



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n.º: 969697/2015
Relator: Conselheiro Mauri Torres
Natureza: Representação
Representante: Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Representado: Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG

RELATÓRIO

1. Representação decorrente de ofício do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por meio do qual envia o Requerimento n. 3.607/2015, de autoria do Deputado Estadual Arlen Santiago, Presidente da Comissão de Saúde da ALMG à época, no qual solicita providências para apurar os valores pagos a título de Gratificação de Incentivo à Eficientização do Serviço – GIEFS aos servidores ocupantes de cargo de direção da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG e os pagos aos demais servidores da entidade, bem como a diminuição dos valores da gratificação pagas em 2015.

2. Recebida a documentação, o conselheiro Presidente determinou que a Diretoria de Controle Externo realizasse a análise da documentação (fl. 80). No exame da 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado, foi sugerida a realização de diligências para que o presidente da FHEMIG encaminhasse documentação para análise.

3. Por meio do despacho de fl. 87, o conselheiro Relator determinou a intimação do Presidente da FHEMIG, para que apresentasse os documentos necessários à completa instrução dos autos, os quais foram apresentados pelo Sr. Jorge Raimundo Nahas, Presidente da FHEMIG, às 108/139 e CD à fl. 140.

4. Em seguida os autos foram encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado, que realizou o reexame de fls. 183/193v. Após, seguiu para o Ministério Público de Contas para emissão de parecer de fls. 196/198.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

5. O Conselheiro Relator determinou a citação dos Srs. Antônio Carlos de Barros Martins e Jorge Raimundo Nahas, presidentes da FHEMIG à época, para que apresentassem esclarecimentos que entendessem cabíveis acerca das irregularidades apontadas.

6. Em atendimento ao despacho, o Sr. Jorge Raimundo Nahas apresentou documentação de fls. 213/260, e o Sr. Antônio Carlos de Barros Martins apresentou documentação de fls. 261/318.

7. No exame de fls. 320/335v, a unidade técnica sugeriu a procedência da representação, e ainda:

1) a condenação dos ex-Presidentes da FHEMIG, Jorge Raimundo Nahas e Antônio Carlos de Barros por terem regulamentado a GIEFS de modo a beneficiá-los e aos demais servidores ocupantes de cargo comissionado, sem base legal para tanto, com aplicação de multa, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar 102/08;

2) a intimação da FHEMIG para que instaure processo administrativo para apurar o valor devido pelos ex-presidentes da FHEMIG Antônio Carlos de Barros Martins e Jorge Raimundo Nahas por terem recebido 2.600 pontos por nível de participação/porte da unidade em vez dos 230 pontos atribuídos a todos os servidores no cálculo do GIEFS, nos termos do art. 209, § 2º c/c art. 269 e 270 da Lei 869/52, Estatuto dos Servidores Públicos;

3) a condenação dos ex-Presidentes da FHEMIG Antônio Carlos de Barros Martins e Jorge Raimundo Nahas por terem pago os plantões estratégicos com recursos da GIEFS, sem fundamento legal para tanto, com aplicação de multa, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar 102/08;

4) a fixação de um prazo razoável para que o Estado de Minas Gerais regularize o pagamento dos plantões estratégicos sem que haja prejuízo no atendimento;

5) a intimação do Presidente da FHEMIG para que, dentro de prazo a ser fixado, regulamente a GIEFS seguindo o disposto na Lei 11.406/94, dando ampla publicidade às



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

variáveis necessárias ao cálculo do adicional, inclusive com publicação no site da fundação.

8. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

Valores distinto pagos a título de Gratificação de Incentivo à Eficientização de Produtividade - GIEFS entre os servidores da FHEMIG

9. Por meio do Requerimento n. 3.607/2015, de autoria do Deputado Estadual Arlen Santiago, Presidente da Comissão de Saúde da ALMG à época, foi solicitado que o Tribunal de Contas tomasse providências para apurar os valores pagos a título de Gratificação de Incentivo à Eficientização do Serviço – GIEFS aos servidores ocupantes de cargo de direção da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG e os pagos aos demais servidores da entidade, bem como a diminuição dos valores da gratificação pagas em 2015.

10. Durante a 30ª Reunião Extraordinária da Comissão de Saúde, os servidores da FHEMIG, Srs. Carlos Augusto dos Passos Martins e Maria Abadia de Souza, afirmaram que foi realizado um acordo entre o Governo de Minas Gerais e a FHEMIG, para que, no lugar de aumento salarial no ano de 2015, fosse pago um abono no valor de R\$190,00. No entanto, foi reduzido um ganho de produtividade no salário, a chamada GIEFS, calculada de acordo com a arrecadação e a demanda de serviço de cada hospital (fls. 13 a 17).

11. Na mesma ocasião, Mônica Fernandes Abreu, servidora da FHEMIG, às fls. 22v a 29, pediu a intervenção do Tribunal de Contas com a realização de uma auditoria na GIEFS recebida pelos ocupantes de cargo de direção. Afirmou ter notícia de que a Diretora de Gestão de Pessoas estaria recebendo GIEFS em valores superiores, e, por outro lado, afirmou que os servidores estão trabalhando mais e ganhando menos GIEFS, e que receberam um calote por não estarem mais recebendo a parcela da produtividade do final do ano.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

12. Na análise de fls. 183/193v, a unidade técnica apurou os seguintes fatos relevantes para análise:

- o pagamento da GIEFS foi disciplinado de forma complexa e pouco transparente, decorrente da falta de publicação das variáveis necessárias para o cálculo da gratificação, que não foram localizados nem no site da FHEMIG e nem no site “Transparência MG”;
- não obstante o art. 5º dos Planos Globais de Avaliação estabelecer que deve ser considerado o nível de participação do servidor, em consonância com o disposto no art. 114 da Lei Estadual 11.406/94, no anexo I das Portarias Presidenciais da FHEMIG nº 729/2010, 1170/2015 e 1172/2015 (fls. 114, 120, 125), o nível de participação e o porte da unidade constituem uma única variável pré-estabelecida, que nada tem a ver com o desempenho do servidor. Considera apenas o exercício de cargo comissionado como de chefia ou supervisor ou sua lotação;
- grande diferença na proporção entre os pontos atribuídos aos servidores em geral a título de participação e aos detentores de cargo comissionados;
- com base na tabela acima, o Presidente da Fhemig fixou por ato próprio o cálculo de sua GIEFS, de forma que seu adicional é 1.130,43% superior ao dos servidores em geral. Enquanto um servidor ganha a título de “participação e porte da unidade” 230 pontos, o presidente vai receber 2.600 pontos, ou seja 1.130,43% a mais;
- os pontos atribuídos a título de porte da unidade terão sempre um peso grande, sem que tenha sido demonstrada a razoabilidade desses pontos, e que a pontuação da forma como foi estabelecida diminui consideravelmente o peso do desempenho institucional, setorial e individual no cálculo da GIEFS, contrariando o disposto no art. 112 da Lei 11.406/94 e no art. 114 da Lei Estadual 11.406/94, razão pela qual os critérios utilizados para fixação da gratificação de produtividade são ilegais;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

-
- de 2014 a 2015 houve uma redução média no valor pago a título de GIEFS comparando os meses de out. de 2014 e out. de 2015, de aproximadamente 41,9%;

13. Diante de tais supostas irregularidades, a unidade técnica propôs a citação dos Presidentes da FHEMIG Antônio Carlos de Barros Martins e Jorge Raimundo Nahas, para que se defendessem das seguintes irregularidades: regulamentação da GIEFS de forma a beneficiá-los, recebendo percentual superior ao dos servidores; e pagamento dos plantões estratégicos com recursos da GIEFS.

