Processo:	**1102132**
Natureza:	**DENÚNCIA**
Denunciante:	Darlei Oliveira Souza
Denunciada:	Prefeitura Municipal de Santa Maria do Salto
Responsáveis:	Marcos Vinícius Souza Carvalho, Prefeito Municipal de Santa Maria do Salto; Robson Matos Lisboa, OAB/MG 44.432; Fagner Campos Carvalho, OAB/MG 101.212
MPTC:	Procuradora Sara Meinberg
RELATOR:	CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 22/8/2023

DENÚNCIA. NOMEAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDOR PARA CARGO DE PROCURADOR JURÍDICO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. IRREGULARIDADES AFASTADAS. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS. APURAÇÃO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONTRATADOS. ECONOMICIDADE. RACIONALIZAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONTROLE. DETERMINAÇÕES AO CONTROLE INTERNO. ARQUIVAMENTO.

1. Na hipótese de identificação de acúmulo de cargo, a configuração do dano ao erário depende da comprovação da ausência de prestação de serviço.
2. Considerando os limites da atuação do Tribunal de Contas em face de circunstâncias fáticas envolvidas na apuração de eventual dano ao erário decorrente da acumulação de cargos públicos, haja vista a dificuldade de se identificar qual serviço público não foi efetivamente prestado, configurando-se "ação de fiscalização com eficácia limitada e custo-benefício do controle desfavorável", a instauração de procedimento administrativo interno é a medida adequada para se verificar a efetiva prestação de serviço por parte do servidor, devendo ser adotadas as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos, caso comprovada a não execução da jornada pactuada.
3. Caso seja identificado o efetivo dano ao erário, após esgotadas as medidas administrativas internas para o ressarcimento, impõe-se aos municípios, 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, observando-se, entretanto, o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa n. 1/2016 do TCEMG.

ACÓRDÃO

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) julgar improcedentes os fatos denunciados pertinentes a irregularidades na contratação do escritório de advocacia "Sena e Cabral Sociedade de Advogados", a qual teria sido realizada com o intuito de beneficiar a contratação do advogado Fagner Campos Carvalho e na nomeação do Senhor Robson Matos Lisboa para o cargo de Procurador Jurídico;

II) julgar irregular a acumulação inconstitucional de cargo e função pública pelo responsável Robson Matos Lisboa, por violar, expressamente, os termos do artigo 37, XVI, da Constituição da República de 1988, razão pela qual, com supedâneo no inc. II do art. 85

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

da Lei Complementar nº 102/2008, aplicar multa no valor de R$2.000,00 (dois mil reais) ao referido agente, em face da grave infração à norma legal;

III) determinar a intimação dos gestores da Prefeitura Municipal de Santa Maria do Salto e da Câmara Municipal de Jordânia, nos termos do § 1º, inciso II, do art. 166, do Regimento Interno, para que instaurem, no prazo de 90 dias, processo administrativo próprio para verificar se o servidor Robson Matos Lisboa efetivamente prestou os serviços públicos para os quais fora admitido/contratado, devendo, caso comprovada a não execução de suas funções na totalidade da jornada pactuada, adotar as medidas administrativas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos, comunicando ao Tribunal os resultados obtidos, bem como a recomposição do erário, se eventualmente apurado dano decorrente da acumulação ilícita de cargo e função pública verificada nos autos;

IV) determinar que, caso o referido procedimento já tenha sido instaurado, deverá a municipalidade comunicar a este Tribunal, dentro do referido prazo de 90 (noventa) dias, a adoção de tal medida de controle interno;

V) determinar que os órgãos deverão instaurar 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 n. 102/2008, eventualmente identificado o dano e uma vez esgotadas as medidas administrativas internas para a busca do ressarcimento ao erário;

VI) determinar que, porventura instaurada a referida Tomada de Contas Especial, seja encaminhada a este Tribunal para julgamento, observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa n. 1/2016 desta Casa, de modo que, caso não alcançada a quantia ou se houver, no decorrer da apuração, o devido ressarcimento ao erário junto ao órgão ou entidade instauradora, o fato deverá constar do relatório do órgão de controle interno que acompanha a respectiva tomada ou a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente, conforme o disposto no art. 248 da norma regimental deste Tribunal c/c a IN n. 3/2013;

VII) recomendar à Prefeitura Municipal de Santa Maria do Salto a adotar, em admissões futuras, maior cautela na conferência e apuração da legalidade dos vínculos funcionais previamente estabelecidos pelos servidores que ingressarão em seus respectivos quadros de pessoal;

VIII) determinar a intimação dos responsáveis, para fins de ciência desta decisão, nos termos do § 1º, inciso I, do art. 166, do Regimento Interno deste Tribunal;

IX) determinar, ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro José Alves Viana.

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

Plenário Governador Milton Campos, 22 de agosto de 2023.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(*assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

SEGUNDA CÂMARA – 22/8/2023

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia formulada pelo senhor Darlei Oliveira Souza, apontando possíveis irregularidades na nomeação do advogado Robson Matos Lisboa para o cargo de Procurador Municipal, bem como inconsistências na contratação do escritório "Sena e Cabral Sociedade de Advogados", por inexigibilidade de licitação, conforme depreende-se da documentação juntada à Peça 02 dos autos eletrônicos.

Uma vez autuado (Peça 04), o feito foi encaminhado à minha relatoria (Peça 05), ocasião em que o remeti à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (Peça 06).

Em exame inicial, juntado à Peça 07, a Unidade Técnica concluiu pela irregularidade dos fatos denunciados, ficando os responsáveis passíveis de aplicação multa. Além disso, apontou a existência de acumulação ilícita de cargos públicos pelo Senhor Robson Matos Lisboa razão pela qual opinou pela citação dos responsáveis.

Em sede de manifestação preliminar (Peça10), o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, sem proceder aditamento a denúncia, opinou pela citação dos gestores.

Na sequência, determinei a citação dos senhores Marcos Vinicius Souza Carvalho e Robson Matos Lisboa, os quais apresentaram defesas juntadas às Peças 16/17 e 19/20 do SGAP.

Posteriormente, o denunciante, Senhor Darlei Oliveira Souza manifestou-se novamente, tendo juntado, às Peças 23/24, documentação complementar composta por espelhos de movimentações processuais do Tribunal Regional Eleitoral (TRE/MG) e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), aduzindo que a formalização do processo de contratação direta do escritório "Sena e Cabral Sociedade de Advogados", por inexigibilidade, foi realizada para "[...] beneficiar a contratação do advogado Fagner Campos Carvalho [...]", o qual é "[...] primo carnal do Prefeito Marcos Vinícius Souza Carvalho", revelando, assim, uma "[...] manobra para obtenção de benefícios próprios e de terceiros" (Peça 24).

Diante desses fatos, determinei a citação do Senhor Fagner Campos Carvalho e do Senhor Marcos Vinícius Souza Carvalho, para que se manifestassem sobre os apontamentos concernentes à contratação direta da referida sociedade advocatícia.

Manifestou-se nos autos o Senhor Fagner Campos Carvalho, mediante documentação acostada às Peças 30 a 38 do SGAP.

Reexaminados os autos (Peça 41) a 3ª CFM concluiu pela procedência parcial da denúncia, em função da acumulação ilícita de cargos e pela possibilidade de aplicação de multa ao Senhor Robson Matos Lisboa, nos termos do art. 83, I, c/c art. 85, II da Lei Complementar estadual nº 102/2008.

Em sede de manifestação conclusiva (Peça 49), o *Parquet* de Contas posicionou-se nos seguintes termos:

> Por todo exposto, este Ministério Público de Contas OPINA pela procedência parcial da denúncia, em função do acúmulo irregular de cargos públicos pelo Senhor Robson Matos Lisboa, bem como pela aplicação de multa ao referido servidor, nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008.
>
> Opina, ainda, pela expedição de determinação ao atual gestor para que sejam adotadas as medidas, em seu âmbito de competência, para apuração de eventual dano ao erário, decorrente do acúmulo

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

irregular de cargos pelo Senhor Robson Matos Lisboa, devendo ser fixado prazo para a comprovação das ações adotadas, sob pena de multa.

Por fim, opina pela intimação do Chefe do Poder Legislativo de Jordânia, para que tome ciência da acumulação ilícita e adote as medidas necessárias à apuração de eventual prejuízo ao erário.

Na sequência, foi juntada aos autos às Peças 51/55, documentação encaminhada pelo advogado Fagner Campos Carvalho, comprovando que a contratação do Escritório Sena & Cabral por parte do Município de Santa Maria do Salto/MG, foi alvo de julgamento pela Segunda Câmara do TCE/MG, no dia 10/11/22, no Processo nº 1102151, em que restou afastada a suposta irregularidade na contratação do Escritório Sena & Cabral.

Por fim, vieram-me conclusos os autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Consoante relatado, em exame inicial, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios concluiu pela irregularidade do fato denunciado acerca da nomeação do Senhor Robson Matos Lisboa no cargo de Procurador Jurídico do Município de Santa Maria do Salto. Após consulta efetuada no Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Município de Minas Gerais – CAPMG, a Unidade o Técnica constatou a acumulação ilícita de cargo e função pública pelo servidor Robson Matos Lisboa, visto que ao ingressar no cargo de Procurador Jurídico do Município de Santa Maria do Salto, já possuía vínculo com a Câmara Municipal de Jordânia, onde ocupava a função de advogado, como servidor contratado. Assim, sugeriu a apuração, em âmbito municipal, por meio de Tomada de Contas Especial, de possível prejuízo ao erário decorrente da irregularidade detectada.

Posteriormente, o denunciante procedeu à aditamento à denúncia aduzindo que a formalização do processo de contratação direta do escritório "Sena e Cabral Sociedade de Advogados", por inexigibilidade, foi realizada para "[...] beneficiar a contratação do advogado Fagner Campos Carvalho [...]", o qual é "[...] primo carnal do prefeito Marcos Vinícius Souza Carvalho", revelando, assim, uma "[...] manobra para obtenção de benefícios próprios e de terceiros" (Peça 24).

De plano, dou guarida aos argumentos dos defendentes, para afastar a suposta irregularidade noticiada pelo denunciante acerca da contratação do escritório de advocacia "Sena e Cabral Sociedade de Advogados", por inexigibilidade de licitação, visto que a questão foi objeto de julgamento pela Segunda Câmara do TCE/MG, no dia 10/11/22, no Processo nº 1102151, em que restou afastada a suposta irregularidade na contratação do referido escritório de advocacia.

Também não procede o fato noticiado pelo denunciante de que a contratação do referido escritório foi realizada com o intuito de beneficiar a contratação do advogado Fagner Campos Carvalho o qual seria primo do Prefeito Marcos Vinícius Souza Carvalho.

Manifesto-me em consonância com a Unidade Técnica, à Peça 41 do SGAP, ratificada pelo membro do *Parquet*, à Peça 49, de que, pela documentação acostada aos autos (Peças nº 35 e 36 – SGAP), ficou comprovado que o Senhor Fagner Campos Carvalho não possui qualquer parentesco com o Senhor Marcos Vinicius Souza Carvalho (Prefeito Municipal de Santa Maria do Salto), não tendo sido encontrados parentes em comum até o segundo grau em linha reta de ambos os denunciados, haja vista serem distintos os pais e os avós dos referidos agentes.

Passo, a seguir, à apreciação das demais questões apuradas nos autos.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

II.1 – Da irregularidade na nomeação para o cargo de Procurador Jurídico Municipal

Em petição inicial (Peça 2 do SGAP), o Denunciante alega que o município de Santa Maria do Salto teria nomeado irregularmente o Senhor Robson Matos Lisboa, para o cargo de Procurador Jurídico, por ter sido condenado à perda dos direitos políticos e proibido de contratar com o Poder Público, por "sentença transitada em julgado no Superior Tribunal de Justiça em 23/06/20", nos autos do Processo TJMG nº 0242264-53.2006.8.13.0017.

Procedido ao exame inicial, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios concluiu pela procedência do fato apontado pelo denunciante, considerando irregular "o provimento do Senhor Robson Matos Lisboa no cargo de Procurador Jurídico do Município de Santa Maria do Salto por estar com os direitos políticos suspensos pelo prazo de 3 anos".

Instados a se manifestarem sobre a questão, os responsáveis (Peças 17 e 20), asseveraram que o processo TJMG nº 0242264-53.2006.8.13.0017, objeto da denúncia encontra-se sobrestado em função do recurso perante ao Supremo Tribunal Federal (STF), para apreciação de recurso paradigma, sob repercussão geral dado por aquela Corte ao caso em comento.

Procedem os argumentos dos defendentes, visto que, consoante análise e verificação efetuadas pela 3ª CFM, à Peça 41 do SGAP, após sucinta pesquisa da última movimentação do processo TJMG nº 0242264-53.2006.8.13.0017, confirmou-se que não ocorreu o trânsito em julgado e que os autos foram arquivados provisoriamente por sobrestamento.

Desta feita, entendo, nos termos do parecer ministerial, que não há restrição à nomeação do Senhor Robson Matos Lisboa ao cargo de Procurador Jurídico do Município de Santa Maria do Salto. Assim, afasto a irregularidade apontada.

II.2 – Da acumulação ilícita de cargo e função pública

A Unidade Técnica, após pesquisa efetuada no CAPMG, procedeu aditamento à Denúncia, em razão de ter constatado a acumulação ilícita de cargo e função pública pelo servidor Robson Matos Lisboa, visto que ao ingressar no cargo de Procurador Jurídico do Município de Santa Maria do Salto, já possuía vínculo com a Câmara Municipal de Jordânia, onde ocupava a função de advogado, como servidor contratado.

Consoante relatórios extraídos, do CAPMG, juntados à Peça 8 do SGAP, em 08/06/2021, o servidor encontrava-se em atividade nos dois Órgãos. Vejamos:

CÂMARA MUNICIPAL DE JORDÂNIA
SITUAÇÃO: Ativo
DATA DE INGRESSO: 12/05/2010
NOME DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO: ADVOGADO
TIPO DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO: STP - Servidor temporário
REQUISITOS DO CARGO: Cargo técnico ou científico (aquele que exige nível superior completo ou nível médio com especialização, exceto quando se enquadrar nos códigos 2 ou 3. Ex: Magistrados, Técnicos em Contabilidade, etc)
CARGA HORÁRIA SEMANAL: 0
SERVIDOR CEDIDO: Não

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DO SALTO
SITUAÇÃO: Ativo
DATA DE INGRESSO: 15/01/2021
NOME DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO: PROCURADOR JURIDICO
TIPO DO CARGO / FUNÇÃO PÚBLICA / EMPREGO PÚBLICO: CRA - Comissionado de recrutamento amplo

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

REQUISITOS DO CARGO: Cargo técnico ou científico (aquele que exige nível superior completo ou nível médio com especialização, exceto quando se enquadrar nos códigos 2 ou 3. Ex: Magistrados, Técnicos em Contabilidade, etc)
CARGA HORÁRIA SEMANAL: 44 SERVIDOR
CEDIDO: Não

Em defesa o Senhor Marcos Vinícius Souza Carvalho, Prefeito Municipal de Santa Maria do Salto, à Peça 17 do SGAP, alegou que, apesar da acumulação de cargos deflagrada, não houve qualquer tipo de dano ao erário público, uma vez que cumpria com todas as atribuições inerentes ao cargo e que a ocupação em outro cargo público era de total desconhecimento da municipalidade.

Em complemento, ressaltou que a questão da acumulação de cargos "encontra-se superada uma vez que o referido advogado, a seu pedido ocorrido em data de 30/06/2021, foi exonerado do cargo em 30/07/2021 através da Portaria nº 029/2021".

Considerando que o Prefeito desconhecia o fato, não dando causa ao acúmulo irregular de cargo e função pública e que a situação foi coibida, afasto a aplicação de multa ao gestor.

Por sua vez, (Peça 20), o Senhor Robson Matos Lisboa aduziu que apenas por um curtíssimo interstício de tempo, houve o acúmulo de dois cargos públicos, o que se deu pelo fato de o defendente entender que, por se tratar de municípios distintos, em situações diferentes e sem a incompatibilidade de jornada, não haveria tal proibição, agindo, segundo ele, na mais pura boa-fé. Fez referência à incompatibilidade de funções e de horários dos cargos, argumentando que prestava os serviços de forma precisa e completa, não havendo prejuízo ao erário.

Conforme apontam os fatos, o servidor, exerceu, concomitantemente, no período de seis meses e dezessete dias – 15/01/2021 a 30/07/2021 – o cargo de Procurador Jurídico na Prefeitura Municipal de Santa Maria do Salto e a função de Advogado na Câmara Municipal de Jordânia.

Como bem apontado pela Unidade Técnica, à Peça 41, o que foi arguido pelo Senhor Robson Matos Lisboa, por mais que, segundo ele, tenha se válido da boa-fé, não é admitido pela legislação pátria.

O acúmulo de cargos públicos é expressamente vedado pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XVI, *in verbis:*

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:
> a) a de dois cargos de professor;
> b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
> c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

Consoante dispositivos transcritos, o cargo técnico de Procurador Jurídico exercido na Prefeitura Municipal de Santa Maria do Salto e a função técnica de Advogado, exercida na Câmara Municipal de Jordânia, objetos de cumulação, não se enquadram nas exceções previstas na Constituição da República, não se tratando, portanto, de exceção à não acumulação de cargos, empregos e funções públicas.

No que concerne à necessidade de apuração de lesão aos cofres públicos, acompanho o entendimento do membro do *Parquet* de Contas, exposto no parecer de Peça 49, no sentido de que, embora o Prefeito Municipal de Santa Maria do Salto tenha atestado a inocorrência de dano ao erário, uma jornada de trabalho de 44 (quarenta e quatro) horas semanais não comporta

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

a assunção de outra função, sobretudo em município 88 (oitenta e oito) quilômetros distante (Jordânia), sem que haja prejuízo ao exercício das atribuições de um dos cargos.

A identificação do possível dano ao erário e a apuração de seu valor passa pela averiguação da frequência do servidor no exercício dos dois cargos públicos no período em que se deu a acumulação irregular. Para tanto, impõem-se a análise dos registros de controle da frequência ou de outros documentos que comprovem a prestação do serviço e cumprimento integral e regular da jornada de trabalho.

Mister registrar que as informações e os documentos que instruem os presentes autos não são suficientes para, de maneira irrefutável, concluir pela lesão ao erário, tampouco, para quantificar o possível dano.

Contudo, como bem anotado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a jornada de 44 (quarenta e quatro) horas do cargo ocupado no Município de Santa Maria do Salto e a distância a que se encontra o Município de Jordânia (88 quilômetros) constituem indícios de potencial dano ao patrimônio público, uma vez que o servidor auferiu a remuneração relativa ao cargo de Procurador Jurídico e a função de Advogado, apesar da aparente incompatibilidade de horários entre eles.

Assim, a douta Procuradora opinou no sentido de que seja determinado ao Prefeito Municipal de Santa Maria do Salto, sob pena de multa, a apuração dos fatos por meio de processo administrativo e, uma vez constatada a ocorrência de prejuízo ao erário, a instauração de Tomada de Contas Especial, sendo assegurado o exercício dos direitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição da República.

De igual forma, opinou para que o Chefe do Poder Legislativo de Jordânia seja intimado para que tome ciência da acumulação ilícita e adote as medidas necessárias à apuração de eventual prejuízo ao erário.

Pois bem.

A medida sugerida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas encontra fundamento em jurisprudências deste Tribunal, ressaltando que, em recentes casos envolvendo a apuração de eventuais danos ao erário decorrentes da acumulação indevida de cargos públicos, esta Casa considerou, em síntese, que incumbiria ao controle interno dos entes potencialmente envolvidos, a devida apuração dos fatos nos cenários nos quais tais irregularidades foram perpetradas, uma vez que, em razão dos limites de atuação do Tribunal de Contas quanto ao exame efetivo das circunstâncias fáticas em tais cenários, a continuidade da instrução dos feitos envolvendo a referida matéria faria com que esta Corte viesse a adotar "[...] ações de fiscalização com eficácia limitada e custo-benefício do controle desfavorável" [1].

Assim colaciono algumas jurisprudências deste Tribunal de Contas, nesse sentido:

> REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MALHA ELETRÔNICA DE FISCALIZAÇÃO N. 1/2017. DETERMINAÇÃO ÀS PREFEITURAS ENVOLVIDAS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO PARA APURAÇÃO

---

[1] Vide, a título de exemplo, o entendimento consolidado pela Primeira Câmara deste Tribunal, ao apreciar, em 17/11/2020, a Representação 1088892, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

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. (Representação 1092213, Sessão da Primeira Câmara 18/8/2020).

REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICOS. ASSESSOR PARLAMENTAR E SECRETÁRIO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS NO PRIMEIRO CARGO POR PERÍODO LIMITADO DE TEMPO. RECONHECIMENTO PELO SERVIDOR. REMUNERAÇÃO INDEVIDA. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA E DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. RESPONSABILIDADE DA AUTORIDADE NOMEANTE QUANTO À EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE ACUMULAÇÃO OU NÃO DE CARGOS PÚBLICOS E PROVENTOS DE APOSENTADORIA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. Identificada a acumulação indevida do cargo de provimento em comissão de Assessor Parlamentar com o de Secretário Municipal, em afronta ao art. 37, inciso XVI, da Constituição da República de 1988, adicionalmente, reconhecida pelo servidor a ausência de prestação de serviços no primeiro cargo durante certo lapso temporal, impõe-se, configurado o dano ao erário, a restituição dos valores recebidos impropriamente, devidamente corrigidos, em obediência ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa.

2. Salvo delegação devidamente formalizada, é responsabilidade da autoridade nomeante a exigência, para posse, da declaração de acumulação ou não de cargos públicos e proventos de aposentadoria, documento a ser exigido de todo interessado, para ingresso em cargo, emprego ou função pública, em garantia ao disposto no art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição da República de 1988. (Representação 1072556, Sessão da Primeira Câmara 01/09/2020).

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, haja vista a dificuldade de se identificar qual serviço público não foi efetivamente prestado, configurando-se "ação de fiscalização com eficácia limitada e custo-benefício do controle desfavorável", impõe-se o indeferimento dos pedidos do Ministério Público de Contas para encaminhamento de mais documentação pelos gestores para análise por esta Casa. 2. Para maior celeridade e efetividade na apuração de eventual dano ao erário, pertinente à acumulação indevida de cargos públicos, determina-se a intimação dos gestores para que instaurem processo administrativo próprio para verificar, durante o período destacado nos autos, se a servidora prestou os serviços públicos para os quais foi admitida/contratada, devendo, caso

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

> comprovada a não execução da jornada pactuada, adotar as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos. 3. Identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, impõe-se ao município, 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. (Representação 1088887, Sessão da Primeira Câmara de 23/06/2020).

Ainda, destaco que, ao apreciar casos similares, os quais envolviam processos de Representação originados e decorrentes da execução da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017, aprovada pela Portaria n. 86/PRES/17, esta Corte firmou, em síntese, o reiterado e já reproduzido raciocínio:

> REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MALHA ELETRÔNICA DE FISCALIZAÇÃO. DETERMINAÇÃO ÀS PREFEITURAS ENVOLVIDAS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. APURAÇÃO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONTRATADOS. DANO AO ERÁRIO. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MONITORAMENTO PELA UNIDADE TÉCNICA. 1. Circunstâncias fáticas podem limitar a atuação do Tribunal de Contas para apuração de eventual dano ao erário, pois demandam ações mais próximas da esfera de atuação do Ministério Público Estadual – MPE e da Polícia, tendo em vista a dificuldade de se identificar o serviço público efetivamente prestado. 2. Processo administrativo próprio para verificar se servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado é o melhor mecanismo para comprovar a não execução da jornada pactuada e adotar as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos. (TCEMG, Primeira Câmara, Representação n. 1.088.892, Rel. Cons. José Alves Viana, j. 17/11/2020)
>
> REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MALHA ELETRÔNICA DE FISCALIZAÇÃO. DETERMINAÇÃO ÀS PREFEITURAS ENVOLVIDAS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO PARA APURAÇÃO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONTRATADOS E DE EVENTUAL DANO AO ERÁRIO. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. 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 ilegal de cargos públicos, verificada na execução da Malha Eletrônica de Fiscalização, 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, adotar 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.
>
> (Precedente Representação 1.088.876, Rel. Conselheiro Sebastião Helvécio, Primeira Câmara do TCEMG, Julgado em 01/12/2020, Data da Publicação 08/01/2021.)

Frente ao referido contexto, entendo, na linha dos supracitados julgados, que a instauração de procedimentos administrativos pelo Controle Interno a serem instaurados pelos órgãos envolvidos no presente caso demonstram-se, de fato, como as medidas de controle mais efetivas para a averiguação de irregularidades ocorridas no seio de suas respectivas gestões,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

potencializando, assim, o custo-benefício das medidas de apuração e, assim, aumentando a eficiência do controle sobre as condutas ensejadoras de eventual lesão aos cofres públicos.

Destaque-se que, caso os referidos processos administrativos constatem que servidor Robson Matos Lisboa não tenha executado suas funções dentro da jornada que fora pactuada, os entes deverão instaurar as respectivas Tomadas de Contas Especiais para que, nos termos do art. 245 do Regimento Interno, sejam apurados os fatos, quantificados os danos e identificados os responsáveis, considerando as hipóteses previstas no art. 47 da Lei Complementar n. 102/2008.

Lado outro, entendo ser necessário pontuar que o cenário delineado no presente caso evidencia um acúmulo inconstitucional de cargo e função pública, configurando uma grave infração à norma constitucional, o que, por si só, já enseja a possibilidade de aplicação de multa ao agente público em comento.

Nesse sentido, observo que, conforme narrado, a instrução dos autos é suficiente para caracterizar a acumulação inconstitucional, pelo responsável Robson Matos Lisboa, do cargo de Procurador Jurídico da Prefeitura Municipal de Santa Maria do Salto e a função de Advogado da Câmara Municipal de Jordânia, em afronta ao art. 37, inciso XVI, da Constituição da República de 1988.

Considerando a disposição constitucional contrária à acumulação por ele praticada, não procede o seu argumento no sentido de que entendeu que, por se tratar de municípios distintos, em situações diferentes e sem a incompatibilidade de jornada, não haveria tal proibição. Logo, voto pela irregularidade da conduta aqui analisada.

No que se refere à aplicação da multa por esta Corte, é oportuno ressaltar que, nos termos do da referida Lei Complementar, permite-se a aplicação de multa até o percentual de 100%, por ato praticado, valor limitado a R$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), conforme Portaria nº 16/PRES/16.

