretensão punitiva

O recorrente requer o reconhecimento da pretensão punitiva deste Tribunal, uma vez que o despacho do Conselheiro-Presidente, datado de 26/12/2018, que encaminhou a inicial da representação para exame preliminar da Unidade Técnica, equivaleria à determinação de inspeção, prevista no inciso I do art. 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal.

Dessa forma, alega que como a publicação do acórdão ocorreu em 01/08/2024, teria transcorrido mais de 05 (cinco) anos entre a primeira causa interruptiva em 26/12/2018 (despacho do Conselheiro-Presidente) e a primeira decisão de mérito proferida, devendo ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

Verifica-se que não merece prosperar a alegação do recorrente, pois, o despacho do Conselheiro-Presidente, que encaminhou a inicial da representação para análise da Unidade Técnica, não pode ser considerado como determinação de inspeção como alega o recorrente.

Nesse sentido foi a conclusão do relatório técnico, à peça 9 do SGAP, abaixo transcrito:

O Regimento Interno deste Tribunal conceitua a Inspeção¹ como o procedimento de fiscalização com a finalidade de:

- a) suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame;
- b) obter dados ou informações preliminares sobre a procedência de fatos relacionados a denúncias ou representação;
- c) verificar o cumprimento de decisão do Tribunal.

¹Art. 167, inciso IV, da Resolução nº 24/2023.

A determinação de análise de documentação e indicação de possíveis ações de controle não se confunde com a determinação de realização de inspeção, sendo esta, inclusive, uma espécie de ação de controle.

No caso em tela, a documentação foi analisada, sugeriu-se a realização de diligências e, após a elaboração de estudo pela Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, em 03/09/2019, a documentação foi autuada como representação.

Entende-se, portanto, não ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

Neste caso, cumpre esclarecer que, conforme previsão do inciso V do art. 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal, o prazo prescricional foi interrompido pelo despacho que recebeu a representação, o que, ocorreu no dia 3/9/2019, conforme despacho do Conselheiro-Presidente à época, acostado à fl. 52, à peça 8 do SGAP.

Isso posto, não acolho a prejudicial de mérito arguida pelo recorrente, uma vez que não se verificou o transcurso do prazo prescricional de cinco anos entre o despacho do Presidente que recebeu a representação, em 3/9/2019, e a decisão de mérito recorrível que ocorreu na sessão da Primeira Câmara do dia 11/6/2024, publicada no DOC de 1/8/2024.

II.3 – Mérito

1 – Da atipicidade da conduta: ausência do elemento subjetivo do dolo ou má-fé (item III.2) e culpa da administração na manutenção do acúmulo (item III.3); ausência de danos à Administração Pública em razão da efetiva prestação do serviço (item III.4)

O recorrente alega que o acórdão proferido deve ser reformado para se julgar improcedente a representação de origem, tendo em vista que ficou demonstrada a ausência de dolo ou má-fé do responsável, aliado ao fato de que a irregularidade a ele imputada perdurou por curtíssimo período de tempo, tendo sido sanada de forma espontânea.

Afirma que a tese de defesa por ele apresentada nos autos da representação foi indevidamente afastada, sob o seguinte argumento:

No âmbito do acórdão recorrido, para afastar uma das teses defensivas, apontou-se que “não merecem prosperar os argumentos invocados pelo representado a respeito da impossibilidade de atuação deste Tribunal em razão de o inquérito policial mencionado não ter concluído pela existência de irregularidade, uma vez que **a referida investigação teve como objeto ato praticado pelo representado perante a Polícia Civil do Distrito Federal, nada se relacionando com os fatos por ele praticados no âmbito da PCMG e da FHEMIG**, instituições submetidas ao controle desta Corte”.

Contudo, “data vênia”, a fundamentação utilizada como razão de decidir **não encontra respaldo com os elementos constantes nos autos, tampouco com o próprio objeto da representação**.

Isso porque, diferentemente do que constou no acórdão recorrido, há relação direta com a apuração realizada no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal, tendo em vista que o fato que ensejou a instauração foi a existência de acumulação de cargos no âmbito da PCMG, FHEMIG e PCDF.

Dessa forma, há nítida **relação de interdependência**, tendo em vista que a acumulação somente é considerada ilegal com o início da ocupação do terceiro cargo. Assim, **o reconhecimento da ausência de dolo no âmbito de apuração em inquérito civil é fato relevante para a constatação da ausência de dolo ou má-fé, independentemente da esfera na qual tenha sido reconhecida**.

No presente caso, **a Polícia Civil do Distrito Federal, no âmbito do Inquérito Policial n.º 20/2018, concluiu que não houve ilicitude na conduta do Representado e, ainda, que não houve dolo ou má-fé em sua conduta.**

Dessa forma, alega que deve ser levado em consideração, no exame do presente recurso, o fato de a Polícia Civil do Distrito Federal ter concluído pela inexistência de razões para aplicação de penalidade administrativa/disciplinar, uma vez que houve absoluta boa-fé do responsável que regularizou a sua situação funcional ao protocolar pedido de exoneração de forma espontânea, antes do recebimento de qualquer notificação ou intimação.

Afirma, ainda, que a própria Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, nos autos de origem, teria concluído pela inexistência de dano ao erário, o que, segundo o recorrente, deve ser considerado pelo Tribunal Pleno no exame do presente recurso para desconstituir a multa imposta.

Para corroborar seus argumentos, o recorrente citou jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que decidiu no sentido de não haver ato ilícito nos casos em que as irregularidades são sanadas de forma rápida, espontânea e desacompanhadas de dolo ou má-fé do agente público².

E conclui que a comprovação da **ausência de dolo em sua conduta, reconhecida pela própria Polícia Civil do Distrito Federal**, leva à conclusão pela **ausência de tipicidade da conduta** e, por consequência, a **não incidência do dever punitivo por este Tribunal**.

Argumentou, ainda, que o voto divergente do Conselheiro Cláudio Terrão concluiu, de maneira contraditória e teratológica, pela aplicação de penalidade ao ora recorrente fundamentado nas Representações n. 1095023 e 1084668. Contudo, essas razões não se aplicam ao caso concreto, a *“uma porque o dolo não é presumido, mas sim deve ser comprovado de forma inequívoca, não se admitindo suposições; a duas, porque as representações indicadas para fundamentar a aplicação da penalidade divergem do caso sob análise, sendo ocaso de distinguishing (ou distinção)”*

Citou, também, entendimento jurisprudencial deste Tribunal no sentido de que só está configurada a má-fé quando o servidor, após oportunizada a escolha, permanece inerte quanto à opção por dois dos três cargos³, e concluiu os seguinte:

Contudo, repita-se, não há má-fé ou dolo no presente caso, uma vez que o Requerido protocolou requerimento de exoneração na FHEMIG um mês antes do recebimento da notificação pela Polícia Civil do Distrito Federal questionando a acumulação dos cargos e sem que tenha havido a instauração de processo administrativo disciplinar para apuração da acumulação indevida.

Portanto, estando **devidamente comprovada a ausência de dolo no presente caso e a existência de distinção entre o presente caso e aqueles utilizados como razão de decidir no acórdão recorrido**, não há razões para a manutenção da aplicação de penalidade, de modo que deve ser julgada improcedente a representação.

E continua suas alegações (item III.3) afirmando que ocorreu demora na tramitação do seu requerimento de exoneração perante a FHEMIG por questões meramente burocráticas, em 30/04/2018, o que reforça sua boa-fé e o intuito de regularizar a sua situação funcional, teria

2 TJMG - Apelação Cível 1.0479.14.015951-4/003, Relator(a): Des.(a) José Eustáquio Lucas Pereira, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/02/2019, publicação da súmula em 12/02/2019

³ TCE-MG - DEN: 969180, Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 29/09/2016, Data de Publicação: 01/09/2017

protocolado requerimento de exoneração também do cargo de Médico Legista da Polícia Civil do Distrito Federal, tendo sido publicada a sua exoneração, a pedido e de forma espontânea, em 01/05/2018.

Nesse contexto, requereu a exclusão da multa imposta aplicando-se o princípio da insignificância, nos seguintes termos:

Em outros termos, o Representado, de forma espontânea e com nítida boa-fé, realizou o pedido de exoneração de dois cargos com o intuito único de regularizar a situação, isso tudo antes mesmo de receber qualquer notificação.

Contudo, em virtude das falhas no processamento do requerimento de exoneração junto à FHEMIG, o Representado desistiu do pedido de exoneração e reingressou nos quadros de servidores da FHEMIG.

Portanto, as falhas burocráticas da Administração Pública não podem ser imputadas ao servidor de boa-fé, quando a demora no processamento do requerimento de exoneração se deu por culpa exclusiva das deficiências do serviço público.

[...]

Diante disso, tendo em vista a **insignificância do período da acumulação (apenas 07 meses), a ausência de má-fé do Representado e a sua exoneração espontânea do terceiro cargo antes mesmo da instauração de processo administrativo ou recebimento de qualquer notificação, é inaplicável qualquer multa em seu desfavor diante da atipicidade da conduta pela incidência do princípio da insignificância.**

[...]

No presente caso, **estão presentes todos os requisitos para a aplicação do princípio da insignificância, na medida em que a irregularidade perdurou por curtíssimo período de tempo, sob o qual o Representado acumulou três cargos com efetiva prestação de serviço e execução das atividades em todos eles, seguida da exoneração – saneamento da irregularidade – de forma espontânea e antes mesmo de qualquer provocação.**

Desse modo, deve ser **reconhecida a improcedência da representação pela aplicação do princípio da insignificância**, reformando-se a decisão recorrida inclusive para que seja **excluída** a aplicação da pena de multa.

O recorrente alega, ainda, (item III.4 da peça recursal) a ausência de dano à Administração Pública, uma vez que ficou demonstrada a efetiva prestação do serviço e não houve provas de que tenha ocorrido o descumprimento da carga horária ou comprometimento das atividades laborais pelo responsável nos autos de origem.

Afirma que, em situações análogas, a jurisprudência desta Corte de Contas é firme no sentido de não ser possível a aplicação da penalidade de multa ao servidor que, apesar de acumular cargos ilicitamente, não o fez imbuído por má-fé, nem provocou prejuízo ao erário em virtude do cumprimento das jornadas de trabalho, conforme decisão abaixo colacionada:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. ACUMULAÇÃO ÍLÍCITA DE CARGO COMISSIONADO E FUNÇÃO PÚBLICA. ILEGALIDADE CONFIGURADA. COMPROVADA A CONTRAPRESTAÇÃO DO LABOR. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. NÃO COMPROVADA A MÁ FÉ. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA.

1. É ilícita a acumulação remunerada do cargo comissionado de Secretário Adjunto do Gabinete do Prefeito com a função pública de Professor, visto que o referido cargo em comissão não se encontra inserido nas exceções previstas no mandamento constitucional do art. 37, incisos XVI e XVII. 2. **Uma vez comprovada a contraprestação do labor pela servidora e a ausência de má fé, fica afastado o dano ao erário.** (TCEMG. Representação 1013224. Relator Cons. Wanderley Ávila. Segunda Câmara – 05/09/2019).

Nessa senda, o recorrente conclui:

Além da **comprovada atipicidade e ausência de ato ilegal pela inexistência de dolo e inexistência de má-fé do Representado, também deve ser destacado que todos os serviços médicos designados ao Requerido foram devidamente cumpridos com excelência e alta produtividade, bem como que não houve comprometimento do serviço público.**

Portanto, restou devidamente comprovado que **não** houve qualquer **dano ou prejuízo para a Administração Pública, razão pela qual é insubsistente a manutenção da aplicação da multa.**

Análise

A Unidade Técnica inicialmente ressalta que toda a argumentação desenvolvida no presente recurso ordinário já foi analisada no exame técnico da representação e, também, na decisão proferida pela Primeira Câmara, ora recorrida, não tendo sido apresentado novos elementos pelo recorrente.

