



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. 20/2026-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**

em face do **MUNICÍPIO DE AMATURÁ**, sob a responsabilidade do Sr. **MARIA DE NAZARÉ DA SILVA ROCHA**, Prefeita, 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 integrantes da administração municipal de **Amaturá**, 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 **dezembro de 2024** indicavam que a Secretaria Municipal de **Saúde** contava, à época, com **158 (cento e cinquenta e oito)** servidores, sendo **81 (oitenta e um)** temporários. O Gabinete do prefeitura contava com **37 (trinta e sete)** servidores, dos quais **26 (vinte e seis)** eram temporários. Já Secretaria Municipal do Trab. e Assistência Social contava com **22 (vinte e dois)** servidores, dos quais **13 (treze)** eram temporários.

Em razão disso, foi enviada a **Recomendação n.º 85/2025-EMFA-MPC (SEI N.º 006977/2025)**, 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 **25/04/2025, 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 análise, verifica-se uma evidente desproporção na quantidade de cargos temporários no âmbito do município, **os quais superam 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 Pietro<sup>1</sup>, 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 constitucionais que regem a Administração Pública liga-se ao fato de que o provimento de cargos públicos de livre nomeação e exoneração, cargos

---

<sup>1</sup> 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

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 **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



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
Coordenadoria de Pessoal

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 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.



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
Coordenadoria de Pessoal

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.

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 Meirelles<sup>2</sup> 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.*”

---

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



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
Coordenadoria de Pessoal  
*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 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, autorizavam 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:



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
Coordenadoria de Pessoal  
“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 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.”

Além da infração aos mandamentos constitucionais, o que, por si só, já seria reprovável, a contratação de temporários em detrimento dos servidores



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
Coordenadoria de Pessoal

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 conseqüente 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 Amaturá, para a admissão de pessoal em caráter efetivo visando à substituição do grande número de servidores **ocupantes de cargos TEMPORÁRIOS**, que somente devem ser contratados por tempo determinado e com a finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.



ESTADO DO AMAZONAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
Coordenadoria de Pessoal

c) Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, **NOTIFICAR** a Sra. **MARIA DE NAZARÉ DA SILVA ROCHA**, Prefeita do Município de Amaturá, 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), 27 de abril de 2026.

**ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES**

Procuradora de Contas

Titular da Coordenadoria de Pessoal do MPC/AM