Parecer n.: 033/2022
Autos n.: 1.071.463
Natureza: Representação
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Conceição da Aparecida
Entrada no MPC: 11/11/2021

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de representação formulada pelo Sr. Eleir Ribeiro de Carvalho, vereador do município de Conceição da Aparecida, na qual são apontadas supostas irregularidades em **atos de apostilamento e concessão de gratificações a servidores e agentes políticos** do município em referência (fls. 01/58 – peça n. 10 do SGAP).

2. Recebida a representação em 1º de julho de 2019 (fls. 61 – peça n. 10 do SGAP), foram os autos remetidos à unidade técnica que, no estudo de fls. 72/78v. (peça n. 10 do SGAP), concluiu pela necessidade de complementação da instrução.

3. Devidamente intimado, o então prefeito municipal, o Sr. Ruberval José Gonçalves, apresentou esclarecimentos e documentos às fls. 95/353 (peça n. 10/11 do SGAP).

4. Em reexame, o órgão técnico se manifestou indicando a necessidade de complementação da instrução ante a permanência de diversas irregularidades (fls. 356/360 - peça n. 11 do SGAP).

5. Em seguida, o Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar na qual, sem realizar aditamentos, requereu a citação do responsável pelas irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica (fls. 362/363 - peça n. 11 do SGAP).

6. Após a determinação de citação pelo conselheiro relator (fls. 364, (peça n. 11 do SGAP), o prefeito municipal apresentou defesa e documentos (peças n. 13 a 25 do SGAP).

7. A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão realizou segundo reexame, assim concluído (peça n. 27 do SGAP):

> III- CONCLUSÃO
>
> Pelo exposto, e conforme análises anteriores, verificou-se que a documentação apresentada não foi suficiente para esclarecimento das irregularidades apontadas nos autos. Opina-se seja novamente citado o

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2642478

> Prefeito do Município de Conceição da Aparecida, Sr. Ruberval José Goncalves, para que apresente esclarecimentos, com respectiva comprovação documental, das seguintes irregularidades:
>
> - Quanto à comprovação acerca dos servidores apostilados se estão providos em cargos efetivos: Adriana Borba Ferreira (Telefonista); Carlos Alberto Nascimento Souto (Monitor de Guarda); e Guilherme Marques de Carvalho (Coordenador do Estoque de Saúde).
>
> - Quanto ao pagamento de gratificação vinculada ao apostilamento – percentual de 20%.
>
> - Quanto ao Anuênio – Adicional por tempo de Serviço e Pagamento do Anuênio vinculado ao apostilamento.
>
> - Quanto aos agentes políticos Wilson Inácio da Rocha (Controlador Interno) e Cláudia Aparecida Borba Mendes (Secretária de Educação), recebendo gratificações, contrariando o artigo 39, § 4º da CF/88.
>
> - Quanto à restrição de informações dos dados salariais dos servidores do Poder Executivo de Conceição da Aparecida no Portal da Transparência.

8. Em seguida, o Ministério Público de Contas requereu fosse dado cumprimento ao recomendado pela unidade técnica no sentido de complementação da instrução.

9. Assim, atendendo ao requerimento ministerial, o conselheiro relator determinou a intimação do prefeito atual, o Sr. José Antônio Ferreira, para que, complementando a instrução, apresentasse documentos e prestasse esclarecimentos sobre (peça n. 32 do SGAP):

> a) comprovação de que os servidores Adriana Borba Ferreira (Telefonista), Carlos Alberto Nascimento Souto (Monitor de Guarda), e Guilherme Marques de Carvalho (Coordenador do Estoque de Saúde) ocupam cargo efetivo, o que justificaria o enquadramento no art. 99 da Lei Municipal nº 783/1991, que autoriza apostilamento;
>
> b) justificativa legal para o pagamento de gratificação vinculada ao apostilamento, considerando o aparente conflito entre os artigos 27 e 53 da Lei Complementar Municipal n. 1517/2017 (peça n. 22 do SGAP);
>
> c) justificativa para as variações de pagamento e forma de cálculo do anuênio, tendo em vista a aparente desconformidade com que estabelece os arts. 79 e 80 da Lei Municipal n. 783/91 (peça n. 19 do SGAP);
>
> d) justificativa para o pagamento de gratificações a agentes políticos, em afronta ao que estabelece a Constituição da República em seu art. 39, §4°;
>
> e) justificativa para a não disponibilização das informações completas no portal da transparência do Município de Conceição da Aparecida.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2642478

10. Devidamente intimado, o prefeito municipal apresentou esclarecimentos e documentos (peças n. 34 a 40 do SGAP).

11. Posteriormente, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão elaborou novo reexame no qual concluiu (peça n. 46 do SGAP):

> III- CONCLUSÃO
>
> Pelo exposto, esta Unidade Técnica concluiu o seguinte:
>
> Permanecem as seguintes irregularidades:
>
> - É irregular o pagamento da gratificação vinculada ao Apostilamento – percentual de 20%; porém, há ação judicial em andamento, que determinou o sobrestamento dessa gratificação aos servidores apostilados.
>
> - Não ficou esclarecido o motivo das variações de pagamento de Anuênio e sua forma de cálculo, aos servidores relacionados no item 2.3.3 desta análise, uma vez que estão em desconformidade com os artigos 79 e 80 da Lei Municipal nº 783/1991.
>
> - É irregular o recebimento das seguintes gratificações aos agentes políticos: Wilson Inácio da Rocha (Controlador Interno): “Adicional de função/Cargo confiança” e “Adicional por tempo de serviço”; e Cláudia Aparecida Borba Mendes (Secretária de Educação): "Adicional de função”, “Adicional de tempo de serviço”, “Outros adicionais (PROGRES.FUNC.POS-GRAD)”, “Outros adicionais (PROGRES.FUNC.CAPACIT)”, e “Outros adicionais (PROGRES.FUNC.CURSO SUP)”. Assim, opina-se pela devolução dos valores recebidos indevidamente.
>
> - Não ficou esclarecido o motivo da restrição de informações de dados salariais dos servidores do Poder Executivo do Município de Conceição da Aparecida no Portal da Transparência.
>
> Ficam sanados os seguintes apontamentos:
>
> - Conclui-se como regular a situação dos servidores apostilados: Adriana Borba Ferreira (Telefonista); Carlos Alberto Nascimento Souto (Monitor de Guarda); e Guilherme Marques de Carvalho (Coordenador do Estoque de Saúde), uma vez que os mesmos possuem cargo efetivo na Prefeitura Municipal de Conceição da Aparecida.
>
> - É regular o pagamento de gratificação do servidor Carlos Alberto Nascimento Souto, que optou pela continuidade da remuneração do cargo efetivo acrescido de 20% (artigo 66, inciso II, da Lei 783/1991, Estatuto dos Servidores Públicos Municipais).

12. Um dos servidores a quem o representante faz menção, o Sr. Rodrigo Matos Antônio, manifestou-se espontaneamente, apresentando alguns esclarecimentos e alegando que “*sou parte desse processo na qualidade de investigado, e que em nenhum momento processual os investigados tiveram a*

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2642478

oportunidade de se manifestarem" (peça n. 52 do SGAP). Registre-se que a referida manifestação não foi objeto de análise pela unidade técnica.

13. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

14. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

15. Conforme se verifica pela análise da manifestação e documentos trazidos pela prefeitura de Conceição da Aparecida, só é possível afastar as irregularidades quanto à concessão de apostilamento aos servidores Adriana Borba Ferreira, Carlos Alberto Nascimento Souto, Guilherme Marques de Carvalho, uma vez que restou comprovado serem detentores de cargo efetivo.

16. Do mesmo modo, também é regular a situação do servidor Carlos Alberto Nascimento Souto, uma vez ter sido demonstrado que ele optou pela continuidade da remuneração do cargo efetivo, acrescido de 20%, conforme artigo 66, inciso II, da Lei 783/1991, Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Conceição da Aparecida.

17. Importante salientar que a manifestação do município não foi capaz de afastar as demais irregularidades apontadas na presente representação, quais sejam:

> a) pagamento de gratificação vinculada ao apostilamento, considerando o aparente conflito entre os arts. 27 e 53 da Lei Complementar Municipal n. 1517/2017;
>
> b) variações de pagamento e forma de cálculo do anuênio, tendo em vista a aparente desconformidade com que estabelece os arts. 79 e 80 da Lei Municipal n. 783/91;
>
> c) pagamento de gratificações a agentes políticos, em afronta ao que estabelece a Constituição da República em seu art. 39, §4°;
>
> d) não disponibilização das informações salariais completas dos servidores do município de Conceição da Aparecida no portal da transparência.

18. Especificamente com relação à irregularidade relativa ao pagamento de gratificações a agentes políticos, cumpre fazer algumas ponderações.

19. Como cediço, **desde a Emenda Constitucional 19/1998,** nos termos expressos do §4º do art. 39, não há dúvida de que o servidor efetivo durante o período em que investido no cargo de agente político, no caso controlador

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2642478

interno e secretário de educação, não faz jus ao recebimento de adicionais e gratificações, uma vez que sua remuneração consiste **exclusivamente em parcela única denominada subsídio.**

20. **A Lei Complementar municipal n. 1517/2017, estabelece em seu art. 54 que:**

> Art. 54 - **A remuneração mensal dos Secretários de Município é fixada como subsídio, em valor único**, englobando os valores de vencimento decorrentes do respectivo padrão do cargo ou função, conforme estabelecidos em lei. (sem grifos no original)

21. Por outro lado, a Lei municipal n. 783/1991, que institui o estatuto dos servidores do município de Conceição da Aparecida, estabelece que:

> Art. 66 – O servidor titular de cargo efetivo nomeado para exercer cargo em comissão pode optar:
>
> I – pelo vencimento do cargo em comissão;
>
> II – pela continuidade de percepção do vencimento de seu cargo efetivo, acrescido 20% (vinte por cento) de gratificação.

22. Portanto, há legislação local que permitia a opção pela remuneração do cargo efetivo ou pelo subsídio do cargo de secretário e, no entanto, não há nos autos comprovação de que os agentes políticos tenham feito essa opção. Sendo assim, não se pode afastar a incidência da norma do art. 39, § 4° da Constituição da República no caso em tela, sob pena de avalizar a conduta omissiva dos chefes do poder executivo que, em todas as ocasiões em que foram citados e intimados a prestarem esclarecimentos, não comprovaram a regularidade do recebimento pelos agentes políticos.

23. Sobre a questão, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que é vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos agentes políticos.

24. Contudo, o Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 25.641[1] levou em consideração para eventual ressarcimento de valores indevidamente recebidos por servidores os seguintes requisitos:

> 8. A reposição, ao erário, dos valores recebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do próprio ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos:
>
> i) presença de boa-fé do servidor;

[1] STF, MS 25.641-9 / DF - MANDADO DE SEGURANÇA – Rel. Min. Eros Grau – Julg.: 22.11.2007 - Tribunal Pleno - DJ 22.02.2008.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2642478

> ii) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para concessão da vantagem impugnada;
>
> **iii) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada;**
>
> **iv) intepretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.**

25. No caso ora analisado, não estão presentes os itens iii e iv dos requisitos pensados pelo STF, pois "**a questão não poderia ser de mais simples deslinde**", assim, não há que se invocar a presença de boa-fé dos servidores. Essa foi a conclusão a que chegou o Tribunal Pleno do TCE/MG ao julgar o recurso ordinário n. 1.058.886[2], cujo objeto era a restituição de quinquênios indevidamente recebidos por secretários municipais à vista do disposto na Constituição, art. 39, §4º. Conforme se extrai do acórdão:

> No mérito, o recorrente aduz que o pagamento dos quinquênios a agentes políticos derivou de interpretação equivocada, pela Administração Municipal, do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.
>
> (...)
>
> Porém, em respeito e observância ao princípio da cooperação, vigorosamente contemplado na nova sistemática do Código de Processo Civil, amplio minha cognição para compreender que o recorrente, em verdade, se referia ao art. 39, § 4º, da Carta Magna, que prevê:
>
> Art. 39. [...] § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.
>
> Contudo, o dispositivo não possui outra interpretação possível: os secretários municipais são remunerados por subsídio, sendo-lhes vedada a percepção de qualquer parcela, incluídos aí os quinquênios. A Constituição não usa termos inúteis. O subsídio é uma parcela única. É vedada a percepção de qualquer acréscimo. A questão não poderia ser de mais simples deslinde.
>
> Observo que o recorrente aduz que a interpretação errônea que conferiu ao dispositivo supratranscrito é corroborada por entendimentos doutrinários e jurisprudenciais. Desconheço se o recorrente, interessado em demonstrar a verossimilhança do que alega, em nenhum momento demonstrou a quais entendimentos se refere.
>
> (...)

[2] TCE/MG, Recurso Ordinário n. 1.058.886 (Processo Administrativo 769.420), Tribunal Pleno, Relator Cons. Wanderley ávila, sessão 12/02/2020, DOC 09/03/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2642478

> Na melhor das hipóteses, a boa-fé que se pode perceber, uma vez que o recorrente elencou um dispositivo constitucional em sua peça recursal que não guarda nenhuma pertinência com o que desejava ele alegar em sua defesa, é aquela motivada pelo desconhecimento da lei e, consequentemente, o desconhecimento em relação à ordem da Constituição para que os secretários sejam remunerados em parcela única. Porém, deve-se voltar os olhos às bases interpretativas de nosso ordenamento, desenhadas, também, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942), que em seu art. 3º prevê que a ninguém é lícito se escusar de cumprir a lei alegando que não a conhece.
>
> (...)
>
> Assim, não estão presentes os requisitos jurisprudenciais trazidos à baila pelo recorrente com a finalidade de justificar e legitimar os valores percebidos pelos secretários, eximindo-os da obrigação de ressarcimento ao erário.

26. De fato, no caso em análise, **inexiste dúvida plausível** sobre a interpretação, validade ou incidência do art. 39, §4º, da Constituição da República no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada. Sequer foi demonstrada a adoção de interpretação razoável, embora errônea, da lei pela administração.

27. Diante do exposto, o MP de Contas conclui pela procedência parcial da presente representação.

28. Especificamente quanto à irregularidade do pagamento dos adicionais por tempo de serviço aos secretários, remunerados por subsídio, e, considerando a vedação ao enriquecimento sem causa, entende que, uma vez reconhecida a procedência da irregularidade pela Corte de Contas, seja determinado ao município de Conceição da Aparecida que instaure procedimento administrativo para apurar o montante pecuniário correspondente ao recebimento indevido de gratificações pelos Srs. Wilson Inácio da Rocha (Controlador Interno) e Cláudia Aparecida Borba Mendes (Secretária de Educação), adotando as medidas necessárias para a reparação do dano ao erário, incluindo a instauração de tomada de contas especial, se necessária.

29. O MP de Contas entende, ainda, que os ordenadores de despesa deveriam ser responsabilizados pela Corte de Contas por terem praticado ato em inequívoco e incontestável contrariedade ao texto expresso da Constituição, art. 39, §4º, e Consulta TCE/MG 706.676, o que revela **erro grosseiro praticado com culpa grave, caracterizado por ação com elevado grau de negligência e imperícia**.

CONCLUSÃO

30. Em face de todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2642478

a) pela procedência parcial da representação em razão das seguintes irregularidades:

a.1) pagamento de gratificação vinculada ao apostilamento, considerando o aparente conflito entre os arts. 27 e 53 da Lei Complementar Municipal n. 1517/2017;

a.2) variações de pagamento e forma de cálculo do anuênio, tendo em vista a aparente desconformidade com que estabelece os arts. 79 e 80 da Lei Municipal n. 783/91;

a.3) pagamento de gratificações a agentes políticos, em afronta ao que estabelece a Constituição da República em seu art. 39, §4°;

a.4) não disponibilização das informações salariais completas dos servidores do município de Conceição da Aparecida no portal da transparência.

b) caso julgada procedente a irregularidade acima descrita na alínea "a.3", seja determinado ao município de Conceição da Aparecida que instaure procedimento administrativo para apurar montante pecuniário correspondente ao recebimento indevido de gratificações pelos Srs. Wilson Inácio da Rocha (Controlador Interno) e Cláudia Aparecida Borba Mendes (Secretária de Educação), adotando as medidas necessárias para a reparação do dano ao erário, incluindo a instauração de tomada de contas especial, se necessária.

2. É o parecer.

Belo Horizonte, 13 de janeiro de 2022.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(em substituição à Procuradora Cristina Andrade Melo[3])

[3] Conforme art. 7º, *caput* e §1º da Resolução n. 11/2014 do MPC-MG.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2642478