



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

**PROCESSO Nº : 15.271/2023**  
**ASSUNTO : DENÚNCIA**  
**DENUNCIANTES : CÂMARA MUNICIPAL DE MANICORÉ**  
**JOSÉ IVAN ONIAS TELES**  
**DENUNCIADOS : MARIA ADRIANA MOREIRA**  
**PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE MANICORÉ**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE**  
**LÚCIO FLÁVIO DO ROSÁRIO**

**P A R E C E R Nº 4.813/2024-MP-ESB**

**DENÚNCIA – ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL DE NATUREZA POLÍTICA, QUE NÃO SE AMOLDA AOS CASOS DE ACUMULAÇÃO DOS INC. XVI E XVII DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – OCUPAÇÃO LOCAL DE TEMPO INTEGRAL E QUE, EM TODO CASO, NÃO ADMITE CONSTITUCIONALMENTE (ART. 38 DA CARTA DE 1988) A CUMULAÇÃO DO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES – E DE REMUNERAÇÕES - DO CARGO EFETIVO COM O CARGO POLÍTICO.**  
**PROCEDÊNCIA – MULTA – GLOSA – REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL – MEDIDAS CORRETIVAS.**

Tratam os autos de denúncia formulada pela Câmara Municipal de Manicoré, por iniciativa do Vereador José Ivan Onias Teles, por acumulação irregular de cargos por Maria Adriana Moreira, enfermeira do quadro de pessoal da Secretaria de Estado da Saúde, e Secretária Municipal de Saúde na gestão de Lúcio Flávio do Rosário, titular do Poder Executivo Municipal de Manicoré.



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

Os denunciantes alegaram que, desde fevereiro de 2021, a denunciada Maria Adriana Moreira, enfermeira efetiva estadual, vinha exercendo simultaneamente seu cargo estadual no Hospital Regional de Manicoré e o cargo de Secretária Municipal de Saúde, muito embora as atividades deste cargo político devessem ocupar todo o seu tempo de trabalho diário. Juntou folhas de pagamento de 2021 a 2023.

Admitida a denúncia, a DICAPE, por ordem da eminente relatoria, identificou os responsáveis e notificou o Prefeito Municipal Lúcio Flávio do Rosário e o Secretário de Estado da Saúde Anoar Abdul Samad, além da Secretária Municipal denunciada.

Vindas as defesas da denunciada, certificou o órgão técnico os silêncios dos gestores municipal e estadual notificados e, examinadas as justificativas da primeira, concluiu a DICAPE pela procedência da denúncia, com determinações à SES-AM, aplicação de multa aos denunciados municipais (Secretária e Prefeito) e glosa, com condenação em alcance da denunciada Maria Adriana Moreira.

É o relatório.

Passo a opinar.

Hei de concordar parcialmente com a DICAPE.

No caso da denunciada, como observou a DICAPE, a acumulação dos exercícios e das remunerações de seus cargos é de todo ilícita, pois não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas pela Constituição Federal nem para as admissões efetivas, nem para admissões comissionadas (art. 37, inc. II e V); menos ainda para acumulação de funções, cargos ou empregos públicos (art. 37, inc. XVI e XVII, ou 38).

A denunciada assumiu o cargo municipal de natureza política de titular da Secretaria Municipal de Saúde a partir de fevereiro de 2021, acumulando-o com o vínculo estatutário estadual que já detinha no quadro da SES-AM. No CFPP-PRODAM, consta disposição da servidora até dezembro de 2023.



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

Não está em discussão a possibilidade – efetivamente exercitada – de que um servidor de carreira ocupe um cargo político, seja local, seja estadual, seja federal.

Também não entra em discussão o regime remuneratório, quanto à opção pelos padrões vencimentais mais vantajosos de um ou de outro (desde que não estejam aplicados subsídios no cargo político, caso em que não será possível a promiscuidade remuneratória típica dos cargos comissionados em geral, quando o agente pode escolher perceber o vencimento de um cargo efetivo e a representação do cargo comissionado, já que o regime de subsídios não tem parcelas a destacar ou somar; *vide*: TCMGO-Pleno, consulta nº 00436/15, rel. Cons. Subst. Vasco C. A. Jambo, j. 05.08.2015, unânime, ac-con. nº 00010/2015).

A servidora poderia sim ter optado pelos vencimentos do cargo efetivo, com as vantagens do cargo político (se adotado o sistema de remuneração = vencimento básico mais vantagens). As regras estaduais aplicáveis ao Sistema Único de Saúde admitem isso, como posto na defesa da denunciada.

Também não se nega que todas as funções exercidas pela servidora denunciada ficaram adstritas à função saúde, tal como impõe o art. 28 da Lei federal nº 8.080/90, que estabelece as normas gerais estruturantes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Fica patente ainda que houve disposição ou cessão da servidora ao Município para o exercício do cargo de secretário e que o trabalho concomitante como enfermeira não aconteceu no âmbito estadual, porque o Hospital Regional de Manicoré, embora pertença ao Estado, é gerido pela Municipalidade (declaração de fls. 67, acostada com a defesa da denunciada).

A questão candente aqui, todavia, é a manutenção por ela do exercício simultâneo do cargo efetivo de enfermeira enquanto deveria ter exercido com exclusividade o cargo político de secretário municipal.

O cargo de secretário municipal é, por definição e por tratamento doutrinário, jurisprudencial e legal, um cargo político – não um cargo administrativo ordinário – e exige dedicação exclusiva. Sendo cargo político, não se presta à equiparação com aqueles referidos nos inc. XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal para efeito de acumulação constitucional com outros ali previstos; na



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

mesma medida em que se aplicam as regras do art. 38 da Carta de 1988, que regula acumulações de cargos administrativos com cargos políticos.

Sobre isso, com esteio em precedentes do Superior Tribunal de Justiça, já decidiu o Tribunal de Contas da União:

**5. Não se aplica ao caso a hipótese do art. 37, inciso XVI, alínea "c", da Constituição Federal, haja vista que o cargo de secretário de saúde não é privativo de profissional na área de saúde. Trata-se de cargo de natureza política (agente político nomeado), cuja vinculação à pasta da saúde não modifica o seu 'status'.**

6. O comando constitucional em destaque, como não poderia ser diferente, estende-se aos agentes políticos, segundo orientação do Superior Tribunal de Justiça:

*Recurso ordinário em mandado de segurança. Auditores fiscais do Distrito Federal e Territórios. Acúmulo com cargo em comissão. Observância. Teto remuneratório. Inciso XI do art. 37 da CF/88. Cumulação de proventos e vencimentos. Possibilidade. Teto remuneratório. Vinculação.*

1. A Constituição Federal, em seu artigo 37, XVI, veda a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto para dois cargos de professor, um de professor com outro técnico ou científico e dois cargos privativos de profissionais de saúde, desde que haja compatibilidade de horários, observado em qualquer caso, o teto de vencimentos e subsídios previstos no inciso XI do mesmo dispositivo.

2. Diante dessa exigência constitucional, constata-se que são destinatários da referida norma todos os titulares de cargos, empregos e funções da Administração Direta, autárquica e fundacional, os membros de qualquer dos Poderes das entidades federativas, os detentores de mandato eletivo e os demais agentes políticos. E ainda: sujeita-se ao teto remuneratório todo e qualquer tipo de remuneração dos servidores, além de proventos e pensões, percebidos cumulativamente ou não.

(...) (RMS 33171/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma. Sessão de 7/6/2011 e Dje 14/6/2011) (grifei).

7. Conquanto não exatamente igual ao caso 'sub examine', a respeito da acumulação ilegal de cargos públicos, especificamente de vice-prefeito nomeado para os cargos de secretário municipal e médico do Programa Saúde da Família, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu:



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

*Ação civil pública - Improbidade administrativa - Acumulação remunerada de cargos públicos - Vice-prefeito nomeado para os cargos de secretário municipal da saúde e de médico da saúde da família - Adequação da via eleita - Legitimidade ativa do Ministério Público - Aplicação da Lei 8.429/92 a agentes políticos - Não enquadramento nas hipóteses permissivas de acumulação do art. 37, XVI, CF - Impossibilidade de acumulação de cargos e vencimentos a agentes políticos - Inteligência dos artigos 28, § 1º, 29, XIV, 38, II e 56, I, § 3º, da CF - Ofensa aos princípios da legalidade e moralidade administrativa - Dano ao erário público - Recursos não providos (TJSP - Acórdão nº 3335914; Processo nº 0001167-68-2005.8.26.0619/ Rel. Magalhães Coelho; DJe 13/12/2010).*

(...)

(TCU- 2ª C., tomada de contas especial nº 032.602/2010-3, rel. Min. Augusto Nardes, j. 03.07.2012, acórdão nº 4739/2012; mantido pelo acórdão de recurso de reconsideração nº 529/2015; grifos meus)

Como dito, o art. 38 da Constituição Federal, a respeito da acumulação de cargos políticos com cargos administrativos ordinários, determina, quanto ao Executivo, o afastamento do cargo efetivo em favor do exercício do cargo político (inc. II). Não há opção pelos exercícios simultâneos na hipótese excepcional de compatibilidade de horários, que fica reservada ao cargo político na Câmara de Vereança (inc. III), como se pode ver de consolidada jurisprudência, como a manifestada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

**1. Conforme inteligência do § 4º do artigo 39, da Lei Maior, para efeitos de remuneração, os cargos de auxiliares dos Chefes do Executivo, dentre eles o de Secretário Municipal, não se equiparam aos demais cargos comissionados, tendo em vista que seus estipêndios são percebidos por meio de subsídio, o qual é fixado em parcela única, sendo vedado o acréscimo de quaisquer outras verbas remuneratórias;**

**2. O servidor, detentor de cargo efetivo, não poderá acumular verbas decorrentes dos vencimentos de seu cargo, com o subsídio do cargo de Secretário Municipal para o qual foi nomeado, ainda que observado o limite salarial relativo ao teto constitucional, nos termos do Parecer Prévio nº 24/2007 – PLENO/TCE/RO;**

(...)



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

**6. Servidor efetivo cedido, para assunção de cargo de agente político, deverá fazer opção pelo recebimento único do subsídio decorrente desse cargo, ou pela remuneração do seu cargo efetivo, não sendo cabível o acréscimo de verba de representação nos termos do §4º do artigo 39, da Lei Maior.** Desse modo, conforme inteligência do artigo 37, XI, da Lei Maior, o teto constitucional a ser aplicado dependerá da contraprestação pecuniária optada pelo servidor, ou seja, se optar pela percepção do subsídio decorrente do cargo de agente político do Órgão de destino, estará sujeito ao teto aplicado para esse Órgão, contudo, se optou por perceber a remuneração do cargo efetivo, de origem, o teto a ser aplicado será o da origem;

(...)

(TCERO-Pleno, consulta nº 1.320/2009, rel. Aud. Davi Dantas da Silva, j. 30.09.2010, maioria, parecer prévio nº 25/1010; grifos meus)

Quando identificada a percepção das remunerações ou subsídios de ambos os vínculos funcionais, impõe-se a exclusão e devolução dos montantes dobrados:

(...)

6.1. *Julgar irregulares, com imputação de débito, com fundamento no art. 18, III, "c", c/c o art. 21, caput, da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000 (estadual), as contas pertinentes à presente Tomada de Contas Especial, instaurada por determinação exarada na Decisão n. 0352/2005, no Processo n. PDI 02/09720590, e condenar os Responsáveis a seguir discriminados ao pagamento de débitos de sua responsabilidade, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento dos valores dos débitos aos cofres do Estado, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros legais (arts. 40 e 44 da Lei Complementar n. 202/2000), calculados a partir da data de ocorrência dos fatos geradores dos débitos, ou interporem recurso na forma da lei, sem o quê, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial (art. 43, II, da citada Lei Complementar n. 202/2000), conforme segue:*

6.1.1. *De responsabilidade do Sr. Fernando Melquíades Elias, servidor estadual e ex-Secretário Municipal de Educação e Cultura de São José, CPF n. 290.370.009-59, a quantia de R\$ 212.857,27 (duzentos e doze mil, oitocentos e cinquenta e sete reais e vinte sete centavos), com valores atualizados pela UFIR relativa a cada mês do período adiante mencionado*



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

e, posteriormente, pela tabela de atualização da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina até 25/01/2010, **em face da acumulação remunerada irregular do cargo de provimento efetivo de Analista Técnico Administrativo II do quadro da Secretaria de Estado da Fazenda (à disposição da Câmara Municipal de São José) com o cargo de Secretário Municipal de Educação e Cultura de São José**, nos períodos de 1º/02/1999 a 30/03/2000, de 11/10 a 31/12/2000 e 1º/01 a 04/04/2002, em descumprimento ao art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal (itens 2.1 dos Relatórios DAP ns. 00842 e 8617/2015);

(...)

6.3. *Recomendar à Secretaria de Estado da Fazenda que seja mais cautelosa na cessão de servidores, adotando mecanismos efetivos de controle de forma a acompanhar rigorosa e tempestivamente o preenchimento dos requisitos legais, garantir o ressarcimento mensal dos valores relativos aos vencimentos dos servidores cedidos, bem como promover o retorno dos servidores caso não seja efetuado o reembolso tempestivo desses valores.*

(...)

(TCESC-Pleno, proc. n° TCE-13/00128400, rel. Cons. Cesar Filomeno Fontes, j. 05.09.2016, unânime, acórdão n° 0532/2016, DOe 14.10.201; mantido no recurso de reconsideração n° REC 17/00011488, rel. Cons. José Nei Alberton Ascari, j. 19.11.2018, unânime, acórdão n° 535/2018; grifos meus)

Este Tribunal de Contas por várias vezes já afirmou a impossibilidade do exercício simultâneo das funções do cargo administrativo de origem e do cargo político. É o que se vê, por exemplo, da representação n° 11.549/2015, aventada pela DICAPE:

(...)

9.1 - *Conhecer e julgar procedente a Representação, em consonância com o disposto no art. 1º, XXII, da Lei n° 2.423/96, em razão da acumulação ilícita de cargos públicos pelo Sr. Enildo Batista Lopes, **que exerce concomitantemente, de forma remunerada, o cargo de Secretário Municipal de Educação de Tabatinga e o de Professor da Universidade do Estado do Amazonas;***

9.2 - *Notificar o Sr. Enildo Batista Lopes com cópia do Relatório/Voto e desta Decisão para ciência do decisório e, querendo, para apresentar o*



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

*devido* *recurso;*  
9.3 - *Transcorrido o prazo do recurso com efeito suspensivo, notificar o Sr. Enildo Batista Lopes para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresente ao TCE/AM*

*documentos relativos as medidas adotadas para o saneamento da ilicitude em face ao art. 37, XVI, da CF/88, visto a impossibilidade de acumulação dos cargos que exerce; sob pena de multa prevista no art. IV, da Lei nº 2.423/1996 c/c art. 308, I, "a", da Resolução nº 04/2002 TCE/AM;*

9.4 - *Oficiar a Prefeitura Municipal de Tabatinga e a Universidade do Estado do Amazonas - UEA para que tomem ciência da acumulação ilegal do Sr. Enildo Batista Lopes.*

(...)

(TCEAM-Pleno, representação nº 11.549/2015, rel. Cons. Érico Xavier Desterro e Silva, j. 27.04.2016, unânime, decisão nº 152/2016; grifos meus)

No mesmo sentido e mais recentemente, decidiu este Tribunal amazonense em outro caso de mesmos contornos:

(...)

9.2. ***Julgar Procedente a Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo-SECEX, oriunda da Informação nº 64/2022-DICAPE, em virtude de acumulação ilegal dos cargos públicos de Vigia na SEDUC e de Professor e Secretário Municipal na PM de Boca do Acre pelo Sr. Alcimar Carvalho de Souza, em violação ao do art. 37, XVI, da CRFB/88;***

9.3. *Determinar à Prefeitura Municipal de Boca do Acre, na pessoa do Sr. José Maria da Silva Cruz, Prefeito, que, no prazo de 30 (trinta) dias, tome providências no sentido de cessar a ilicitude no tocante ao cargo de Secretário Municipal pelo Sr. Alcimar Carvalho de Souza, encaminhando os documentos comprobatórios das providências, sob pena de aplicação de sanção e eventual ressarcimento ao erário, em caso de descumprimento do comando;*

(...)

(TCE-Pleno, representação nº 11.511/2022, rel. Cons. Mário de Mello, j. 16.05.2023, unânime, acórdão nº 945/2023; grifos meus)

Se a servidora estadual cedida devia necessariamente estar dedicada exclusivamente ao cargo político municipal e, ainda assim, trabalhou pela matrícula do cargo efetivo estadual no hospital municipalizado, um dos vínculos



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

padeceu: ou recebeu mais do que devia pelo cargo de Secretária de Saúde ou recebeu indevidamente pelo cargo estadual de enfermeira.

Tanto isso é verdade que a prova documental acostada pela própria denunciada permitiu à DICAPE verificar que, na maioria dos meses entre fevereiro de 2021 e dezembro de 2023, sequer consta o nome dela na maioria das comunicações, pela Secretaria Municipal à Secretaria Estadual, das presenças dos prestadores estaduais postos à disposição da Municipalidade (fls. 68/239).

Há dano ao erário caracterizado pelo pagamento de serviços, diante da inação da denunciada, seja da regularidade da dupla jornada (que era de todo irregular), seja em demonstrar que o trabalho foi regularmente e efetivamente prestado (ainda que irregular).

Por tais infrações responde igualmente o Prefeito Municipal revel que, tendo a servidora formal e materialmente ao seu dispor funcional, permitiu que, em prejuízo do exercício inacumulável do cargo de secretário municipal, houve, em alguns meses, o exercício do cargo estadual deslocado de enfermeira, para cujo trabalho estava impedida constitucionalmente.

O gestor local tinha o dever direto e imediato de controlar o trabalho da sua agente de primeiro escalão do Poder Executivo municipal. Falhou deliberadamente com sua negligência e imperícia, caracterizando grosseira culpa *in vigilando*, o que atrai sua responsabilidade solidária a teor do disposto no art. 5º, inc. I, II, IV e V, da Lei estadual nº 2.423/96.

Tais danos ao erário identificados pela DICAPE denotam ainda possível ocorrência de atos de improbidade, a teor da Lei federal nº 8.429/92, pelo que merece o caso ser submetido à apreciação do Ministério Público Estadual, na forma dos art. 1º, inc. XXIV, e 22, § 3º, da Lei Orgânica da Corte e dos art. 7º e 14 da Lei federal sobredita.

Por todo o exposto, concordando em parte com a DICAPE, opino porque o colendo Tribunal Pleno:

1. julgue procedente a presente denúncia, reconhecendo a acumulação indevida dos exercícios do cargo estadual efetivo de enfermeira e do cargo político de Secretário Municipal de Saúde de Manicoré;



Estado do Amazonas  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
2ª Procuradoria de Contas - Coordenadoria de Saúde

2. aplique à denunciada Maria Adriana Moreira a multa prevista no art. 54, inc. VI, da Lei estadual nº 2.423/96;
3. glose os montantes indicados pela DICAPE e condene em alcance os denunciados Maria Adriana Moreira, ex-Secretária Municipal de Saúde, e Lúcio Flávio do Rosário, Prefeito Municipal, em razão do locupletamento ilícito em desfavor do erário público estadual;
4. recomende ao Município de Manicoré que observe com rigor as hipóteses de acumulação de cargos públicos (art. 37, incisos XVI e XVII, e 38 da Constituição Federal de 1988) quando da admissão de pessoal e, em especial, adote precaução quanto a exercícios com cumulação inconstitucional de cargos políticos locais;
5. recomende à Secretária de Estado da Saúde que observe com rigor as hipóteses de acumulação de cargos públicos (art. 37, incisos XVI e XVII, e 38 da Constituição Federal de 1988) quando ceder pessoal estadual a outros órgãos e entidades, inclusive municipais, com precaução quanto a exercícios com cumulação inconstitucional de cargos políticos locais;
6. represente ao Ministério Público Estadual quanto à situação de acumulação indevida e do dano ao erário apurado.

É o parecer.

**Em Manaus, 17 de julho de 2024.**

**EVANILDO SANTANA BRAGANÇA  
PROCURADOR DE CONTAS**