



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

**PROCESSO TC Nº 07720/09**

**PARECER Nº 01728/11**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PIANCÓ**

**ASSUNTO: DENÚNCIA**

**DENÚNCIA.** ATOS DE PESSOAL. IRREGULARIDADES. MULTA. PRAZO PARA RESTABELECIMENTO DA LEGALIDADE. Compete ao Tribunal de Contas realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades, bem como assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. CF/88, art. 71, IV e IX.

## **P A R E C E R**

---

Trata o presente processo da análise de denúncia ofertada pelo vereador **ANTÔNIO DE PÁDUA PEREIRA LEITE** sobre a gestão de pessoal na Prefeitura Municipal de Piancó, representada pela Prefeita, Senhora **FLÁVIA SERRA GALDINO**.

Notificações de estilo. Defesa apresentada.

Relatório final da d. Auditoria (fls. 1966/1967) concluindo pelas seguintes irregularidades:

1. Criação excessiva de cargos comissionados;
2. Criação de cargos efetivos de agente administrativo e auxiliar de serviços gerais, já existentes na estrutura administrativa do Município, sem que tenham sido extintos ou transformados e, para os quais, existia reserva de pessoal concursado;



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

3. Realização de concurso público para novos cargos efetivos de agente administrativo, auxiliar de serviços gerais, professor de língua portuguesa e professor de língua inglesa quando existiam candidatos aprovados em concurso anterior;
4. Irregularidades na realização do concurso público para diversos cargos mediante os editais 01/2009 e 02/2009;
5. Ausência de autorização específica para admissão e contratação de pessoal na LDO de 2009;
6. Contratação elevada de estagiários por meio do programa Bolsa Trabalho – Economia Solidária, caracterizando a contratação de prestadores de serviços em substituição a servidores públicos concursados.

**É o relatório.**

**Preliminarmente**, a denúncia **merece ser conhecida** ante o universal direito de petição, insculpido no art. 5º, inciso XXXIV, da Carta da República e, da mesma forma, assegurado pelo Regimento Interno do TCE/PB, conferindo direito a qualquer cidadão ser parte legítima para denunciar irregularidade e ilegalidade perante o Tribunal de Contas. Além do mais, o signatário ocupa o cargo de Vereador, possuindo, portanto, legitimidade para o exercício do controle externo municipal.

**No mérito**, é imperioso frisar a necessidade de todo e qualquer gestor público prestar contas de seus atos, submetendo-se ao controle exercido pelo Tribunal de Contas. Tal obrigação decorre do fato de alguém se investir na administração de coisa alheia. No caso do Poder Público, todo o seu patrimônio, em qualquer de suas transmutações, pertence à sociedade, que almeja testemunhar sempre uma conduta escorreita de seus competentes gestores.

O controle, nessa esteira, deve agir com estreita obediência aos ditames legais que regem a sua atuação, os quais se acham definidos na Constituição Federal, na legislação complementar e ordinária e em normas regimentais, de âmbitos federal, estadual ou municipal - **o princípio constitucional da legalidade impõe ao controle e**



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

**aos seus jurisdicionados que se sujeitem às normas jurídicas.** Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

*“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).*

A denúncia versa, em substância, sobre irregularidades na admissão de pessoal pela Prefeitura, desde o preenchimento precário de vagas até a preterição na ordem de classificação de candidatos aprovados em concurso público já realizado.

O concurso público baseia-se, fundamentalmente, em três princípios, são eles: igualdade, moralidade e competitividade. Contempla dois momentos bem distintos: o de sua feitura, abrangendo desde a fase preparatória interna, passando pela divulgação do edital, aplicação de provas e definição dos aprovados, findando com a sua homologação; e da nomeação dos candidatos aprovados, seguindo a ordem de classificação e as vagas previstas.

Com o advento da Carta da República de 1988, vem sendo objetivo do controle externo a fiscalização da gestão pública sob os enfoques da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. A fusão desses elementos reflete, justamente, o norte da fiscalização, como sendo a análise de resultados tangentes a economicidade e benefício auferido pela sociedade. Assim, o foco principal deverá estar sempre na verificação do que foi alcançado pela ação pública e, o acessório, nos meios empregados. A inversão desses valores pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados conquistados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do Estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas, ao comentar a atuação da auditoria pública:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente**, no aspecto da operacionalidade, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de*



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

*educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo*".<sup>1</sup>

No contexto da legalidade e da eficiência emerge a figura do concurso público como meio de admissão de pessoal de natureza democrática, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do certame, bem como concretiza o princípio da moralidade, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito, nos moldes da LEI.

Daí a Constituição Federal sublinhar, em dispositivo sob o manto da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, que os requisitos de preenchimento obrigatório pelos eventuais candidatos são aqueles estabelecidos em LEI e a forma de realização do concurso público também deve seguir a LEI – e não outro ato normativo ou administrativo qualquer sem qualquer respaldo legal:

*CF/88. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;*

*II - 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, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;*

Envidado o concurso, de acordo com os critérios legalmente definidos, os candidatos aprovados fazem jus a compor a respectiva relação classificatória à luz do mérito alcançado (classificação por ordem decrescente de pontos), ficando no aguardo de uma futura nomeação enquanto o certame vigorar. Eis a dicção constitucional:

*CF/88. Art. 37. (...)*

---

<sup>1</sup> VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

*III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;*

*IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;*

Mas se aprovado e classificado dentro da quantidade de vagas oferecida no respectivo edital tem direito à nomeação, consoante copiosa jurisprudência dos Tribunais Superiores. Cite-se:

*DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. PROFESSOR DA REDE DE ENSINO DO DISTRITO FEDERAL. NOMEAÇÃO. CANDIDATO CLASSIFICADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTO NO EDITAL. RECURSO PROVIDO. 1. **O candidato aprovado dentro do número de vagas previsto no edital possui direito subjetivo à nomeação para o cargo que concorreu.** Precedentes do STJ. 2. Hipótese em que o impetrante foi aprovado dentro das vagas previstas no concurso público para cargo de professor de História, Regional Gama, turno diurno, da rede de ensino do Distrito Federal. 3. Recurso ordinário provido. (STJ. Quinta Turma. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. RMS nº 27.508 – DF. Julgado: 16/04/2009).*

*RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. APROVAÇÃO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO PROVIDO. 1. **O princípio da moralidade impõe obediência às regras insculpidas no instrumento convocatório pelo Poder Público, de sorte que a oferta de vagas vincula a Administração pela expectativa surgida entre os candidatos.** 2. A partir da veiculação expressa da necessidade de prover determinado número de cargos, através da publicação de edital de concurso, a nomeação e posse de candidato aprovado dentro das vagas ofertadas, transmuda-se de mera expectativa à direito subjetivo. 3. **Tem-se por ilegal o ato omissivo da Administração que não assegura a nomeação de candidato aprovado e classificado até o limite de vagas previstas no edital, por se tratar de ato vinculado.** 4. Recurso provido para determinar a investidura da recorrente no cargo de Médico Generalista para o qual foi devidamente aprovada. (STJ. Quinta Turma. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. RMS nº 26.507 – RJ. DJe: 10/10/2008).*



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

*RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO. NOMEAÇÃO. NÚMERO CERTO DE VAGAS. PREVISÃO. EDITAL. NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. CARACTERIZAÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1. Em conformidade com a jurisprudência que vem se firmando na 3ª Seção do STJ, o candidato aprovado em concurso público, dentro do número de vagas previstas em edital, possui direito líquido e certo à nomeação, e, não mera expectativa de direito. 2. Consoante precedentes da 5ª e 6ª Turmas do STJ, a partir da veiculação, pelo instrumento convocatório, da necessidade de a Administração prover determinado número de vagas, a nomeação e posse, que seriam, a princípio, atos discricionários, de acordo com a necessidade do serviço público, tornam-se vinculados, gerando, em contrapartida, direito subjetivo para o candidato aprovado dentro do número de vagas previstas em edital. 3. Recurso ordinário conhecido e provido, para conceder a ordem apenas para determinar ao Estado de Minas Gerais que preencha o número de vagas previstas no Edital. (STJ. Sexta Turma. Relatora: Ministra Jane Silva (Desembargadora convocada do TJMG. RMS nº 22.597 – MG. DJe: 25/08/2008).*

Não é sem razão o conjunto de garantias constitucionais na direção da concretude desse instituto. Fazer um concurso público, notoriamente, não é fácil. Exigem-se conhecimentos variados dos candidatos. A dedicação, a abstinência, a renúncia a outras atividades profissionais e sociais, inclusive familiar, é traço marcante de quem se propõe a tal desiderato com seriedade e denodo. Num universo de candidatos concorrentes a vagas, aquele aprovado a espera de uma futura convocação, durante o prazo mínimo de dois anos de validade do certame, ver sua pretensão sucumbir, diante de falhas até então alheias a sua vontade ou atos danosos ao seu direito subjetivo, é no mínimo um retrocesso no regime democrático de acesso aos cargos públicos e um atentado à dignidade da pessoa.

No ponto, o Tribunal de Contas, ao apurar denúncia sobre a gestão de pessoal, identificou ilegalidade sobre o excesso de servidores contratados sem cumprimento da regra constitucional do concurso público que lhe autoriza assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos da Constituição Federal, art. 71, incisos IV e IX.

Tal prerrogativa apenas reforça o cumprimento da lei a que todo e qualquer cidadão está obrigado, muito mais em se tratando de gestores do erário, uma vez ser a



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

atenção aos preceitos constitucionais e legais requisito de atuação regular dos agentes públicos. A conduta em direção oposta a essa premissa é tão grave que a legislação a tipifica como crime. Vejamos:

*Código Penal. Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:*

*Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.*

Outro não é o tratamento dado pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei Nacional nº 8.429/92), notadamente quando a ação ou omissão no cumprimento do dever de ofício repercutem no enriquecimento sem causa de terceiros:

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:*

*IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;*

*XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;*

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

*I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;*

*II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;*

*Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.*



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

**Ante o exposto**, opina esta Procuradoria pelo **conhecimento e procedência** da presente denúncia, com aplicação de **multa** contra a gestora de Piancó, Senhora **FLÁVIA SERRA GALDINO**, e **assinação de prazo** para a mesma regularizar o quadro de pessoal daquela Edilidade, nos termos do relatório de Auditoria de fls. 1966/1967, sob as penas da lei.

É o parecer. S.M.J.

João Pessoa, 09 de dezembro de 2011.

**ANDRÉ CARLO TORRES PONTES**

*Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas da Paraíba*