- a) Regulamentação da GIEFS de forma a beneficiar os presidentes, que recebem percentual superior aos dos servidores, sem observar os parâmetros estabelecidos pela Lei n. 11.406/94 para pagamento do adicional**

14. Em sua defesa, o Sr. Jorge Raimundo Nahas, Presidente da FHEMIG de janeiro de 2015 a maio de 2017, alegou que foram publicadas portarias presidenciais 1098 e 1099 de julho de 2015, que mantiveram na essência as portarias presidenciais 727, 728 e 729 de novembro de 2010, promovendo alterações exigidas pelas novas normas do Plano Geral de Avaliação de Desempenho. Ressaltou que o percentual atribuído aos cargos de chefia e em particular ao do Presidente obedecem a regras bem definidas.

15. Afirmou, ainda, *“que qualquer que seja a metodologia adotada, o presidente da FHEMIG que regulamenta a GIEFS acaba por definir sua própria remuneração, a menos que, por absurdo, resolva não atribuir pontos à Presidência. Não é uma ilegalidade, é condição inescapável de sua função.”*

16. Na defesa apresentada pelo Sr. Antônio Carlos de Barros Martins, Presidente da FHEMIG de janeiro de 2010 a fevereiro de 2014, alegou que não há irregularidades na instituição do GIEFS, pois esta se encontra de acordo com a Lei Estadual n. 11.406/94 e de acordo com o Plano Global de Avaliação de Metas para o Pagamento da referida gratificação,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

devidamente aprovado pelo Conselho Curador da FHEMIG. Ressalta que conforme entendimento deste Ministério Público de Contas nos autos do Processo 951585, a regulamentação do GIEFS pode ser efetuada utilizando-se uma norma hierarquicamente inferior a lei.

17. A unidade técnica concluiu que, apesar dos argumentos apresentados, o apontamento permanece irregular, uma vez que não há base legal para o aumento do valor da GIEFS pelo simples exercício de cargo comissionado.

18. Além disso, propôs a intimação da FHEMIG para que instaurasse processo administrativo para apurar o valor devido pelos ex-presidentes Antônio Carlos de Barros Martins e Jorge Raimundo Nahas, por terem recebido 2.600 pontos por nível de participação/porte da unidade em vez de 230 pontos atribuídos a todos os servidores, nos termos do art. 209, §2º c/c art. 269 e 270 da Lei 869/52, Estatuto dos Servidores Públicos, procedendo a sua cobrança na forma da Lei.

19. O cerne da questão a ser analisado decorre da diferença exorbitante na classificação de pontos por servidor, que foram distribuídos “*por nível de participação e porte de unidade*”, estabelecido pela Portaria Presidencial n. 729/2010 e pela Portaria Presidencial n. 1170/2015, conforme quadro abaixo:

Presidência	2600
Vice-Presidência	2200
Diretor – Porte V	2200
Diretor – Porte IV	1700
Diretor – Porte III	1300
Diretor – Porte II	800
Assessoria	2200
Gerências/Assessorias – Porte IV	1400
Gerências/Assessorias – Porte III	1100
Gerências/Assessorias – Porte II	900
Gerências/Assessorias – Porte I	600
Chefia/Coordenadoria/Supervisor –IV	400



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Chefia/Coordenadoria/Supervisor –III	360
Chefia/Coordenadoria/Supervisor –II	330
Chefia/Coordenadoria/Supervisor –I	300
Apoio	240
Servidores	230

20. A defesa não detalhou como foi elaborada esta distribuição de pontuação entre os servidores ocupantes de cargos comissionados de chefia e direção, dos demais cargos ocupados por servidores efetivos da FHEMIG.

21. Ressalto que a gratificação de incentivo à efficientização dos serviços – GIEFS, foi instituída para remunerar a produtividade do servidor, e a legislação não estabeleceu qualquer critério de diferenciação entre os pontos a serem atribuídos aos servidores detentores de cargo em comissão e os demais servidores efetivos, conforme estabelece a Lei 11.406/94:

Art. 111 - Fica instituída a Gratificação de Incentivo à Efficientização dos Serviços - GIEFS - no âmbito da Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais - HEMOMINAS - e da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG.

Art. 112 - A GIEFS será atribuída mensalmente aos servidores pertencentes ao Quadro de Pessoal e ao Quadro Especial de Pessoal das fundações referidas no artigo anterior e àqueles colocados à disposição dessas entidades, bem como aos contratados, mediante contrato de direito administrativo, por essas fundações, e que nelas estejam em efetivo exercício, considerando-se os seguintes indicadores e critérios de avaliação:

I - o desempenho institucional, vinculado a metas de produtividade e de qualidade dos serviços prestados pelas unidades administrativas;

II - a participação individual do servidor, vinculada ao seu esforço para a consecução das metas mencionadas no inciso anterior, à sua qualificação e à quantidade de trabalho efetivamente executado.

Art. 113 - O Plano Global de Avaliação, no âmbito de cada Fundação mencionada no art. 111 desta lei, conterà os indicadores e os critérios do desempenho institucional e da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

participação individual do servidor, terá como diretriz básica a perspectiva do usuário e será aprovado por deliberação do respectivo Conselho Curador e homologado pela Comissão Estadual de Política de Pessoal - CEP.

Art. 114 - No processo de avaliação, serão observadas, ainda, as seguintes diretrizes:

- I - integração, nos níveis institucional e individual;
- II - continuidade;
- III - participação;
- IV - nível de escolaridade;
- V - jornada de trabalho.

Art. 115 - O resultado da avaliação servirá de base para o cálculo da GIEFS nos meses subsequentes.

Art. 116 - Farão jus à GIEFS os servidores e os contratados cujo desempenho, no período apurado pela avaliação, tenha atingido o padrão estabelecido como suficiente no Plano Global de Avaliação específico de cada entidade.

(...)

Art. 120 - O valor total mensal da GIEFS não poderá ultrapassar 30% (trinta por cento) da receita diretamente arrecadada, respectivamente, pela HEMOMINAS e pela FHEMIG.

22. Observo ainda que os critérios de avaliação de desempenho devem ser aprovados pelo Conselho Curador da FHEMIG, conforme determinado no art. 108, da Lei 11.406/94:

Art. 108 - Ao Conselho Curador da FHEMIG, órgão deliberativo e de controle, compete:

(...)

VII - aprovar, no âmbito de sua competência, sistema de indicadores e critérios de avaliação de desempenho individual e institucional;

23. Não há qualquer disposição que se relacione à concessão da gratificação a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

determinada função. Desse modo, as respectivas portarias, ao instituírem a distribuição de pontos por cargo ocupado, contrariam os indicadores e critérios de avaliação previstos no art. 112 e as diretrizes previstas no art. 114 da Lei 11.406/94, ou seja, não atende a avaliação a ser auferida pela qualificação e pela quantidade de trabalho efetivamente executado.

24. Nesse sentido, colaciono trecho do acórdão proferido pelo TJMG que abordou o tema:

- A GIEFS deve ser paga a todos os servidores de uma mesma categoria que contribuem e participam do objetivo de alcance das metas de produtividade projetadas, descabida qualquer discriminação quanto à situação funcional do servidor (efetivo, em estágio probatório, contratado).

(...)

Observa-se que os contornos da aludida gratificação foram bem definidos pela legislação regente, condicionada sua obtenção a um processo de avaliação do servidor, institucional e individual, aferida pelos resultados obtidos coletivamente com o bom exercício da função.

Pelos critérios da Lei 11.406/94, a gratificação busca incentivar a produtividade, consiste em um acréscimo pago apenas aos servidores cujo desempenho atinja o padrão estabelecido como suficiente no Plano Global e Avaliação, calculado em percentuais variáveis de acordo com a avaliação da participação individual de cada servidor. Os requisitos para a concessão da GIEFS revelam se tratar de acréscimo propter laborem, consiste em vantagem funcional condicionada à produtividade do servidor, a ela fazendo jus apenas os servidores em efetivo exercício. **Em momento algum a lei fez a distinção entre servidores efetivos e servidores em estágio probatório, tanto que a vantagem é estendida aos contratados mediante contrato de direito administrativo.**

(...)

Em consonância, é a orientação do colendo STJ: "3. Atos infralegais não devem extrapolar o poder regulamentar, alargar o conteúdo e criar obrigações e deveres não anteriormente previstos na lei, caso ela própria não autorize tal atividade, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade. Precedentes do STJ." (RMS 33.999/MG, Rel. Ministro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/12/2012, DJe 19/12/2012)

São as lições de José dos Santos sobre esse poder-dever:

"O poder regulamentar é subjacente à lei e pressupõe a existência deste. É com esse enfoque que a Constituição autorizou o Chefe do Executivo a expedir decretos e regulamentos: viabilizar a efetiva execução das leis (art. 84, IV). Por essa razão, ao poder regulamentar não cabe contrariar a lei (contra legem), pena de sofrer invalidação. Seu exercício somente pode dar-se secundum legem, ou seja, em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que este impuser. Decorre daí que não podem os atos formalizadores criar direitos e obrigações, porque tal é vedado num dos postulados fundamentais que norteiam nosso sistema jurídico: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II, CF)." (Manual de Direito Administrativo. 16ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2006. p. 46).

(TJMG - Apelação Cível 1.0433.12.005886-5/001, Relator(a): Des.(a) Heloisa Combat, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 16/10/2014, publicação da súmula em 22/10/2014)

25. Flagrante ainda a desobediência ao princípio da legalidade, prescrito no art. 37, *caput*, da CR/88 uma vez que cabe à Administração fazer aquilo que está previsto em lei, e, no caso, estabelecer pontuação distinta para os servidores, sem previsão legal, torna o ato praticado ilegal.

26. Portanto, é latente a ilegalidade relativa a classificação de pontos por servidor previstas na Portaria Presidencial n. 729/2010 e na Portaria Presidencial n. 1170/2015.

27. Pelo exposto, opino pela **aplicação de multa** ao **Sr. Jorge Raimundo Nahas, Presidente da FHEMIG no período de janeiro de 2015 a maio de 2017** e ao **Sr. Antônio Carlos de Barros, Presidente da FHEMIG no período de janeiro de 2010 a fevereiro de 2014**, a vista da instituição de critério ilegal para pagamento da Gratificação de Incentivo à Eficientização dos Serviços – GIEFS, na Portaria Presidencial n. 729/2010 e na Portaria Presidencial n. 1170/2015, em desrespeito à legislação que trata do tema, especificamente os artigos 111 a 120 da Lei Estadual n. 11.406/94, e a inobservância do princípio



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

da legalidade inscrito no art. 37 da Constituição da República de 1988.

b) Do pagamento de plantões estratégicos

28. O Sr. Jorge Raimundo Nahas, informou que uma das finalidades da GIEFS seria a de manter a continuidade dos serviços, ameaçados pela morosidade e crescente dificuldade de contratações pela via dos contratos administrativos, de modo que as unidades continuem produzindo e gerando faturamento para pagamento da própria GIEFS. Portanto, seria correto o uso de recursos da GIEFS para sua própria manutenção e à manutenção de serviços essenciais. Afirma que os documentos anexos, número II e VII seriam as autorizações prévias imprescindíveis para os pagamentos.

29. Em sua defesa, o Sr. Antônio Carlos de Barros Martins alegou que *“os plantões estratégicos não se confundem com hora extra, tratando-se, pois, de produtividade do servidor da assistência à saúde nas horas de maiores necessidades destes nos hospitais públicos do Estado de Minas Gerais, ou seja, naqueles momentos em que a ausência destes profissionais causaria danos irreversíveis à saúde do usuário do Sistema Único de Saúde, caso não houvesse a correta contraprestação pelos serviços prestados, levando-se em conta, sobretudo, a produtividade nos referidos plantões.”*

30. A FHEMIG instituiu o pagamento do plantão estratégico aos médicos, cirurgiões bucomaxilofacial, fisioterapeutas respiratórios, enfermeiros, auxiliares e técnicos de enfermagem lotados nos serviços de urgência e emergência, UTI e bloco cirúrgico por meio da Portaria Presidencial nº 727, de 26/11/2010 (fls. 218/221). O art. 13 da referida Portaria dispõe que *“o custeio do Plantão Estratégico se dará através dos recursos oriundos da Gratificação de Incentivo à Eficientização dos Serviços – GIEFS.”*

31. Em consulta ao site google.com, com os termos de pesquisa *“pagamento de plantão GIEFS”*, localizei a Portaria Presidencial n. 1.468 de 17 de julho de 2018, que *“Institui o pagamento dos plantões estratégicos no âmbito da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG e Estabelece novas diretrizes para a gestão dos referidos plantões”*¹. De acordo com o art. 18

¹ http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/204947/caderno1_2018-07-24%2013.pdf?sequence=1



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

desta Portaria, foi mantido que o recurso da GIEFS é utilizado para custear o pagamento dos plantões estratégicos.

32. Inicialmente, a irregularidade decorre da instituição do pagamento de plantão estratégico por meio de Portaria Presidencial, sendo que por se tratar de remuneração, deveria ser instituída em lei, nos termos do art. 37, inciso X da CR/88 e do art. 121 da Lei Estadual 869/52, conforme bem apontado pela unidade técnica no parecer de fls. 320/335:

Não obstante, não é possível criar adicionais por meio de ato administrativo. Nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a administração pública está sujeita ao princípio da legalidade segundo o qual a administração somente pode fazer o que a lei permite. Ensina Maria Sylvania Di Pietro:

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isso porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objetivo a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. [...]

Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.

A Constituição Federal, prevê expressamente, no art. 37, inciso X, que a remuneração dos servidores públicos deve ser fixada por lei, *in verbis*:

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;

O conceito de remuneração está previsto no art. 121 da Lei Estadual 869/52, Estatuto



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

dos Servidores Públicos de Minas Gerais, que também exige lei para fixação da remuneração e de suas parcelas:

*Art. 121 - Remuneração é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão de vencimento e mais as quotas ou porcentagens, que, **por lei**, lhe tenham sido atribuídas.*

E nem poderia ser diferente. A remuneração é o total da contraprestação paga aos servidores, como ensina Marçal Justen Filho:

Numa acepção ampla, a remuneração é o montante financeiro pago a qualquer título ao servidor como contrapartida pelo desempenho de suas atividades. Em acepção restrita, "Remuneração é o vencimento básico do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei" (Lei nº 8.112, art. 41)

Portanto, os presidentes da FHEMIG não podem criar uma nova forma de remunerar os serviços necessários, sem fundamento em lei.

33. Além disso, em que pese os argumentos dos ex-presidentes da FHEMIG, o plantão estratégico visa remunerar o servidor por um plantão além da sua carga horária normal. Desse modo, os valores pagos pelo plantão estratégico não poderiam ter origem nos valores destinados ao pagamento da GIEFS, que se trata de gratificação por eficiência, e seu pagamento depende do resultado de avaliação do servidor, conforme dispõe o art. 115 da Lei Estadual n. 11.406/94, *in litteris*:

Art. 115 - O resultado da avaliação servirá de base para o cálculo da GIEFS nos meses subsequentes.
(Artigo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 12.764, de 15/1/1998.)

34. E é evidente que para o pagamento do plantão estratégico não se analisa qualquer critério necessário para a avaliação, apenas se o servidor realizou suas atividades à título de plantão, conforme a necessidade da entidade.

35. Nesse sentido, necessário frisar que o pagamento da GIEFS constitui



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

importante mecanismo de valorização e motivação dos servidores e de consolidação do princípio da meritocracia.

36. Diferentemente, o pagamento dos plantões estratégicos visa garantir a continuidade dos serviços de assistência à saúde dos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, e estes plantões são realizados por servidores em decorrência do déficit de profissionais tanto na cobertura horizontal quanto plantonistas, para cobertura mínima de escala.

37. Portanto, é ilegal o pagamento do plantão estratégico com os recursos destinados ao pagamento da GIEFS, e o argumento de que o seu pagamento deriva da necessidade de manter a continuidade do serviço público não é suficiente para retirar a irregularidade do apontamento.

38. No entanto, conforme salientou a unidade técnica, deve ser levada em consideração a continuidade da prestação dos serviços de saúde pela FHEMIG. Por isso, **opino pela fixação de prazo razoável para que o Estado de Minas Gerais regularize, mediante edição de lei, o pagamento dos plantões estratégicos**, sem que ocorra prejuízo à prestação dos serviços de saúde.

39. Além disso, entendo pela **aplicação de multa aos Srs. Antônio Carlos de Barros Martins e Jorge Raimundo Nahas**, por instituírem o pagamento de plantão estratégico, sem fundamento legal, contrariando o art. 37, inciso X da CR/88 e o art. 121 da Lei Estadual 869/52, conforme sugerido pela unidade técnica.

c) Da redução das GIEFS no período de 2015 comparado ao de 2014

40. O Sr. Antônio Carlos de Barros Martins informou em sua defesa que não ocorreu a redução o valor pago a título de GIEFS aos gestores e sim uma considerável queda na arrecadação, pois o RDA – Receita Diretamente Arrecadada pela FHEMIG, competência de outubro de 2015 reduziu na mesma proporção que os valores distribuídos aos servidores.

41. A unidade técnica ressaltou não ser possível afirmar que a queda decorreu



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

somente da diminuição da arrecadação, em razão de outros fatores cujas variáveis não são conhecidas. No entanto, a queda no valor pago aos comissionados foi, em média, proporcional à queda de arrecadação.

42. Ressaltou ainda, que as alegações sobre esse ponto não são hábeis a reduzir a responsabilidade do gestor, tendo em vista não haver base legal para o pagamento em valores diferenciados.

43. No mesmo sentido da unidade técnica, entendo que apesar da redução do valor de GIEFS pago entre o ano de 2014 e 2015, permanece a irregularidade relativa ao pagamento de valores diferenciados para aqueles detentores de cargos comissionados de chefia e os demais servidores da FHEMIG.

CONCLUSÃO

44. Ante ao exposto, OPINO:

a) Pela procedência da presente representação, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil de 2015;

b) Pela **aplicação de multa** ao **Sr. Jorge Raimundo Nahas**, Presidente da FHEMIG no período de janeiro de 2015 a maio de 2017, e ao **Sr. Antônio Carlos de Barros**, Presidente da FHEMIG no período de janeiro de 2010 a fevereiro de 2014, a vista da instituição de critério ilegal para pagamento da Gratificação de Incentivo à Eficientização dos Serviços – GIEFS, na Portaria Presidencial n. 729/2010 e na Portaria Presidencial n. 1170/2015, em desrespeito à legislação que trata do tema, especificamente os artigos 111 a 120 da Lei Estadual n. 11.406/94, e a inobservância do princípio da legalidade inscrito no art. 37 da Constituição da República de 1988;

c) Pela **aplicação de multa** ao **Sr. Jorge Raimundo Nahas**, Presidente da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

FHEMIG no período de janeiro de 2015 a maio de 2017, e ao **Sr. Antônio Carlos de Barros**, Presidente da FHEMIG no período de janeiro de 2010 a fevereiro de 2014, por instituírem o pagamento de plantão estratégico, sem fundamento legal, desobedecendo o art. 37, inciso X da CR/88 e o art. 121 da Lei Estadual 869/52;

d) Pelo arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG

Belo Horizonte, 25 de fevereiro de 2019.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)