

## REEXAME

**Processo nº:** 1141551

**Natureza:** DENÚNCIA

**Relator:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

**Data da Autuação:** 21/03/2023

## DADOS DA DENÚNCIA

**Objeto da denúncia:** denúncia apresentada por Afonsina Maria Repolês, Ana Maria Pereira e Carmem Lúcia Moreira de Souza, em face de alegadas irregularidades nos arts. 67 e 102 do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Dom Silvério (Lei Municipal 1.252/1994), que dispõe sobre o benefício do apostilamento.

**Denunciantes:** Sras. Afonsina Maria Repolês, Ana Maria Pereira e Carmem Lúcia Moreira de Souza.

**Denunciado:** Prefeitura Municipal de Dom Silvério.

## 1. FATOS DENUNCIADOS

### Introdução:

Trata-se de denúncia encaminhada pelas Sras. Afonsina Maria Repolês, Ana Maria Pereira e Carmem Lúcia Moreira de Souza, mediante a qual requereram “o reconhecimento da inconstitucionalidade da integralidade dos artigos 67 e 102 da Lei Municipal nº 1.252/94 – Estatuto dos Servidores Públicos de Dom Silvério” e relataram irregularidade no apostilamento de servidoras do Município.

As documentações apresentadas foram encaminhadas pela Presidência à Superintendência de Controle Externo, mediante Exp. nº 4066/2019, para serem analisadas pela Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (DFAP). Após trâmites, a DFAP encaminhou as documentações supra mencionadas a esta Coordenadoria para manifestação, conforme Mem. nº 290/2021.

Ato contínuo, esta Unidade Técnica realizou prévia análise dos fatos relatados e das documentações apresentadas pelos denunciantes (Mem. nº 58/2021, peça nº 16 do SGAP), e sugeriu oficial o Sr. José Bráulio Aleixo, Prefeito Municipal de Dom Silvério, para envio de informações e documentos complementares, necessários ao exame conclusivo, conforme

previsto no inciso II do art. 306 do Regimento Interno do TCE MG.

Regulamente intimado (Ofício nº 16576/2021 e Ofício nº 8557/2022), o Município encaminhou parte da documentação solicitada, protocolizadas sob o nº 126701/2022 e nº 126602/2022, retornando a esta Coordenadoria para análise e indicação objetiva de ações de controle, observando os critérios de materialidade, relevância e risco, conforme determinação da Presidência no Exp. nº 1539/2022.

Após análise dos documentos apresentados, esta Coordenadoria manifestou-se, considerando o potencial indício de ilegalidade na concessão de apostilamento aos ocupantes de cargos políticos, por ausência de enquadramento nos requisitos previstos nos artigos 67, 100, 101, 102 e 103 da Lei n. 1.254/94, pela conversão da documentação em denúncia, nos termos dos arts. 301 e 302 da Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno) deste Tribunal (peça nº 33 do SGAP).

O Conselheiro Presidente recebeu a documentação como DENÚNCIA e determinou sua autuação e distribuição, peça nº 35. Distribuída a denúncia, peça nº 36, o Relator considerando a manifestação desta Unidade Técnica à peça nº 33, encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, peça nº 37.

O órgão ministerial, por sua vez, manifestou-se pela citação dos responsáveis para apresentação de defesa acerca do potencial indício de ilegalidade na concessão de apostilamento aos ocupantes de cargos políticos (peça nº 38).

O Exmo. Relator, considerando as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, em observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, determinou a citação dos Srs. José Bráulio Aleixo, atual Prefeito do Município de Dom Silvério, e João Bosco Coelho, Prefeito Municipal à época da concessão dos atos de apostilamento em exame, bem como das Sras. Cecília Batista Santos e Maura Aparecida Nicodemos Fraga, servidoras beneficiárias dos atos ora questionados, para que, caso quisessem, apresentassem defesa, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades apontadas nos autos (peça nº 39).

Devidamente citados, o Sr. João Bosco Coelho e as Sras. Cecília Batista Santos e Maura Aparecida Nicodemos Fraga manifestaram-se por meio de seus representantes (peças nºs 53 e 56). Contudo, não houve manifestação do Sr. José Bráulio Aleixo, conforme certidão de peça

nº 58, resultando na aplicação do instituto da revelia.

Os presentes autos foram encaminhados à esta Unidade Técnica para reexame da matéria, com fulcro no Despacho exarado à peça nº 39.

Diante do exposto, passa-se ao reexame dos apontamentos.

## 2. ANÁLISE DE DEFESA

### Nome dos Defendentes:

- João Bosco Coelho, prefeito municipal de Dom Silvério à época da concessão dos atos de apostilamento em exame. Defesa juntada nas peças nº 53 e 56 do SGAP;
- Cecília Batista Santos, servidora do município de Dom Silvério beneficiária do ato de apostilamento. Defesa juntada na peça nº 56 do SGAP;
- Maura Aparecida Nicodemos Fraga, servidora do município de Dom Silvério beneficiária do ato de apostilamento. Defesa juntada na peça nº 56 do SGAP;

### Apontamentos:

Conforme Relatório Técnico, juntado à peça nº 33 do SGAP, foi constatado o seguinte indício de irregularidade:

- Concessão de apostilamento aos ocupantes de cargos políticos, por ausência de enquadramento nos requisitos previstos nos artigos 67, 100, 101, 102 e 103 da Lei Municipal nº 1.254/94, enquanto válidos.

### 2.1 Descrição do Apontamento

Nos termos do Relatório Técnico, a equipe constatou situação de potencial irregularidade na concessão de apostilamento aos ocupantes do cargo de Secretário Municipal, considerados agentes políticos, por não se enquadrarem nos requisitos para concessão do benefício, previstos nos arts. nº 67, 100, 101, 102 e 103 da Lei da Lei Municipal nº 1.254/94 enquanto tais artigos estavam válidos.

### 2.1.1 Manifestação do Defendente:

Preliminarmente, cumpre informar que as manifestações de peça nº 53 e 56 do SGAP possuem conteúdo idêntico, sendo a diferença entre elas apenas a inclusão das servidoras Cecília Batista Santos e Maura Aparecida Nicodemos Fraga na defesa já apresentada para o Sr. João Bosco Coelho na peça nº 53, razão pela qual serão analisadas de forma conjunta por esta Unidade Técnica.

No mérito, a defesa aponta que a declaração de inconstitucionalidade das normas deve observar o princípio da segurança jurídica, protegendo o direito daqueles que, de boa-fé, realizaram atos jurídicos durante a vigência da lei ou ato normativo. Entendem, também, que a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo deve resguardar os direitos e vantagens adquiridos decorrentes do princípio da presunção de constitucionalidade das leis e restringir os efeitos da declaração, a fim de se evitar a insegurança jurídica e a violação de direitos e garantias fundamentais.

Afirmou que a ADI nº 1.0000.20.024943-1/000, do TJMG, que declarou a inconstitucionalidade dos arts. nº 67, 100, 101, 102 e 103 da Lei Municipal nº 1.254/94, bem como da Lei nº 1.598/2011, modulou os efeitos da decisão de forma prospectiva.

Com isso, concluem:

15. Assim, no caso em testilha, considerando a declaração de inconstitucionalidade das normas ora objurgadas, em prestígio aos princípios e garantias constitucionais, bem como a modulação dos efeitos da decisão para que produza seus efeitos somente *ex-nunc*, os servidores públicos que receberam de boa-fé antes do julgamento da ADI não são atingidos pela ilegalidade. Quanto aos efeitos *ex nunc*, cumpre realçar que também vem sendo cumprido pela municipalidade.

Por fim, requerem o arquivamento do processo.

### 2.1.2 Análise das Razões de Defesa:

Em resumo, a defesa focou sua argumentação na tese de que a ADI nº 1.0000.20.024943-1/000 do TJMG possui efeitos prospectivos, portanto, não atinge os atos que concederam os apostilamentos das servidoras Cecília Batista Santos e Maura Aparecida Nicodemos Fraga, vez

que os artigos atingidos pelo ADI supra estavam vigentes à época dos fatos, nos termos da decisão abaixo transcrita:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOM SILVÉRIO. ARTIGOS 67, 100, 101, 102 E 103 DA LEI N. 1.254/94. LEI N. 1.598/2011. APOSTILAMENTO. **MANUTENÇÃO DA PERCEPÇÃO DA REMUNERAÇÃO DO CARGO EM COMISSÃO**. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. **MODULAÇÃO DOS EFEITOS**. - A continuidade da percepção dos valores correspondentes ao exercício de cargo de provimento em comissão em virtude do preenchimento de critério meramente temporal não se harmoniza com o princípio da eficiência, porquanto causa significativo impacto nos gastos do setor público com pessoal, sem qualquer exigência de resultados do agente público, bem como viola o princípio da moralidade e as regras da boa administração, pois se autoriza por meio dele que servidores auferam remuneração incompatível com a complexidade e a responsabilidade das atribuições do cargo efetivo e com a escolaridade exigida para o seu desempenho, em inobservância aos valores éticos e de justiça, contrariando os anseios da coletividade. - Cabível a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para conferir efeitos prospectivos à decisão, de modo a somente produzir efeitos a partir da conclusão do julgamento da ação direta de constitucionalidade, considerando a natureza alimentar das verbas instituídas pela norma declarada inconstitucional e a presunção de boa-fé daqueles que as recebem.

V.V.P. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE DOM SILVÉRIO - INSTITUTO DA ESTABILIZAÇÃO DE VENCIMENTOS ("APOSTILAMENTO") - ARTS. 67 §§ 2º E 3º, 100, § 2º, 101, 102 E 103 DA LEI N.º 1.254/94 - EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N.º 57/2003 - NORMA APLICÁVEL AOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS - AUTONOMIA MUNICIPAL - RECONHECIMENTO - PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, EFICIÊNCIA, ISONOMIA E MORALIDADE - FERIMENTO - INOCORRÊNCIA - ACOLHIMENTO PARCIAL - MODULAÇÃO. 1. O § 1º do art. 32 da Constituição Estadual, alterado pela Emenda Constitucional nº 57/2003, somente se aplica aos servidores públicos estaduais e não impede que o Município disponha por meio de lei sobre o instituto da estabilização de vencimentos ("apostilamento") no âmbito local. 2. É constitucional o instituto da estabilização de vencimentos previsto na esfera federativa de cada ente público (RE 563.965, Rel.ª Min.ª. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 11.02.2009, Repercussão Geral). 3. Como estímulo e sanção premiativa pelo ônus suportado pelo servidor efetivo, no exercício de funções de chefia, direção e assessoramento, pode o Município prever a estabilização do vencimento, sem que isso represente violação à razoabilidade, nem à proporcionalidade, sobretudo se a fixação do prazo e dos requisitos de concessão não desnaturam a finalidade do instituto que é, como dito, estimular a permanência do servidor comissionado e a manutenção do vínculo de confiança, constitucionalmente previsto. 4. A alegação de que o "apostilamento" fere o princípio da eficiência não pode ser apurada no controle concentrado de inconstitucionalidade, se não há elementos nos autos que possibilitem aferir sobre a efetiva violação, já que depende da verificação dos efeitos do instituto sobre a realidade administrativa municipal, que envolve a efetiva forma de utilização da vantagem e a sua assimilação motivacional pelos servidores que a recebem. 5. A possibilidade de o Município de Dom Silvério conceder, por meio de lei, o "apostilamento" não autoriza a fixação de prazo reduzido ou sem a definição de requisito temporal claro que assegure o cumprimento da finalidade do instituto de estimular o servidor comissionado a permanecer no exercício do cargo, motivo pelo qual se impõe a declaração parcial de inconstitucionalidade dos arts. 67, §§ 2º e 3º, e 100, § 2º, da Lei Municipal n.º 1.254/94. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.024943-1/000, Relator(a): Des.(a) Edgard Penna Amorim, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/02/2021, publicação da súmula em 23/03/2021)

Contudo, esta Unidade Técnica já havia discorrido sobre a decisão e os efeitos prospectivos da referida ADI no relatório de peça nº 33, no tópico intitulado “Legislação inconstitucional e a percepção de apostilamento por Secretarias Municipais”, reconhecendo os referidos efeitos da decisão aos detentores de **cargos comissionados** – cuja regulamentação constava dos artigos 67, 100, 101, 102 e 103 da Lei n. 1.254/94, bem como da Lei n. 1.598/2011. Vejamos:

Conforme teor do julgado, o colegiado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais julgou, por maioria, procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 67, 100, 101, 102 e 103 da Lei n. 1.254/94, bem como da Lei n. 1.598/2011, ambas do Município de Dom Silvério, com efeitos a partir do julgamento (publicação: 23/03/2021), sob fundamento na violação aos princípios da eficiência e da moralidade administrativa, previstos no artigo 13, *caput*, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 37, *caput*, da Constituição da República.

Registra-se que o voto do Desembargador Edilson Olímpio Fernandes divergiu parcialmente do eminente Desembargador Relator Edgard Penna Amorim, vencido parcialmente. O entendimento do Relator prevaleceu apenas no tocante à modulação dos efeitos, para que fossem preservadas as estabilizações de vencimento concedidas até o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, em favor dos servidores que já detêm o título declaratório de "apostilamento", afastando a obrigação de devolução dos valores já recebidos ao mesmo título.

[...]

Nesse sentido, apesar de declarados inconstitucionais, os dispositivos da Lei n. 1.254/94 são considerados válidos durante o período anterior à publicação do acórdão, em razão dos efeitos prospectivos da decisão. Desse modo, para fins de exercício do direito e regular concessão do apostilamento, necessário se faz que os requisitos previstos em seus artigos sejam plenamente cumpridos dentro desse período, conforme a lei.

Contudo, a Unidade Técnica, neste mesmo tópico do relatório, após reconhecer a decisão da referida ADI e seus efeitos prospectivos, além de reconhecer a vigência dos artigos no momento da concessão do apostilamento, verificou que, no caso ora em exame, necessária seria a análise do **ato concessório em si**, ou seja, a verificação do **cumprimento dos requisitos legais dos atos que concederam os apostilamentos**, uma vez que a decisão judicial trata da concessão de apostilamento a servidores detentores de **cargos em comissão** – nos termos dos dispositivos da legislação municipal - e a denúncia traz a informação da concessão do benefício a **secretários municipais**, detentores, pois, de **cargos políticos**.

Em outras palavras, conforme já explicitado anteriormente, a irregularidade identificada, nessa perspectiva, não seria afetada pela modulação de efeitos da referida decisão, uma vez que estaria relacionada, em verdade, à impossibilidade de concessão de apostilamentos aos

secretários municipais, ainda quando da vigência dos dispositivos da Lei Municipal nº 1.254/94 considerados inconstitucionais pelo TJMG.

Nesse sentido, reitera-se a manifestação desta Unidade Técnica na análise anteriormente realizada:

Entretanto, em relação à **análise do caso concreto**, esta Coordenadoria entende que os cargos de secretário municipal e correlatos, por se tratarem de cargos considerados **políticos**, não se confundem com cargos **comissionados** e, portanto, não são passíveis de apostilamento. Cumpre reiterar que, na denúncia, os manifestantes afirmaram que haviam **secretárias municipais** percebendo o benefício.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais é uníssona no sentido da ilegalidade do apostilamento de servidores efetivos que ocuparam cargo de agente **político**, vejamos:

1. APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO - SERVIDOR MUNICIPAL - AGRAVO RETIDO - INDEFERIMENTO DE PROVAS - DESPROVIDO - **APOSTILAMENTO - CARGO POLÍTICO - IMPOSSIBILIDADE - EC 19/98** - PRECEDENTES - MULTA EM EMBARGOS DECLARATÓRIOS. 1- Sendo o Juiz o destinatário das provas, se antevista a ineficácia do pleito probatório em questão exclusivamente de direito, não acarreta violação ao devido processo legal o indeferimento das provas pleiteadas pela parte. 2- **OS CARGOS DE SECRETÁRIO MUNICIPAL E CORRELATOS, POR SE TRATAREM DE CARGOS CONSIDERADOS POLÍTICOS, NÃO SE CONFUNDEM COM CARGOS COMISSIONADOS E, PORTANTO, NÃO SÃO PASSÍVEIS DE APOSTILAMENTO.** 3- A partir da EC nº 19/98, os cargos comissionados são apenas os destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme o permissivo contido no art. 37, V, CR, estando o cargo de Secretário Municipal equiparado a de agente político (§ 4º, art. 39, CR/88). 4- Lei municipal posterior não tem o condão de convalidar ato administrativo eivado de nulidade absoluta. 5- Mostra-se devida a anulação do ato que concedeu o apostilamento à servidora. 6- Mostrando-se protelatórios os embargos de declaração opostos, é devida a multa aplicada. (TJMG - Apelação Cível 1.0023.11.001267-3/001, Relatora: Des. Hilda Teixeira da Costa, 2ª Câmara Cível, julgamento em 29/09/2015, publicação da súmula em 06/10/2015, destacou-se)

2. APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR DO MUNICÍPIO DE MANHUMIRIM - APOSTILAMENTO - REQUISITO LEGAL - EFETIVIDADE - OCUPAÇÃO DO CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE - CARGO POLÍTICO - APOSTILAMENTO - IMPOSSIBILIDADE - PRECEDENTES - RECURSO NÃO PROVIDO. A Lei Municipal nº1.442/08, de Manhumirim, extinguiu o art. 48 da Lei nº1.131/99, que previa a concessão de apostilamento aos servidores efetivos que ocupassem ou que tivessem ocupado um ou mais cargos em comissão, por 06 (seis) anos contínuos ou 10 (dez) intercalados, ressaltando, contudo, os casos dos servidores que, na data da sua publicação, já contassem com 50% (cinquenta por cento) do tempo exigido, para fins de apostilamento. Não há direito líquido e certo para o servidor manter o apostilamento, outrora concedido, quando verificado que, à época da publicação da Lei nº1.442/08 e do o exercício do cargo "comissionado", ainda não era servidor efetivo do Município, vindo a ser aprovado em concurso público anos depois. Conforme precedentes do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, **os cargos de secretário municipal, por se tratarem de cargos considerados políticos, não se confundem com cargos comissionados e, portanto, não são passíveis de apostilamento.** (TJMG - Apelação Cível 1.0395.13.001288-7/001, Relator: Des. Luís Carlos Gambogi, 5ª Câmara Cível, julgamento em 15/05/2014, publicação da súmula em 23/05/2014, destacou-se)

3. APELAÇÃO CÍVEL - SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO - APOSTILAMENTO NO CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL - FALTA DE PREVISÃO LEGAL. **O exercente do cargo de Secretário Municipal caracteriza-se como agente político, não se confundindo com o servidor efetivo que exerça cargo em comissão, para fins de apostilamento.**[...] (TJMG - Apelação Cível 1.0479.06.119407-8/001, Relato: Des. Edivaldo George dos Santos, 7ª Câmara Cível, julgamento em 18/12/2007, publicação da súmula em 04/03/2008, destaque nosso).

[...]

Nesse sentido, apesar de declarados inconstitucionais, os dispositivos da Lei n. 1.254/94 são considerados válidos durante o período anterior à publicação do acórdão, em razão dos efeitos prospectivos da decisão. Desse modo, para fins de **exercício** do direito e regular concessão do apostilamento, necessário se faz que os requisitos previstos em seus artigos sejam plenamente cumpridos dentro desse período, conforme a lei.

Entretanto, o que se verifica da situação relatada pelos denunciante é um potencial indício de **ilegalidade** na concessão de apostilamento aos **ocupantes de cargos políticos**, por não se enquadrarem e/ou não cumprirem os requisitos previstos nos artigos 67, 100, 101, 102 e 103 da Lei n. 1.254/94, enquanto válidos, sugerindo, portanto, esta Unidade Técnica que a documentação seja recebida como denúncia.

Em síntese, como se observa, a irregularidade do ato concessório de apostilamento das referidas servidoras não está no fato de que os artigos nº 67, 100, 101, 102 e 103 da Lei nº 1.254/94 eram ou não válidos à época das concessões – conforme argumentação constante das razões de defesa, mas no fato de que a concessão de apostilamento a servidor ocupante de cargo político de secretário municipal não estaria nem mesmo abarcada dentre as hipóteses previstas nos artigos da legislação municipal considerados inconstitucionais, mesmo quando vigentes. Quanto a este entendimento, a defesa não apresentou novos fundamentos.

Assim, não havendo apresentação de documentos ou fatos que tragam novas informações ou que refutem as irregularidades denunciadas referentes à concessão de apostilamento à servidores detentores de cargos **políticos** em desacordo com a legislação municipal de regência, esta Unidade Técnica manifesta-se pela procedência deste apontamento.

### 3. CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- pela **procedência** do seguinte apontamento:

Concessão de apostilamento aos ocupantes de cargos políticos, por ausência de

enquadramento nos requisitos previstos nos artigos 67, 100, 101, 102 e 103 da Lei Municipal nº 1.254/94, enquanto válidos.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe-se:

- Aplicação de multa ao Sr. João Bosco Coelho, prefeito municipal de Dom Silvério à época da concessão dos atos de apostilamento, nos termos do art. 276, § 2º, da Resolução nº 12/2008 – Regimento Interno do TCE-MG;
- Determinação para que o atual prefeito do município Dom Silvério, Sr. José Bráulio Aleixo, promova a devida regularização da situação identificada, relativa aos apostilamentos referentes ao cargo de Secrário Municipal das servidoras Cecília Batista Santos e Maura Aparecida Nicodemos Fraga (citadas), bem como de todos os demais servidores detentores **de cargos políticos** que eventualmente estejam enquadrados na mesma situação no âmbito do município.

Sugere esta Unidade Técnica, por fim, o encaminhamento dos presentes autos ao Ministério Público de Contas com vistas à emissão de parecer conclusivo, conforme Despacho de Peça nº 39 do SGAP.

Belo Horizonte, 15 de setembro de 2023.

**Filipe Fernandes Wendling**  
Analista de Controle Externo  
Matrícula 3262-7



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
COORDENADORIA DE AUDITORIA DE ATOS DE PESSOAL  
E AVALIAÇÃO ATUARIAL



**Ao Ministério Público de Contas.**

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 18/09/2023, encaminho os autos do processo em epígrafe em atendimento ao despacho proferido à peça n. 39 (Arquivo 3111507 do SGAP).

Respeitosamente,

**Camilla Nunes Araújo**  
Coordenadora da CAAPAA  
Matrícula 3266-0