Desse modo, a Unidade Técnica concluiu que as alegações apresentadas pelo recorrente são improcedentes, porém podem ser consideradas para dosimetria da pena imposta no acórdão recorrido, conforme trecho do relatório técnico, à peça 9 do SGAP, abaixo destacado:

O Conselheiro Relator mencionou ainda as repercussões em outras esferas (cível, penal e administrativa):

- Na ação civil pública de improbidade administrativa, Processo 5084622-51.2019.8.13.0024, o representado firmou com o MPMG acordo de não persecução cível, com interveniência da FHEMIG, no qual reconheceu a acumulação indevida de 3 (três) cargos públicos no período de 01/09/2017 a 30/04/2018 e assumiu o compromisso de exercer plantão quinzenal de 12 (doze) horas, durante 6 (seis) meses, na função de cirurgião plástico junto ao Hospital João XXIII, sem que o referido exercício seja computado para qualquer vantagem pessoal, tendo em vista se tratar de multa civil;
- Na ação penal, Processo 0764019-98.2019.8.13.0024, que tramita perante 4ª Vara Criminal da Comarca de Belo Horizonte, foi homologado acordo de não persecução penal, mediante o cumprimento das seguintes condições: 1) comparecer mensalmente perante o juízo para prestar conta de suas atividades e ocupações; 2) abster-se de ausentar da cidade por mais de 10 (dez) dias sem prévia comunicação; 3) abster-se de frequentar boates e estabelecimentos de má-fama; 4) manter endereço atualizado perante o juízo; e 5) não cometer nova infração penal, sob pena de revogação da medida e prosseguimento do processo;
- Em processo administrativo instaurado pela PCMG, o referido órgão estadual constatou que havia indícios suficientes de autoria e materialidade da ausência de comparecimento do servidor ao trabalho nos dias em que inexistiam registros de acessos de seu perfil no sistema PCNET, embora tenha assinado integralmente a folha de ponto, declarando falsamente estar presente nesses dias, quando de fato, não trabalhou.

As conclusões acima mencionadas demonstram que, além de ter ocorrido **o acúmulo irregular de cargos, este impactou negativamente na prestação de serviços**, motivo pelo qual foi reconhecida a procedência da Representação e decidiu-se pela aplicação de penalidade ao agente público.

O fato de (i) este ter procurado regularizar a sua situação de forma espontânea, (ii) a irregularidade ter persistido por sete meses, (iii) a Administração Pública ter se estendido no processamento dos pedidos de exoneração e (iv) não haver elementos para apuração de eventual descumprimento de jornada nos autos **todos podem ser considerados na dosimetria da penalidade aplicada, mas não afastam as conclusões alcançadas.**

Portanto, esta Unidade Técnica considera improcedente o Recurso Ordinário em relação a tais argumentos.

O Ministério Público corroborou a manifestação da Unidade Técnica com relação à ausência de apresentação de argumentos hábeis a afastar as irregularidades apontadas no acórdão recorrido, peça 10 do SGAP.

Isso posto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, que adoto como fundamento, corroborada pelo *Parquet* de Contas, considero não haver elementos para excluir as irregularidades que ensejaram a multa aplicada no acórdão recorrido.

2 – Teses subsidiárias: da aplicação do princípio da proporcionalidade e razoabilidade para redução da multa aplicada e da possibilidade de parcelamento da multa (item IV)

De início impende registrar que no voto proferido pelo relator original da representação, Conselheiro Telmo Passareli, a conclusão foi a seguinte:

Diante de tudo isso e **sopesando as circunstâncias atenuantes**, entendo pela procedência da representação e pela aplicação de multa ao representado, Sr. Fábio Henrique Coutinho Soares, no **valor de R\$ 3.000,00**, pelo acúmulo irregular de três cargos públicos, em ofensa ao disposto no art. 37, XVI, da Constituição Federal.

Todavia, o Conselheiro Cláudio Terrão pediu vista do processo e apresentou seu voto divergente na sessão do dia 11/6/2024, em que sustentou:

Após análise detida do processo, compreendo que houve, na verdade, conduta dolosa do Senhor Fábio Henrique Coutinho Soares, agravada pelo fato de ele ter declarado falsamente à PCDF não incorrer na vedação constitucional do art. 37, XVI, da Constituição da República de 1988 (CR/88), omitindo deliberadamente informações de outros vínculos laborais e de comparecimento no trabalho para os órgãos públicos. Logo, é possível concluir que a acumulação ilícita do servidor comprometeu a efetiva prestação e a qualidade do serviço público de saúde, de interesse público primário, assim como concluiu o relator.

Em seguida, mencionou as Representações nº 1.095.023 e 1.084.668, nas quais apresentou votos que foram aprovados por maioria, no sentido de considerar suficientemente grave o ato do servidor que acumula ilicitamente cargos públicos, violando norma constitucional e os princípios da moralidade, legalidade e eficiência da Administração Pública.

Neste sentido, argumentou que, para manter a coerência com os recentes julgados da Primeira Câmara deste Tribunal e a proporcionalidade na gradação das sanções pecuniárias já aplicadas, seria devida a majoração da multa imputada ao responsável, fixando-a no valor de R\$19.608,96 (dezenove mil seiscientos e oito reais e noventa e seis centavos).

A divergência apresentada pelo Conselheiro Cláudio Terrão foi acolhida pela maioria do colegiado que majorou a multa, inicialmente proposta pelo relator original.

O recorrente requer, na eventualidade de não ser acolhido o pedido de exclusão da irregularidade, que a multa arbitrada no acórdão recorrido seja reduzida para o valor de R\$3.000,00, que foi inicialmente fixado pelo relator original da representação, em atenção aos princípios da razoabilidade e da eventualidade.

Afirma que a Lei Complementar n. 102/2008, ao dispor sobre a aplicação de multa, prevê que na fixação da penalidade deverão ser analisadas as circunstâncias do caso concreto, *in verbis*:

Art. 89 – Na fixação da multa, o Tribunal considerará, entre outras circunstâncias, a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional.

Cita, também, o art. 386 do Regimento Interno que dispõe: “*Na fixação da multa, o Tribunal considerará, dentre outras circunstâncias, a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor ou do responsável e sua qualificação funcional, observado o princípio da razoabilidade.*”

Nessa senda, requer, **em observância à razoabilidade e proporcionalidade**, que seja levado em conta para redução da pena imposta: a) a gravidade mínima do ato, b) a comprovada ausência de dolo ou má-fé, c) a ausência de dano, d) o curtíssimo período em que ocorreu a acumulação tríplice dos cargos de médico e e) que a sua exoneração se deu de forma espontânea para regularizar a situação.

Afirma que a situação do recorrente não pode ser considerada igual àquelas descritas nas Representações 1.095.023 e 1.084.668, invocadas pelo relator do voto condutor, não podendo ser adotadas como razão de decidir e parâmetro para aplicação da multa imposta no acórdão recorrido.

Alegou que há nítida distinção entre o caso em tela e a situação ocorrida nas citadas representações, que envolveram atos imbuídos de dolo e que perduraram por anos (e até mesmo décadas) nos quais houve a efetiva comprovação de comprometimento do serviço público e dano ao erário.

Diante dessas circunstâncias, o recorrente requer a redução da multa imposta, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e considerando as especificidades do caso concreto, conforme trecho de sua exordial abaixo transcrito:

Destaca-se que, caso seja mantido o arbitramento da penalidade, a aplicação de multa no valor de R\$3.000,00 (três mil reais), tal como fixado pelo Exmo. Conselheiro Relator, mais bem se adéqua às particularidades do caso concreto, à baixa lesividade da conduta, à ausência dolo ou má-fé, ausência de dano e regularização espontânea da irregularidade, além de atender à razoabilidade e proporcionalidade. [...]

Portanto, devem ser sopesadas as particularidades do caso concreto, a conduta exemplar do Representado no ambiente de trabalho e o devido cumprimento das jornadas de trabalho com alta produtividade, a inexistência de dolo ou má-fé, a ausência de danos à Administração Pública, a insignificância do período da tríplice acumulação, assim como os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, a fim de que a multa seja reduzida para o valor de R\$3.000,00 (três mil reais) fixada pelo Exmo. Conselheiro Relator. Pelo princípio da eventualidade, caso assim não se entenda, requer seja a multa reduzida para o valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), na esteira do entendimento já firmado por este Tribunal.

Ao final, o recorrente requer seja autorizado o pagamento parcelado da multa em 12 (doze) vezes, nos termos do art. 87, da Lei Complementar nº 102/2008 e do art. 389 e art. 432, ambos do Regimento Interno.

Análise

A Unidade Técnica destacou, à peça 9 do SGAP, que as alegações do recorrente são semelhantes àquelas apresentadas na defesa da representação de origem e informou que, quando da análise da defesa apresentada, já havia se manifestado no sentido de que os argumentos apresentados pelo defendente, embora não fossem suficientes para afastar a irregularidade, poderiam ser considerados como atenuantes na gradação da pena a ser definida ao responsável.

Assim, ao examinar as alegações apresentadas no presente recurso, a Unidade Técnica reiterou seu entendimento esposado na análise da representação, nos seguintes termos:

Reitera-se tais entendimentos no presente Recurso Ordinário, no sentido da aplicação de multa pelo acúmulo irregular de cargos, sem que se percam de vista as circunstâncias verificadas no caso concreto.

Há uma série de elementos atenuantes da reprovabilidade da conduta do agente público, os quais devem ser considerados na fixação da penalidade:

- a) A regularização de forma espontânea do acúmulo irregular de cargos;
- b) A duração da irregularidade, aproximadamente 07 meses – nesse período, vale mencionar que o agente público buscou acelerar a regularização de sua situação com mais de um pedido de exoneração, tanto perante a Polícia Civil do Distrito Federal quanto perante a FHEMIG;
- c) A busca pela correção de informações em declaração prestada perante a Polícia Civil do Distrito Federal;
- d) A pactuação de acordos nas esferas cível e penal com Ministério Público do Estado de Minas Gerais, mediante a observância de condições estabelecidas.

Tais elementos foram mencionados e levados em consideração pelo Conselheiro Relator na fixação da multa a ser aplicada ao Recorrente.

Não obstante, servem de parâmetro, para o presente caso, os julgados desta Corte sobre a acumulação ilícita de cargos, notadamente aqueles decorrentes da execução da Malha Eletrônica de Fiscalização nº 01/2017, aprovada pela Portaria 86/PRES/2017 deste Tribunal.

O Conselheiro Cláudio Couto Terrão citou duas Representações julgadas pela Primeira Câmara nas quais apresentou votos divergentes aprovados por maioria, no sentido de considerar a acumulação irregular de cargos públicos “*gravíssima infração à norma legal ou regulamentar de natureza, contábil, financeira, orçamentária ou operacional e patrimonial*” e majorar a multa aplicada para o valor máximo fixado na Portaria nº 16/Pres./2016 de R\$ 58.826,99 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos).

No entanto, além de tais casos possuírem circunstâncias distintas daquelas verificadas nestes, o entendimento neles firmado sobre a gradação da penalidade de multa não é unânime nesta Corte de Contas, como revelam os seguintes julgados, nos quais a multa aplicada foi consideravelmente inferior:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. SECRETARIA DE ESTADO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. MARCO TEMPORAL. IRREGULARIDADE PERMANENTE. REJEIÇÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. MÉDICO. OMISSÃO DOS VÍNCULOS PELO SERVIDOR. DOLO. APARENTE INCOMPATIBILIDADE DE JORNADAS DE TRABALHO. ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. EVENTUAL DANO AO ERÁRIO. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CASO O DANO AO ERÁRIO EVENTUALMENTE IDENTIFICADO NÃO SEJA RESSARCIDO. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

1.A prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas se consuma com o transcurso de prazo igual ou superior a 5 (cinco) anos entre a ocorrência dos fatos e a primeira causa interruptiva ou decurso do mesmo lapso temporal desde o primeiro marco interruptivo, sem prolação de decisão de mérito, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, e art. 110-F, todos da Lei Complementar n. 102/2008.

2.O início do prazo prescricional se dá com o cometimento do ato ou, quando se tratar de conduta permanente, no momento de sua cessação, aplicando-se, analogicamente, o disposto no caput do art. 1º da Lei n. 9.873/1999.

3.A acumulação de cinco vínculos públicos de médico é grave violação às exceções constitucionais de vedação à acumulação remunerada de cargos públicos, previstas no art. 37, XVI, da Constituição da República.

4.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 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, observado o devido prazo prescricional, se o servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido, devendo, caso comprovada a não execução da jornada pactuada, adotarem as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos.

5.Identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, impõe-se aos responsáveis, observado o devido prazo prescricional, a instauração de tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária, segundo o disposto no art. 245 do Regimento Interno, considerando a hipótese prevista no art. 47, IV, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com encaminhamento ao Tribunal, observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa n. 1/2020 do TCEMG.

(Representação nº 1.092.212⁴, Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, Data de Julgamento: 24/10/2023, Data de publicação do acórdão: 09/11/2023)

REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS. MALHA ELETRÔNICA DE FISCALIZAÇÃO. EXERCÍCIO CONCOMITANTE DE QUATRO CARGOS PÚBLICOS, SENDO UM DE PREFEITO E TRÊS DE MÉDICO. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. ARQUIVAMENTO.

1.Na Constituição da República estabelece-se como regra geral a vedação à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos, permitida somente como exceção em hipóteses definidas no texto constitucional, mediante compatibilidade de horários. 2.Constitui acumulação indevida de cargo público o exercício de três vínculos funcionais de médico com o exercício concomitante de mandato eletivo de Prefeito, em afronta ao disposto no art. 37, XVI, “c”, e art. 38, II, ambos da Constituição Federal.

(Representação nº 1.077.047⁵, Relator Conselheiro Wanderley Ávila, Data de Julgamento: 26/09/2023, Data de publicação do acórdão: 05/10/2023)

Dessa forma, sem perder de vista a aplicação de penalidade em razão da constatação de acúmulo irregular de cargos públicos, esta Unidade Técnica se manifesta no sentido da necessidade de que a fixação da multa deve levar em consideração as circunstâncias verificadas no caso concreto e comprovadas nos autos, as quais delineiam a responsabilidade individual, nos termos do parágrafo único do art. 84 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no mesmo sentido, corroborou a manifestação da Unidade Técnica e pugnou pelo provimento parcial do recurso para se reduzir a multa imposta ao recorrente, conforme trecho do parecer abaixo transcrito, peça 10 do SGAP:

⁴ Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/1092212#!>. Acesso em 11/11/2024.

⁵ Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/1077047#!>. Acesso em 11/11/2024.

Assim sendo, a sanção aplicada em desfavor do recorrente em relação à irregularidade mencionada **não se revela razoável e proporcional**, razão pela qual o Ministério Público, de acordo com o apontado pela unidade técnica em seu estudo (n. peça: 9), entende pelo provimento parcial do recurso.

Isso posto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, ratificada pelo *Parquet* de Contas, que adoto como fundamento da minha decisão, diante das circunstâncias atenuantes verificadas no caso concreto, considero que a multa imposta ao recorrente deve ser reduzida, em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, ratificada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, **dou provimento parcial** ao recurso para reduzir a multa imposta ao Sr. Fábio Henrique Coutinho Soares para o valor de R\$3.000,00 (três mil reais) em atenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Defiro, ainda, o pedido do recorrente de parcelamento da multa imposta em 6 (seis) parcelas, com fundamento no art. 432 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n. 24/2023).

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos, com fundamento no art. 258, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

jc/rb

