



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. 147/2025-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 Coari**, sob a responsabilidade do Sr. **MANOEL ADAIL AMARAL PINHEIRO**, 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.º 10, de 08 de julho de 2024, realizou análise nas folhas de pagamentos de diversos órgãos integrantes da administração municipal de **Coari**, a fim de atestar se há



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

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 **junho de 2025** indicavam que a Secretaria Municipal de Obras e Limpeza Pública, contava, à época, com **1101 (mil, cento e um)** servidores, sendo **55 (cinquenta e cinco)** estatutários e **1046 (mil e quarenta e três)** comissionados. Já a Secretaria Municipal de **Assistência Social** contava com **363 (trezentos e sessenta e três)** servidores, dos quais apenas **133 (cento e trinta e três)** eram estatutários.

Em razão disso, foi enviada a **Recomendação n.º 125/2025-EMFA-MPC (SEI N.º 012377/2025)**, 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 31.07.2025, 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 apreço, observa-se uma clara desproporção na quantidade de cargos comissionados no âmbito do município, **os quais representam uma parcela significativa em relação ao número de cargos efetivos nas secretarias analisadas**.



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.

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 CF88: **impessoalidade, moralidade e eficiência**. A importância dos princípios 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,

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

ou seja, para que a investidura do servidor seja legítima e legal é necessário respeitar os princípios constitucionais, principalmente no que diz respeito à **impessoalidade** 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 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.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

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 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 Coari**.

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



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

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

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



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Pessoal

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 Coari, para a admissão de pessoal em caráter efetivo visando à substituição do grande número de servidores ocupantes de cargos com vínculos precários, 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;

c) Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, **NOTIFICAR** o Sr. **MANOEL ADAIL AMARAL PINHEIRO**, Prefeito do Município de Coari, 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), 18 de novembro de 2025.

ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES
Procuradora de Contas