



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04480/15

Origem: Secretaria da Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2014

Responsável: Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (ex-gestor)

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450 e CRC/PB 2680)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de João Pessoa. Administração direta. Secretaria da Gestão Governamental e Articulação Política. Contratação de pessoal por tempo determinado. Matéria tratada na prestação de contas do Prefeito – Processo TC 04682/15 (Acórdão APL – TC 00361/19). Regularidade. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00519/20

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual oriunda da Secretaria da Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa, relativa ao exercício de 2014, de responsabilidade do Senhor ADALBERTO FULGÊNCIO DOS SANTOS JÚNIOR.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 48/57, confeccionado pelo Auditor de Contas Públicas Leandro Maia Pedrosa e subscrito pelo Chefe de Divisão, Auditor de Contas Públicas Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. A prestação de contas foi encaminhada no prazo estabelecido, porém desacompanhada de algumas informações, justificadamente;

2. A LOA (Lei 12.753/2014) fixou as despesas no valor de R\$2.869.000,00;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04480/15

3. Foram empenhadas despesas na ordem de R\$2.669.227,72, distribuídas pelos seguintes programas:

Quadro da Execução Orçamentária por Programas						
Unidade Orçamentária:		Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política				
U.O	Programa	Ação	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)	A Pagar (R\$)
04101 – Gabinete do Secretário	5391	4224	536,00	0,00	0,00	536,00
04101 – Gabinete do Secretário	5181	2846	1.000,00	0,00	0,00	1.000,00
04102 – Departamento de Administração e Finanças	5001	2634	35.853,15	16.892,65	16.892,65	18.960,50
04102 – Departamento de Administração e Finanças	5001	2648	129.283,00	125.097,00	66.207,00	63.076,00
04102 – Departamento de Administração e Finanças	5001	2678	2.370.958,11	2.370.958,11	2.370.958,11	0,00
04102 – Departamento de Administração e Finanças	5001	2995	131.597,46	51.147,36	51.147,36	80.450,10
TOTAL			2.669.227,72	2.564.095,12	2.505.205,12	164.022,60

Fonte: SAGRES Municipal

4. Por elemento, a despesa foi executada da seguinte forma, com destaque para a despesa com pessoal:

Quadro da Execução Orçamentária por Elemento					
Unidade Orçamentária:		Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política			
U.O	Elemento	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)	A Pagar (R\$)
04101 - Gabinete do Secretário	Material de Consumo	536,00	0,00	0,00	536,00
04101 - Gabinete do Secretário	Outros Serviços de Terceiros – PJ	1.000,00	0,00	0,00	1.000,00
04102 – Departamento de Administração e Finanças	Contratação por Tempo Determinado	738.145,25	738.145,25	738.145,25	0,00
04102 – Departamento de Administração e Finanças	Diárias - Civil	5.491,00	3.837,40	3.837,40	1.653,60
04102 – Departamento de Administração e Finanças	Equipamentos e Material permanente	79.729,00	75.543,00	16.653,00	63.076,00
04102 – Departamento de Administração e Finanças	Material de Consumo	82.843,11	75.306,61	75.306,61	7.536,50
04102 – Departamento de Administração e Finanças	Outros Benefícios Previdenciários do RPPS	419,22	419,22	419,22	0,00
04102 – Departamento de Administração e Finanças	Outros Serviços de Terceiros – PJ	118.670,50	38.450,00	38.450,00	80.220,50
04102 – Departamento de Administração e Finanças	Passagens e Despesas de Locomoção	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
04102 – Departamento de Administração e Finanças	Vencimentos e Vantagens fixas – Pessoal Civil	1.632.393,64	1.632.393,64	1.632.393,64	0,00
TOTAL		2.669.227,72	2.564.095,12	2.505.205,12	164.022,60

5. Não foram identificadas despesas sem licitação, sendo informados os seguintes procedimentos:

MODALIDADE	QUANTIDADE	%
Adesão a Registro de Preço	1	3,85%
Pregão Presencial	25	96,15%
TOTAL	26	100,00%

Proc. TC fl. 29/30



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04480/15

6. Em relação à despesa com pessoal, foi informado que o gasto representou 88,81% do total da despesa da Pasta, registrando-se significativo número de contratos temporários, praticamente igual ao quantitativo de servidores efetivos:

MODALIDADE	QUANTIDADE	%
Efetivos	39	39,39%
Comissionados	23	23,23%
Contratação por excepcional interesse público	37	37,37%
TOTAL	99	100,00%

Fonte: Doc. TC. Nº 84733/18

7. Não constam denúncias cadastradas no Tramita nem foi realizada diligência *in loco*.

Ao término do sobredito relatório, a Auditoria indicou uma única mácula, consubstanciada no grande quantitativo de contratados por excepcional interesse público.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, o gestor responsável foi devidamente notificado e apresentou defesa às fls. 63/103 (Documento TC 09741/19). Depois de examiná-la, o Órgão Técnico elaborou novel manifestação (fls. 111/118), com a seguinte conclusão:

Diante do exposto, a Auditoria entende ser desnecessário a notificação do Sr. Lucius Fabiani de Vasconcelos Sousa, para apresentar defesa, uma vez que a única irregularidade apontada, no Relatório Inicial, é de competência do Chefe do Poder Executivo, sugerindo assim que o Colendo Tribunal Pleno, determine, ao mesmo, a adoção de medidas visando corrigir a irregularidade constatada, com relação ao Grande quantitativo de contratados por excepcional interesse público.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 721/724), assim opinou:

Ex Positis, opina este Representante do *Parquet* Especial, nos termos do Relatório de Auditoria, pela:

b) **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas de gestão sob responsabilidade do Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Junior;

g) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Gestor da Secretaria da Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa no sentido de realizar uma análise minuciosa da situação dos servidores contratados por excepcional interesse público pertencentes à pasta em cotejo com a Lei Municipal nº 12.467/2013, que dispõe sobre as condições da referida modalidade de contratação e, caso constate irregularidades, que proceda à provocação do Chefe do Executivo para autorizar a abertura de concurso público e contratar os servidores nos moldes previstos na Constituição Federal, incluindo-se, eventualmente, a necessidade de projeto de lei, cuja iniciativa é do chefe do executivo, para criação de cargos públicos para a pasta em análise.

O processo foi agendado para a presente sessão, dispensando-se as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04480/15

VOTO DO RELATOR

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal, 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: 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 - legitimidade).

Com efeito, 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”.*¹

Na análise envidada, a Auditoria identificou uma única mácula, consubstanciada no grande quantitativo de contratados por excepcional interesse público.

O concurso público é 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 processo seletivo, bem como concretiza o princípio da eficiência, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito. Esta é a regra prescrita na Constituição Federal - a da admissão de pessoal nos quadros da Administração Pública mediante concurso. Orientado pelos princípios da impessoalidade e da competência, este constitui a forma mais ampla de acesso ao serviço público, assegurando igualdade na disputa por uma vaga e garantindo a formação de um corpo de servidores de alta qualificação. A Carta Magna de 1988, assim, determina:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04480/15

*Art. 37.(...) 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. (sem grifos no original)*

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se uma exceção à regra do concurso público, consistente nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37:

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:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. E mesmo havendo norma, os demais requisitos devem ser cotejados, notadamente a necessidade temporária e o excepcional interesse público.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, já sedimentou os pilares autorizativos dessa forma de contratação de pessoal, a saber: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração. Vejamos a decisão:

Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da CF. (...) Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, II e IX, da CF. Descumprimento dos requisitos constitucionais. (...) Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04480/15

previstas na CF e devem ser interpretadas restritivamente. O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a CF. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, entre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. (RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612). Vide ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004.

Acrescente-se, como este Tribunal de Contas tem pontificado, a necessidade de um procedimento seletivo, mesmo que simplificado, para imbuir concretude aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob os quais esta forma de contratação está integrada.

Contudo, a matéria se enquadra da atribuição do Chefe do Poder Executivo, tanto que já está sendo tratada no Processo 04682/15. Neste, foi lavrado o Acórdão APL – TC 00361/19, em agosto de 2019, através do qual este Tribunal decidiu: *ASSINAR PRAZO de 120 (cento e vinte) dias ao Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, contado da publicação da presente decisão, para que demonstre a legalidade das contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa ou comprove a adoção de providências para o restabelecimento da legalidade.* O processo se encontra em sede de verificação de cumprimento.

Assim, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida:

I) JULGAR REGULAR a prestação de contas; e

II) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, §1º, IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04480/15

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04480/15**, referente ao exame das contas anuais oriundas da Secretaria da Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa, relativa ao exercício de **2014**, de responsabilidade do ex-gestor, Senhor ADALBERTO FULGÊNCIO DOS SANTOS JÚNIOR, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (2ª CAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULAR a prestação de contas; e

II) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, §1º, IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 05 de maio de 2020.

Assinado 5 de Maio de 2020 às 16:55



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 11 de Maio de 2020 às 18:14



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO