

Processo: 1095016
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Representada: Heloísa Rodrigues Bittar Hauck
Partes: Bruno Campos Morato, Gustavo Morais Nunes, Marcos Vinícius da Silva Bizarro, Nardyello Rocha de Oliveira, Prefeitura Municipal de Ipatinga, Prefeitura Municipal de Santana do Paraíso, Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano
Procuradores: Alessandra Carreiro Barbosa, OAB/MG 207.427; Danilo Augusto de Sena Campos, OAB/MG 164.552; Felipe Andrade de Oliveira, OAB/MG 123.980; Jorge Ferreira da Silva Filho, OAB/MG 76.018; Tamires Aguiar Moreira, OAB/MG 136.181
MPC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 21/5/2024

REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS. MÉDICO. IRREGULARIDADE. AFRONTA AO DISPOSTO NO ART. 37, XVI, C, DA CR/88. DANO AO ERÁRIO NÃO CONFIGURADO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. É possível a acumulação remunerada de dois cargos ou empregos públicos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, desde que haja compatibilidade de horários, conforme disposto no art. 37, XVI, c, da Constituição da República de 1988.
2. A acumulação indevida de cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, enseja a aplicação de multa, que deve ser fixada considerando o lapso temporal de duração da acumulação indevida de cargos públicos, a remuneração mensal recebida em função da ocupação desses cargos, bem como a ausência de boa-fé.
3. A acumulação indevida de cargos públicos, por si só, não configura hipótese de dano ao erário, sendo necessária a prova inequívoca da efetiva perda patrimonial da Administração.

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 na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar procedente a presente Representação, tendo em vista a acumulação indevida de quatro cargos públicos de médico pela sra. Heloísa Rodrigues Bittar Hauck, nos Municípios de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso, no período de 2008 a 2018, em violação ao disposto no art. 37, XVI, c, da Constituição da República;
- II) aplicar multa à sra. Heloísa Rodrigues Bittar Hauck, no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008;

- III) recomendar aos atuais prefeitos de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso que:
- a) adotem, preferencialmente, de forma normatizada, a exigência de 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 de realização de consultas prévias ao 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 servidores;
 - d) adotem controles eficazes da jornada de seus servidores, em especial, dos ocupantes das funções na área da saúde, preferencialmente por sistemas eletrônicos.
- IV) determinar, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 21 de maio de 2024.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 21/5/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais contra a sra. Heloísa Rodrigues Bittar Hauck, em virtude da acumulação indevida de quatro cargos públicos de médico nos Municípios de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso, no período compreendido entre 16/7/2008 e 27/4/2018, em afronta ao art. 37, inciso XVI, alínea *c*, da Constituição da República de 1988 (peça 2).

A documentação foi recebida como representação pela Presidência deste Tribunal em 3/9/2020 (peça 7). Após distribuição à minha relatoria, determinei sua remessa à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão para fins de análise inicial (peça 9).

Apresentado o relatório pela unidade técnica (peça 10), foram intimados os prefeitos de Coronel Fabriciano (peça 12) e de Ipatinga (peça 33) para prestar esclarecimentos acerca dos fatos apontados nesta representação.

O prefeito de Coronel Fabriciano encaminhou a documentação de peças 22, 23, 29 e 30, a qual posteriormente foi objeto de análise pela unidade técnica competente (peça 32). Já o prefeito de Ipatinga encaminhou a documentação de peças 41, 42, 43, 44 e 45, devidamente examinada no estudo correspondente à peça 47.

Na sequência, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, oportunidade na qual apresentou parecer (peça 49).

À peça 50, determinei a citação dos prefeitos de Ipatinga, Coronel Fabriciano, Santana do Paraíso, e da médica Heloísa Rodrigues Bittar Hauck, para apresentação de defesa. A teor da certidão à peça 83, apenas o prefeito de Santana do Paraíso não se manifestou.

Em sede de reexame, a unidade técnica elaborou o estudo de peça 84. Seguiu-se manifestação conclusiva do órgão ministerial (peça 85).

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DA ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS

A presente representação foi proposta pelo Ministério Público de Contas após ter sido constatado que a representada, sra. Heloísa Rodrigues Bittar Hauck, acumulou quatro cargos públicos de médico junto aos Municípios de Ipatinga (2), Coronel Fabriciano (1) e Santana do Paraíso (1), no período compreendido entre 16/7/2008 e 27/4/2018, em afronta ao art. 37, inciso XVI, alínea *c*, da Constituição da República. Ao todo, a representada possuía uma carga horária semanal de 80 (oitenta) horas de trabalho, que lhe rendiam remuneração mensal de R\$23.040,91 (vinte e três mil, quarenta reais e noventa e um centavos), conforme apurado em outubro de 2017 (vide quadro à peça 2, p. 2).

De acordo com o *Parquet*, após consulta ao banco de dados do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG), foi constatado que, a partir de junho de 2018, a representada regularizou sua situação funcional, passando a deter apenas dois vínculos com a Administração Pública, mais especificamente com a Prefeitura de Ipatinga (peça 2, p. 8-9).

É possível a acumulação remunerada de dois cargos ou empregos públicos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, desde que haja compatibilidade de horários, conforme disposto no art. 37, inciso XVI, alínea *c*, da Constituição da República de 1988. O teor do mencionado dispositivo constitucional é reproduzido, *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:

[...]

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

Importante ressaltar que a regra do art. 37, inciso XVI, alínea *c*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é reproduzida pela Lei Orgânica do Município de Ipatinga (art. 133, inciso III), pela Lei Orgânica do Município de Coronel Fabriciano (art. 119, inciso III) e pela Lei Orgânica do Município de Santana do Paraíso (art. 114, inciso III). Portanto, em todos os municípios junto aos quais a representada ocupava cargos públicos, é vedado acumular mais de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, tanto por determinação constitucional quanto pelas Leis Orgânicas locais.

Encerrada a instrução processual, constata-se que a médica Heloísa Rodrigues Bittar Hauck, ora representada, violou a regra do art. 37, inciso XVI, alínea *c*, da CR/88. Tal fato é reconhecido pela própria representada que, em sua defesa técnica, confessadamente afirma ter acumulado cargos públicos em violação ao regramento constitucional para atender à demanda por serviços médicos na região do Vale do Aço em decorrência da evasão dos profissionais de saúde, circunstância esta que seria de conhecimento das autoridades públicas locais, as quais teriam substituído a carga horária semanal de trabalho por uma quantidade mínima de atendimentos como critério para aferir o cumprimento da jornada de trabalho (peça 79, p. 4; p. 13).

A alegação de eventual acordo verbal entre a representada e as autoridades públicas locais para substituir o critério de aferição do cumprimento da sua jornada de trabalho, contudo, não é capaz de elidir a aplicação da pena decorrente da acumulação indevida de cargos públicos. Tampouco é suficiente para tanto a alegação de que a prática era comum na região. Muito menos a alegação de que não houve configuração de dano ao erário e de enriquecimento ilícito.

O art. 37, *caput*, da CR/88, consagra o princípio da legalidade como princípio reitor da atividade administrativa do Estado. Por força desse princípio, à Administração Pública é lícito atuar somente quando autorizada pelas normas jurídicas em vigor. Sendo assim, são as normas que disciplinam o exercício da função administrativa do Estado, razão pela qual são as práticas administrativas que devem se adequar às normas, não o contrário.

Ainda que se admita a figura do costume como fonte secundária do Direito Administrativo, vale destacar que os costumes somente são admitidos quando compatíveis com a Constituição e as leis do país, isto é, são válidos apenas os costumes lícitos, ou os costumes *secundum legem*. Dessa forma, a prática administrativa reiteradamente observada pelos agentes públicos, se contrária às leis ou à Constituição, constitui uma ilegalidade, ou um costume *contra legem*. Logo, mesmo que a acumulação de mais de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, fosse uma prática comum na região do Vale do Aço, como alega a representada, tal circunstância é incapaz de travesti-la com o manto da legalidade.

Ademais, compulsando os autos, verifica-se que, no dia 30 de novembro de 2017, ao formular requerimento de aposentadoria do cargo de médico junto à Prefeitura de Coronel Fabriciano, a representada declarou não acumular mais de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, como determina o art. 37, inciso XVI, alínea c, da CR/88 (peça 58, p. 18; peça 71, p. 18). Nesse sentido, é evidente que a representada sabia da vedação constitucional a ele imposta, afastando, assim, sua boa-fé. Não obstante, por anos a fio, acumulou indevidamente cargos públicos.

Com bem pontuado pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais em seu parecer final, a acumulação indevida de cargos públicos pela médica Heloísa Rodrigues Bittar Hauck é incontroversa. Conforme o *Parquet*, “trata-se de irregularidade grave em face da qual não pode esta Corte de Contas deixar de aplicar multa à servidora com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008” (peça n. 85, p. 8).

Sendo assim, a acumulação indevida de cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, enseja a aplicação de multa, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008 do Estado de Minas Gerais. Referido dispositivo legal prevê a aplicação de multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) ao responsável pela prática de ato com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, senão veja-se:

Art. 85 – O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

[...]

II – até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

O art. 85, parágrafo único, da Lei Complementar n. 102/2008, por sua vez, dispõe que o valor máximo da multa de que trata o *caput* deste artigo será atualizado, periodicamente, mediante ato normativo próprio do Tribunal, com base na variação acumulada no período por índice oficial. O art. 1º, da Portaria n. 16/2016 da Presidência desta Corte Contas, atualizou o valor máximo da referida multa para R\$58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos).

De acordo com o art. 89 da Lei Complementar n. 102/2008, na fixação da multa, o Tribunal considerará, entre outras circunstâncias, a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional. Dessa forma, a acumulação indevida de cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, enseja a aplicação de multa, que deve ser fixada considerando a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional.

A gravidade da acumulação indevida de cargos públicos de médico já foi reconhecida por esta Corte de Contas em diversos processos, como, por exemplo, nos julgamentos da Representação n. 1095023¹ e da Representação n. 1084668².

No acórdão prolatado pela Primeira Câmara nos autos da Representação n. 1095023, restou consignado que o “servidor praticou três atos ilícitos distintos, porquanto a cada contrato firmado, posteriormente a seu segundo vínculo, infringiu a vedação constitucional de

¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Primeira Câmara. Representação n. 1.095.023. Rel. Cons. Sub. Telmo Passarelli. Julgamento em: 05/03/2024. Diário Oficial de Contas 03/04/2024.

² MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Primeira Câmara. Representação n. 1.084.668. Rel. Cons. Sub. Telmo Passarelli. Julgamento em: 16/04/2024.

acumulação remunerada de cargos públicos, ou seja, o terceiro, o quarto e o quinto vínculo de médicos representam atos ilícitos autônomos”.

Conforme informações sintetizadas no quadro de peça 10/p. 5, a médica ora representada Heloísa Rodrigues Bittar Hauck era detentora de 4 (quatro) vínculos com a Administração Pública em outubro de 2017, sendo o primeiro assumido em **3/1/1994 (PM Cel. Fabriciano)**; o segundo em **2/1/2008 (PM Ipatinga)**; o terceiro em **16/7/2008 (PM Ipatinga)**; e o quarto em **8/11/2011 (PM Santana do Paraíso)**. Com base em tais informações, depreende-se que a representada acumulou indevidamente o cargo de médico por um período de dez anos, isto é, quando assumiu o terceiro cargo a partir de 16/7/2008 (médico efetivo), na Prefeitura de Ipatinga.

Assim, considerando o critério de balizamento expendido na referida decisão, a gravidade da falta, o grau de instrução e a qualificação funcional do representado, somados à quantidade (quatro vínculos) e à duração da acumulação indevida dos cargos públicos de médico (dez anos), em afronta ao art. 37, inciso XVI, alínea c, da CR/88, que era do seu conhecimento a vedação imposta pelo referido dispositivo constitucional, entendo cabível a aplicação de multa à representada prevista pelo art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, no valor total de R\$10.000,00 (dez mil reais), sendo R\$5.000,00 (cinco mil reais) por vínculo funcional, a partir do terceiro cargo privativo de profissional de saúde assumido nos municípios de Ipatinga e Santana do Paraíso.

II.2 – DA APURAÇÃO DE EVENTUAIS DANOS AO ERÁRIO

A acumulação indevida de cargos públicos, por si só, não configura hipótese de dano ao erário, sendo necessária a prova inequívoca da efetiva perda patrimonial da Administração. A apuração de lesão aos cofres públicos decorrente da acumulação indevida de cargos deve ser realizada em processo administrativo próprio, assegurado ao agente público o direito à ampla defesa e ao contraditório efetivo/substancial. Assim já decidiu esta Corte de Contas:

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 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.³

No presente caso, verifica-se que os Municípios de Coronel Fabriciano e de Ipatinga instauraram processos administrativos disciplinares, a fim de apurar se a representada, sra. Heloísa Rodrigues Bittar Hauck, efetivamente prestou os serviços para os quais foi contratada durante o período da acumulação indevida apurada nos autos deste processo.

Em relação ao Município de Coronel Fabriciano, constata-se que foi instaurado o Processo Administrativo Disciplinar n. 006657/2021, para apurar se a representada prestou os serviços para os quais foi contratada perante a referida municipalidade. Conforme se depreende do relatório final elaborado pela comissão processante daquele feito, ficou comprovada a efetiva prestação de serviços pela médica Heloísa Rodrigues Bittar Hauck, não havendo dano ao erário público municipal, motivo pelo qual aquele processo foi arquivado (peça 64, p. 48-55).

Tal como manifestado pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (peça 84, p. 4-5) e pelo Ministério Público de Contas (peça 85, p. 7), constato que foi demonstrado pelo Município de Coronel Fabriciano a inexistência de dano ao erário fabricianense decorrente da acumulação indevida de cargos públicos pela médica Heloísa Rodrigues Bittar Hauck.

No que se refere ao Município de Ipatinga, verifica-se que foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar sob o n. 008.008.2018/05313, com o objetivo de investigar se a Representada efetivamente prestou os serviços pelos quais foi contratada. Ao final do feito, a comissão processante não vislumbrou a ocorrência de dano ao erário ipatinguense devido à acumulação indevida de cargos públicos pela médica Heloísa Rodrigues Bittar Hauck (peça n. 69, p. 24-27).

Nesses termos, sigo o posicionamento exarado pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (peça 84, p. 11) e pelo Ministério Público de Contas (peça 85, p. 8), para atestar a ausência de comprovação de dano ao erário causado pela acumulação indevida de cargos públicos pela médica ora representada Heloísa Rodrigues Bittar Hauck.

Por sua vez, quanto ao Município de Santana do Paraíso, como destacado pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (peça 84, p. 5-7) e pelo Ministério Público de Contas (peça 85, p. 7-8), verifico que não foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar para investigar possível ocorrência de dano ao erário em razão da acumulação indevida de cargos pela médica Heloísa Rodrigues Bittar Hauck.

Foram juntadas folhas de ponto referentes ao período de março de 2009 a abril de 2018 assinadas pela representada e pela sua chefia imediata. Também consta dos autos declaração do sr. Délio de Freitas e Silva, então secretário de Saúde de Santana do Paraíso, na qual atesta a inexistência de qualquer advertência ou ocorrência em face da sra. Heloísa Rodrigues Bittar Hauck no período em análise.

O órgão técnico, bem como o *Parquet* entenderam que a documentação acima referida foi suficiente o bastante para demonstrar que os serviços para os quais a representada foi contratada foram devidamente prestados, afastando, assim, a hipótese de dano causado ao erário perante o Município de Santana do Paraíso. Por essas razões, adiro às conclusões exaradas pelos órgãos instrutivo e ministerial.

Ante o exposto, não vislumbro a ocorrência de dano ao erário nos Municípios de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso, em razão da acumulação indevida de cargos públicos

³ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Primeira Câmara. Representação n. 1088887. Rel. Cons. Sebastião Helvécio. Julgamento em: 23/06/2020. Diário Oficial de Contas: 16/09/2020.

pela representada no período em análise.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo pela procedência da presente representação, tendo em vista a acumulação indevida de quatro cargos públicos de médico pela sra. Heloísa Rodrigues Bittar Hauck, em afronta ao disposto no art. 37, XVI, *c*, da Constituição da República, nos Municípios de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso, durante os anos de 2008 a 2018, e aplique multa no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.

Entendo, ainda, pela expedição de recomendação aos atuais prefeitos de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso para que: a) adotem, preferencialmente de forma normatizada, a exigência de 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 de realização de consultas prévias ao 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 servidores; d) adotem controles eficazes da jornada de seus servidores, em especial, dos ocupantes das funções na área da saúde, preferencialmente por sistemas eletrônicos.

Após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

bm/ms

