



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo: 1.015.691
Natureza: Denúncia
Denunciante: Abelardo Álvares Zica
Denunciado: Prefeitura Municipal de Biquinhas
Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos de Denúncia (fl. 1 a 12 – Vol. 1) formulada pelo Sr. Abelardo Álvares Zica, em face do Prefeito Municipal de Biquinhas, Sr. Arisleu Ferreira Pires, por supostas irregularidades ocorridas na concessão de gratificações aos servidores municipais, bem como nas designações feitas, por meio da expedição de diversas portarias.
2. A Unidade Técnica manifestou-se sobre o tema e entendeu necessária a intimação do Gestor para que completasse a instrução processual, por meio da apresentação de legislação pertinente à matéria, a fim de que fosse possível averiguar a juridicidade das portarias objeto da Denúncia (fl. 567 a 577 – Vol. 2).
3. Em nossa manifestação preliminar (fl. 580 e 580 v. – Vol. 2), entendemos ser desnecessária a apresentação de apontamentos complementares às irregularidades apontadas pela Unidade Técnica. Opinamos pela citação do Prefeito Municipal de Biquinhas para apresentação de defesa sobre as irregularidades denunciadas, e intimação a fim de que completasse a instrução



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

processual, nos termos indicados pelo estudo técnico.

4. Citado (fl. 581 a 583 – Vol. 2), o Prefeito Municipal de Biquinhas apresentou defesa e juntou documentos (fl. 586 a 601 – Vol. 3).

5. Em reexame da matéria (fl. 604 a 607 v. – Vol. 3), a Unidade Técnica concluiu que as suas dúvidas apontadas no exame inicial (fl. 567 a 577 – Vol. 2), quanto às **Portarias nº 09** (fl. 27 – Vol. 1), **12** (fl. 26 – Vol. 1), **15** (fl. 23 – Vol. 1), **17** (fl. 20 – Vol. 1), **22** (fl. 19 – Vol. 1), **24** (fl. 25 – Vol. 1) e **41** (fl. 18 – Vol. 1), todas do ano de **2017**, foram devidamente esclarecidas pela defesa, tendo sido demonstrado que elas se encontram em consonância com a legislação municipal.

6. Em relação às **Portarias nº 16, de 2017** (fl. 21 – Vol. 1) e **29, de 2017** (fl. 16 – Vol. 1), informou que elas foram revogadas. Assim, concluiu que houve a perda de objeto.

7. Entendeu, também, que a situação relacionada à **Portaria nº 14, de 2017** (fl. 24 – Vol. 1) demandava novos esclarecimentos. Logo, sugeriu a intimação do Gestor para que completasse a instrução processual.

8. Por último, a Unidade Técnica concluiu pela irregularidade do desvio de função permitida pela **Portaria nº 25, de 2017** (fl. 28 a 29 – Vol. 1), a qual determinou a lotação provisória da servidora pública titular de cargo efetivo de “Professora Regente de Turma Nível I” no cargo público de “Psicóloga” (CRAS) e concedeu-lhe a gratificação de 20%.

9. Após análise dos autos, este *Parquet* ratificou o estudo feito pela Unidade Técnica (fl. 604 a 607 v. – Vol. 3) no sentido de que ainda permaneciam irregulares as situações descritas nas **Portarias nº 14, de 2017** (fl. 24 – Vol. 1) e **nº 25, de 2017** (fl. 28 a 29 – Vol. 1). Além disso, em busca da verdade material e a fim de se completar a instrução processual destes autos, solicitou os esclarecimentos/documentos constantes do parecer a fls. 609 a 610 v. – Vol. 3.

10. O Conselheiro Relator (fl. 611 a 612 – Vol. 3) determinou a intimação do denunciado, para que, acerca da Portaria n.º 014/2017 (fl. 24 – Vol. 1), esclarecesse qual o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

fundamento legal que autoriza a concessão da gratificação de 30%; bem como qual o parâmetro de incidência desse percentual, isto é, se ele incide sobre o vencimento do cargo comissionado ou sobre o vencimento-base do cargo efetivo, sobretudo, considerando-se o teor do art. 56 da Lei Complementar Municipal n.º 08/2007 (fl. 408 – Vol. 2).

11. Foram determinados, ainda, esclarecimentos sobre a vigência da Portaria nº 025/2017 (fls. 28 a 29 – Vol. 1) e, também, informações sobre os quantitativos de vagas legalmente criadas, ocupadas e atualmente disponíveis para o cargo de psicólogo (provimento efetivo); assim como o rol dos agentes públicos contratados temporariamente para a função de psicólogo, se houver, e cujos contratos estejam em vigor com as seguintes informações: nome do psicólogo contratado, jornada de trabalho, vencimentos, data inicial do contrato de trabalho e datas de eventuais prorrogações do contrato de trabalho.

