



RELATÓRIO

Estes autos tratam de Inspeção Especial, visando analisar a legalidade da gestão de pessoal do **Departamento de Estradas de Rodagem - DER**, durante o exercício de 2012, na gestão do ex-Diretor Superintendente, **Sr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva**.

A Auditoria analisou a documentação apresentada, tendo concluído (fls.49/62) pela necessidade de notificação do Governador do Estado e do Diretor Superintendente do DER, para sanar ou prestar esclarecimento quanto às seguintes irregularidades:

1. inexistência de lei criando os cargos (efetivos e comissionados) do DER, pois os decretos regulamentadores são instrumentos impróprios, nos termos da antiga Constituição de 1967 e da Constituição Federal de 1988;
2. excesso de nomeação para os cargos de auxiliar de serviços gerais I e II, assistente administrativo IV, analista de sistema, engenheiro mecânico, fiscal de transporte coletivo e Diretor Setorial (cargo comissionado). Ademais, o cargo de técnico de nível em estradas sequer está previsto no decreto, mas existem 28 (vinte e oito) servidores ocupando tal função;
3. ilegalidade na contratação por excepcional interesse público de motoristas, operadores de máquinas e operários;
4. pagamento de remuneração aos servidores públicos efetivo e comissionados, sem que haja previsão legal atualizando tal verba, desrespeitando os arts. 37, X e 169, §1º da Constituição Federal;
5. em razão da falta de lei fixando a remuneração dos servidores efetivos, estes estão percebendo sua remuneração tendo o salário mínimo como indexador, com fundamento no decidido no Processo Judicial nº. 200.1997.001.884-8, fato que contraria a Súmula Vinculante nº. 04 do STF, a qual vincula todos os órgãos da administração pública e do Poder Judiciário;
6. Não realização de concurso público para provimento de diversos cargos vagos.
7. Portanto, considerando que as irregularidades ora apontados só podem ser totalmente sanadas após a **edição de uma lei que estructure todo o quadro de pessoal da autarquia e a conseqüente realização de concurso público**, esta unidade técnica **sugere a intimação do Governador do Estado** para compor este processo, pois é ele quem detém a competência constitucional para deflagrar o processo legislativo necessário à regularização da gestão de pessoal do DER. Do mesmo modo, **sugere-se que o Governador**, através da Procuradoria do Estado, **adote as medidas cabíveis junto ao Supremo Tribunal Federal**, com o objetivo de **suspender a eficácia da decisão proferida nos autos do Processo 200.1997.001.884-8**, nos termos do art. 103-A, §3º, II, c, da Constituição Federal e do art. 7º da Lei nº. 11.417/06.

Citados, os **Srs. Ricardo Vieira Coutinho e Carlos Pereira de Carvalho e Silva**, respectivamente, Governador do Estado e Diretor Superintendente do DER, apresentaram as defesas de fls. 70/72 e 74/80, que a Auditoria analisou e concluiu (fls. 92/119) por manter as seguintes irregularidades:

I – sob a responsabilidade do ex-Gestor, Sr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva (01/01/2012 a 31/12/2012):

1. **Inexistência de lei criando os cargos (efetivos e comissionados) do DER, pois os decretos regulamentadores são instrumentos impróprios, nos termos da antiga Constituição de 1967 e da Constituição Federal de 1988.**

A Auditoria apontou (fls. 50/51) que não existem leis criando os cargos, estabelecendo o quantitativo e a remuneração dos servidores efetivos do DER. Tal matéria foi disciplinada apenas pelo **Decreto Estadual nº. 9.465, de 10 de maio de 1982**, instrumento impróprio para criar cargos, nos termos da Constituição atual e da Constituição Federal de 1967, vigente à época, a qual dispunha que a criação e a extinção de cargos públicos, bem como a sua remuneração deveria ser feita mediante lei. Portanto, a estrutura de pessoal do DER deveria ter sido criada mediante lei. Ademais, após mais de trinta anos, tal situação ainda não foi sanada, pois até o presente momento não foi



editada lei criando os cargos, os quantitativos e estabelecendo a remuneração dos servidores efetivos do DER.

A defesa alega (fls. 70/72) que a estrutura e regulamento do DER/PB foram criados pelo Decreto 7.682/78, com amparo na Lei 3.936/77, que prevê em seu art. 20 que a estruturação e regulamentação das Autarquias seriam definidas por Decreto do Chefe do Executivo, de modo que existe amparo legal na estruturação e regulamentação do DER/PB;

2. Excesso de nomeação para os cargos de auxiliar de serviços gerais I e II, assistente administrativo IV, analista de sistema, engenheiro mecânico, fiscal de transporte coletivo e Diretor Setorial (cargo comissionado). Ademais, o cargo de técnico de nível em estradas sequer está previsto no decreto, mas existem 28 (vinte e oito) servidores ocupando tal função.

A Unidade Técnica apontou (fls. 52) que dos cargos previstos no Decreto estadual nº. 9.465/1982, existe excesso de nomeação nos seguintes cargos: auxiliar de serviços gerais I e II, assistente administrativo IV, analista de sistema, engenheiro mecânico e fiscal de transporte coletivo. Ademais, o cargo de Técnico de Nível Médio em Estradas sequer está previsto no decreto, mas existem 28 servidores ocupando tal função.

O interessado argumenta (fls. 70/71) que a Auditoria analisou equivocadamente os elementos, pois conforme o Decreto 11.803/86, que regulamentou a transposição do regime jurídico dos Servidores do DER/PB, os cargos de Auxiliar de Serviços Gerais I e II estão previstos nos seguintes quantitativos, respectivamente: 150 e 95; Assistente Administrativo IV: 49; Analista de Sistema: 05; Engenheiro Mecânico: 17; Fiscal de Transporte Coletivo: 11; 35 e Diretor Setorial: 5, sendo estes últimos definidos da seguinte maneira; Diretor de Administração, nomeado através do Ato Governamental nº 0563/2011, Diretor de Obras, nomeado através do ato governamental 438/2011, Diretor de Planejamento nomeado através do ato governamental 0070/2011, Diretor de Manutenção, nomeado através do Ato Governamental nº 071/2011 e Diretora de Transportes, nomeada através do ato governamental 0072/2011. No que concerne ao cargo de Técnico de Nível Médio em Estradas, a previsão legal está contida no Decreto 9.465/1982 em seu anexo V, onde já previam 20 cargos, sendo alterada a quantidade após a transposição do Regime Jurídico Único, por força do Decreto 11.803/86, passando para 39 cargos.

3. Ilegalidade na contratação por excepcional interesse público de motoristas, operadores de máquinas e operários;

O corpo técnico deste Tribunal (fls. 53), ao analisar o quantitativo de cargos efetivos previsto no Decreto Estadual nº. 9.465/1982, com os cargos efetivamente ocupados, constatou que existe uma grande demanda para os cargos de motorista (168 previstos e 88 ocupados) e de operador de máquinas e equipamentos (90 previstos e 20 ocupados), os quais estão sendo preenchidos por contratados temporariamente. Assim, como o pessoal contratado desempenha funções inerentes a cargos públicos, e que, portanto, não possuem natureza transitória, essas contratações são ilegais.

A defesa aduz (fls. 71) que, data *maxima venia*, não existe ilegalidade, haja vista as referidas contratações estarem em consonância com a Lei Estadual 5.391/91, que elenca as situações nas quais são permitidas as contratações por excepcional interesse público, que preenchem exatamente as condições pelas quais a jurisprudência dominante do STF assegura, como a seguir se indica: Art. 1º. **Previsão em lei** - Lei 5391/91 vigente, não declarada inconstitucional, portanto válida e vigente; 2º - **Tempo determinado** - Os contratos foram feitos por tempo determinado, com autorização da Autoridade Máxima do Estado; 3º - **Necessidade temporária do serviço** - Diante da situação caótica da malha rodoviária encontrada pela atual gestão, no que diz respeito aos inúmeros buracos, fez-se necessária a intervenção mais expressiva por parte do DER/PB através de suas 8 (oito) residências rodoviárias no intuito de diminuir a quantidade de danos às estradas e melhorar a trafegabilidade e segurança dos cidadãos que transitam pelas rodovias estaduais; 4º Interesse Público Excepcional - O interesse público excepcional está intrinsecamente ligado à necessidade temporária do serviço, de modo que os danos encontrados nas estradas eram comumente causadores de acidente que muitas vezes ceifaram vidas dos usuários, o que caracteriza sobremaneira o Interesse Público na contratação excepcional.



4. Pagamento de remuneração aos servidores públicos comissionados, sem que haja previsão legal atualizando tal verba, desrespeitando os arts. 37, X e 169 da Constituição Federal.

A equipe técnica aponta (fls. 54) que a remuneração paga aos servidores ocupantes de cargos comissionados foi disciplinada apenas pelo Decreto estadual 7.682/1978, não existindo lei posterior que preveja a remuneração atualmente percebida por esses servidores, fato que fere os art. 37, X e 169, §1º da Constituição Federal, pois a remuneração dos servidores públicos só pode ser alterada por meio de lei específica. Portanto, o Governador do Estado da Paraíba, o qual detém a competência constitucional, conforme art. 61, §1º, II, a da Constituição da República, deverá aditar lei específica, com previsão orçamentária e autorização na LDO, para fixar a remuneração desses servidores.

O Sr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva alega (fls. 71) que a atualização de remuneração referente aos cargos efetivos é estipulada através de decisão judicial proferida nos autos do Processo 200.1997.001.884-8, que vincula aos índices aplicados ao salário mínimo, de modo que a lei que aumenta o salário mínimo, também repercute na tabela salarial do DER/PB. Portanto, as atualizações dos salários dos servidores efetivos são vinculadas à lei que altera o salário mínimo. No tocante aos cargos comissionados, estes têm suas atualizações previstas em lei, pois quando existe aumento no subsídio dos agentes políticos, estes têm o efeito cascata sobre os demais cargos comissionados, de modo que as atualizações da remuneração dos cargos comissionados são realizadas por força de lei.

O ex-Governador Ricardo Vieira Coutinho argumentou, através do então Procurador Geral do Estado, Sr. Gilberto Carneiro da Gama, que, tendo em vista o DER/PB haver sucumbido no processo em tela (Processo Judicial 200.197.001.884-4), por se tratar de uma decisão judicial já transitada em julgado, resta ao órgão o pagamento nos moldes decididos na sentença ora proferida. Contudo, o DER/PB já provocou o STF, através da Reclamação 13.306, cuja relatora é a Ministra Rosa Weber.

II – sob a responsabilidade do ex-Governador do Estado da Paraíba, Sr. Ricardo Vieira Coutinho (01/01/2012 a 31/12/2012):

1. Inexistência de lei criando os cargos (efetivos e comissionados) do DER, pois os decretos regulamentadores são instrumentos impróprios, nos termos da antiga Constituição de 1967 e da Constituição Federal de 1988.

O citado ex-Governador alega (fls. 75) que existe amparo legal na estruturação e regulamentação do DER/PB, o Decreto nº 7.682/78, com amparo na Lei nº 3.936/77. Está em curso, no Poder Executivo Estadual, estudo técnico acerca da estruturação, por lei, do quadro de pessoal da Administração Indireta do Executivo Estadual. A irregularidade apontada é preexistente à gestão do defendente, não lhe sendo possível a responsabilização, motivo pelo qual se pede o seu afastamento do presente caderno processual.

2. Não realização de concurso público para provimento de diversos cargos vagos.

O citado ex-Governador alega (fls. 79) que a administração atual do DER/PB, ciente da dificuldade no tocante à quantidade de funcionários, já abriu processo interno de nº 4852/12 para a realização de concurso público após o levantamento que foi determinado pela Diretoria de Administração à Divisão de Recursos Humanos, o que após o levantamento realizado será formalmente encaminhado para providências no tocante à realização do certame.

Ato contínuo, a Auditoria sugere que seja feita a seguinte **recomendação**:

1. Para que autorize a realização de concurso público para os quadros do DER, tendo em vista solicitação já realizada pelo gestor da autarquia.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público especial junto a este Tribunal, através da ilustre Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, emitiu, em 09/02/2022, o Parecer nº 0182/22 (fls. 122/126), através do qual, fez, em suma, as seguintes considerações:

Ambas as defesas apresentaram argumentação no seguinte sentido:

“A estrutura e o regulamento do DER/PB foram criados pelo Decreto nº 7.682/78, com amparo na Lei nº 3.936/77, que prevê, em seu art. 20, que a estruturação e regulamentação das Autarquias seriam definidas por Decreto do Chefe do Executivo, de modo que existe amparo legal na



estruturação e regulamentação do DER/PB.”

Ora, de fato, a legislação mencionada pela defesa dispõe que a estruturação e regulamentação das autarquias serão definidas por decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual.

No entanto, não se pode confundir regulamentação e estruturação, oriundas do inerente poder hierárquico da administração pública, com a criação de cargos públicos, que é matéria submetida à reserva legal, inclusive sobre a égide da Constituição Federal pretérita.

*Desse modo, ao lado do posicionamento ofertado pela Auditoria, este MPC apresenta o entendimento pela **irregularidade na criação de cargos públicos por instrumento diverso de lei**, em sentido formal.*

Aliás, não só a criação, como também a denominação, o número, as atribuições, bem como os respectivos vencimentos de cargos públicos, todos esses institutos, devem ser fixados por lei em sentido formal, de modo que este Ministério Público de Contas, tendo em vista a inexistência de lei específica para tais fins no âmbito do DER/PB, se posiciona pela manutenção, por arrastamento, de todas as irregularidades inicialmente apontadas que versam sobre esses pontos.

No que se refere à irregularidade atinente aos contratos por excepcional interesse público, este Ministério Público de Contas, mediante motivação aliunde ou per relationem, corrobora com os apontamentos realizados pela Auditora no relatório de fls. 91/119, no sentido da permanência da irregularidade até aquele momento.

*Por fim, verifica-se que a irregularidade apontada no item 4.5 do relatório inicial (**remuneração indexada com o salário mínimo**) era decorrente de decisão judicial e que **tal determinação não mais subsiste**, tendo em vista **decisão posterior proferida** nos autos da **Reclamação nº. 13.306 PB (STF)**, de modo que tal fato não pode ser imputado como de responsabilidade do gestor à época, uma vez que não havia outro caminho que não o do cumprimento de determinação imposta pelo Poder Judiciário.*

*EX POSITIS, esta Representante Ministerial opina pela **IRREGULARIDADE**, à época, na gestão do quadro de pessoal do Departamento de Estradas e Rodagens do Estado da Paraíba (exercício financeiro de 2012), tendo em vista inexistência de lei específica de criação dos cargos públicos de seu quadro de pessoal, bem como dos demais institutos pertinentes (quantitativos, remuneração, etc.), assim como pela contratação irregular via contratos de excepcional interesse público, bem como **IMPUTAÇÃO DE MULTA** ao gestor, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE.*

*No entanto, verifica-se elaboração da **Lei Estadual nº. 10.462/2015** que dispõe sobre a estrutura organizacional do Departamento de Estradas e Rodagem da Paraíba e dá outras providências.*

*Desse modo, esta Representante Ministerial sugere a **verificação da regularização das situações descritas como irregulares nos exercícios subsequentes à edição da lei**, acaso ainda não tenham sido analisados. (grifos nossos)*

Houve a notificação dos interessados para a presente Sessão.
É o Relatório!



VOTO

A despeito das conclusões do Parecer Ministerial, há de se ponderar que uma parte significativa das irregularidades constantes nestes autos diz respeito à ausência de lei de criação de cargos, lei de fixação de remuneração dos servidores e realização de concurso público, cuja competência para a adoção de providências é do Chefe do Executivo Estadual.

Quanto à “*remuneração indexada com o salário mínimo*”, a mesma decorreu do cumprimento de decisão judicial, que já não mais subsiste, tendo em vista decisão posterior proferida nos autos da **Reclamação nº. 13.306 PB (STF)**, conforme mencionado pelo *Parquet*, não justificando ser atribuída responsabilidade por tal ao gestor responsável à época.

Por ocasião da Sessão da Primeira Câmara, além do Parecer Escrito da **Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão**, constante destes autos, o **Douto Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto** pronunciou-se no sentido da: irregularidade da gestão de pessoal, sem aplicação de multa, e apreciação das irregularidades, caso ainda persistam, no Processo de Acompanhamento da Gestão – PAG do DER/PB.

Antes o exposto, o Relator, considerando as demais irregularidades que restaram nestes autos, VOTA, **em dissonância** com o entendimento Ministerial, no sentido de que os Conselheiros integrantes da **Primeira Câmara do Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**:

1. *Julguem **REGULAR COM RESSALVAS*** a gestão de pessoal do Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PB, durante o exercício de 2012;
2. *Recomendem* à Auditoria a verificação da regularização das situações descritas como irregulares nos exercícios subsequentes à edição da **Lei Estadual nº. 10.462/2015**, acaso ainda não tenham sido analisados, especificamente na Prestação de Contas do DER/PB, exercício 2022;
3. *Recomendem* o atual Superintendente do Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PB para, na medida do possível, adequar a estrutura organizacional daquela Autarquia e quadro de pessoal aos dispositivos legais vigentes e insista junto ao Poder Executivo Estadual, no intuito de que proceda às modificações legislativas, mediante projeto a ser encaminhado à Augusta Assembleia Legislativa do Estado, adequando os respectivos ordenamentos.

É o Voto.

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro Relator



Objeto: **Inspeção Especial de Gestão de Pessoal**
Órgão: **Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PB**
Responsável: **Sr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva** (ex-Diretor Superintendente)
Patrono/Procurador: **Sr. Gilberto Carneiro Gama** (ex-Procurador Geral do Estado)

**Inspeção Especial de Gestão de Pessoal.
Exercício 2012. Irregularidades que não
estavam exclusivamente sob a responsabilidade
do Gestor. Regularidade com Ressalvas.
Recomendações.**

ACÓRDÃO AC1 TC nº 1.974/2022

Vistos, relatados e discutidos os autos do *Processo TC nº 11.881/12*, que tratam de **Inspeção Especial de Gestão de Pessoal**, realizada pelo **Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PB**, referente ao exercício de 2012, na gestão do ex-Diretor Superintendente, **Sr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva**, **ACORDAM** os Conselheiros Membros da **PRIMEIRA CÂMARA** do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do Relatório e do Voto do Relator, partes integrantes deste ato formalizador, em:

1. *Julgar* **REGULAR COM RESSALVAS** a gestão de pessoal do Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PB, durante o exercício de 2012;
2. *Recomendar* à Auditoria a verificação da regularização das situações descritas como irregulares nos exercícios subsequentes à edição da **Lei Estadual nº. 10.462/2015**, acaso ainda não tenham sido analisados, especificamente na Prestação de Contas do DER/PB, exercício 2022;
3. *Recomendar* o atual Superintendente do Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PB para, na medida do possível, adequar a estrutura organizacional daquela Autarquia e quadro de pessoal aos dispositivos legais vigentes e insista junto ao Poder Executivo Estadual, no intuito de que proceda às modificações legislativas, mediante projeto a ser encaminhado à Augusta Assembleia Legislativa do Estado, adequando os respectivos ordenamentos.

Presente ao julgamento o Representante do Ministério Público Especial.

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

TCE/PB – Sala das Sessões - Primeira Câmara – Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 29 de setembro de 2022.

Assinado 1 de Outubro de 2022 às 09:23



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 30 de Setembro de 2022 às 12:25



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
RELATOR

Assinado 3 de Outubro de 2022 às 16:02



Manoel Antônio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO