



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
PERNAMBUCO

EXMO. SR. RELATOR DAS ADMISSÕES DE PESSOAL DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DE PERNAMBUCO - SAD/PE, PERTINENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021, CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA:

Representação Interna nº 017/2021 MPCO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO**, órgão previsto no artigo 130 da Constituição da República, no exercício da competência prevista no artigo 114, I, da Lei Estadual nº 12.600/2004, comparece, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por conduto de sua Procuradora-Geral, para formular

REPRESENTAÇÃO INTERNA
(com pedido de medida cautelar)

em face dos gestores da Secretaria Estadual de Administração de Pernambuco, conforme fundamentos fáticos e jurídicos que passa a expor.

1. OS FATOS

Em meados de 2020, este órgão ministerial recebeu Denúncia de cidadão, acerca de irregularidades no desempenho das atividades de advogado da Fundação Universidade de Pernambuco – UPE (Doc. 01).

Foram apontados, especificamente, os seguintes fatos:

- a) ausência de homologação do concurso público realizado para o cargo efetivo de Advogado da UPE, apesar da divulgação do respectivo resultado final desde 21.06.2019; e
- b) desempenho das atividades próprias do mencionado cargo efetivo por terceiros, em preterição do direito dos candidatos aprovados no certame, conforme apurado nos autos do Inquérito Civil nº 01998.000.128/2020, em curso no Ministério Público Estadual.

Instada a se manifestar (Doc. 02, anexo 1), a UPE teceu as seguintes considerações (Doc. 03):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
PERNAMBUCO

- a) a homologação e a consequente nomeação de candidatos aprovados no certame dependem de aval da Secretaria de Administração de Pernambuco – SAD/PE, que vem se recusando a concedê-lo em razão do limite prudencial da Despesa Total com Pessoal atingido pelo Poder Executivo, associado à situação de calamidade de saúde pública vivenciada no país;
- b) há necessidade de provimento imediato de cargos de Advogado da instituição, porquanto outros servidores, a exemplo de advogados do IAUPE - Instituto de Apoio à Universidade de Pernambuco – IAUPE (pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos), vem prestando serviços jurídicos voluntários em favor da UPE, a fim de mitigar a carência de pessoal e evitar maiores prejuízos processuais;
- e
- c) existem sete cargos vagos de Advogado, muito embora o edital do concurso tenha ofertado nove vagas.

Também instada a se manifestar (Doc. 2, anexo 2), a Secretaria de Administração de Pernambuco argumentou com a existência de impedimento para nomeação de concursados em razão das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos órgãos que atingem o limite prudencial de gastos com pessoal, bem como em função das vedações encartadas na Lei Complementar Federal nº 173/2020 (Doc. 04).

Em réplica (Doc. 05), o Denunciante assim argumentou:

- a) a extrapolação do limite prudencial da Despesa Total com Pessoal não impede a homologação de concurso público, por se tratar de providência que não promove aumento de despesas;
- b) a homologação do certame não gera prejuízo à Administração ou aos candidatos haja vista a suspensão da validade daqueles efetivamente homologados enquanto perdurar o estado de calamidade pública, operada pela Lei Estadual nº 16.873/2020;
- c) a FUNAPE nomeou servidores em 30.04.2019, quando o Executivo Estadual já havia atingido o limite prudencial da LRF;
- d) o desempenho das atividades inerentes ao cargo ofertado em concurso público por pessoas diversas dos candidatos aprovados, consoante procurações outorgadas pelo Magnífico Reitor para atuação de terceiros em processos judiciais, viola o princípio constitucional do concurso público, da legalidade e da eficiência; e
- e) a assertiva de existência de apenas sete cargos vagos de advogado da UPE contraria os termos da portaria de abertura do concurso público, secundados pelo respectivo edital, que ofertou nove cargos.

Em março de 2021, expedi comunicação ao MPPE, através do Ofício OMP 101/2021 (Doc. 06), a fim de angariar informações sobre o Inquérito Civil nº



01998.000.128/2020, tendo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** aportado resposta em
30.03.2021, dando conta da **PERNAMBUCO** expedição da Recomendação
nº 001/2020 (Doc. 07, anexo 1).

É o relato necessário.

2. OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Os fatos narrados e evidências trazidas revelam, a mais não poder, um cenário de ofensa aos comandos constitucionais nos serviços jurídicos exercidos no âmbito da UPE, a exigir a intervenção dessa Corte de Contas, como se passa a demonstrar.

2.1. A preterição dos candidatos aprovados no concurso público para o cargo de Advogado da UPE

A documentação colhida por este órgão ministerial evidencia, de um lado, a existência de candidatos aprovados em concurso público realizado pela UPE para o cargo de Advogado e, de outro, a efetiva preterição de tais candidatos através do cometimento a terceiros das funções inerentes ao cargo, de assessoria/consultoria e representação jurídica.

De efeito, estão acostadas à presente: a) o resultado final do concurso público promovido para o cargo de Advogado da UPE (Doc. 08, anexo 2); b) os instrumentos de mandato conferidos pelo representante da UPE a advogados estranhos ao quadro da entidade (Doc. 09); além da c) eloquente manifestação formalizada pelo Magnífico Reitor, reconhecendo o desempenho irregular das atividades inerentes ao cargo de Advogado da UPE por terceiros, a exemplo de profissionais da advocacia vinculados ao IAUPE; d) a Recomendação nº 001/2020, de 04.06.2020 (Doc. 07, anexo 5, fls. 07-11), expedida pelo MPPE à reitoria da universidade estadual, no sentido de abster-se “*de autorizar e/ou permitir que servidor/funcionário/empregado/terceirizado da Universidade de Pernambuco, ainda que voluntariamente, exerça atribuições outras, senão aquelas designadas para os cargos/funções que verdadeiramente ocupam.*”; e e) a sentença exarada nos autos da Ação Cominatória nº 0028214-90.2020.8.17.8201 (Doc. 10, anexo 2).

Tal realidade, indubitavelmente, não se coaduna com o primado do concurso público assentado constitucionalmente, malferindo as disposições do próprio Estatuto da Fundação Universidade de Pernambuco aprovado em 29.12.2007 (doc. 11), que outorga a sua Procuradoria Jurídica, em caráter exclusivo, as funções de representação e assessoramento jurídico, *verbis*:

“Art. 6º. A UPE goza de autonomia didático-científica, administrativa, de



gestão financeira **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** e patrimonial, obedecendo ao
princípio de **PERNAMBUCO** indissociabilidade entre ensino,
pesquisa e extensão.

(...)

§ 2º. A autonomia administrativa da UPE consiste em:

(...)

V. ser representada judicialmente, de forma exclusiva, por sua Procuradoria Jurídica, a quem compete, também com exclusividade, prestar consultoria e assessoria jurídica aos órgãos da UPE.” Grifos aditados

Assim, senhor Relator, não restam dúvidas de que o cometimento de tais funções a terceiros, estranhos aos quadros de advogado da UPE, notadamente em contexto de vigência de concurso público para o cargo – como é o caso, representa indubitosa preterição do direito subjetivo à nomeação conquistado pelos candidatos aprovados no certame, atentando, ainda, contra o princípio da exclusividade que informa o exercício das atividades de consultoria e representação judicial da Universidade de Pernambuco.

Se é certo que o Poder Público possui discricionariedade para, durante o prazo de validade do concurso público, eleger, a luz da conveniência e oportunidade, o momento adequado para nomear os candidatos classificados dentro do número de vagas posto no edital correlato, resulta inegável que a adoção de comportamento que entremostre a necessidade de nomeação do candidato aprovado, a exemplo do que sucede na UPE, com a atribuição das atividades próprias ao cargo de Advogado a terceiros, configura preterição que faz surgir o direito do candidato, inclusive do aprovado fora das vagas do edital, à pronta nomeação, conforme escólio do STF, fixado na seguinte **tese de repercussão geral**:

*“O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, **ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizada por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame**, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato.”*
(Tese definida no RE 837.311/PI, Tema 784, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, j. 9/12/2015, DJE 18/04/2016)

Ora, Senhor Relator, que comportamento do Poder Público melhor revelador da inequívoca necessidade de nomeação dos candidatos aprovados no concurso público para Advogado da UPE que a outorga das correlatas atribuições a terceiros estranhos dos quadros da entidade? Parece-me que é notória a



caracterização de preterição a nomeação por parte dos **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PERNAMBUCO** fazer aflorar o direito à aprovados.

Tanto assim que, com fulcro exatamente nessa orientação, recentemente o Poder Judiciário pernambucano, em sede de Ação de Obrigação de Fazer intentada pelos referidos candidatos aprovados, condenou a UPE a proceder com a nomeação e posse de sete deles no cargo em lume, após o trânsito em julgado da sentença (Doc. 10, anexo 2),

A tese advogada pela SAD, no sentido da impossibilidade de correção da irregularidade, mediante nomeação dos candidatos aprovados no certame, em razão das vedações da LRF e da Lei Complementar Federal n. 173/2020, não resiste à exegese sistemática das correlatas disposições normativas.

É que, muito embora o atingimento do limite prudencial de gastos com pessoal impeça, *ope legis*, o órgão ou Poder Público de prover cargos públicos, não se pode olvidar que o mesmo preceito legal que assim predica, encartado no art. 22, parágrafo único, IV, da LRF, ressalva expressamente as reposições nas áreas prioritárias de educação, saúde e segurança, amoldando-se à primeira os objetivos institucionais da Universidade Estadual de Pernambuco.

Demais disso, mas não menos importante, importa rememorar que, ainda que assim não fosse – o que se admite para efeito de sequenciamento de raciocínio, seria forçoso reconhecer que a eliminação do invocado óbice legal está absolutamente inserida na esfera de governança do órgão e/ou Poder Público, na medida em que lhe são assegurados, inclusive constitucionalmente, mecanismos para reconduzir suas despesas com pessoal ao patamar legal, a teor do disposto no art. 169 da Lei Maior, aludido pelo art. 23 da LRF.

Logo, não se pode pretender invocar o atingimento do limite prudencial como escudo para a prática de inconstitucionalidades, como o cometimento a terceiros de funções inerentes a cargos efetivos – para os quais há candidatos aprovados em concurso público válido, quando a solução para eliminar a incidência da vedação legal se encontra na esfera de governança do próprio órgão e/ou Poder Público.

Nesse sentido, inclusive, tem se manifestado o Colendo Superior Tribunal de Justiça:

“AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO. DIREITO SUBJETIVO. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SÚMULA 283/STF. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DO FUNDAMENTO DA DECISÃO RECORRIDA. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM A



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
PERNAMBUCO

JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1.

O recurso especial não impugnou fundamento basilar que ampara o acórdão recorrido, qual seja, de que "a justificativa de que há extrapolação das despesas com pessoal, não se amolda ao conceito de fato imprevisível, uma vez que o aumento nas despesas decorreu de fatos intencionalmente provocados pela própria Instituição", esbarrando, pois, no obstáculo da Súmula 283/STF.

2. Esta Corte, em hipóteses semelhantes, consagrou o entendimento de que "os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de fundamento para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor, sobretudo na hipótese de despesas decorrentes de decisão judicial, excluídas do limite de 60% (sessenta por cento) fixado para os Municípios por força do disposto no art. 19, § 1o., IV da Lei Complementar 101/2000" (REsp 1.306.604/AL, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 06/03/2014). Precedentes. 3. Agravo interno a que se nega provimento." (AgrInt no Resp 1.671.887/RO, Primeira Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina, j. 12/09/2017, DJE 22/09/2017) Destaques aditados

Na mesma senda, como não poderia deixar de ser, foi a manifestação dessa Corte de Contas ao apreciar situação análoga identificada na FUNAPE, como se extrai do voto condutor do Acórdão TC nº 1513/2018, cujo trecho pertinente reproduzo abaixo:

"(...) Apesar do exposto, não se pode negar que o mecanismo adotado pela LRF, com o estabelecimento de vedações anteriores ao próprio alcance do limite da despesa com pessoal, decerto funciona como uma espécie de "sinal de perigo", atuando não apenas para alertar sobre a proximidade dos limites máximos mas também para tentar impedir o atingimento de tais limites. Ocorre que, em muitas situações, a realidade se impõe. No caso dos autos, ficou evidente a necessidade de pessoal e a irregularidade da prática de manutenção dos contratos temporários em detrimento da nomeação de servidores efetivos. Inclusive, caso prosperasse o argumento da defesa relacionado ao limite prudencial, o que não ocorre, também não poderia haver a renovação dos contratos temporários nos termos praticados pela Funape. Isso porque a LRF veda, com o atingimento do limite prudencial, a contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição nas áreas de educação, saúde e segurança (art. 22, parágrafo único, inciso IV)." (Denúncia TC nº 1851810-2, Segunda Câmara, Rel. Cons. Subst. Marcos Flávio Tenório de Almeida, j. 11/12/2018) Grifos aditados

No caso vertente, Senhor Relator, o que se tem é que a Administração Pública Estadual, notadamente a Secretaria Estadual de Administração – a quem compete autorizar a homologação dos certames da UPE e



a nomeação dos candidatos iterativamente, por perpetuar o delineado no âmbito daquela Universidade, ao revés de acionar os mecanismos de calibração dos gastos com pessoal contemplados no art. 169, §3º, da Lei Maior. **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PERNAMBUCO** neles aprovados – tem optado, cenário institucional

Agregue-se, por necessário, que desde o último quadrimestre de 2020, o Poder Executivo Estadual logrou reduzir sua despesa total com pessoal para aquém do limite prudencial (Doc. 12), de modo a afastar o alegado empecilho para a nomeação dos candidatos aprovados no certame de Advogado da UPE. Nada obstante, persiste a Secretaria Estadual de Administração em não autorizar a medida, ao contrário, aliás, do que fez com a Procuradoria Geral do Estado que, no último dia 16.02.2021, nomeou os candidatos classificados no concurso público de Procurador do Estado (Doc. 13).

Ora, com a devida vênia da referida Secretaria Estadual de Administração, inexistente razão objetiva para tal discrepância de tratamento, contribuindo tal postura para a perenização do estado de coisas institucional que existe na UPE há cerca de dois anos e que depõe contra a necessária eficiência dos relevantes serviços jurídicos ali prestados.

Acerca, ainda, da alegativa de impossibilidade de nomeação dos candidatos aprovados no competitivo em lume em razão das vedações insculpidas na Lei Complementar Federal n. 173/2020, impende destacar que tal digesto legal ressalva do campo de incidência de suas proibições as nomeações destinadas à reposição de vacâncias, como o são aquelas afeitas ao concurso público de Advogado da UPE.

E, no caso vertente, soçobram demonstrações de que as nomeações emanadas do concurso público de advogado da UPE se destinam a suprir vacâncias, afinal, além do reconhecimento, pelo próprio Reitor da instituição, da necessidade de reposição, em 2020, de quatro vagas, conforme Ofício nº 331/2020 - GABR/UPE encartado nos autos do inquérito civil conduzido pelo MPPE (Doc. 07, anexo 3, fls. 75 e 76), esse cenário resta ratificado pela figuração, no âmbito do TCE, de ao menos dois processos de aposentaria de Advogados da UPE, ocorridas após a realização do certame em referência (Processos TC 2052943-7 e 2150363-1, Doc. 14).

3. A NECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DE ALERTA

No contexto em tela, impõe-se a formalização de Auditoria Especial para apurar e corrigir a situação de inconstitucionalidade vivenciada no âmbito da UPE em razão da não adoção das necessárias medidas autorizativas pela Secretaria Estadual de Administração, com identificação dos agentes públicos responsáveis, impondo-se, ainda, de logo, a emissão de ALERTA ao titular daquela Secretaria, a



fim de adverti-lo de que tal **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PERNAMBUCO** conduta omissiva pode ensejar a sua responsabilização ao **ensejo** do julgamento de suas contas, bem como o seu sancionamento pecuniário, dados os indícios robustos de prejuízo suportado pela UPE pelo caráter precário de seus serviços de assessoramento jurídico, notadamente no contexto de uma pandemia, quando é notória a necessidade de atuação dos advogados da UPE nos procedimentos de aquisição de insumos para os órgãos vinculados integrantes da estrutura da entidade, a exemplo do Hospital Universitário Oswaldo Cruz.

Se é certo que, recentemente, o Poder Judiciário Estadual, em sentença proferida em ação manejada pelos candidatos aprovados no concurso público para Advogado da UPE, já determinou à Universidade a nomeação dos autores, de modo a fazer cessar o estado de coisas narrados nesta peça, ressaí indubitável que condicionou a eficácia de tal comando ao trânsito em julgado daquela decisão, cabendo, em prestígio ao postulado da independência das instâncias e ao risco de referido ato sentencial findar reformado antes de sua definitividade, a intervenção dessa Corte de Contas tanto para apurar, em sede de Auditoria Especial, a matéria, quanto para alertar o titular da SAD – que não integra a relação jurídico-processual estabelecida judicialmente, acerca das consequências da perpetuação do atual cenário fático delineado nos serviços jurídicos da UPE.

4. PEDIDO

Pelo exposto, **considerando** as evidências de preterição de candidatos aprovados no concurso público de Advogado da UPE, mediante cometimento das funções inerentes ao cargo a terceiros estranhos àquele quadro; **considerando** que o atingimento do limite prudencial dos gastos com pessoal não autoriza a preterição de candidatos aprovados em concurso público regular, tampouco obsta as correlatas nomeações, cabendo a adoção dos mecanismos legais de calibração pelo órgão/Poder, a fim de garantir a esmerada prestação dos serviços públicos; **considerando** que o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Estadual pertinente ao terceiro quadrimestre de 2020 aponta que se logrou reduzir o comprometimento da Receita Corrente Líquida do Estado com despesas de pessoal para aquém do limite prudencial; **considerando** que o art. 8º da Lei Complementar 173/2020 ressalva de suas vedações as nomeações para cargos efetivos voltadas ao suprimento de vacâncias; e **considerando**, por derradeiro, que a autonomia financeira da UPE se restringe ao âmbito formal, porquanto todos os atos pertinentes à assunção de despesas dependem do aval da Secretaria Estadual de Administração de Pernambuco, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO** a essa Relatoria:

a) que seja determinada a **formalização de Auditoria Especial** para apurar e corrigir a situação de inconstitucionalidade vivenciada no âmbito da UPE em



razão da não adoção das **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** necessárias medidas
autorizativas pela Secretaria **PERNAMBUCO** Estadual de Administração,
com identificação dos agentes públicos responsáveis;
b) a **expedição de ALERTA** ao titular da Secretaria Estadual de Administração, a
fim de adverti-lo de que a conduta omissiva aqui retratada pode ensejar a sua
responsabilização ao ensejo do julgamento de suas contas, bem como o seu
sancionamento pecuniário.

Nestes Termos,
Roga e Aguarda Deferimento;
Recife, data da assinatura digital.

Germana Galvão Cavalcanti Laureano
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

Documentos em anexo

- 1 - Denúncia de cidadão;
- 2 - Ofícios TCMPCO-PPR nºs 085 e 170/2020, direcionados à UPE e a SAD/PE, respectivamente;
- 3 - Ofício nº 280/2020 - GABR/UPE de 18.05.2020, oriundo da UPE, em resposta ao Ofício ministerial;
- 4 - Ofício SAD nº 504/2020 - GGJUG/GGSAD de 03.07.2020, proveniente da SAD/PE, em resposta ao Ofício ministerial;
- 5 - Réplica do Denunciante;
- 6 - Ofício OMP nº 101/2020 de 12.03.2021, dirigido ao MPPE;
- 7 - Ofício nº 01998.000.511/2020-0008 - 27ª PJDC de 30.03.2021 e anexos, em resposta ao expediente do MPCO;
- 8 - Edital do Concurso de Advogado da UPE e o Resultado final do certame;
- 9 - Complementação da manifestação do Denunciante, aduzindo Procurações outorgadas pelo Reitor da UPE a agentes estranhos à carreira de Advogado da Universidade;
- 10 - Documentação relativa ao processo judicial nº 0028214-90.2020.8.17.8201, bem como a Sentença correlata;
- 11 - Estatuto da Entidade;
- 12 - RGFs de 2017 a 2020 do Poder Executivo Estadual;



13 - Edital de nomeação dos **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** aprovados no concurso de
Procurador da PGE/PE, **PERNAMBUCO** publicado em 16.02.2021; e
14 – Atos de concessão de Aposentadoria do cargo de Advogado referentes às
servidoras Katia Maria Beltrão de Albuquerque e Maria Auxiliadora Dutra de
Almeida Duarte, apreciados pelo TCE/PE por conduto dos processos TC 2052943-
7 e 2150363-1, respectivamente.