



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, por meio de sua signatária, vem, respeitosamente, perante V. Exa., com fundamento nos artigos 32, I, e 70, §1º, II, da Lei Complementar estadual nº 102, de 2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais c/c o art. 310 da Resolução nº 12, de 2008 – Regimento Interno deste Tribunal de Contas, interpor a presente **REPRESENTAÇÃO**, em face de **IVO ALVES PEREIRA**, Prefeito Municipal de Montezuma, e Ana Karolina Nogueira Vieira, Reinado Alves Santana e Simony Gomes Alves (Médicos contratados pelo Município), pelas razões de fato e de direito que a seguir passa a expor.

**DOS FATOS E DO DIREITO**

**1. Das contratações temporárias**

a) *Da adequação das contratações temporárias às hipóteses constitucionais*

19. A regra geral para o acesso aos cargos e empregos da Administração Pública é a **aprovação prévia em concurso público**, o qual deve obedecer aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, conforme comando do art. 37, *caput* e inciso II, da Constituição da República:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

20. As exceções são as previstas constitucionalmente no art. 37, II, referentes aos cargos em comissão, e no IX, em que somente *“a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”*.

21. Embora o dispositivo constitucional remeta à lei a regulamentação da matéria, desde já estabelece as balizas essenciais para a contratação válida no âmbito da Administração Pública, que devem ser observadas pela legislação ordinária, quais sejam:

- previsão legal das hipóteses de contratação temporária;
- contratação por tempo determinado;
- atendimento de necessidade temporária;
- excepcional interesse público.

22. Na ausência de quaisquer desses elementos, a contratação pública violará a regra do concurso público, inscrita no inciso II do art. 37, acarretando, por consequência, a nulidade do ato e a responsabilização da autoridade, nos termos do que dispõe o §2º do mesmo dispositivo:

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:

[...]

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

23. No caso do Município de Montezuma, a matéria é regulamentada pela Lei Municipal nº 036, de 2009 (fls. 219/224 do Anexo I), repetindo os princípios gerais



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

fixados na Constituição da República em seu art. 1º, em que estabelece que “a Administração Pública Municipal poderá contratar pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, observados os prazos e condições previstos na lei”.

24. A mesma legislação local traz as hipóteses eleitas como de excepcional interesse público no art. 2º, *caput*, *in verbis*:

Art. 2º - São hipóteses de excepcional interesse público:

I – As atividades de atendimento a situações qualificadas como calamidade pública ou emergência, mediante ato normativo próprio;

II – o combate a surtos endêmicos;

III – a substituição de servidor licenciado ou impedido de exercer suas funções, nos casos em que a ausência do servidor puder comprometer a continuidade de serviço público essencial ou a eficiência de programas governamentais;

IV – o atendimento a aumento temporário da demanda de serviço público essencial, professor substituto ou para atender ao aumento imprevisto da demanda;

V – a realização de programa governamental, projeto ou atividade determinada e temporária.

25. Salutar destacar, aliás, que as previsões da legislação local devem ser sempre interpretadas à luz da regra geral constitucional e dos requisitos por ela estabelecidos, sob pena de inconstitucionalidade material.

26. Nesse sentido, não deixam dúvidas as já consolidadas decisões exaradas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, IX. Lei 9.198/90 e Lei 10.827/94, do Estado do Paraná. I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37 e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público: C.F., art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público excepcional. II. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 1.500/ES, 2.229/ES e 1.219/PB, Ministro Carlos Velloso; ADI 2.125-MC/DF e 890/DF, Ministro Maurício Corrêa; ADI 2.380-MC/DF, Ministro Moreira Alves; ADI 2.987/SC, Ministro Sepúlveda Pertence. III. - A lei referida no inciso IX do art. 37, C.F., deverá estabelecer os casos de contratação temporária. No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

situação de emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”.<sup>1</sup>

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 418/93. EC 19/98. ALTERAÇÃO NÃO-SUBSTANCIAL DO ARTIGO 37, II, DA CF/88. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. INEXISTÊNCIA. CONCURSO PÚBLICO. ATIVIDADES PERMANENTES. OBRIGATORIEDADE. SERVIÇO TEMPORÁRIO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO. LIMITAÇÃO. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL.

1. Emenda Constitucional 19/98. Alteração não-substancial do artigo 37, II, da Constituição Federal. Prejudicialidade da ação. Alegação improcedente.

2. A Administração Pública direta e indireta. Admissão de pessoal. Obediência cogente à regra geral de concurso público para admissão de pessoal, excetuadas as hipóteses de investidura em cargos em comissão e contratação destinada a atender necessidade temporária e excepcional. Interpretação restritiva do artigo 37, IX, da Carta Federal. Precedentes.

3. Atividades permanentes. Concurso Público. As atividades relacionadas no artigo 2º da norma impugnada, com exceção daquelas previstas nos incisos II e VII, são permanentes ou previsíveis. Atribuições passíveis de serem exercidas somente por servidores públicos admitidos pela via do concurso público.

4. Serviço temporário. Prorrogação do contrato. Possibilidade limitada a uma única extensão do prazo de vigência. Cláusula aberta, capaz de sugerir a permissão de ser renovada sucessivamente a prestação de serviço. Inadmissibilidade.

5. Contratos de Trabalho. Locação de serviços regida pelo Código Civil. A contratação de pessoal por meio de ajuste civil de locação de serviços. Escapismo à exigência constitucional do concurso público. Afronta ao artigo 37, II, da Constituição Federal.

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 418, de 11 de março de 1993, do Distrito Federal”<sup>2</sup>

27. Com efeito, à vista da documentação que instrui a presente Representação, imperioso reconhecer que as contratações administrativas do Município de Montezuma se realizaram, entre os exercícios de 2013 e 2016, à margem do tratamento constitucional e legal da matéria, olvidando dos requisitos essenciais para a validade dessa modalidade de admissão.

28. Primeiro, porque a necessidade para tais contratações não é temporária.

29. As funções para as quais foram recrutados trabalhadores temporários

<sup>1</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3210/PR. Plenário. Rel. Min. Carlos Velloso. Sessão de 11/11/2004. Grifos adotados.

<sup>2</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 890/DF. Plenário. Rel. Min. Maurício Corrêa. Sessão de 11/09/2003. Grifos adotados.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

fazem parte, em sua totalidade, da rotina administrativa do Município, inexistindo situação de anormalidade reconhecida pela autoridade, que permitisse a admissão de pessoal sem concurso público.

30. É o que se verifica das cópias dos contratos temporários acostados aos Anexos XLII a LI, cujas informações principais constam dos Quadros 1 a 4 que instruem esta Representação, todos destinados à contratação de Auxiliares de Serviços, Motoristas, Enfermeiros, Médicos, Professores, Escriturários, Assistentes Sociais, Operadores de Computador, Serventes Escolares, Guardas Municipais, Recepcionistas, Engenheiros Civis, etc.

31. Trata-se, à toda evidência, de atividades ordinárias na rotina dos Municípios e que, portanto, devem ser atribuídas a servidores públicos efetivos, aprovados em concurso público, nos termos do art. 37, II, primeira parte, da Constituição da República.

32. Para o afastamento da regra constitucional, não houve indicação nos contratos da situação que ensejou a necessidade temporária, seja por calamidade, surtos endêmicos, substituição de servidor afastado, ou qualquer outra hipótese.

33. Aliás, não se presta, a título de justificativa, o argumento de que tais contratos objetivaram suprir a demanda rotineira, para a qual não havia candidatos aprovados em concurso público, conforme consta de cláusula dos contratos celebrados entre 2014 e 2016.

34. Isso porque, para a jurisprudência pátria já sedimentada, a inexistência de candidatos aprovados em concurso para atendimento da demanda por servidores justifica a contratação temporária, todavia apenas pelo lapso temporal necessário à realização de novo concurso para provimento dos cargos efetivos. Na mesma linha, transcreve-se excerto do acórdão do Supremo Tribunal de Federal:

“A realização de contratação temporária pela Administração Pública nem sempre é ofensiva à salutar exigência constitucional do concurso público, máxime porque ela poderá ocorrer em hipóteses em que não há qualquer vacância de cargo efetivo e com o escopo, *verbi gratia*, de atendimento de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

necessidades temporárias até que o ocupante do cargo efetivo a ele retorne. Contudo, a contratação destinada a suprir uma necessidade temporária que exsurge da vacância do cargo efetivo há de durar apenas o tempo necessário para a realização do próximo concurso público, ressoando como razoável o prazo de 12 meses.<sup>3</sup>

35. No caso em tela, restou comprovado que as atividades finalísticas da Administração Municipal vêm sendo sistematicamente acometidas a funcionários contratados a título precário, por contratos temporários, sem que fossem adotadas medidas para a realização de concurso público para provimento dos cargos efetivos, sendo que o último concurso ocorrido no Município data de 2006.

36. Registre-se, por oportuno, que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ante a gravidade da situação da admissão de pessoal no Norte do Estado, empreendeu esforços para a realização conjunta de concurso público, conforme documentado na Notícia de Irregularidade nº 194/2016, que instrui esta Representação.

37. Apesar do apoio técnico e logístico oferecido na ocasião, o Município de Montezuma permaneceu inerte quanto à realização do concurso, evidenciando a ciência das autoridades municipais quanto à situação de irregularidade dos contratos temporários e a sua omissão quanto às medidas para devolver a legalidade à admissão dos servidores locais.

38. Tampouco se trata de contratação por prazo determinado.

39. Em que pese em todos os contratos constar prazo de vigência dentro do próprio exercício, é notório que os instrumentos foram celebrados ano após ano, sempre para as mesmas funções.

40. Assim, embora os contratos tenham prazo pré-definidos, ao serem celebrados sucessivamente, sempre que o prazo se expira, resta caracterizada a prorrogação dos instrumentos, que assumem vigência indeterminada, notadamente em razão da inexistência de concurso público, para provimento dos cargos

---

<sup>3</sup> Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3649. Plenário. Rel. Min. Luiz Fux. Sessão de 28/05/2014. Grifos adotados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

destinados a suprir a demanda pelas atividades contratadas “temporariamente”.

41. Deste modo, ausente os requisitos da necessidade temporária e da contratação por tempo determinado, não subsistem dúvidas acerca da ilegalidade das contratações temporárias empreendidas entre 2013 e 2016, cujas cópias seguem nos Anexos XLII a LI, em face da notória afronta ao art. 37, II, da Constituição da República.

42. Importa salientar, aliás, que a extensão da contratação temporária no Município de Montezuma parece inverter a regra constitucional, uma vez que o concurso público se tornou exceção para o provimento dos cargos.

43. Consoante se verifica das informações constantes do quadro de fls. 01/03 do Anexo II, encaminhadas pelo Município de Montezuma, o quadro da Prefeitura Municipal apresenta 212 cargos efetivos providos e 173 cargos efetivos vagos, perfazendo o total de 385 cargos efetivos.

44. Em contrapartida, o número de contratações temporárias é superior ao número de cargos efetivos vagos – ou seja, não objetivam apenas prover temporariamente funções para as quais não há candidato aprovado em concurso – excedendo anualmente inclusive o quantitativo de cargos efetivos providos.

45. A partir dos Quadros 1 a 4, observa-se a existência de, ao menos, 102 contratos de serviços temporários no exercício de 2013, 201 no exercício de 2014, 249 no exercício de 2015 e 218 no exercício de 2016 (dados relativos até junho de 2016, quando a informação foi prestada).

46. É de se registrar que tal número corresponde aos contratos enviados a este Ministério Público de Contas, após requisição, embora não sabemos se equivalhe ao número total de contratações, visto que, a partir de 2014, a numeração dos instrumentos é sequencial e há vários números intermediários que não foram encaminhados (v. Contratos nº 001/2014, 005/2014, 013/2014, 014/2014, 003/2015, 004/2015, 006/2015, 013/2016, 014/2016, 115/2016 etc), demonstrando que o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

universo da contratação temporária provavelmente é ainda superior ao quantitativo aqui apurado.

47. Tais números, embora não sejam definitivos, dão conta da dimensão da ilegalidade na admissão de servidores no Município de Montezuma, no qual o quantitativo de pessoal contratado a título precário – e, portanto, sem as prerrogativas que garantem a isenção do servidor efetivo – supera em muito o volume de admitidos por concurso público, retratando que o que deveria ser a regra, em virtude da obrigação imposta pelo art. 37, II, primeira parte, da Constituição Federal, tornou-se exceção na realidade municipal.

48. Em razão do flagrante e sistemático boicote à regra do concurso público, inclusive resistindo à adesão ao concurso público unificado proposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, entre os anos de 2014 e 2015, não se discute a gravíssima infração à referida norma constitucional pelo então Prefeito Municipal Ivo Alves Pereira, sujeitando-o à aplicação de multa, com fundamento no art. 37, §2º, *in fine*, da Constituição, c/c art. 85, II, da Lei Complementar nº 102, de 2008.

49. A inobservância dos parâmetros constitucionais também repercute na validade dos contratos temporários celebrados, tanto os citados nesta Representação como os firmados após o período aqui analisado, motivo pelo qual deve ser declarada a sua nulidade absoluta, também nos termos do §2º do art. 37, com a consequente extinção imediata do vínculo dos contratados temporariamente com o Município de Montezuma.

a) Da remuneração nos contratos temporários

50. No contexto do Município de Montezuma, a própria contratação temporária, como visto acima, contrariou todas as disposições constitucionais e constituiu evidente burla à regra da realização de concurso público para provimento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

de cargos públicos.

51. Para além da ilegalidade da contratação em si, é possível vislumbrar a irregularidade também na contratação de temporários com remuneração superior à estabelecida em lei para os cargos efetivos correlatos.

52. Acerca da remuneração dos servidores públicos, a Constituição da República é categórica quanto a sua fixação por lei específica:

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:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [grifos aditados]

53. Na situação específica dos autos, o Município encaminhou a legislação local que trata dos cargos públicos e da sua remuneração, que consta do Anexo I.

54. Em que pese se tratar de normatização orientada para a regulamentação dos cargos efetivos, não se pode olvidar que, como visto no tópico anterior, as contratações temporárias celebradas em Montezuma estão voltadas para atividades rotineiras e perenes da Administração, típica hipótese em que deveriam ser exercidas por aprovados em concurso público.

55. Confirma essa assertiva o fato de que há correspondência exata entre as funções contratadas temporariamente e os cargos públicos criados por lei municipal.

56. Nesse panorama, se as atividades exercidas pelos contratados precários são as mesmas previstas para o servidor efetivo, com o agravante de não terem os primeiros se submetido à regular seleção, não parece razoável, proporcional e isonômico que recebam remuneração superior à fixada por lei para aqueles que se vincularam à Administração pela via própria.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

57. Assim, quando as atribuições do contratado temporário sejam equivalentes às previstas para o cargo público efetivo, há que se reconhecer que a remuneração devida por contrato deve observar a fixação em lei para este último.

58. No caso do Município de Montezuma, foi possível identificar várias situações em que a remuneração constante dos contratos temporários diverge daquela fixada para os cargos efetivos nas Leis Municipais nº 001/2015 e 011/2015 (fls. 188/194 e 195/209 do Anexo I), das quais são exemplos:

<b>Número do Contrato</b>	<b>Cargo/Função</b>	<b>Remuneração do contrato</b>	<b>Remuneração legal</b>
256/2015	Assistente Social	R\$ 2.000,00	R\$ 1.600,00 <sup>4</sup>
004/2016	Assistente Social	R\$ 2.800,00	R\$ 1.600,00 <sup>4</sup>
21/2015	Eletricista	R\$ 1.400,00	R\$ 788,00 <sup>5</sup>
63/2016	Eletricista	R\$ 1.400,00	R\$ 788,00 <sup>5</sup>
49/2015	Técnico em Radiologia	R\$ 1.600,00	R\$ 1.200,00

59. Há que se registrar, neste ponto, que os contratos temporários pressupõem, ao menos em tese, o prazo determinado e exíguo, para atendimento de necessidade excepcional, o que os torna incompatíveis com o escalonamento em carreira, dividida em classes e padrões, como é a regra para o servidor efetivo.

60. Se, de um lado, é possível aos servidores efetivos evoluir na carreira e alcançar remuneração melhor que a prevista para o estágio inicial do cargo, o mesmo não se pode dizer do contratado temporário, que, em virtude da precariedade do seu vínculo, não dispõem de plano de carreira.

61. Deste modo, não poderia um contratado temporário receber remuneração superior à prevista na lei como salário inicial para o cargo público, sob

<sup>4</sup> Fl. 188, Anexo I.

<sup>5</sup> Fl. 207, Anexo I.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

pena de conferir tratamento mais benéfico aos que se encontram em situação irregular relativamente aos servidores aprovados em concurso público.

62. Ao proceder à contratação e ao correspondente pagamento de remuneração acima do valor fixado em lei específica, **fica evidenciada a atuação do gestor público com grave e relevante afronta à norma constitucional, que, inclusive, reflete em prejuízo ao erário do Município**, na medida da diferença entre as remunerações previstas e pagas, o que **submete o Prefeito Municipal, Ivo Alves Pereira, às sanções do art. 85, II, da Lei Complementar nº 102, de 2008**.

63. Embora tenha havido pagamento superior ao devido, por se tratar de verba alimentar, sem indícios de má-fé, entendemos não ser o caso de restituição ao erário, na esteira do entendimento jurisprudencial consolidado<sup>6</sup>. Todavia, em face da consequência mais gravosa para a Administração Municipal, tal circunstância não só pode, como deve, influenciar na dosimetria da sanção a ser aplicada, no caso a multa.

64. Importante advertir, ainda, que as situações de contratação por valor acima da remuneração legal não se restringem aos referidos no quadro acima, que foram citados a título exemplificativo.

65. Nas contratações anteriores a 2015, há elementos indicativos das mesmas ocorrências, porém a Lei Municipal vigente à época foi editada em 2005 e as remunerações nela fixadas provavelmente sofreram correção por índices oficiais, não informados na documentação, motivo pelo qual não é possível afirmar com exatidão o valor devido naqueles exercícios.

66. Algumas evidências, contudo, levam a crer que o rol de irregularidades é bem mais extenso, posto que, em todos os exercícios examinados, há contratados temporários para a mesma função, com mesma jornada, mas com remunerações diferentes.

---

<sup>6</sup> Vide Supremo Tribunal Federal, MS 25.921 AgR; MS 31.259 AgR.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

64. Como o salário inicial previsto em lei é um só e há diferenças nos valores contratuais, certamente há inadequação em ao menos um dos contratos.

65. Vejam-se os exemplos:

- para o cargo de Médico, a ocorrência se repete com frequência. No exercício de 2014, há contratações temporárias por R\$ 6.929,61 (nº 151/2014), R\$ 8.398,82 (nº 191/2014) e R\$ 14.100,00 (nº 18/2014, 224/2014, 234/2014 e 240/2014) para as mesmas 40 horas semanais e todas para atuação junto à Estratégia de Saúde da Família<sup>7</sup>. Além disso, há a contratação temporária de Médico Pediatra (nº 235/2014), para 20 horas semanais, com remuneração de R\$ 2.000,00, que, portanto, não observa a proporcionalidade;

- no exercício de 2015, há contratações temporárias de Médico por R\$ 10.600,00 (nº 001/2015, 95/2015, 103/2015, 104/2015, 212/2015, 258/2015, 262/2015<sup>7</sup>) e por R\$ 14.100,00 (nº 001/2015<sup>8</sup>, 002/2015, 77/2015), para as mesmas 40 horas semanais;

- no exercício de 2013, há contratações temporárias para Assistente Social para a mesma jornada, com 3 remunerações diferentes: R\$ 1.800,00 em favor de Roselene Paula de Andrade Almeida (superior, inclusive, à remuneração fixada por lei 2 anos depois); R\$ 1.500,00 em favor de Rodrigo de Freitas Castro; e R\$ 1.200,00 em favor de Débora Vieira Pinho, Janicassia Antunes Tolentino dos Reis;

- no exercício de 2016, embora todos os demais Monitores temporários fossem contratados com a remuneração de R\$ 880,00, no Contrato nº 139/2016, a mesma função foi contratada pelo valor de R\$ 1.014,00.

66. Com efeito, entendemos que há severos indícios de que a remuneração dos contratados temporários em desacordo com a previsão na Lei Municipal para os cargos efetivos não se restringe a casos isolados, configurando mais uma situação de

---

<sup>7</sup> Eventuais horas extras para esses contratos têm regimento próprio, conforme se trate de consulta ou plantões de 12h. Por isso o confronto se restringe às 40h semanais fixas.

<sup>8</sup> Há dois contratos diferentes com número 001/2015, ambos para a função de Médico.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

violação sistemática e reiterada da Constituição da República no Município de Montezuma.

### 2. Do teto remuneratório

67. O teto remuneratório na Administração Pública, da forma como regulamentado atualmente, foi inserido no art. 37, XI, da Constituição da República pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que assim estabelece:

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:

[...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [grifos aditados]

68. A exata extensão da interpretação do inciso X foi objeto de intensa polêmica nas searas doutrinária e jurisprudencial, até chegar ao Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário nº 609.381/GO, com repercussão geral da questão constitucional envolvida.

69. No julgamento do citado RE, em 02/10/2014, publicado em 11/12/2014, a Corte Suprema decidiu que **a garantia de irredutibilidade de remuneração não ampara a percepção de verbas remuneratórias que ultrapassem o teto previsto no art. 37, XI da CR, de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003:**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE.

1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.

2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.

3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional.

4. Recurso extraordinário provido.”<sup>9</sup>

70. Em relação à restituição dos valores auferidos em excesso, o relator do referido processo decidiu que esses seriam devidos, caso recebidos a partir da publicação da ata do julgamento, que ocorreu em 11/12/2014, senão vejamos:

“7. Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário, para fixar a tese de que ‘o teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 é de eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios’, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior’. **Relativamente aos valores recebidos em excesso até a publicação da ata do presente julgamento, proponho, na linha de entendimento adotado em situação análoga (RE 587.371, DJe de 24/6/2014), que seja dispensada a sua restituição, considerada a circunstância de seu recebimento de boa-fé.**” [grifos aditados]

71. Posteriormente, também em regime de repercussão geral (Tema nº 257), o STF, no RE nº 606.358-SP, revisitou a matéria para tratar especificamente da inclusão das vantagens pessoais incorporadas antes do advento da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, no teto remuneratório constitucional.

<sup>9</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 609.381/GO. Plenário. Rel. Min. Teori Zavascky. Sessão de 02/10/2014. Grifos aditados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

72. Nesse julgado de 18/11/2015 (publicado em 07/04/2016), o STF entendeu que **qualquer verba remuneratória, ainda que pertinente a vantagem pessoal recebida antes da vigência da EC Nº 41, de 2003, deve ser considerada para fins do teto constitucional.** Decidiu também que não deverá haver restituição dos valores recebidos a maior, de boa fé, a título de vantagens pessoais, antes da vigência da EC Nº 41, de 2003, até o dia 18/11/2015:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REMUNERAÇÃO. INCIDÊNCIA DO TETO DE RETRIBUIÇÃO. VANTAGENS PESSOAIS. VALORES PERCEBIDOS ANTES DO ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. INCLUSÃO. ART. 37, XI E XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. **Computam se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.**

2. O âmbito de incidência da garantia de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Lei Maior) não alcança valores excedentes do limite definido no art. 37, XI, da Constituição da República.

3. Traduz afronta direta ao art. 37, XI e XV, da Constituição da República a exclusão, da base de incidência do teto remuneratório, de valores percebidos, ainda que antes do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, a título de vantagens pessoais.

4. Recurso extraordinário provido.”<sup>10</sup>

73. Extrai-se dos elucidativos julgados, portanto, que todo aquele que receber seus vencimentos da Administração Pública estará submetido ao teto constitucional, que, no caso dos Municípios, corresponde ao subsídio do Prefeito.

74. Ademais, toda e qualquer parcela de caráter remuneratório é contabilizada para fins de aplicação do teto, mesmo que implique em redução da remuneração quanto aos direitos implementados antes da alteração constitucional, estando sujeita à devolução, caso o pagamento tenha se realizado após a decisão do Supremo, em 18/11/2015.

75. Não é demais lembrar que o teto constitucional também atinge as contratações temporárias por excepcional interesse público, uma vez que constituem vínculo laboral estabelecido com a Administração Pública, devendo observar a sua política remuneratória.

---

<sup>10</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 606.358/SP. Plenário. Rel. Min. Rosa Weber. Sessão de 18/11/2015. Grifos adotados



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

76. Aliás, de nada valeria limitar os vencimentos dos servidores efetivos e dos agentes políticos, mas autorizar a contratação de temporários sem a observância do teto. Isso constituiria margem para a violação de duas regras muito caras ao sistema constitucional, a do concurso público e a do próprio teto remuneratório.

77. Pois bem. Na situação de que aqui se trata, observa-se que o teto remuneratório municipal para o quadriênio 2013/2016 foi fixado em R\$ 12.000,00, correspondente à remuneração do Prefeito Ivo Alves Pereira.

78. Com essa informação, já é possível verificar a violação *a priori* do teto constitucional em relação aos contratos temporários com remuneração fixada em valor superior ao referido, quais sejam os contratos temporários de nº 18/2014, 224/2014, 234/2014, 240/2014 (Quadro 2), 001/2015, 002/2015 e 77/2015 (Quadro 3).

79. Em todos esses contratos, destinados ao recrutamento de profissionais Médicos, a remuneração básica prevista foi de R\$ 14.100,00, do que se conclui que o teto remuneratório municipal restou excedido em, ao menos, R\$ 2.100,00 em cada mês.

80. Insta sublinhar que a maior parte dos contratos para a função de Médico prevê a possibilidade de pagamentos adicionais, por atendimentos ou plantões feitos além da jornada habitual, o que pode colocar os vencimentos em patamar superior ao do valor básico contratado.

81. Assim, a análise da observância o art. 37, XI, da Constituição deve ir além da remuneração prevista em contrato, uma vez que mesmo os contratados por valores inferiores ao teto podem excedê-lo, em razão dos pagamentos extraordinários.

82. Nesse cenário, em consulta às folhas de pagamento do Município, relativas aos meses de dezembro de 2015 a abril de 2016 – período compreendido pelo teor da decisão do STF no RE nº 606.358 – apurou-se que 3 Médicos, quem sejam, Ana Karolina Nogueira Vieira, Reinado Alves Santana e Simony Gomes Alves,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

receberam remuneração significativamente superior ao teto municipal, seja por acumularem mais de um vencimento ou pelo pagamento de verbas remuneratórias adicionais ao salário básico.

83. Os valores recebidos mensalmente no período foram especificados no Quadro 5, enquanto as diferenças em relação ao teto, sujeitas a ressarcimento, foram identificadas por profissional no Quadro 6.

84. Ante os fatos expostos, é flagrante a inobservância do teto remuneratório estabelecido pela Constituição, com inegável repercussão em prejuízo aos cofres municipais, à vista do pagamento de remunerações superiores às devidas.

85. **Pela grave violação da norma do art. 37, XI, da Constituição da República, responde o Prefeito Municipal, Ivo Alves Pereira, a autoridade que celebrou os contratos e autorizou os pagamentos**, submetendo-se às sanções do art. 85, II, da Lei Complementar nº 102, de 2008.

86. Outrossim, se todos os recebimentos acima do teto remuneratório após a data de 18/11/2015 estão sujeitos à devolução ao erário, conforme decidido pelo STF no RE nº 606.358/SP, **também devem compor o polo passivo da relação processual os servidores Ana Karolina Noqueira Vieira, Reinado Alves Santana e Simony Gomes Alves, bem como os eventuais servidores/contratados que tenham recebido remuneração superior a R\$ 12.000,00 após abril de 2016**, em razão da responsabilidade estabelecida no art. 94, também da Lei Orgânica do Tribunal.

87. Há que se registrar que, embora a documentação instrutória se refira aos contratos e pagamentos feitos até abril de 2016, tudo leva a crer que a situação se perpetua no Município, notadamente no caso dos Médicos, em que há remuneração variável por atendimentos e plantões além da jornada habitual, o que **demandam a atuação imediata desta Corte de Contas, a fim de fazer cessar tais pagamentos *in limine*, minimizando o prejuízo sofrido pelo Município.**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

88. Deste modo, o Ministério Público de Contas requer a determinação, *inaudita altera pars*, de suspensão do pagamento de toda e qualquer espécie de parcela remuneratória que exceda ao subsídio do Prefeito Municipal, sob pena de multa diária.

### DO PEDIDO

67. Ante o exposto, este Ministério Público de Contas requer o recebimento da presente Representação e seu regular processamento, nos termos regimentais, e pleiteia:

- a) a citação do Sr. Ivo Alves Pereira, Prefeito Municipal de Montezuma, dos Médicos Ana Karolina Nogueira Vieira, Reinado Alves Santana e Simony Gomes Alves, para apresentação de defesa e esclarecimentos que entenderem cabíveis quanto às ilegalidades identificadas nesta Representação e nos estudos técnicos que se realizarem;
- b) aplicação das sanções legais previstas nos artigos 83 e 94 da Lei Complementar nº 102, de 2008, quais sejam, multa e ressarcimento ao erário pelos prejuízos apurados;
- c) a determinação de suspensão liminar do pagamento de toda e qualquer espécie de parcela remuneratória que exceda ao subsídio do Prefeito Municipal, sob pena de multa diária.

Belo Horizonte, 13 de fevereiro de 2017.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas