TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 220177/18

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

ENTIDADE: UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ

INTERESSADO: ALEXANDRE ALMEIDA WEBBER, ANA PAULA DIAS MORENO, ANDREIA JULIANE DRULA, ERICA MAIRENE BOCATE TEIXEIRA, GILBERTO GERIBOLA MORENO, GIOVANA FREITAS, INDIA NARA SMAHA, PAULO SERGIO WOLFF, RODRIGO RIBEIRO DE MOURA, THAÍS DUARTE BIFANO, UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ

RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 3168/22 - Segunda Câmara

Admissão de pessoal complementar. Teste seletivo. Unidade técnica pelo registro das admissões. Ministério Público de Contas pela negativa de registro. Responsabilização do Governador do Estado do Paraná à época dos fatos e comunicação ao Ministério Público do Estado do Paraná em razão da ausência de justificativa válida para a realização de contratações temporárias em detrimento do provimento efetivo dos referidos cargos. Considerações do relator quanto à instrução processual. Ausência de autorização para realização de concurso público. Serviços devidamente prestados. Comunicação dos fatos ao Ministério Público do Estado do Paraná. Instauração de tomada de contas extraordinária. Registro.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de admissão de pessoal complementar realizado pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) referente ao teste seletivo regulamentado pelo edital nº 032/2017 – primeiro processo seletivo simplificado de 2017 (PSS1-2017) - para contratação de professores de ensino superior por prazo determinado, tendo por objeto as convocações da primeira classificada no cargo de CRES assistente – odontopediatria; da primeira classificada; do primeiro classificado no cargo de CRES auxiliar – sociologia; do primeiro classificado no cargo de CRES auxiliar – bioquímica geral; da primeira e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

segunda pessoa classificada no cargo de professor auxiliar Aesp-CRES – enfermagem em saúde pública; do primeiro classificado no cargo de CRES assistente – ciências térmicas; da primeira classificada no cargo de professor auxiliar Aesp-CRES – ginástica ritmos e dança; da primeira classificada no cargo de professor auxiliar Aesp-CRES – lazer e recreação/estagio sup em lazer e recreação; e da segunda classificada no cargo de CRES assistente – serviço social.

O presente processo é complementar ao processo de admissão de pessoal nº 245389/17, cujas admissões foram apreciadas como legais por meio do Acórdão nº 815/2021 – 2ª Câmara (peça processual nº 109 dos autos nº 245389/17).

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 12375/21 – peça processual nº 006) verificou como única irregularidade que o candidato aprovado Gustavo Vicenzi fez parte da comissão examinadora, pelo que entendeu ser necessária a realização de diligência.

Por meio da petição intermediária nº 270442/22 (peças processuais nº 021 a 024), a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) esclareceu que o docente Gustavo Vicenzi foi equivocadamente indicado para compor a banca, mas que foi substituído pelo suplente Redimir Goya. Ainda, juntou declaração do coordenador do curso de medicina atestando que nenhum docente temporário participou de reunião acerca da definição de pontos ou composição de banca do processo seletivo em apreço (Memorando nº 004/2021 – fl. 006 da peça processual nº 024).

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Parecer nº 131/22 – peça processual nº 025) entendeu ter sido suficientemente justificada a inconsistência apontada, manifestando-se pelo registro dos atos de admissão objeto dos presentes autos.

A representante do Ministério Público, Exmª Srª Procuradora Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 703/22 - peça processual nº 028), aduziu que as admissões em apreço não se enquadram em nenhuma das situações que aptas a fundamentar contratação temporária. A este respeito, notou que, segundo a justificativa juntada no processo de admissão inicial (peça processual nº 004 dos autos nº 245389/17), estas foram realizadas em razão de ausência de autorização

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

para realização de concurso público por parte do Governo do Estado do Paraná. Também, defendeu que as reiteradas contratações temporárias demonstram estar o caso em apreço em desacordo com os princípios da proporcionalidade e a razoabilidade, ofendendo o Prejulgado nº 008, no qual foi ressaltado que o administrador não está impedido de realizar processo simplificado para ocupar vaga de professor, mas que se deve evitar que, por meio de indefinidos testes seletivos, esteja-se burlando o princípio da obrigatoriedade do concurso público.

Finalmente, a representante do MPjTCPR ressaltou que a autorização governamental para a celebração de novos vínculos precários e para a prorrogação dos já existentes é ato que viola a Constituição Federal.

Conforme o exposto, por ofensa ao art. 37, inciso IX, da Constituição Federal[1], ao art. 2º, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 108, de 19/05/2005[2] e ao Acordão nº 463/09 - Pleno (Prejulgado nº 008), a representante do *Parquet* especializado opinou pela negativa de registro dos atos de admissão em apreço. Ressalvou, entretanto, que o reitor não é a pessoa a ser responsabilizada pelas contratações ilegais, já que não pode ser responsabilizado pela inercia na realização de concurso público. Neste viés, opinou pela responsabilização do Governador do Estado do Paraná à época dos fatos, concedendo-lhe prévio contraditório.

Foi determinada a realização de diligência por meio do Despacho nº 521/22 (peça processual nº 029).

Por meio da petição intermediária nº 627170/22 (peças processuais nº 031 a 033), a UNIOESTE aduziu que, conforme exposto pela representante do MPjTCEPR, a justificativa da ausência de concurso público e ofensa ao direito à educação cabe ao Governo do Estado do Paraná.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução nº 785/22 – peça processual nº 036) ressaltou que as admissões iniciais, assim como as objeto do processo complementar nº 289618/19, foram registradas nos termos de decisões de

[1] IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

[2] § 1º. A contratação de professores e de pessoal, nas áreas a que se referem os incisos VI e VII deste artigo, será efetivada exclusivamente para suprir a falta de docente, bem como de servidores de carreira decorrente de aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento, afastamento para capacitação e nos casos de licenças legalmente concedidas. (Redação dada pela Lei Complementar 179 de 21/10/2014)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

colegiado deste Tribunal de Contas. Ainda, ratificou o parecer da CAGE, manifestando-se pelo registro dos atos de admissão objeto dos presentes autos.

A representante do Ministério Público, Exmª Srª Procuradora Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 1026/22 - peça processual nº 037), considerando que não foram apresentadas justificativas ou novos fatos aptos a alterar o seu posicionamento anterior, ratificou o teor do Parecer nº 703/22 (peça processual nº 028), opinando pela negativa de registro dos atos de admissão em apreço; pela responsabilização do Governador do Estado à época dos fatos pela omissão na autorização de provimento efetivo dos cargos de necessidade permanente; e pela cientificação dos fatos ao Ministério Público Estadual.

PROPOSTA DE DECISÃO[3]

A contratação temporária no âmbito estadual foi objeto de uniformização de jurisprudência e prejulgado por esta Corte. O Acórdão nº 462/09 - Pleno[4], em sede de uniformização de jurisprudência, entre outras premissas estabeleceu que as contratações temporárias deverão ser concretizadas com estrita observância dos limites de gasto de pessoal e mediante prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo.

O Acórdão nº 463/09 - Pleno[5], em sede de prejulgado, entre outras orientações fixou que as contratações temporárias devem ser devidamente

[3] Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

[4] Ementa: Uniformização de Jurisprudência – Contratação de Pessoal – Extrapolação de limite com gasto de pessoal imposto pela lei de responsabilidade fiscal – O ato que provoque aumento na despesa de pessoal é nulo de pleno direito – Os atos devem ser invalidados com efeitos *ex tunc* – Possibilidade de readmissão dos servidores exonerados, desde que a extrapolação tenha cessado e de que requisitos sejam atendidos – Impossibilidade de preterição – Desfazimento de atos – Ato vinculado – Necessidade de motivação – Garantia da ampla defesa – Ainda que o ente esteja com o limite de gasto com pessoal extrapolado poderá contratar pessoal temporário tão-somente para fins de reposição (aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão e demais espécies de vacâncias de cargos) nas áreas de educação, saúde e segurança – Lei Complementar n° 108/05 cuida das contratações temporárias no Estado do Paraná – As contratações somente poderão ser feitas com estrita observância dos limites de gasto com pessoal, apenas para fins de reposição e, tão-somente nas áreas excepcionadas pela lei de responsabilidade fiscal, já que se trata de uma lei nacional – Necessidade de prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo – Verificada esta situação, a negativa de registro nesta casa não implicará em devolução dos valores pagos a título de salário, sob pena de caracterização de enriquecimento sem causa do poder público – Possibilidade de responsabilização do agente que operou de má-fé.

[5] Ementa: Prejulgado – Admissão temporária de pessoal – Verificada a prática reiterada dessa forma de contratação – Espécie de seleção contemplada no texto constitucional – Finalidade: suprir necessidade premente da administração – Verificado conflito de imposições constitucionais – norma deturpada – Tramitação da PEC n° 133/07 que visa limitar o prazo das contratações temporárias – Requisito fundamental: existência de lei estabelecendo critérios e autorizando as contratações – Cada ente da federação deverá ter a sua própria lei, em face do princípio da autonomia administrativa – No Estado do Paraná trata-se da Lei Complementar n° 108/2005 e suas alterações, regulamentado pelo Decreto n° 4512/09 – Observância dos limites de gasto com pessoal – Prévia e expressa autorização governamental – As contratações deverão ser realizadas mediante um processo seletivo simplificado que deverá atender pressupostos mínimos para a sua validade – Os trabalhos poderão ser de natureza eventual ou permanente da administração, sob pena de engessar a máquina administrativa –

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

justificadas, respeitando-se os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

Em que pese ao fato deste Tribunal regular normativamente a apresentação para registro de contratações temporárias sob a forma de processo de admissão de pessoal das administrações municipais e estadual, vejo que isso não tem consonância com a melhor interpretação do art. 71, inciso III, da Constituição Federal[6].

Do ponto de vista da exegese histórica, o registro de atos, que em constituições anteriores não se limitava aos atos de pessoal, mas era condição prévia de validade de diversos atos e contratos da administração pública, veio sendo substituído por outros institutos fiscalizatórios, como auditorias e inspeções, em respeito à autoexecutoriedade dos atos administrativos e independência entre os Poderes.

Em 06/05/1987, a Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Assembleia Constituinte realizou audiência pública, sendo convocado o Tribunal de Contas da União, representado por seu Presidente, Vice-Presidente e pelo Ministro decano, a fim de que fossem apresentadas sugestões ao texto constitucional em elaboração[7].

O Ministro decano, Exmº Sr. Ewald Pinheiro, convocado a expor por sua vasta experiência no cargo, fez a seguinte declaração em relação ao registro de atos no decorrer da história republicana brasileira:

Necessidade de apresentação de justificativas plausíveis – Atenção aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade – Considerando a limitação da autonomia universitária, nos casos das universidades, o reitor não poderá ser responsabilizado pelas contratações, por estar adstrito à expressa autorização governamental, nos casos de contratação com extrapolação de limite de gastos com pessoal – Possibilidade de responsabilização caso os demais pressupostos não sejam plenamente atendidos – Possibilidade de prorrogação contratual, desde que atendidos os limites globais estabelecidos em lei – As prorrogações deverão passar pelo crivo desta corte – Admissões originárias com registro negado, impossibilidade de prorrogação – ausência de eficácia plena – devolução de valores, ainda que a contratação tenha se dado de forma irregular: impossibilidade – Princípio da boa-fé – ressalva-se a comprovação de má-fé – quantias pagas pelos serviços prestados – devolução caracterizaria enriquecimento sem causa do poder público – valor social do trabalho – princípios expostos são válidos também, no que couberem, para os municípios – Tratou-se, mormente, de contratações realizadas pelas universidades estaduais – Contudo, as regras são válidas para outras áreas como saúde, administrativa ou qualquer outra.

[6] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

[7] Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Consulta realizada em 02/09/2014.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

"(...) Não quero perder a oportunidade de fazer aqui algumas considerações. Conheço o Tribunal de Contas de três Constituições. Iniciei minha vida constitucional no Tribunal de Contas. Então, conheço o Tribunal das Cartas de 1937, 1946 e 1967. São idênticos?

Evidentemente que não. O Tribunal como estabelecia a Constituição de 37 foi um; o de 46 foi outro e, hoje, temos outro Tribunal. Eles se separam nitidamente.

Nos regimes anteriores tínhamos o registro prévio e o registro posterior. Então, a tomada de contas era uma exceção, quer dizer, excepcionalmente o Tribunal julgava tomada de contas. O forte do Tribunal era o registro prévio posterior. Mas esse registro não incidia sobre a totalidade dos gastos. Era um registro ilusório, utópico, porque o registro posterior era feito depois que o ato estava praticado. Consequentemente, não se podia desmanchar o que estava errado. Punia-se, havia uma sanção, somente isto.

Hoje, com a tomada de contas, o Tribunal realmente está fortalecido e engrandecido. Quando a lei fortalece o Tribunal, fortalece o Congresso Nacional, porque cabe aos dois o desempenho do controle. Pela Constituição atual, o controle externo existe, tanto para o Tribunal quanto para o Congresso Nacional. Então, fortalecer o Tribunal é fortalecer o Congresso Nacional.

(...)

Há também um outro aspecto que eu gostaria de focalizar, a respeito das auditorias. O Tribunal perdeu o registro prévio mas ganhou uma arma importantíssima, que são as inspeções. Hoje em dia o Tribunal não mais espera que venha a ele o processo. Ele vai à entidade, organiza o processo e chega lá de surpresa. O melhor controle é aquele exercício de surpresa. É aquele controle onde o Tribunal decide quando deve controlar. O controle remoto, o controle que hoje se estabelece, com a prestação de contas pela entidade apenas um ano depois de encerrado o exercício, encontra os fatos já consumados. Muitas vezes os fatos se superpõem, fatos mais graves se sucedem a fatos menos graves e os de menos importância acabam sendo esquecidos, evidentemente. É uma lei natural. Então a arma das inspeções, que se delegou ao Tribunal em 1967, é poderosíssima. Em 1967 houve uma revolução no Tribunal de Contas porque perdemos esse registro prévio e o posterior,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

> mas ganhamos a inspeção e o Tribunal faz sua auditoria orçamentária, financeira, patrimonial e hoje até programadas."

O Exmº Sr. Alberto Hoffman, Vice-Presidente do TCU, apresentou a sugestões, conforme consta dos canais do Senado Federal referentes à Assembleia Constituinte, do que cabe transcrição da parte alusiva ao registro de atos de pessoal:

> "Art... (76) – O Tribunal de Contas julgará, para fins de registro, a legalidade dos atos de nomeação de pessoal para cargos de caráter efetivo, nos quadros permanentes dos órgãos da administração direta, bem como das concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões, independente de julgamento as melhorias posteriores, que não alterem o fundamento legal do ato concessório."
>
> V. Ex.as verão, de logo, a novidade, o registro de atos de nomeação de pessoal, para que, mais tarde, quem sabe, após 30 anos, quando alguém se apresentar termos, então, onde conferir essa nomeação. É uma sugestão que, evidentemente, a Constituinte acatará ou não."

A proposta foi corroborada pela declaração do Ministro decano:

> "Um outro aspecto que eu gostaria de examinar, que incluímos na atual sugestão, é uma proposta que vai inovar mas que pretendo justificar, porque é uma opinião unânime nossa. É a questão de o Tribunal tomar conhecimento para julgar a nomeação de caráter efetivo para ingresso no Serviço Público. Por quê? Quando se aposenta um funcionário, a concessão, esse processo de aposentadoria vai ao Tribunal. Ora, se ele se aposentar vai ao Tribunal sem processo, não a sua admissão, e com um outro aspecto: se o pensionista, para ter sua pensão julgada legal, tem que mandar ao Tribunal o seu processo, e ele não tem vínculo com a administração, nunca pertenceu à pensão civil, à pensão militar, nunca foi funcionário, essa pensão não será julgada legal. Mas a admissão de um servidor não vai ao Tribunal. A proposta ainda achei que foi um pouco tímida, porque só se referiu aos órgãos diretos da administração. Eu incluiria tudo, a direta e a indireta, se coubesse a mim sugerir. Não sei por que essa distinção, porque hoje em dia a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

> administração indireta é maior do que a direta. Dois terços dos gastos públicos pertencem à administração indireta. Então dá-se um terço ao Tribunal e retiram-se esses dois terços. Quer dizer, submeteria ao Tribunal a totalidade das admissões, inclusive vendo-se o que se passou em vários Estados, onde houve admissões, realmente ilegais, como tomamos conhecimento em extensos noticiários da imprensa. A forma de coibir é entregar ao Tribunal o julgamento desses atos quanto à sua legalidade."

Na tramitação durante a Assembleia Constituinte, o Tribunal de Contas foi objeto da Comissão V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, da qual veio o texto, e da Comissão III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, que apresentaram textos que foram agregados na Comissão de Sistematização. Da primeira, veio um inciso cuidando das admissões, ganhando relevo o fato de que foi empregado esse vocábulo no lugar de "nomeações para cargo efetivo", que constava da proposta apresentada pelo TCU em audiência pública. Cabe destacar que a redação final do anteprojeto da Comissão V, com a aprovação parcial da emenda 5S0008-7 (fl. 004 do vol. 143), foi incluído o inciso VI ao art. 52 do substitutivo do relator, com o objetivo de assegurar o preceito da aprovação em concurso público[8].

Da outra comissão veio o texto acerca de aposentadorias, reformas e pensões, reprodução do que constava na Constituição de 1969. Veja-se que é o texto A Emenda Constitucional nº 07, de 1977, que positivou o que historicamente ficou conhecido como "pacote de abril", já que foi editada pelo Presidente da República com o Congresso Nacional "fechado" por ato daquela autoridade, a fim de aumentar a concentração de poderes no Chefe do Poder Executivo, alterou a expressão "julgar da legalidade" para "apreciar da legalidade para fins de registro", incluindo parágrafo posterior para permitir ao Presidente da República ordenar a

[8] "Pretende-se assegurar o cumprimento do preceito que prevê a aprovação em concurso para ingresso no serviço público, bem como evitar: as admissões com objetivos eleitoreiros; o nepotismo; a existência de quadros e tabelas de pessoal sem o devido controle sobre o número de cargos e/ou empregos; a pressão sobre o orçamento, decorrente de despesas criadas sem a correspondente previsão de recursos para atendê-las; o descumprimento do preceito que exige para determinados casos a capacitação profissional prevista em lei.
A medida permitirá, ainda, um controle mais eficaz sobre acumulações ilícitas de cargos e/ou empregos."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

execução do ato mesmo com a recusa do registro pelo TCU, *ad referendum* do Poder Legislativo[9]:

> § 7º O Tribunal de Contas apreciará, para fins de registro, a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independendo de sua apreciação as melhorias posteriores.
>
> § 8º O Presidente da República poderá ordenar a execução ou o registro dos atos a que se referem o parágrafo anterior e alínea 'b' do § 5º *ad referendum* do Congresso Nacional.

A Comissão de Sistematização fez alterações de cunho redacional e juntou os dois dispositivos em um único[10], resultando no texto que permaneceu inalterado até a apresentação do primeiro projeto a ser submetido ao Plenário da Assembleia Constituinte (Projeto A):

> Art. 85(...)
>
> (...)
>
> III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, inclusive nas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de natureza especial ou provimento em comissão, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

Para o denominado Projeto B somente houve alteração quanto às fundações públicas, que passaram a constar como "instituídas e mantidas" em vez de "instituídas ou mantidas"[11]. A emenda 2T01458-9 (p. 173 do volume 301) suprime

---

[9] Merecem destaque os seguintes fatos: 1) essa é a primeira redação constitucional que menciona a apreciação de legalidade para fins de registro em vez de julgamento da legalidade e 2) o verbo "apreciar", mesmo que tenha sido alçado ao texto constitucional por um ato reformador sob a égide de uma fase expoente da autocracia do regime militar, foi mantido na Constituição de 1988.

[10] O anteprojeto da Comissão de sistematização tinha a seguinte forma:
"Art. 226. (...)
(...)
VI - a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, inclusive nas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de natureza especial ou provimento em comissão.
(...)
VII - a apreciação, para fins de registro, da legalidade da acumulação de cargos e das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores;"

[11] *"Art. 85. (...)*
(...)
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, inclusive nas fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

a expressão "cargo de natureza especial" posto que inexistiria tal figura no ordenamento jurídico[12]. A redação do Projeto C, que corresponde ao texto atual, assim ficou:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
>
> (...)
>
> III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

Assim, a meu ver é evidente o anacronismo do instituto de registro de atos de pessoal. Anacronismo esse que é crescente, haja vista as decisões do Supremo Tribunal Federal que mitigam os efeitos do registro nas Cortes de Contas.

Ao tempo da vigência da Constituição de 1946, em que o Tribunal de Contas “julgava da legalidade” de atos de pessoal, é emblemática a decisão no RMS3881, da relatoria do Exmº Sr. Ministro Nelson Hungria, em que estabelece um alcance muito maior para o instituto que antecedia o registro:

> *"Ora ‘julgar da legalidade’ não é apenas apreciar a regularidade formal do ato administrativo, como parece entender o acórdão recorrido: é julgar de todas as condições intrínsecas e extrínsecas da sua legalidade. Assim sendo, a decisão do Tribunal de Contas quando aprobatória, não apenas dá executoriedade ao ato, como cria uma situação definitiva na órbita administrativa.*[13]

nomeações para cargo de natureza especial ou provimento em comissão, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;”

[12] “Inexiste a figura de ‘cargo de natureza especial’, mas sim e, na espécie, apenas os de provimento em comissão.”

[13] BRASIL Supremo Tribunal Federal. Recurso de Mandado de Segurança nº 3881 – SP. Recorrentes: Nicolino Morena, Erna Maerz e outros. Recorrido: Governador do Estado. Relator Ministro Nelson Hungria, Brasília, 22/11/1957. RTJ, v. 4, p. 85, jan./mar. de 1958

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

Vale citar decisões que, ainda que proferidas em sede de mandado de segurança, e portanto, desprovidas de eficácia contra todos, vêm mitigando o alcance do instituto do registro: (sem grifos no original):

> "Ato do TCU. (...) Negativa de registro a aposentadoria. (...) A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (*caput* do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de aposentadoria. A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade intersubjetiva ou mesmo intergrupal. A própria CF de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que existe uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade. Tempo que é de cinco anos (inciso XXIX do art. 7º e arts. 183 e 191 da CF; bem como art. 19 do ADCT). O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, a contar da aposentadoria, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º)." (MS 25.116, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 08/09/2010, Plenário, DJE de 10/02/2011.) No mesmo sentido: MS 26.053, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 18/11/2010, Plenário, DJE de 23/02/2011.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

> “Servidor público. Funcionário(s) da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Cargo. Ascensão funcional sem concurso público. Anulação pelo TCU. Inadmissibilidade. Ato aprovado pelo TCU há mais de cinco anos. Inobservância do contraditório e da ampla defesa. Consumação, ademais, da decadência administrativa após o quinquênio legal. Ofensa a direito líquido e certo. Cassação dos acórdãos. Segurança concedida para esse fim. Aplicação do art. 5º, LV, da CF e art. 54 da Lei Federal nº 9.784/1999. Não pode o TCU, sob fundamento ou pretexto algum, anular ascensão funcional de servidor operada e aprovada há mais de cinco anos, sobretudo em procedimento que lhe não assegura o contraditório e a ampla defesa.” (MS 26.560, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 17/12/2007, Plenário, DJE de 22/02/2008.) No mesmo sentido: MS 26.393, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 29/10/2009, Plenário, DJE de 19/02/2010; MS 26.117, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20/05/2009, Plenário, DJE de 06/11/2009; MS 26.406, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 01/07/2008, Plenário, DJE de 19/12/2008; MS 26.353, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 06/09/2007, Plenário, DJE de 07/03/2008. Vide: MS 25.525, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 17/02/2010, Plenário, DJE de 19/03/2010.

> “É nula a decisão do TCU que, sem audiência prévia da pensionista interessada, a quem não assegurou o exercício pleno dos poderes do contraditório e da ampla defesa, lhe cancelou pensão previdenciária que há muitos anos vinha sendo paga.” (MS 24.927, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 28/09/2005, Plenário, DJ de 25/08/2006.) No mesmo sentido: MS 24.859, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 04/08/2004, Plenário, DJ de 27/08/2004.

Não é somente o Supremo Tribunal Federal que vem mitigando a relevância do registro. Este Tribunal de Contas, por exemplo, já fez cair por terra a necessidade de registar a admissão para considerar legal o ato de inativação ou pensionamento decorrente do mesmo servidor:

> Acórdão nº 688/2008 - Pleno
>
> (...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

No mais, compreendo que por ser a pensão por morte um benefício pago aos dependentes do segurado com o fito de substituir a remuneração do servidor falecido, ele não pode estar vinculado ao registro da admissão do servidor nesta Corte, mas sim à contribuição.

Neste sentido trilho o mesmo entendimento esposado pelo Desembargador José Maurício Pinto de Almeida, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o qual peço vênia para transcrever integralmente:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 369.830-8, DA COMARCA DE UMUARAMA (1ª Vara Cível).

Apelante: JOSÉ CARLOS GOMES.

Apelado: MUNICÍPIO DE UMUARAMA.

Relator: Des. JOSÉ MAURÍCIO PINTO DE ALMEIDA.

Nº do Acórdão: 7779

APELAÇÃO CÍVEL. CONCESSÃO DE PENSÃO VITALÍCIA. SERVIDORA MUNICIPAL DE UMUARAMA. CONCURSO PÚBLICO. DECRETO Nº 211/93 QUE INVALIDOU AS NOMEAÇÕES E AUTORIZOU A OCUPAÇÃO PROVISÓRIA DOS CARGOS EM NOME DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. PROVISORIEDADE QUE DUROU MAIS DE 8 (OITO) ANOS. SERVIDORA QUE ARCOU COM OS DESCONTOS PREVIDENCIÁRIOS REGULARMENTE, DURANTE TODO O TEMPO DE SERVIÇO, ATÉ SEU FALECIMENTO EM 2001. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA QUAL ESTA NÃO PODE SE BENEFICIAR. AUSÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE EXONERAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA ÀS FORMALIDADES LEGAIS. DIREITO DO ESPOSO DE RECEBER A PENSÃO DA SERVIDORA FALECIDA. RECURSO PROVIDO. (sem grifos no original)

A servidora tão-somente permaneceu irregularmente no cargo porque a Administração Pública Municipal assim permitiu e anuiu, e, tendo contribuído para a previdência durante todo o tempo em que ocupou o cargo "provisoriamente", não pode a Municipalidade valer-se de sua própria inércia para negar o benefício previdenciário.

I. Trata-se de recurso de apelação interposto por JOSÉ CARLOS GOMES, objetivando a reforma da decisão prolatada pelo MM. Juiz de Direito da 1ª

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

Vara Cível da Comarca de Umuarama, que, nos autos de nº 180/2004, julgou improcedentes os pedidos do autor, condenando-o, com fulcro no artigo 20, § 4º, do CPC, no pagamento das custas e honorários advocatícios, estes fixados em R$ 100,00 (cem reais), ressalvando o disposto no artigo 12 da Lei de Assistência Judiciária Gratuita. O apelante alega, em síntese, que:

a)-é viúvo de Maria Helena Balthazar Rosa Gomes, que era servidora pública municipal aprovada em concurso público posteriormente anulado, tendo, entretanto, permanecido no cargo "provisoriamente" de 11/11/93 até seu falecimento em 01/04/2001; logo, o que era para ser provisório tornou-se definitivo, visto que o Poder Público tinha o prazo de 05 anos para desligá-la do cargo, não o fazendo, o que convalidou sua nomeação;

b)-consoante a Lei Federal nº 9.784/99, em seu art. 54, o prazo prescricional para a Administração anular os seus atos é de 5 anos, a contar da data em que foram praticados, portanto, "as supostas irregularidades nas nomeações foram convalidadas pelo decurso do prazo decadencial";

c)-durante o tempo que serviu ao Município foram descontadas da servidora todas as contribuições previdenciárias, pelo que faz jus ao recebimento da pensão, visto que "a lei federal, não condicionando, para efeito de aposentadoria ou pensão vitalícia, nenhum outro critério, a não ser a efetiva contribuição, não poderia, como não pode, da mesma forma, a Lei Complementar Municipal nº 089, de 07/12/01, fixar normas diferente da Lei federal" (fl. 236).

Citou precedentes jurisprudenciais que entenderam no mesmo sentido de seu pleito, aduzindo, também, que, ao entender improcedentes os seus pleitos, estar-se-á violando o princípio da segurança jurídica, da boa-fé e da estabilidade das relações jurídicas frente a administração pública.

Caso não seja esse o entendimento do tribunal, diz o apelante, seja a servidora considerada reintegrada em seu antigo cargo (celetista), que ocupava desde 01.08.1987 até ser nomeada por concurso em 11.11.1993, pois, "das duas uma, ou a nova nomeação da falecida está consolidada pela prescrição administrativa, ou não está. E, nesta última hipótese, deveria retornar ao seu emprego celetista, anteriormente exercido".

O recorrido apresentou contra-razões às fls. 256/264.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de fls. 277/282, manifestou-se pelo conhecimento e provimento do recurso.

II. Compulsando os autos, observa-se que o apelante ingressou com pedido de pensão vitalícia em face do Município de Umuarama, visto que sua falecida esposa exercia o cargo de Atendente de Saúde1, com carga horária de 40 horas semanais.

Efetivamente, a servidora foi contratada pelo Município de Umuarama no dia 1º de agosto de 1987 (fl. 24), para exercer a função de Auxiliar de Serviços, e permaneceu neste cargo até 31.03.1991, pois, em 03 de abril de 1991, foi nomeada, pelo Decreto 106/91, para ocupar o cargo de carreira de Atendente de Saúde (fl. 26), ante a habilitação em concurso público municipal, passando então para o regime estatutário.

Ocorre que o aludido concurso público foi invalidado mediante o Decreto nº 211, de 11 de novembro de 1993, e sua nomeação restou comprometida.

Todavia, no mesmo diploma restou consignado que:

"Art. 3º. Fica autorizado aos servidores acima referidos a que ocupem os cargos em que foram nomeados, provisoriamente, para que não seja comprometida a continuidade dos serviços públicos"2.

Mas, ainda que provisoriamente, a falecida esposa do recorrente ocupou o cargo até o seu falecimento, em 1º.04.2001, ou seja, durante oito anos, e, durante todo esse tempo, a contribuição previdenciária foi regulamente descontada de seus vencimentos.

Assim, a responsabilidade cabe à Administração Pública, que silenciou à época, e manteve-se inerte, anuindo com a permanência da servidora no pleno desempenho de suas funções e contribuindo para o sistema de previdência municipal.

E, como sabido, para que a servidora pública fosse exonerada do cargo que assumiu mediante concurso público, deveria ter sido observado o procedimento adequado - processo administrativo3 com ampla defesa e contraditório - pois, ainda que seja conferida à Administração Pública a faculdade de anular seus próprios atos quando eivados de nulidade, não pode fazê-lo sem observar os direitos adquiridos dos servidores concursados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

Nessa linha, é sedimentada a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

"Recurso extraordinário. 2. Concurso público. Irregularidades. Anulação do concurso anterior à posse dos candidatos nomeados. 3. Necessidade de prévio processo administrativo. Observância do contraditório e da ampla defesa. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido"

(STF - Segunda Turma - RE 351489 / PR - PARANÁ - Rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 07/02/2006).

"ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTÁVEL. EXONERAÇÃO. I. - A perda de cargo por servidor público estável deve atender aos requisitos constitucionais. (...)".

(STF - Segunda Turma - RE-AgR 329001 / DF - DISTRITO FEDERAL - Rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 23/08/2005).

Logo, a servidora permaneceu irregularmente no cargo porque a Administração Pública Municipal assim permitiu e anuiu, e, tendo contribuído à previdência durante todo esse tempo, não pode a Municipalidade valer-se de sua própria inércia para negar-lhe o benefício com o qual contribuiu.

Nesse diapasão, consigne-se o parecer da do Procurador de Justiça Dr. MARIO SÉRGIO DE QUADROS PRÉCOMA:

"Note-se que a discussão acerca da prescrição do direito da Administração de rever seus próprios atos não possui qualquer relevância no caso posto. O fato de ter a servidora ocupado cargo temporário ou efetivo, ou a existência de qualquer irregularidade em sua investidura, não exime o Município da obrigação de prestar os benefícios previdenciários correspondentes, posto que se constituem em direitos inerentes a todo contribuinte filiado ao sistema de seguridade. Ou seja, há de se isolar o aspecto previdenciário, focando-se, para tais fins, na relação entre o servidor e o ente gestor da seguridade social, pouco importando os elementos externos dissociados desta relação. Do contrário, estar-se-ia a admitir a absurda situação de que a Municipalidade, após anos de inércia à regularização da situação de determinado grupo de servidores que fazia parte a contribuinte, pudesse vir a, simplesmente, desobrigar-se de prestar os benefícios previdenciários (aos quais se contribuiu regularmente), valendo-se para tal irregularidade a que, por si, deu causa. Tal hipótese não há de se

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

admitir, não se podendo endossar que a Administração Municipal beneficie-se de sua própria torpeza".

Em caso análogo, decidiu esta Câmara:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - CONCESSÃO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA COM PROVENTOS PROPORCIONAIS - SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL - NOMEAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO EIVADO DE NULIDADES - PERMANÊNCIA NO CARGO DE AGENTE SOCIAL POR MAIS DE UMA DÉCADA - INÉRCIA DO PODER PÚBLICO - RESPONSABILIDADE PELO ATO - SÚMULA 346 DO STF - RECURSO PROVIDO". (TJPR - 7ª Câm. Cível - Rel. Des. ANTENOR DEMETERCO JÚNIOR, ac. 6349, p. em 29/092006, DJ 7241).

Isso posto, seu cônjuge faz jus ao recebimento da pensão, não podendo ser prejudicado em razão do equívoco cometido pelo administrador, uma vez que a falecida servidora trabalhou e contribuiu para o sistema previdenciário municipal.

Assim sendo, reforma-se a sentença, concedendo-se a pensão com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, de acordo com a Lei Complementar n° 01/1992 - Regime Jurídico dos Servidores Públicos de Umuarama.

Condena-se, ainda, o Município no pagamento das pensões atrasadas desde 01.04.01, valores que devem ser apurados mediante liquidação de sentença por cálculo (art. 475-B do CPC), corrigidos monetariamente pelo INPC, desde a data em que eram devidas e, juros desde a citação, no percentual de 6% ao ano até 11.01.2003 (entrada em vigor do Novo Código Civil), e após esta data juros de 1% ao mês.

Quanto aos ônus de sucumbência, condena-se, ainda, o recorrido no pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, estes fixados em R$ 700,00 (setecentos reais), com fundamento no artigo 20, § 4º, do CPC, considerando o zelo profissional do advogado, o local de onde foram prestados os serviços Umuarama/Curitiba, a natureza e importância da causa, todo o trabalho desenvolvido, bem como o tempo necessário a sua realização.

III. Assim sendo, ACORDAM os Magistrados integrantes da Sétima Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, à unanimidade, em dar provimento ao apelo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Desembargador ANTENOR DEMETERCO JUNIOR, sem voto, e dele participaram os Excelentíssimos Desembargadores RUY FRANCISCO THOMAZ (Revisor) e GUILHERME LUIZ GOMES.

Curitiba, 10 de abril de 2007.

José Maurício Pinto de Almeida

Relator

Súmula 20 do STF - É necessário processo administrativo com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso.

Assim sendo, considerando a boa-fé do servidor falecido e a impossibilidade de terceiros virem a ser prejudicados pela inércia da Administração Pública, voto pelo provimento do recurso, e consequente registro da presente pensão.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por meio do voto de desempate de Conselheiro no exercício da Presidência, dar provimento ao recurso.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros HENRIQUE NAIGEBOREN, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA (VOTO VENCEDOR) e os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HERMAS EURIDES BRANDÃO e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencido).

Portanto, ao considerar a evolução histórica no sentido de tornar cada vez mais anacrônico o registro de atos de pessoal, aliado à interpretação sistemática do art. 71 da Constituição[14], que ao estabelecer as competências do

[14] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

Tribunal de Contas possui caráter excepcional em relação ao controle externo, de que é titular o Poder Legislativo, e, ainda o princípio hermenêutico da força normativa da constituição, que impõe como escolha, entre as interpretações possíveis, a adoção daquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais, entendo que a melhor interpretação para o art. 71, inciso III, da Constituição Federal[15] seja aquela em que somente estão sujeitos à apreciação de legalidade para fins de registro: 1) os atos de admissão que possam implicar a existência decorrente de atos de aposentadoria, reforma ou pensão, o que exclui as admissões temporárias, e 2) os atos de aposentadoria, reforma ou pensão que tenham decorrido de admissão sujeita a registro, o que exclui benefícios tais como o auxílio-reclusão e a pensão por Mal de Hansen.

Ademais, não vejo qualquer óbice ao desiderato deste Tribunal em cumprir sua missão institucional. Os atos de pessoal, e não somente aqueles sujeitos a registro (promoções, ascensões, pagamento de adicionais e gratificações, etc.), não fogem à fiscalização por auditorias e inspeções, aliás, instrumentos estes muito mais eficazes, conforme comprova a prática no cotidiano das Cortes de Contas.

Diante do exposto, entendo pelo arquivamento/encerramento destes autos. Tendo em vista, entretanto, que em sede de prejulgado, autuado sob o nº 99891-9/14, foi ratificada a competência desta Corte para apreciação da

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

[15] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

legalidade, para fins de registro, das admissões de pessoal por prazo determinado e suas prorrogações, passo ao exame da presente admissão de pessoal.

A representante do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas acertadamente suscitou que estas não foram devidamente enquadradas dentre os casos previstas no art. 2º, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 108/2005[2] como fundamento para contratação temporária, no caso, aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento, afastamento para capacitação e nos casos de licenças legalmente concedidas. Ao contrário, as reiteradas contratações por tempo determinado indicam a necessidade de realização de concurso público para preencher as vagas do quadro de docentes da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, mantendo, com isso, a oferta regular de ensino superior. Conforme documentos juntados no processo inicial de admissão (justificativa - peça processual nº 006 dos autos nº 245389/17), no ano de 2017, foi solicitada a contratação temporária e emergencial de 147 (cento e quarenta e sete) professores para diversas áreas de conhecimento, demonstrando desde então possível necessidade de realização de concurso público. Dentre os referidos documentos constou despacho do então Governador do Estado Sr. Carlos Alberto Richa, de 28/01/2013, autorizando a realização de concurso público apenas para atender à demanda da implantação de novo curso de medicina (fl. 010 da peça processual nº 006 dos autos nº 245389/17), sendo esta a única autorização para realização de processo seletivo para admissão de docentes em caráter efetivo que foi noticiada.

Em que pese a aparente irregularidade descrita, há de se considerar, acerca das admissões objeto do presente processo, que não foi questionada a necessidade de contratação de docentes. Tanto que, por meio do Decreto Estadual nº 6.511, de 29/03/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), as Instituições Estaduais de Ensino Superior foram autorizadas a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[16] e § 2º[17], da Lei

[16] Art. 2º Consideram-se como de excepcional interesse público as contratações por tempo determinado que visam:
(...)
VI – atender ao suprimento de docentes e funcionários de escola na rede estadual de ensino e nas Instituições Estaduais de Ensino Superior, nas hipóteses previstas na presente lei complementar.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007. Fato que também indica falha na gestão estadual, na medida em que, continua a autorizar processos seletivos para contratações precárias sem o devido planejamento para que, em seguida, a demanda de professores seja devidamente suprida por admissões em caráter efetivo.

Também há de se considerar que os professores contratados cumpriram regularmente as suas funções pelo período previsto em contrato. Noto que, conforme relatório circunstanciado da peça processual nº 003, as pessoas admitidas foram contratadas para prestar serviços até 28/02/2018 e uma para até 30/04/2018. Ou seja, os contratos das admissões em apreço já expiraram, sendo questionável a utilidade de se negar registo aos respectivos atos de admissão, o que poderia servir unicamente para prejudicar as professoras e professores admitidos.

Finalmente, relevar ressaltar que a representante do *Parquet* especializado expressamente atribuiu a responsabilidade pelos fatos à omissão do respectivo Governador do Estado na realização de concurso público. Motivo pelo qual sugeriu a responsabilização deste com a concessão de prévio contraditório. A este respeito, lembro que os processos de atos de pessoal têm por finalidade o registro nesta Corte, não estando o responsável pelo seu envio devidamente alertado para a possibilidade de aplicação de sanções. No caso em apreço, noto que o responsável indicado nem seria o gestor da entidade de origem (UNIOESTE) e, por isto, não é parte no presente processo.

Neste viés, entendo que a melhor medida seria apurar a irregularidade em processo de tomada de contas extraordinária, no qual, será possível aplicar as penalidades cabíveis aos responsáveis, bem como deliberar acerca da necessidade de realização de concurso público e de eventuais determinações ou recomendações pertinentes para evitar a contínua contratação temporária de docentes para suprir demanda permanente.

Quanto à proposta de cientificação dos fatos ao Ministério Público Estadual, por não se tratar de sanção e tratando-se de instituição que atua de forma

[17] § 2º A contratação decorrente de vacância ou insuficiência de cargos, será realizada pelo prazo suficiente à criação ou ampliação de cargos, realização do respectivo concurso público e desde que inexistente concurso público em vigência para os respectivos cargos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

independente, entendo que a instauração de procedimento próprio não impede que este seja desde já informado das impropriedades verificadas para que tome as providências que entender serem cabíveis.

Pelo exposto, proponho que este Colegiado acolha a proposta da representante do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas de que seja o Ministério Público do Estado do Paraná cientificado dos fatos noticiados por meio deste; bem como para que determine a instauração de tomada de contas extraordinária (art. 236, *caput* e inciso III, do Regimento Interno[18]), para apurar eventual dano ao erário e responsabilização em decorrência das irregularidades verificadas no presente processo.

Já quanto aos atos de admissão em apreço, acompanho a manifestação da unidade técnica e proponho que sejam as seguintes admissões consideradas legais, concedendo-lhes os respectivos registros:

1 - Ana Paula Dias Moreno, contratada temporariamente para o cargo de CRES - assistente – odontopediatria, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

2 - Thaís Duarte, contratada temporariamente para o cargo de CRES - auxiliar – bioquímica geral, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

[18] Art. 236. Será instaurada Tomada de Contas Extraordinária em caso de: (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)
(...)
III - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

3 - Gilberto Geribola Moreno, contratado temporariamente para o cargo de CRES - auxiliar – sociologia, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

4 - Erica Mairene Bocate Teixeira, contratada temporariamente para o cargo de professor auxiliar Aesp-CRES – enfermagem em saúde pública, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

5 - Rodrigo Ribeiro de Moura, contratado temporariamente para o cargo de CRES - assistente – ciências técnicas, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

6 - Giovana Freitas, contratada temporariamente para o cargo de professor auxiliar Aesp-CRES – ginástica ritmos e dança, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

7 - Andreia Juliane Drula, contratada temporariamente para o cargo de professor auxiliar Aesp-CRES – lazer e recreação/estagio sup em lazer e recreação, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007; e

8 - India Nara Smaha, contratada temporariamente para o cargo de CRES - assistente – serviço social, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor **CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**, por unanimidade, em:

I – Apreciar como **legais** os atos de admissão em apreço, nos termos da unidade técnica, concedendo-lhes os respectivos **registros**:

1 - Ana Paula Dias Moreno, contratada temporariamente para o cargo de CRES - assistente – odontopediatria, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

2 - Thaís Duarte, contratada temporariamente para o cargo de CRES - auxiliar – bioquímica geral, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

3 - Gilberto Geribola Moreno, contratado temporariamente para o cargo de CRES - auxiliar – sociologia, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

4 - Erica Mairene Bocate Teixeira, contratada temporariamente para o cargo de professor auxiliar Aesp-CRES – enfermagem em saúde pública, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

5 - Rodrigo Ribeiro de Moura, contratado temporariamente para o cargo de CRES - assistente – ciências técnicas, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

6 - Giovana Freitas, contratada temporariamente para o cargo de professor auxiliar Aesp-CRES – ginástica ritmos e dança, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

7 - Andreia Juliane Drula, contratada temporariamente para o cargo de professor auxiliar Aesp-CRES – lazer e recreação/estagio sup em lazer e recreação, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007; e

8 - India Nara Smaha, contratada temporariamente para o cargo de CRES - assistente – serviço social, conforme autorizado por meio do Decreto Estadual nº 6.511/2017 (peça processual nº 004 do processo nº 245389/17), segundo o qual a UNIOESTE fica autorizada a manter 7.600 (sete mil e seiscentas) horas de contratos de docentes no regime especial CRES, com fundamento no art. 2º, inciso VI[17] e § 2º[18], da Lei Complementar Estadual nº 108, de 18/05/2005, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 121, de 29/08/2007;

II – determinar, nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas, a cientificação do Ministério Público do Estado do Paraná acerca das impropriedades verificadas no presente processo para que tome as providências que entender cabíveis;

III - determinar a instauração de tomada de contas extraordinária (art. 236, *caput* e inciso III, do Regimento Interno[19]), para apurar eventual dano ao

[19] Art. 236. Será instaurada Tomada de Contas Extraordinária em caso de: (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8

erário e responsabilização em decorrência das irregularidades verificadas no presente processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 1 de dezembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência

III - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.XYZ8