12. Determinou-se, pois, o encaminhamento de cópias do despacho, do relatório técnico (fl. 604 a 607 – Vol. 3) e do parecer deste Ministério Público (fl. 609 a 610 – Vol. 3).

13. Intimado (fl. 613 a 614 – Vol. 3), o Prefeito Municipal apresentou documentos (fl. 615 a 622 – Vol. 3).

14. Em novos estudos (fl. 624 a 627 – Vol. 3), a Unidade Técnica concluiu que a servidora Sandra da Silva Mesquita vem recebendo gratificação de 30%, a qual incide sobre o vencimento do cargo comissionado e não do cargo efetivo, o que contraria o art. 56, inciso II, da Lei Complementar 008/2017.

15. Entendeu, ainda, pela intimação do denunciado, a fim de que apresente as cópias do ato de nomeação da servidora Sandra da Silva Mesquita, para o cargo comissionado de Diretor III, e dos contracheques e fichas financeiras desde a data da sua nomeação até a presente data, bem como a comprovação do valor das remunerações dos cargos efetivos da servidora no mesmo período, a fim de que seja apurada a quantia que foi paga indevidamente, tendo em vista que a legislação não permite a incidência de gratificação sobre o valor do vencimento do cargo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

comissionado.

É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I – Da lotação de professora efetiva no cargo de psicóloga

16. Cumpre examinar se há regularidade no fato de a servidora Daniele Geralda de Souza, titular do cargo efetivo de Professora Municipal Regente de Turma Nível I - PMRTI, ter sido lotada no cargo de Psicóloga, por meio da Portaria nº 025/2017, sem concurso público.

17. Sabe-se que a Constituição da República de 1988 determinou a prévia aprovação em concurso público como regra geral para o acesso aos cargos e empregos públicos.

18. Assim, a investidura em cargo público efetivo somente pode ocorrer por meio de aprovação em concurso público.

19. Por essa razão, doutrina e jurisprudência passaram a entender que a investidura em cargo público por provimento derivado, via acesso ou ascensão, ficou proibida, uma vez que tal prática administrativa representa flagrante burla à exigência constitucional do concurso público.

20. A respeito do tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ comenta:

Quando a Constituição fala em concurso público, ela está exigindo procedimento aberto a todos os interessados, ficando vedados os chamados concursos internos, só abertos a quem já pertence ao quadro de pessoal da Administração Pública.

Daí não terem mais fundamento algumas formas de provimento, sem concurso público, previstas na legislação ordinária anterior à Constituição de 1988, como a transposição (ou ascensão) e a readmissão. [...]

Provimento derivado é o que depende de um vínculo anterior do servidor com a Administração; a legislação anterior à atual Constituição compreendia (com pequenas variações de um Estatuto funcional para outro) a promoção (ou acesso), a transposição, a reintegração, a readmissão, o aproveitamento, a reversão e a transferência.

Com a nova Constituição, esse rol ficou bem reduzido, em decorrência do artigo 37, II, que exige a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos para a

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 524 e 603 a 604.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

O dispositivo trouxe algumas inovações quando comparado com o artigo 97, §1º, da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969:

1. **enquanto a norma anterior exigia concurso apenas para investidura em cargo público, a atual impõe a mesma exigência para cargo e emprego**; só não faz referência à função, porque deixou em aberto a possibilidade de contratação para serviços temporários (art. 37, IX) e para funções de confiança (art. 37, V), ambas as hipóteses sem concurso;

2. **enquanto o dispositivo anterior fazia exigência para a primeira investidura, o atual fala apenas em investidura, o que inclui tanto os provimentos originários como os derivados**, somente sendo admissíveis as exceções previstas na própria Constituição [...]. (Grifos nossos.)

21. Quanto à matéria, o Supremo Tribunal Federal, em 08 de abril de 2015, editou a Súmula Vinculante nº 43:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

22. Não obstante, a Lei Municipal nº 447, de 1998, de Biquinhas (fl. 457- Vol. 02), autoriza o Poder Executivo municipal lotar servidor efetivo em cargo de nível superior ao seu, desde que essa lotação tenha caráter provisório e tenha o fim de atender ao excepcional interesse público:

Lei municipal nº 447, de 1998:

Art.1º. **Fica o Poder Executivo de Biquinhas autorizado a lotar, provisoriamente, servidor municipal efetivo, em cargo de nível e grau superior ao seu**, podendo o servidor optar pelo vencimento do novo cargo em que for lotado.

Art.2º. **A lotação a que se refere o artigo 1º visa atender ao excepcional interesse público e também em razão da inexistência de candidatos classificados em concurso, e somente terá efeito até que seja realizado concurso público para suprir a vaga de sua publicação**. (Grifos nossos.)

23. No caso em tela, verifica-se que ocorreu uma situação excepcional e temporária de necessidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para a composição da equipe do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, com utilização de servidora efetiva, graduada em psicologia (fl. 28 – Vol. 1), com a finalidade de não paralisação do serviço (fl. 616 – Vol. 3).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

24. A lotação da servidora no cargo de psicóloga ocorreu no curto período de 01/02/2017 a 29/06/2018, conforme dispõe a Portaria nº 25, de 2017 (fl. 28 a 29 – Vol. 1), expressamente revogada pela Portaria nº 024, de 2018 (fl. 618 – Vol. 3).

25. Constata-se, também, que há um cargo vago de psicólogo, criado pela Lei nº 030, de 2015 (fl. 620 a 622 – Vol. 3), que não foi preenchido mediante concurso, diante da seguinte justificativa (fl. 28 – Vol. 1):

[...] A grande crise econômica que o Brasil está vivendo, que vem acarretando a diminuição da arrecadação, também no que se refere a outras fontes de recursos, bem como a diminuição de repasse dos Governos Federal e Estadual para o Município de Biquinhas, devendo evitar a contratação de novos servidores. [...]

26. Assim, ainda que a situação em análise não tenha sido a mais adequada, sabe-se que a realização de concurso público depende de uma série de fatores discricionários, e aqui ficou demonstrado que o caso foi devidamente justificado, ocorreu de forma excepcional, por pequeno espaço de tempo, para atender a necessidade de não interrupção do serviço público, com amparo de legislação municipal.

27. Logo, neste caso, excepcionalmente, em razão das especificidades do caso concreto, entendemos que não deve haver cominação de multa.

II – Da Nomeação de professora efetiva no cargo em comissão de diretora de escola municipal

28. O tema cuida da regularidade do pagamento de gratificação à servidora Sandra da Silva Mesquita, detentora de dois cargos de professora municipal regente de turma nível I, lotada no cargo em comissão de Diretora de Escola Municipal, nos termos constantes da Portaria nº 014/2017 (fl. 592 – Vol. 3).

29. A Constituição da República, em seu art. 37, XIV, dispõe:

Art. 37 (...)

XIV – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

30. A Lei Complementar nº 08, de 2007, de Biquinhas (fl. 388 a 417 - Vol. 2), permite a concessão de gratificação em até 60% do vencimento do cargo efetivo:

LC nº 08, de 2007:

Art. 56. **A remuneração do servidor efetivo nomeado para o cargo em comissão será, independente de opção, a que resultar no maior valor, entre:**

I – o vencimento do cargo em comissão, conforme estabelecido no Anexo I ou:

II – **o vencimento do cargo efetivo acrescido de gratificação de até 60% (sessenta por cento) sobre o vencimento.** (Grifos nossos.)

31. Observa-se que o percentual de gratificação previsto para a referida servidora na Portaria nº 14/2017 (fl. 592 – Vol. 3) é de 30%.

32. No entanto, a base incidiu sobre o vencimento do **cargo comissionado** (demonstrativo de pagamento – fl. 501- Vol. 2), e não sobre o cargo efetivo.

33. Trata-se de **prática vedada pela Constituição da República, nos termos do art. 37, XIV**. Contraria também a legislação municipal.

34. Dessa forma, o Prefeito Municipal deverá cessar, imediatamente, o pagamento da gratificação na forma em que foi calculada, qual seja, incidência da gratificação sobre o valor do vencimento do cargo comissionado.

CONCLUSÃO

35. Pelo exposto, este Ministério Público opina:

a) pela citação do Sr. Arisleu Ferreira Pires, Prefeito do Município de Biquinhas, para que apresente defesa e tome ciência deste parecer, bem como dos estudos técnicos de fl. 567 a 577 – Vol. 2; fl. 604 a 608 e fl. 624 a 627- Vol-3;

b) pela intimação do Sr. Arisleu Ferreira Pires, Prefeito do Município de Biquinhas, para que:

- tome ciência do estudo da Unidade Técnica (fl. 624 a 627 – Vol. 3) bem como deste parecer;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- complete a instrução processual nos termos apontados pela Unidade Técnica (fl. 626 v. a 627 Vol. 3)

- apresente os esclarecimentos que entender pertinentes e

- cesse o pagamento da gratificação, irregularmente calculada sobre o vencimento do cargo em comissão de Diretor de Escola, concedida à servidora Sandra da Silva Mesquita, com consequente demonstração do ato.

36. Por fim, requeremos que, apresentada defesa e documentação, a Unidade Técnica competente manifeste-se conclusivamente, na forma determinada pelo art. 307, § 1º, da Resolução nº 12, de 2008, deste Tribunal.

37. Pleiteamos o retorno dos autos para parecer conclusivo.

Belo Horizonte, 19 de setembro de 2019.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas