



PROCESSO Nº : 82333/2015 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
PRINCIPAIS : SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE
INTERESSADOS : SR. PERMINIO PINTO FILHO
SRA. SANDRA MARTINS
SECUNDÁRIO : SR. JOSÉ MEURER
RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

EMENTA:

Representação de Natureza Interna. Secretaria de Estado de Educação e Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte. Acumulação indevida de cargos públicos. Parecer pelo conhecimento e procedência da Representação Interna, com determinação de instauração de procedimentos administrativos disciplinares para posterior manifestação deste Parquet de Contas.

PARECER Nº 8281/2015

I – RELATÓRIO

01. Cuida-se de **REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA** promovida pela Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal, em função do achado pertinente à suposta acumulação ilegal de cargos públicos no âmbito da Secretaria de Estado de Educação e da Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte.

02. Segundo peça inicial da proposta de Representação Interna, subscrita pela referida Equipe Técnica, averiguou-se que o servidor **JOSÉ MEURER** ocupa dois cargos em desacordo com as regras constitucionais.

03. Assim, com vistas ao cumprimento do mandamento constitucional da garantia do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição



Federal e nos termos do art. 63 da Lei Complementar nº 269/2006 e dos arts. 137, 140 e 189 da Resolução nº 14/2007 (RITCE/MT), **foi concedido prazo para que os interessados, o Sr. Permínio Pinto Filho, Secretário de Estado de Educação, Sra. Sandra Martins, Prefeita Municipal de Guarantã do Norte e Sr. José Meurer, servidor acusada de acumular ilegalmente cargos públicos, manifestassem acerca das irregularidades elencadas no Relatório Técnico Preliminar (Ofícios ns.º 572 a 574/2015/GAB-SR).**

04. Os argumentos de defesa, juntamente com os documentos apresentados, foram devidamente juntados aos autos por meio do documento digital nº 112998/2015.

05. Após a devida análise, a equipe técnica responsável juntou seu Relatório de Análise da Defesa (Doc. Digital nº 229638/2015), concluindo, em suma, pela manutenção da irregularidade apontada na conclusão do Relatório Preliminar, sob a sigla KB09.

06. Assim, após despacho de encaminhamento exarado pelo Conselheiro Relator (Doc. Digital nº 230621 /2015), vieram os autos para parecer ministerial.

07. **É o breve relato.**

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – PRELIMINARMENTE

08. A Representação de Natureza Interna, cuja finalidade é a apuração de irregularidades no âmbito da Administração Pública, possui previsão nos artigos 224, II, “a” e 225 do Regimento Interno deste TCE-MT.

09. Já a competência do Tribunal de Contas para proceder com a avaliação de



constitucionalidade do acúmulo de cargos públicos é ilação que se depreende do disposto no art. 71, III da Carta Magna, que encarta o Dever-Poder de que esta Corte de Contas proceda com a análise da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão.

10. *A Ratio Decidendi* de que se imbuíu o Poder Constituinte originário brasileiro, ao instituir ser defeso o acúmulo de cargos públicos, em certas circunstâncias, não foi outra, senão, idolatrar a lisura e a probidade, elevando-os a patamar de proteção destacado, permitindo a cumulação apenas quando houver compatibilidade de horários e quando os cargos guardarem similaridade entre si.

11. A regra visa coibir, também, que se estabeleçam relações espúrias no âmbito da Administração Pública, onde um único servidor seja titular de diversos cargos, o que lhe promoveria o enriquecimento indevido, com prejuízo ao erário e ao serviço público, porquanto o serviço seria prestado de forma ineficiente.

12. O caso em testilha, portanto, perpassada a questão preliminar, porquanto presentes os pressupostos de admissibilidade previsto nos artigos 218 e 219 do Regimento Interno do TCE/MT, cuida de Representação de Natureza Interna proposta em face da irregularidade classificada como KB09, na medida em que se traduz na acumulação inconstitucional de cargos públicos.

II.2 – ANÁLISE DA IRREGULARIDADE KB09

II.2.1 – ETAPAS DE ANÁLISE

13. A análise dos consectários provenientes da acumulação inconstitucional de cargos públicos deve ser realizada mediante etapas que avaliem, primeiramente, a responsabilidade dos gestores dos órgãos públicos nos quais o servidor exercia a relação



estatutária de serviço público.

14. Dito isto, procederemos com as seguintes etapas de análise: (i) grau de culpabilidade dos gestores do órgão no qual foi formado o primeiro vínculo funcional; (ii) grau de culpabilidade dos gestores do órgão no qual foi formado o segundo vínculo funcional; (iii) grau de culpabilidade do servidor que acumulou ilegalmente os cargos públicos; (iv) análise dos pormenores do caso concreto.

II.2.1.1 – Análise da culpabilidade dos gestores do órgão onde se deu o primeiro vínculo funcional do servidor cumulante

15. À primeira vista, a conduta do gestor do órgão no qual a servidora estabeleceu seu primeiro vínculo com a administração pública seria um indiferente jurídico, na medida em que soaria desarrazoado exigir que este controlasse a vida funcional dos servidores, fora do âmbito da repartição pública na qual exercem seu vínculo estatutário.

16. Dessa forma, não se pode exigir que este primeiro gestor procure perscrutar a vida íntima de todos os servidores a fim de constatar se estes procederam com o estabelecimento de novos vínculos funcionais com demais órgãos da administração pública, inclusive porque esta relação pode se dar com outros entes Federativos, o que torna impossível o controle.

17. No entanto, é crível exigir deste primeiro gestor que controle, ao menos a jornada diária de trabalho de seus servidores e a implicação direta deste raciocínio, nos autos da presente irregularidade KB09, é que, havendo acumulação inconstitucional por incompatibilidade de horários, um dos serviços reste prejudicado na sua execução diária.

18. Assim, constatando-se que o gestor manteve-se inerte na guarda da relação institucional de seus servidores com o órgão para o qual prestam seus serviços, fica



caracterizada a omissão indevida que, a depender da avaliação dos quesitos de má-fé e boa-fé, pode ensejar o dever solidário (juntamente com o servidor lesante) de reparação dos danos causados ao Erário.

19. Tal averiguação, entretanto, não comporta desdobramentos no bojo da presente Representação Interna, por se tratar de avaliação pertinente ao órgão no qual atuam servidor e gestor, devendo tal órgão proceder com análise o mais precisa possível, a fim de identificar questões de foro íntimo, como a boa-fé ou má-fé dos responsáveis.

20. **Desta feita, a postura a ser adotada por esta E. Corte de Contas deve ser pela emissão de DETERMINAÇÃO para que o órgão do primeiro vínculo institucional instaure Procedimento Administrativo Disciplinar, que tenha como objeto constatar qual a postura do gestor, ao tempo da formação do vínculo funcional do servidor em comento e dos demais que o sucederam, no que toca ao controle de jornada diária de serviço deste mesmo servidor, a fim de que se conclua pela omissão ou não na respectiva fiscalização e que se determine o grau de culpabilidade dos mesmos, porquanto, em havendo má-fé nas suas condutas, devem lhes ser imputadas a responsabilidade solidária pela reparação dos danos causados ao Erário.**

II.2.1.2 – Análise da culpabilidade dos gestores do órgão onde se deu o segundo vínculo funcional da servidora cumulante, durante suas gestões

21. Da mesma forma como foi determinado para o gestor do primeiro vínculo funcional, deve ser determinada a instauração de Processo Administrativo Disciplinar, também, no âmbito do órgão do segundo vínculo funcional, a fim de averiguar, neste caso, a postura do gestor ao tempo da formação do vínculo e dos que lhe sucederam, no que toca à fiscalização da jornada de trabalho diária daquele, mas, também, no caso do gestor ao tempo em que foi formado o vínculo, se este exigiu declaração de não acumulação de cargos públicos fora das hipóteses constitucionalmente previstas.



22. Portanto, cabe a esta E. Corte de Contas proceder com a **DETERMINAÇÃO** supra, a fim de que se investigue qual a postura comportamental adotada pelos gestores, de forma que se determine sua boa ou má-fé e imputação consequente do dever de reparação do Erário, solidária com os demais responsáveis.

II.2.1.3 – Análise da culpabilidade do servidor cumulante

23. A análise da culpabilidade do servidor é assunto que pertine, também, ao Procedimento Administrativo Disciplinar que deverá ser instaurado no âmbito dos dois entes públicos, porquanto deve ser analisado, por ambos, qual a jornada de trabalho deste, se a cumpria efetivamente e se procedeu com má ou boa-fé na assunção dos cargos públicos, algo que só pode ser definido no bojo destes procedimentos.

24. Tal fato tem por objeto a aplicação do consectário óbvio da acumulação inconstitucional de cargos públicos, a possibilidade de que a servidora mantenha um dos vínculos caso esteja de boa-fé ou seja demitido de ambos no caso de má-fé, com consequente dever de restituição ao Erário dos valores recebidos indevidamente e maliciosamente.

25. A citada análise, entretanto, deve ser realizada no âmbito dos órgãos nos quais o servidor mantinha seus vínculos funcionais e terá por base a lei regente das relações institucionais que no caso dos servidores Estaduais é a Lei Complementar Estadual n.º 04 de 1990, variando segundo mude o Ente Público.

26. Dito isto, opina-se que esta E. Corte de Contas **DETERMINE** a instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar no âmbito dos órgãos com os quais o servidor mantinha seus vínculos funcionais, a fim de que estes averiguem qual o grau de culpabilidade deste, para que seja determinado, portanto, a existência ou não do direito de escolha dentre um dos cargos públicos



acumulados inconstitucionalmente e o dever ou não de reparar o Erário pelos valores recebidos indevidamente.

II.2.1.4 – Análise dos pormenores do caso concreto

27. Segundo análise da Equipe Técnica, os documentos apresentados demonstram que o gestor da Secretaria de Estado de Educação deu posse ao Sr. José Meurer, no cargo de Técnico Administrativo Educacional Profissionalizado, baseado na declaração de não acúmulo de cargo apresentada pelo servidor em 21/08/1995, ou seja, diante do fato de que o servidor ocupava desde 01/03/1993 o cargo de Professor de Nível Médio no Ensino Fundamental na Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte, razão pela qual não seria cabível assumir que o gestor tivesse conhecimento do acúmulo, uma vez que a posse no cargo de Apoio Administrativo Educacional foi realizado com base em documento apresentado por aquela.

28. Como bem apontou a SECEX, o servidor acumulou ilegalmente os cargos supracitados entre 01/03/1993 a 21/08/1995, ensejando, portanto, a irregularidade analisada.

29. Dessa forma, a suposta isenção de culpa não pode ser aplicada, em um primeiro momento, à servidora, que ao tomar posse no segundo cargo deveria ter pedido exoneração do primeiro.

30. Cabe, então, para fins de estudo da presente irregularidade, conceituar o que é cargo público. Na definição do professor Celso Antônio Bandeira de Melo¹: “Cargo são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente...”. Assim, o constituinte, preocupado com a qualidade e eficácia do serviço a ser prestado pelos agentes públicos, estabeleceu, no seu artigo 37, XVI, que a regra geral é a vedação a acumulação de cargos públicos.

¹DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 24 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.



31. No inciso seguinte foi determinado que a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas pelo poder público.

32. Todavia, o legislador entendeu por estabelecer algumas hipóteses em que a acumulação de cargos públicos seja possível, desde que, para isso, haja compatibilidade de horários, ou seja, que seja possível o cumprimento integral da jornada de trabalho em cada cargo que preencher.

33. Os possíveis casos de acumulação de cargos, empregos, funções, remunerações ou proventos de aposentadoria encontram-se previstos na Constituição Federal de 1988, de onde se extrai as informações abaixo:

CARGOS	FUNDAMENTAÇÃO
Dois Cargos de PROFESSOR.	Art. 37, XVI, "a" da CF/88.
Um cargo de PROFESSOR com outro TÉCNICO ou CIENTÍFICO.	Art. 37, XVI, "b" da CF/88.
Dois cargos e empregos PRIVATIVOS de PROFISSIONAIS de SAÚDE, com profissões regulamentadas.	Art. 37, XVI, "c" da CF/88.
Um cargo de JUIZ com outro de MAGISTÉRIO	Art. 95, § único, inc. I da CF/88.
Um cargo de MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO com outro de MAGISTÉRIO.	Art. 128, § 5º, inc. II, alínea "d" da CF/88.
VEREADOR + outro cargo.	Art. 38, III da CF/88.
Membros de Poder, inativos, servidores civis e militares, membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, que, até 16/12/98 tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público.	Art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/98.
REMUNERAÇÃO	FUNDAMENTAÇÃO
Proventos de APOSENTADORIA + REMUNERAÇÃO de servidor ativo, se decorrentes de cargos acumuláveis na forma da CF ou CARGOS ELETIVOS ou EM COMISSÃO.	O § 10º do Art. 37 da CF/88, incluído pela EC nº 20/98.
APOSENTADORIA + APOSENTADORIA se decorrentes de cargos acumuláveis na forma da CF.	Art. 40, § 6º da CF/88 com a redação dada pela EC nº 20/98.

34. Portanto, consoante exposto, os cargos exercidos pelo servidor Sr. José Meurer são inacumuláveis nos termos da Constituição Federal.

35. Disto isto e considerando que houve, de fato, desrespeito à norma



Constitucional que veda o acúmulo de cargos em certas condições, **opina este Parquet de Contas, preliminarmente, pelo conhecimento da presente Representação Interna, porquanto presentes os pressupostos de admissibilidade constantes do art. 218 e 219 do Regimento Interno do TCE/MT e, no mérito, pela procedência da irregularidade KB09, pugnando, ainda, pela emissão de determinação para que sejam instaurados procedimentos administrativos, com o fim de CESSAR a irregularidade constatada nesta Representação de Natureza Interna, encaminhando o resultado final em 60 (sessenta) dias a contar da decisão com trânsito em julgado.**

36. Por fim, consigne-se a necessidade de que os Procedimentos Administrativos Disciplinares instituídos por determinação desta E. Corte de Contas devem constituir ponto de controle por parte da Secex de Atos de Pessoal e RPPS, instaurando nova Representação Interna no caso de se constatar que as determinações deste Tribunal não foram efetivadas ou não tenha tido eficácia.

III – CONCLUSÃO

37. Diante o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 90, § 4º do RITCE/MT c/c o art. 21, XVI do RITCE/MT, **opina:**

a) pelo **conhecimento** da Representação Interna, em vista da presença de todos de pressupostos de admissibilidade previsto nos artigos 218 e 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela **procedência** da presente Representação Interna, porquanto verificada a ocorrência da irregularidade **KB09**;

c) pela **determinação** para que seja para que sejam instaurados procedimentos administrativos, com conclusão no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da



publicação do Acórdão deste TCE-MT, tornando-se ponto de controle da Secex de Pessoal e RPPS, da seguinte forma:

c.1) para que o órgão do primeiro vínculo instaure Procedimento Administrativo Disciplinar, que tenha como objeto constatar qual a postura do gestor, ao tempo da formação do vínculo funcional da servidora em comento e dos demais que o sucederam, no que toca ao controle de jornada diária de serviço deste mesmo servidor, a fim de que se conclua pela omissão ou não na respectiva fiscalização e que se determine o grau de culpabilidade do mesmo, porquanto, em havendo má-fé na sua conduta, deve o mesmo ser imputado responsável solidário pela reparação de danos causados ao Erário;

c.2) para que o órgão do segundo vínculo instaure Procedimento Administrativo Disciplinar onde se investigue qual a postura comportamental adotada pelos gestores daquele, de forma que se determine sua boa ou má-fé e imputação consequente do dever de reparação do Erário, solidária com os demais responsáveis;

c.3) a instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar no âmbito dos órgãos com os quais a servidora mantinha seus vínculos funcionais, a fim de que estes averiguem qual o grau de culpabilidade deste, para que seja determinado, portanto, a existência ou não do direito de escolha dentre um dos cargos públicos acumulados inconstitucionalmente e o dever ou não de reparar o Erário pelos valores recebidos indevidamente.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 11 de dezembro de 2015.

(assinatura digital)²

Getúlio Velasco Moreira Filho
Procurador de Contas

² Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.