Após a promulgação da Lei nº 13.655/2018, devem-se considerar os parâmetros estabelecidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB para fins de responsabilização e penalização de agentes públicos no âmbito dos processos de controle. Dispõe a lei:

> "Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
>
> § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
>
> § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.
>
> [...]
>
> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. "

Assim, jurisprudência e doutrina se debruçaram sobre o conceito de erro grosseiro na intenção de melhor delimitar as hipóteses em que se poderia configurá-lo. Posteriormente, suprindo sua imprecisão, o Decreto nº 9.830/2019 trouxe a seguinte delimitação:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

> "Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.
>
> § 1º **Considera-se erro grosseiro** aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por **ação ou omissão com elevado grau de negligência,** imprudência ou imperícia.
>
> § 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.
>
> § 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.
>
> § 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.
>
> § 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.
>
> § 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.
>
> § 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.
>
> § 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais." (Grifos nossos)

Assim, à vista das disposições legais acima transcritas, em consonância com os exames técnicos e com o posicionamento da *Douta* Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, entendo que houve violação expressa à norma constitucional, ficando o Senhor Robson Matos Lisboa sujeito à multa prevista no inc. II do art. 85 da Lei Orgânica (Lei Complementar nº 102/2008).

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, voto pela improcedência dos fatos denunciados pertinentes a irregularidades na contratação do escritório de advocacia "Sena e Cabral Sociedade de Advogados", a qual teria sido realizada com o intuito de beneficiar a contratação do advogado Fagner Campos Carvalho e na nomeação do Senhor Robson Matos Lisboa, para o cargo de Procurador Jurídico.

Não obstante, tendo em vista que a instrução dos autos é suficiente para caracterizar o a acumulação inconstitucional de cargo e função pública pelo responsável Robson Matos Lisboa, julgo irregular o referido acúmulo, por violar, expressamente, os termos do artigo 37, XVI, da Constituição da República, de 1988, razão pela qual, com supedâneo no inc. II do art. 85 da Lei Complementar nº 102/2008, aplico multa, no valor de R$2.000,00 (dois mil reais), ao referido agente, em face da grave infração à norma legal.

Para devida apuração de eventual dano ao erário decorrente da acumulação ilícita de cargo e função pública verificada nos autos, alinho-me aos termos da jurisprudência consolidada nesta Casa, razão pela qual voto pela intimação dos gestores da Prefeitura Municipal de Santa Maria do Salto e da Câmara Municipal de Jordânia, nos termos do § 1º, inciso II, do art. 166, do Regimento Interno, para que instaurem, no prazo de 90 dias, processo administrativo próprio para verificar se o servidor Robson Matos Lisboa efetivamente prestou os serviços públicos para os quais fora admitido/contratado, devendo, caso comprovada a não execução de suas

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566

funções na totalidade da jornada pactuada, adotar as medidas administrativas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos, comunicando ao Tribunal os resultados obtidos, bem como a recomposição do erário, se eventualmente apurado o dano.

Caso o referido procedimento já tenha sido instaurado, deverá a municipalidade comunicar a este Tribunal, dentro do referido prazo de 90 (noventa) dias, a adoção de tal medida de controle interno.

Eventualmente identificado o dano e uma vez esgotadas as medidas administrativas internas adotadas para a busca do ressarcimento ao erário, os órgãos deverão instaurar 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 n. 102/2008.

Porventura instaurada, a referida Tomada de Contas Especial deverá ser encaminhada a este Tribunal para julgamento, observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa n. 1/2016 desta Casa, de modo que, caso não alcançada a quantia ou se houver, no decorrer da apuração, o devido ressarcimento ao erário junto ao órgão ou entidade instauradora, o fato deverá constar do relatório do órgão de controle interno que acompanha a respectiva tomada ou a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente, conforme o disposto no art. 248 da norma regimental deste Tribunal c/c a IN nº 3/2013.

Por fim, voto pela expedição de recomendação à Prefeitura Municipal de Santa Maria do Salto, orientando-a a adotar, em admissões futuras, maior cautela na conferência e apuração da legalidade dos vínculos funcionais previamente estabelecidos pelos servidores que ingressarão em seus respectivos quadros de pessoal.

Para fins de ciência desta decisão, intimem-se os responsáveis, nos termos do § 1º, inciso I, do art. 166, do Regimento Interno deste Tribunal.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

* * * * *

emm/rp/ms

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3311566