



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07493/21

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

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2020

Responsável: Hildevânio de Souza Macedo (ex-Secretário)

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9.450)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de João Pessoa. Administração direta. Secretaria da Gestão Governamental e Articulação Política. Exercício de 2020. Ausência de máculas relevantes. Regularidade com ressalvas. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01750/23

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 **2020**, de responsabilidade do Senhor HILDEVÂNIO DE SOUZA MACEDO.

Documentação inicial acostada às fls. 2/159.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial (fls. 161/168), confeccionado pelo Chefe de Divisão, Auditor de Controle Externo (ACE) Rômulo Soares Almeida Araujo, e subscrito pelo Chefe de Departamento ACE Plácido Cesar Paiva Martins Junior, com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. A prestação de contas foi encaminhada em 15/04/2021, fora do prazo estabelecido na Resolução Normativa RN - TC N 03/2010, porém, autorizada durante a sessão plenária do dia 24/03/2021 a sua recepção sem aplicação de multa, por motivo da pandemia do COVID;

2. A Lei 13.921/2020 fixou as despesas no valor de R\$4.660.000,00, equivalentes a 0,18% da despesa total do Município fixada na LOA de 2020 (R\$2.574.975.079,00), e depois o valor foi majorado para R\$4.860.000,00;



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07493/21

3. Foram empenhadas despesas na ordem de R\$4.349.836,50, assim distribuídas:

3.1. Unidade Orçamentária:

Valores em R\$

Rótulos de Linha	Empenhado	Liquidado	Pago
04102 - DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS	4.349.836,50	4.348.665,14	4.348.665,14
Total Geral	4.349.836,50	4.348.665,14	4.348.665,14

3.2. Programa:

Valores em R\$

Rótulos de Linha	Empenhado	Liquidado	Pago
5001 - APRIMORAMENTO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	4.349.836,50	4.348.665,14	4.348.665,14
Total Geral	4.349.836,50	4.348.665,14	4.348.665,14

3.3. Ações:

Rótulos de Linha	Empenhado	Liquidado	Pago
2634 - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES ADMINISTRATIVAS	9.811,43	9.027,57	9.027,57
2648 - MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMÁTICA.	1.260,25	1.260,25	1.260,25
2678 - PAGAMENTO A PESSOAL	4.334.889,82	4.334.889,82	4.334.889,82
2995 - MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO PAÇO MUNICIPAL	3.875,00	3.487,50	3.487,50
Total Geral	4.349.836,50	4.348.665,14	4.348.665,14

3.4. Subfunção:

Rótulos de Linha	Empenhado	Liquidado	Pago
122 - Administração Geral	4.349.836,50	4.348.665,14	4.348.665,14
Total Geral	4.349.836,50	4.348.665,14	4.348.665,14



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07493/21

3.5. Elementos de Despesa:

Rótulos de Linha	Empenhado	Liquidado	Pago
04 - Contratação por Tempo Determinado	2.370.151,09	2.370.151,09	2.370.151,09
08 - Outros Benefícios Assistenciais	1.750,32	1.750,32	1.750,32
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1.962.988,41	1.962.988,41	1.962.988,41
30 - Material de Consumo	10.051,68	9.267,82	9.267,82
33 – Passagens e Despesas de Locomoção	0	0	0
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	3.875,00	3.487,50	3.487,50
52 – Equipamentos e Material Permanente	1.020,00	1.020,00	1.020,00
Total Geral	4.349.836,50	4.348.665,14	4.348.665,14

3.6. Despesas por Fonte de Recursos:

Rótulos de Linha	Valor Empenhado
1001 - Recursos Ordinários - Recursos do Exercício Corrente	4.349.836,50
Total Geral	4.349.836,50

4. Não foram identificadas despesas sem licitação;

5. Em relação à despesa com pessoal, foi informado que o gasto representou 99,62% do total da despesa da Pasta, sendo destaques as despesas com contratação por tempo determinado e vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil:

Rótulos de Linha	Soma de Valor Empenhado
04 - Contratação por Tempo Determinado	2.370.151,09
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1.962.988,41
Total Geral	R\$ 4.333.139,50

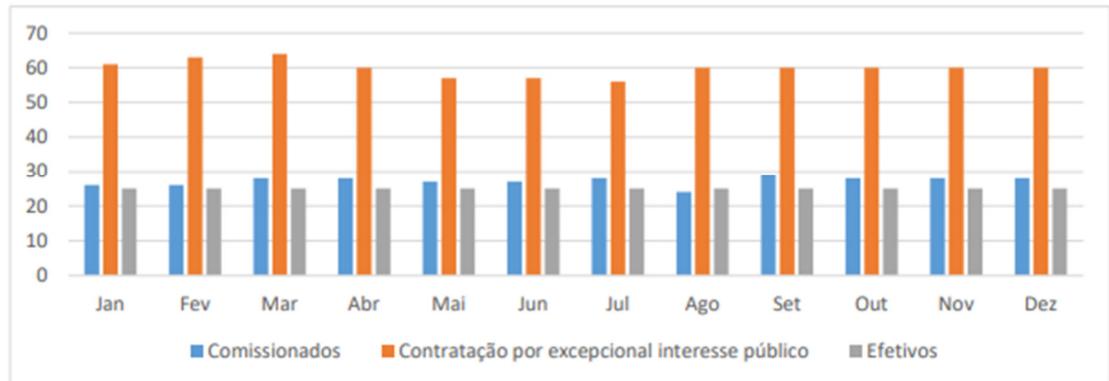


2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07493/21

Sobre o quadro de pessoal a Auditoria destacou:

O gráfico a seguir demonstra o comportamento da movimentação de pessoal por tipo de cargo no âmbito da secretaria durante o ano de 2020.



Fonte: Sagres

Observa-se que o quadro de servidores da secretaria é formado, predominantemente, por servidores comissionados e por contratados por excepcional interesse, em afronta à regra do concurso público para o preenchimento de cargos e empregos públicos efetivos da Administração Pública Direta e Indireta (art. 37, II, da Carta Magna).

Salienta-se que tal apontamento já foi exposto nas Prestações de Contas dos exercícios anteriores.

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

Ao término do sobredito relatório, a Auditoria concluiu:

13. CONCLUSÃO

Ante a análise da prestação de contas enviada a este Tribunal, foi evidenciada a seguinte irregularidade:

13.1. Burla à regra do concurso público para o preenchimento de cargos e empregos públicos efetivos da Administração Pública Direta e Indireta (art. 37, II, da Carta Magna) – Item 8.1.

O Gestor foi citado para apresentar defesa, mas não se pronunciou (fls. 171).

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em cota de lavra da Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 179/181), opinou:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07493/21

No caso em disceptação, como o interessado, Sr. Hildevânio de Souza Macedo, não mais se encontrava à frente da gestão da aludida Secretaria, já que a vertente prestação de contas se refere a fatos concernentes ao exercício de 2020, é provável que não tenha cadastro perante esta Corte.

Deste modo, primando pela regular desenvoltura do processo, bem como pela observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, vislumbra-se necessária a realização da citação do gestor supracitado, nos termos dos parágrafos transcritos acima.

Notificação efetuada e defesa apresentada às fls. 188/276, sob o Documento TC 91901/22, sendo analisada pelo Órgão Técnico às fls. 283/288, que assim arrematou seu relatório:

3. Conclusão

3.1 Após análise da defesa apresentada pelo ex-gestor da Secretaria Municipal de Gestão Governamental e Articulação Política, Sr. Hildevânio de Souza Macedo (exercício de 2020), esta Auditoria conclui pela manutenção da seguinte irregularidade:

3.1.1 burla à regra do concurso público para o preenchimento de cargos e empregos públicos efetivos da Administração Pública Direta e Indireta (art. 37, II, da Carta Magna) – item 2.2.2.

Retornados os autos ao Ministério Público de Contas, este, em parecer de lavra da Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 291/296), opinou:

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas opina pela:

1. Regularidade com Ressalvas das contas anuais de responsabilidade do Senhor Hildevânio de Souza Macedo, na condição de Secretário de Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa, referentes ao exercício financeiro de 2020;

2. Recomendação à Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa no sentido de adotar providências junto ao Chefe do Executivo Municipal, informando acerca da necessidade de estruturar o quadro de pessoal da Secretaria e providenciar o plano de cargos e remunerações, mediante a edição de lei disciplinadora da matéria, conferindo estrita observância à regra da obrigatoriedade do concurso público, nos moldes previstos na Constituição Federal, inclusive com a extinção das contratações temporárias realizadas e mantidas de forma ilegal.

O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 297).

**2ª CÂMARA***PROCESSO TC 07493/21***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). Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

“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”.

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O olhar 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

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>.

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



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07493/21

Feitas as considerações iniciais, cabe adotar o parecer ministerial como voto:

“Burla à regra do concurso público para o preenchimento de cargos e empregos públicos efetivos da Administração Pública Direta e Indireta

Quanto a este ponto, após a análise da gestão de pessoal, constatou-se que o quadro de pessoal da Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa é formado, em sua esmagadora maioria, por contratados por excepcional interesse público e servidores comissionados.

Em sede de defesa, o ex-gestor alega que: a) a nomeação dos cargos em comissão constitui uma das hipóteses previstas na Constituição Federal, tornando-se inequívoca a permissibilidade de admissão de servidores por tal forma; b) todos os cargos comissionados preenchidos na Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política estão devidamente amparados por previsão legal, Lei Municipal 10409/05; c) não é de competência do Secretário Municipal de Gestão Governamental e Articulação Política promover a realização de concurso público para suprir o quadro de pessoal; d) as contratações por excepcional interesse público estão legalmente amparadas por meio da Lei Municipal nº 12467/13.

A respeito, importa ressaltar que o sistema constitucional pátrio estabelece como regra para preenchimento de cargos e empregos públicos com atribuições essenciais e rotineiras a realização de concurso de provas ou provas e títulos, conforme o disposto no art. 37, II, da Carta Magna. Com efeito, apenas por exceção pode o gestor contratar por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme o inciso IX, in verbis:

Art. 37. Omissis.

(...)

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.

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. (grifou-se)

**2ª CÂMARA****PROCESSO TC 07493/21**

Observa-se, pois, que a Carta Magna somente autoriza a contratação por tempo determinado para atendimento de necessidades temporárias e excepcionais do serviço público, que ensejam satisfação imediata e provisória, e não para suprir deficiências de pessoal.

Portanto, se existe a necessidade contínua de pessoal para o exercício de atividades administrativas típicas e rotineiras da administração, o correto é atender ao interesse público, por meio da criação de cargos públicos que detenham as atribuições necessárias dos serviços, em vez de celebrar contratos por excepcional interesse público.

No caso em apreço, observa-se que além de não estarem provados nos autos os requisitos legais para as contratações sob o pálio da necessidade excepcional e urgente, infere-se a não observância da temporalidade dos contratos, evidenciando que as contratações em exame se mostram contrárias aos moldes previstos pela Constituição de 1988.

Ademais, é importante destacar que a manutenção, no serviço público, de contratados por tempo determinado sem observância dos requisitos previstos no art. 37, IX, da Carta Magna, e por prazo superior ao estabelecido em lei, constitui flagrante transgressão ao princípio da legalidade, bem como revela desrespeito ao princípio constitucional do concurso público.

Contudo, é forçoso reconhecer, aqui, que as irregularidades relativas à gestão de pessoal, ora em discepção, são de responsabilidade precípua do Prefeito Municipal, porquanto é dessa autoridade a iniciativa de lei para criação de cargos no âmbito do Executivo Municipal, ex vi da previsão - por simetria - do art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal.

No entanto, a despeito de o Secretário Municipal não possuir competência para propor a regulamentação do quadro de pessoal do órgão ao Legislativo, cabe-lhe envidar os devidos e necessários esforços junto ao Chefe do Poder Executivo Municipal para enviar projeto de lei criando o plano de cargos, carreira e remuneração para os servidores da Pasta.

Portanto, diante desse contexto, do qual se infere dissonância do quadro de pessoal da vertente Secretaria com os princípios e regras constitucionais, entende este Parquet de Contas que deve ser recomendado à gestão da Pasta da Gestão Governamental e da Articulação Política que adote providências urgentes junto ao Chefe do Executivo Municipal, no sentido lhe informar acerca da necessidade de estruturar o quadro de pessoal da Secretaria e providenciar o plano de cargos e remunerações, mediante a edição de lei disciplinadora da matéria, conferindo estrita observância à regra da obrigatoriedade do concurso público, nos moldes previstos na Constituição Federal, inclusive com a extinção das contratações temporárias realizadas e mantidas de forma ilegal.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07493/21

Ante o exposto, este Parquet de Contas opina pela:

1. Regularidade com Ressalvas das contas anuais de responsabilidade do Senhor Hildevânio de Souza Macedo, na condição de Secretário de Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa, referentes ao exercício financeiro de 2020;

2. Recomendação à Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa no sentido de adotar providências junto ao Chefe do Executivo Municipal, informando acerca da necessidade de estruturar o quadro de pessoal da Secretaria e providenciar o plano de cargos e remunerações, mediante a edição de lei disciplinadora da matéria, conferindo estrita observância à regra da obrigatoriedade do concurso público, nos moldes previstos na Constituição Federal, inclusive com a extinção das contratações temporárias realizadas e mantidas de forma ilegal.”

Diante do exposto, acompanhando o entendimento do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que os membros desta colenda Câmara decidam:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas anuais de responsabilidade do Senhor HILDEVÂNIO DE SOUZA MACEDO, na condição de Secretário de Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa, referentes ao exercício financeiro de 2020;

II) RECOMENDAR à Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa no sentido de adotar providências junto ao Chefe do Executivo Municipal, informando acerca da necessidade de estruturar o quadro de pessoal da Secretaria e providenciar o plano de cargos e remunerações, mediante a edição de lei disciplinadora da matéria, conferindo estrita observância à regra da obrigatoriedade do concurso público, nos moldes previstos na Constituição Federal, inclusive com a extinção das contratações temporárias realizadas e mantidas de forma ilegal; e

III) 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, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07493/21

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC 07493/21**, referentes à análise da prestação de contas anual oriunda da **Secretaria da Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa**, relativa ao exercício de **2020**, de responsabilidade do Senhor HILDEVÂNIO DE SOUZA MACEDO, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas anuais de responsabilidade do Senhor HILDEVÂNIO DE SOUZA MACEDO, na condição de Secretário de Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa, referentes ao exercício financeiro de 2020;

II) RECOMENDAR à Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política do Município de João Pessoa no sentido de adotar providências junto ao Chefe do Executivo Municipal, informando acerca da necessidade de estruturar o quadro de pessoal da Secretaria e providenciar o plano de cargos e remunerações, mediante a edição de lei disciplinadora da matéria, conferindo estrita observância à regra da obrigatoriedade do concurso público, nos moldes previstos na Constituição Federal, inclusive com a extinção das contratações temporárias realizadas e mantidas de forma ilegal; e

III) 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, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 15 de agosto de 2023.

Assinado 15 de Agosto de 2023 às 20:24



Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 16 de Agosto de 2023 às 15:06



Sheyla Barreto Braga de Queiroz

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO