



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

EXMA. SRA. PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, CONSELHEIRA YARA AMAZÔNIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS

REPRESENTAÇÃO N. 115/2025-DIMP- MPC-EMFA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio de sua procuradora signatária, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e a fiscalização de sua execução, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e com base no disposto no artigo 55 da Resolução n.º 04/2002-TCE/AM e tendo em vista a competência positivada no artigo 93 c/c 88, parágrafo único, a, da Constituição Amazonense, vem à presença de Vossa Excelência oferecer

REPRESENTAÇÃO

contra o **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE OLIVENÇA**, sob a responsabilidade do Sr. **NAZARENO SOUZA MARTINS**, em decorrência de irregularidades no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal.

I - DOS FATOS

Essa agente ministerial, titular da Coordenadoria de Pessoal do Ministério Público de Contas do Amazonas, conforme Portaria MPC/AM n. 10, de 08 de julho de 2024, realizou análise nas folhas de pagamentos de diversos órgãos



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

integrantes da administração municipal de **São Paulo de Olivença**, a fim de atestar se há proporcionalidade entre o número de servidores estatutários, comissionados e temporários.

A pesquisa evidenciou que a quantidade de servidores com vínculo precário no município supera, e muito, a de servidores efetivos. A título exemplificativo, as folhas de pagamento do mês de **março de 2025** indicavam que a **Secretaria Municipal de Saúde** contava, à época, com **123** servidores, sendo **10 (dez)** estatutários, **99 (noventa e nove)** temporários e **14 (quatorze)** comissionados. Já a Secretaria Municipal de **Administração** contava com **98** servidores, sendo **22 (vinte e dois)** estatutários, **51 (cinquenta e um)** temporários, **24 (vinte e quatro)** comissionados e **1 (um)** agente político.

Em razão disso, foi enviada a **Recomendação n.º 89/2025-EMFA-MPC (SEI N.º 007451/2025)**, com o objetivo de alertar sobre a necessidade de realização de concurso público para o provimento de cargos na administração municipal. Na oportunidade, este *Parquet* solicitou que a Prefeitura informasse as medidas adotadas para a realização do certame.

A Recomendação foi enviada para o e-mail institucional do município **em 06.05.2025, em que se estabeleceu o prazo de 90 (noventa) dias**, nos termos do artigo 86 do Regimento Interno desta Corte de Contas, c/c art. 27, parágrafo único, da Lei Orgânica do Ministério Público, para o envio de informações a respeito das providências adotadas no sentido de realizar concurso público no município.

O prazo transcorreu *in totum* sem que a administração municipal enviasse resposta.

No caso em tela, há manifesta desproporção no quantitativo de cargos comissionados e temporários no município, **os quais superam, e muito, os cargos efetivos existentes nas secretarias examinadas**.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

A Constituição de 1988 estabeleceu no artigo 37, II, que 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. A parte final no inciso II traz a possibilidade de nomeação de servidores para cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, que, em tese, estão dentro do limite da discricionariedade administrativa.

Já o inciso IX do art. 37 da CF 88 prevê a possibilidade de contratação de servidores para suprir necessidades temporárias de excepcional interesse público.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, que no Brasil se acentuou consideravelmente após a Constituição de 1988, teve como um dos sentidos a irradiação dos efeitos das normas constitucionais por todo o sistema jurídico. Nesse sentido, a constitucionalização do Direito Administrativo produziu reflexos intensos sobre o princípio da legalidade (que resultou consideravelmente ampliado) e a discricionariedade (que resultou consideravelmente reduzida), já que, além das normas, os valores e os princípios passaram a orientar a atuação dos três Poderes do Estado, sendo obrigatórios para a Administração Pública, cuja discricionariedade fica limitada não só pela lei (legalidade em sentido estrito), mas por todos os valores e princípios consagrados na Constituição (legalidade em sentido amplo).

A exigência de realização de concurso guarda estreita relação com três princípios administrativos listados no *caput* do artigo 37 da CF 88: **impessoalidade, moralidade e eficiência**. A importância dos princípios

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. Atualidades Jurídicas – Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=8013.1> Acesso em: 16 maio 2014.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

constitucionais que regem a Administração Pública liga-se ao fato de que o provimento de cargos públicos de livre nomeação e exoneração, cargos comissionados, ou a realização de processos para contratação de servidores temporários não estão baseados somente na discricionariedade do administrador, ou seja, para que a investidura do servidor seja legítima e legal é necessário respeitar os princípios constitucionais, principalmente no que diz respeito à **impeessoalidade** com que o administrador deve tratar a *res pública*, haja vista ela não estar voltada para atender interesses pessoais dos governantes nem daqueles que os cercam, mas sim os interesses da sociedade, e para isso é fundamental que o agente público seja impessoal.

Não raramente nos deparamos com práticas de favorecimento de interesses particulares no âmbito do serviço público, como a nomeação de pessoas ligadas ao grupo que detém o poder naquele determinado momento para o exercício de cargos comissionados, em violação à impessoalidade e à **moralidade** administrativa.

Ademais, a exigência de concurso público também está diretamente ligada ao princípio da **eficiência**, especialmente sob dois aspectos: primeiramente, a administração, por meio de critérios objetivos e impessoais, buscará identificar os candidatos mais preparados para desempenhar as funções dos cargos a serem providos.

Além disso, a criação de cargos efetivos e o consequente provimento por meio de concurso resulta em menor rotatividade no quadro de pessoal da administração, considerando o vínculo precário dos cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, e o prazo determinado dos contratos de pessoal temporário.

É comum que após cada eleição nos municípios do interior do Amazonas, as novas administrações realizem exonerações e nomeações em massa, substituindo os antigos ocupantes dos cargos comissionados por pessoas



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

alinhadas aos gestores recém empossados, o que fatalmente irá afetar a qualidade dos serviços prestados à população, pelo menos em um primeiro momento. Quanto maior o número de servidores sujeitos a essa mobilidade, maior o impacto a ser sentido pelos destinatários dos serviços públicos e maior a necessidade do dispêndio de tempo e recursos com qualificação, treinamento de pessoal etc.

Da mesma forma, é comum a realização de processos seletivos para contratação em excesso de servidores temporários em anos de eleição, com demissões posteriores após o período eleitoral.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles defende que *“o concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (...)”* (Direito administrativo brasileiro, 39a. ed, p.494). (grifo meu)

EXCESSO DE SERVIDORES COMISSIONADOS NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A Constituição estabelece algumas exigências para a criação de cargos comissionados, os quais, dentre outros, devem ser criados por meio de lei específica, como visto no art. 37, II, só podem ser utilizados para as funções de chefia, assessoramento e direção e a lei que os criar deverá prever um percentual mínimo a ser preenchido por servidores de carreira, conforme art. 37, V:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A despeito do permissivo constitucional para o provimento de cargos em comissão, verifica-se que a Constituição Federal e a jurisprudência estabelecem requisitos que não foram observados pela **Prefeitura de São Paulo de Olivença**.

Um outro parâmetro estabelecido pela Carta Magna de 1988 para criação desse tipo de cargo é seu caráter complementar em relação aos cargos efetivos de provimento mediante concurso público, ou seja, não se pode criar cargos comissionados com o intuito de substituir estes, pois levaria à burla do sistema meritocrático, ferindo, pois, o princípio da legalidade e outros constantes na Constituição Federal.

Nesse sentido, em sede de Repercussão Geral (Tema 1010), o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, **não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;**
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) **o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e**



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir (Grifo meu).

EXCESSO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Nos termos do art. 37, IX, a Constituição da República prevê a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

A contratação temporária deve preencher 03 (três) requisitos: prazo determinado, necessidade temporária e excepcional interesse público.

A atividade temporária pode ser explicada como aquela que não está relacionada com as atividades essenciais e permanentes da Administração, e em que uma vez realizada e atendida o seu fim, se exaure para a Administração Pública o objeto que originou a contratação. Como exemplo, podemos citar os recenseadores do IBGE que são chamados a realizar o censo demográfico. Finalizados os trabalhos, cessa a necessidade para a administração.

Já a necessidade excepcional está conectada a uma situação de imprevisibilidade, em que a Administração Pública não era capaz de perceber tal ocorrência, decorrente de caso fortuito ou força maior.

Cito como exemplo a pandemia de COVID19. É sabido que a saúde pública é uma atividade permanente dos entes estatais, mas que, naquele momento, diante da falta de servidores concursados que pudessem atuar no combate, e não havendo tempo hábil para realização de concurso público, admitiu-se a contratação excepcional de pessoal.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

Ou seja, esse tipo de contratação prevista pelo constituinte visa suprir necessidades pontuais, decorrentes de demandas sazonais ou emergenciais, a exemplo de pandemias, epidemias, desastres naturais etc.

A desproporcionalidade entre o número de servidores efetivos e temporários aqui evidenciada não aparenta ser fruto de necessidade excepcional ou passageira. Ao contrário, indica que há no município a prática reiterada de realização de contratações temporárias em detrimento do provimento efetivo dos cargos públicos para o atendimento de necessidades permanentes do serviço público.

Chamada a se manifestar, a administração municipal **não apresentou resposta.**

No tocante aos servidores contratados por tempo determinado, Hely Lopes Meirelles² salienta que:

*“Os **contratados por tempo determinado** são os servidores públicos submetidos ao **regime jurídico administrativo especial** da lei prevista no artigo 37, IX, da Carta Magna, bem como ao regime geral da previdência social. Sujeitam-se, pois, a regime diverso do estatutário e do trabalhista. A contratação só pode ser por tempo determinado e com a finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Fora daí tal contratação tende a contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude à Constituição.*

Tais servidores não ocupam cargos, pelo quê não se confundem com os servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, nem se lhes equiparam. São

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13. ed. Salvador: Malheiros, 2003, p.565/566.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

os que o Município recruta eventualmente e a título precário para a realização de trabalhos que fogem à rotina administrativa, como os destinados à execução direta de uma obra pública, no atendimento de situações de emergência ou à cessação de estado de calamidade pública."

Nesse sentido, o STF, no julgamento das ADI 2987/SC já confirmou não ser possível a utilização de servidores temporários para a realização de atividades ligadas às necessidades permanentes da administração, as quais devem ser supridas por servidores efetivos:

SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA
EXCEPCIONAL (CF, ART. 37, IX):
INCONSTITUCIONALIDADE DE SUA APLICAÇÃO PARA A
ADMISSÃO DE SERVIDORES PARA FUNÇÕES
BUROCRÁTICAS ORDINÁRIAS E PERMANENTES.

No caso analisado, o Supremo declarou inconstitucionais artigos de lei editada pelo estado de SC que, sem especificar quais seriam as atividades de necessidade pública para a contratação temporária, nem demonstrar a real existência de necessidade temporária, autorizava a contratação de pessoal, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde, por tempo determinado.

Nessa esteira, o STF também declarou a inconstitucionalidade de trechos da lei do DF que autoriza a contratação temporária de servidores para atividades de caráter permanente, conforme consta do informativo n. 335:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei distrital n.º 418/93. EC n.º 19/98. Alteração não-substancial do artigo 37, II, da CF/88. Prejudicialidade da ação. Inexistência. Concurso público. Atividades permanentes. Obrigatoriedade. Serviço



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

temporário. Prorrogação do prazo. Limitação. Regime jurídico aplicável.

1. Emenda Constitucional n.º 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. 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 n.º 418, de 11 de março de 1993, do Distrito Federal.”



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

Além da infração aos mandamentos constitucionais, o que, por si só, já seria reprovável, a contratação de temporários em detrimento dos servidores efetivos sem motivo justificado traz, na prática, efeitos indesejados para a coletividade.

Se em um primeiro momento a escolha por temporários aparenta ser mais econômica, visto que, ao contrário dos vínculos efetivos, aqueles trabalhadores são contratados por prazo determinado e, em regra, com menos benefícios, no longo prazo a alta rotatividade faz com que a administração precise arcar constantemente com os custos de realização de novos processos seletivos e com o treinamento dos novos contratados, além do consequente prejuízo à continuidade e à qualidade da prestação de serviços à população, ligadas diretamente ao princípio da eficiência.

O serviço público é um dos meios que o Estado possui para atingir o bem comum. Diante dessa realidade, é necessário que sejam obedecidas formas de recrutamento dos servidores públicos, que, por serem detentores de uma parcela de poder estatal, precisam estar voltados para o alcance dos interesses da sociedade e não de interesses particulares.

II - DO PEDIDO

Portanto, o Ministério Público de Contas requer a Vossa Excelência **ADMITIR** a presente **REPRESENTAÇÃO**, para:

- a) Seja determinada a **INSTRUÇÃO OFICIAL** mediante ampla apuração dos fatos narrados nesta Representação;
- b) Ao final da instrução, **ASSINALAR PRAZO PARA A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO** pela Prefeitura Municipal de São Paulo de Olivença para a admissão de pessoal em caráter efetivo visando à



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

substituição do grande número de servidores **ocupantes de cargos COMISSIONADOS**, os quais devem ser destinados única e exclusivamente às funções de chefia, direção e assessoramento, e, ainda, fixados em quantitativo que guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo; e **TEMPORÁRIOS**, **que somente devem ser contratados por tempo determinado e com a finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.**

c) Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, **NOTIFICAR** o Sr. **NAZARENO SOUZA MARTINS**, Prefeito do Município de **São Paulo de Olivença**, para enviar suas razões de defesa e, ainda, os dados referentes ao quantitativo de cargos vagos e ocupados por servidores efetivos, comissionados e temporários no Município, incluindo, no tocante a este último aspecto (envio de informações), advertência expressa de que a omissão pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 54, inciso II, “a”, da Lei Orgânica do TCE/AM (Lei n. 2423/96);

d) **DAR CIÊNCIA** a este Ministério Público de Contas acerca dos encaminhamentos e resultados alcançados.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus(AM), 04 de setembro de 2025.

ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES

Procuradora de Contas