



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 05235/07

Origem: Secretaria de Saúde do Município de João Pessoa
Natureza: Denúncia
Denunciantes: Erlanda Egypto Alves, Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti, Thiago Batista Pereira e Bruno Almeida Pessoa Lins
Responsáveis: Ricardo Vieira Coutinho, Roseana Maria Barbosa Meira, Lindemberg Medeiros de Araújo e Mônica Rocha Rodrigues Alves
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DENÚNCIA. Prefeitura Municipal de João Pessoa. Secretaria Municipal de Saúde. Fundo Municipal de Saúde. Processo Seletivo Simplificado. Preterição de candidatos regularmente aprovados. Grande intervalo de tempo entre a denúncia e a análise. Inviabilidade. Conhecimento e julgamento como prejudicada a análise. Contratação temporária por excepcional interesse público. Infração à regra de admissão mediante aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos Precedentes do TCE/PB e Tribunais Superiores. Assinação de prazo para restabelecimento da legalidade. Recomendação. Comunicação da decisão aos interessados.

ACÓRDÃO AC2 – TC 03963/14

RELATÓRIO

Cuidam os autos e processos anexados (Processos TC 06718/07 e TC 03271/08) da análise de denúncias formuladas **em junho, julho e outubro de 2007, além de março de 2008**, pelo Vereador do Município de João Pessoa/PB à época, Sr. ANTÔNIO HERVÁZIO BEZERRA CAVALCANTI, pela Sra. ERLANDA EGYPTO ALVES e pelos Senhores THIAGO BATISTA PEREIRA e BRUNO ALMEIDA PESSOA LINS, classificados no Processo Seletivo Simplificado realizado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB, com vistas à contratação por excepcional interesse público pela Secretaria Municipal de Saúde, acerca de preterição na nomeação de candidatos aprovados.

A Auditoria elaborou Relatório Inicial da lavra da ACP Luízi Moreira Gonçalves Pereira da Costa (fls. 165/166), no qual foram solicitados listas de aprovados e contratos efetivados em função do processo seletivo sob análise. Após análise da documentação apresentada (fls. 172/1662), a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 05235/07

d. Auditoria, em relatório inicial de fls. 1665/1670, considerou que a documentação encaminhada não foi suficiente para se pronunciar a respeito da ordem de classificação, entendendo não carecer mais interesse na solicitação da mencionada documentação, pois não havia mais como atestar preterição de aprovados em função do processo seletivo devido ao certame ter sido realizado no exercício de 2006. O tempo transcorrido inviabilizou a análise do objeto da denúncia sob estudo. Concluiu, no entanto, o Órgão Técnico, pela ilegalidade de todas as contratações *por excepcional interesse público* realizadas pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, através da Secretaria Municipal de Saúde, na medida em que se constituem em burla ao concurso.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, procedeu-se à citação da Sra. ROSEANA MARIA BARBOSA MEIRA, ex-Secretária Municipal de Saúde, e do ex-Secretário LINDEMBERG MEDEIROS DE ARAUJO, apresentando esclarecimentos e documentos de fls. 1685/1707 apenas a primeira. Em suma, justificou que a Prefeitura Municipal de João Pessoa tomou medidas no sentido de realização de certame público na área de saúde, bem como firmou compromisso de elaborar um Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração e, posteriormente, realizar concurso público, tratando ainda da essencialidade e urgência das contratações.

Na sequência, foi colacionado aos autos o Documento TC 08972/10 (fls. 44/104), cujo conteúdo refere-se a outra denúncia com idênticos termos daquela inicialmente apresentada.

Após análise dos elementos defensórios, a Unidade Técnica de Instrução lavrou novel relatório (fls. 1710/1713), concluindo pela manutenção do entendimento de que todas as contratações *por excepcional interesse público* são ilegais, na medida em que não preenchem os requisitos constitucionais da *temporiedade* e da *excepcionalidade do interesse público*, refletem desvio de finalidade e merecem invalidação em face dos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade administrativa, bem como, constituem-se em burla à instituição do concurso público para preenchimento de cargos no serviço público.

Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao TCE-PB, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 1715/1719), concluiu seu pronunciamento da seguinte forma, *in verbis*:

AO EXPOSTO, alvitra este representante do Ministério Público junto a esta Colenda Corte de Contas pelo (a):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 05235/07

1. Irregularidade das contratações por excepcional interesse público, na medida em que não preenchem os requisitos constitucionais da temporariedade e excepcionalidade;

2. Assinação de prazo à atual gestora da Secretaria de Saúde do Município de João Pessoa para realizar Concurso Público com o intuito de regularizar a situação evidenciada no relatório da Auditoria de fls. 1710/1713.

O processo foi agendado para a presente sessão, com intimações.

VOTO DO RELATOR

Dentre os princípios que norteiam a Administração Pública ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da administração pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle, avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade).

Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da administração pública, discorre o eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. *In verbis*:

“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.

¹ NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 05235/07

No mesmo passo, 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 do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, 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:

*“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 educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*²

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:

² VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 05235/07

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;

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

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. (...)

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;

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, é no mínimo um retrocesso no regime democrático de acesso aos cargos públicos e um atentado à dignidade da pessoa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 05235/07

Modernamente, a jurisprudência vem evoluindo para sedimentar o direito subjetivo à nomeação do candidato aprovado e classificado dentro da quantidade de vagas oferecida no respectivo edital. Cite-se:

“O candidato aprovado dentro do número de vagas previsto no edital possui direito subjetivo à nomeação para o cargo que concorreu. Precedentes do STJ” (STJ. Quinta Turma. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. RMS 27.508 – DF. Julgado: 16/04/2009).

“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. ... 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”. (STJ. Quinta Turma. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. RMS 26.507 – RJ. DJe: 10/10/2008).

“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” (STJ. Sexta Turma. Relatora: Ministra Jane Silva (Desembargadora convocada do TJMG. RMS 22.597 – MG. DJe: 25/08/2008).

Também evoluiu a jurisprudência dos Tribunais superiores para **reconhecer o direito à nomeação de candidatos preteridos na ordem de classificação**, que não se dá apenas em alterar a sequência de convocação dos candidatos aprovados no certame, **mas também em casos, por exemplo, de admissão de pessoal de forma irregular, precária ou temporária**, conforme comprovado nos relatórios da d. Auditoria. Vejam-se os julgados:

*“EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. ENSINO FUNDAMENTAL. NOMEAÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. VAGA. EXISTÊNCIA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. NECESSIDADE DO SERVIÇO. I - Comprovada a existência de vaga e demonstrada a necessidade de pessoal, em razão da contratação temporária para exercício da função de professor do ensino fundamental, **exsurge o direito líquido e certo à nomeação no cargo para o qual o candidato fora aprovado em concurso público de provas e títulos. Precedentes.** II - Restrita a comprovação, contudo, a duas vagas puras, perfazendo o total de 40 (quarenta) horas-aula, **vislumbra-se o direito líquido e certo à nomeação de***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 05235/07

somente duas das três impetrantes. Recurso parcialmente provido” (RECURSO ORDINÁRIO EM MS Nº 18.338 - MS 2004/0060972-9. RELATOR: MINISTRO FELIX FISCHER)

“*Ementa:* AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. EXISTÊNCIA DE CANDIDATOS DEVIDAMENTE APROVADOS E HABILITADOS EM CERTAME VIGENTE. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. *A ocupação precária, por comissão, terceirização, ou contratação temporária, para o exercício das mesmas atribuições do cargo para o qual promovera o concurso público, configura ato administrativo eivado de desvio de finalidade, caracterizando verdadeira burla à exigência constitucional do artigo 37, II, da Constituição Federal.* Precedente: AI 776.070-AgR, Relator Ministro Gilmar Mendes, Dje 22/03/2011. 2. In casu, o acórdão originariamente recorrido assentou: “MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. EXISTÊNCIA DE CANDIDATOS DEVIDAMENTE APROVADOS E HABILITADOS EM CERTAME VIGENTE. BURLA À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DO ART. 37, II, DA CF/88. CARACTERIZAÇÃO. DEFERIMENTO DA ORDEM QUE SE IMPÕE. I- A aprovação em concurso público, fora da quantidade de vagas, não gera direito à nomeação, mas apenas expectativa de direito. II- Essa expectativa, no entanto, convola-se em direito subjetivo, a partir do momento em que, dentro do prazo de validade do concurso, há contratação de pessoal, de forma precária, para o preenchimento de vagas existentes, em flagrante preterição àqueles que, aprovados em concurso ainda válido, estariam aptos a ocupar o mesmo cargo ou função. Precedentes do STJ (RMS nº 29.973/MA, Quinta Turma. Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIS FILHO. DJE 22/11/2010). III- A realização de processo seletivo simplificado, no caso ora apresentado, representou manifesta afronta à Lei Estadual nº 6.915/97, a qual regula a contratação temporária de professores no âmbito do Estado do Maranhão, especificamente do inciso VII do seu art. 2º. IV- Com efeito, a disposição acima referida é clara no sentido de que somente haverá necessidade temporária de excepcional interesse público na admissão precária de professores na Rede Estadual de Ensino caso não existam candidatos aprovados em concurso público e devidamente habilitados. V- A atividade de docência é permanente e não temporária. Ou seja, não se poderia admitir que se façam contratações temporárias para atividades permanentes, mormente quando há concurso público em plena vigência, como no caso em apreço. Essa contratação precária, friso uma vez mais, é uma burla



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 05235/07

à exigência constitucional talhada no art. 37, II, da CF/88. VI- Segurança concedida.” 3. Agravo regimental não provido.” (ARE-AgR 649046, LUIZ FUX, STF).

Nessa linha evolutiva, rumo à concretude do princípio do concurso público, o Superior Tribunal de Justiça vem, igualmente, consolidando a jurisprudência no sentido de que a omissão do gestor em convocar os candidatos aprovados, valendo-se de contratações irregulares de servidores, para em seguida alegar fim da vigência do certame como fator impeditivo do preenchimento das vagas, não mais prospera em definitivo, por motivo de atentar contra os princípios da boa-fé administrativa, da razoabilidade, da lealdade, da isonomia e da segurança jurídica, os quais cumpre ao Poder Público observar. Vejamos a ementa do aresto:

“A manutenção da postura de deixar transcorrer o prazo sem proceder ao provimento dos cargos efetivos existentes por aqueles legalmente habilitados em concurso público importaria em lesão aos princípios da boa-fé administrativa, da razoabilidade, da lealdade, da isonomia e da segurança jurídica, os quais cumpre ao Poder Público observar. ... Afasta-se a alegada conveniência da Administração como fator limitador da nomeação dos candidatos aprovados, tendo em vista a exigência constitucional de previsão orçamentária antes da divulgação do edital (art. 169, § 1º, I e II, CF) ... ”. (STJ. Quinta Turma. Relator: Ministro Jorge Mussi. RMS nº 27.311 – AM. DJe: 08/09/2009).

As delineadas razões também se podem aplicar aos processos seletivos simplificados também previstos legalmente. Todavia, devido ao lapso temporal, a Auditoria não conseguiu comprovar se a preterição realmente ocorreu e considerou como inócua a avaliação em virtude de haver transcorrido o prazo de validade do processo seletivo e das contratações dele decorrentes.

No ponto, a ex-gestora da Secretaria Municipal de Saúde, Sra. ROSEANA MARIA MEIRA BARBOSA comprovou a realização de concurso público para preenchimento de cargos naquela Secretaria no exercício de 2010, inclusive, anexando o edital de convocação dos aprovados.

Há momentos em que a administração precisa contratar serviços de natureza transitória, não implicando, necessariamente, em admitir servidor público para o exercício dessas atividades, uma vez que nem sempre se justifica a criação de cargos públicos, tampouco a realização de concurso público. A necessidade temporária, pois, se constitui em situação transitória.

Contudo, a prática da contratação por excepcional interesse público fora daquelas exceções previstas legalmente continuam, conforme observado pela Auditoria nos relatórios de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 05235/07

instrução e demonstrada no quadro a seguir, relativo aos servidores lotados no Fundo Municipal de Saúde de João Pessoa:

Exercício	Contratados por excepcional interesse público	Total de Servidores	Percentual (contratações x total)
Jan a Dez/2009	1236	5846	21,14%
Jan a Dez/2010	1678	7054	23,79%
Jan a Dez/2011	3027	7497	40,38%
Jan a Dez/2012	3548	8730	40,64%
Jan a Dez/2013	3477	7788	44,65%
Jan a Mar/2014	2896	6576	44,04%

Em consulta ao SAGRES (posição de junho de 2014 – última atualização) verifica-se a continuação da prática com 2722 contratados por excepcional interesse público para um total de 6581 servidores perfazendo um percentual de 41,36%.

Ante o exposto, em conformidade com o entendimento da Auditoria e com o Parecer do Ministério Público, VOTO no sentido que os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB) decidam: **1) JULGAR PREJUDICADA** a verificação da procedência das denúncias formuladas pelo Vereador do Município de João Pessoa/PB à época, Sr. ANTÔNIO HERVÁZIO BEZERRA CAVALCANTI, pela Sra. ERLANDA EGYPTO ALVES e pelos Senhores THIAGO BATISTA PEREIRA e BRUNO ALMEIDA PESSOA LINS, em virtude do lapso temporal decorrido; **2) JULGAR IRREGULARES** as contratações por excepcional interesse público, na medida em que não preenchem os requisitos constitucionais da temporariedade e excepcionalidade; e **3) ASSINAR O PRAZO** de 180 (cento e oitenta) dias aos atuais Prefeito e Secretária de Saúde do Município de João Pessoa para restabelecerem a legalidade no quadro de pessoal da Secretaria de Saúde do Município de João Pessoa com o intuito de regularizar a situação evidenciada no relatório da Auditoria de fls. 1710/1713, adotando como regra a admissão de pessoal pela via do concurso público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 05235/07

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05235/07**, referentes à denúncias formuladas pelo vereador do Município de João Pessoa/PB à época, Sr. ANTÔNIO HERVÁZIO BEZERRA CAVALCANTI, pela Sra. ERLANDA EGYPTO ALVES e pelos Senhores THIAGO BATISTA PEREIRA e BRUNO ALMEIDA PESSOA LINS acerca de preterição na nomeação de candidatos aprovados em Processo Seletivo Simplificado, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), nesta data, à unanimidade, conforme voto do Relator:

1) JULGAR PREJUDICADA a verificação da procedência das denúncias formuladas pelo vereador do Município de João Pessoa/PB à época, Sr. ANTÔNIO HERVÁZIO BEZERRA CAVALCANTI, pela Sra. ERLANDA EGYPTO ALVES e pelos Senhores THIAGO BATISTA PEREIRA e BRUNO ALMEIDA PESSOA LINS em virtude do lapso temporal decorrido;

2) JULGAR IRREGULARES as contratações por excepcional interesse público, na medida em que não preenchem os requisitos constitucionais da temporariedade e excepcionalidade; e

3) ASSINAR O PRAZO de 180 (cento e oitenta) dias ao Prefeito de João Pessoa, Sr. LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, e Secretária de Saúde do Município de João Pessoa, Sra. MÔNICA ROCHA RODRIGUES ALVES, para restabelecerem a legalidade no quadro de pessoal da Secretaria de Saúde do Município de João Pessoa com o intuito de regularizar a situação evidenciada no relatório da Auditoria de fls. 1710/1713, adotando como regra a admissão de pessoal pela via do concurso público.

Registre-se, publique-se, comunique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 09 de setembro de 2013.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB