TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	432481/21
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	7ª VARA DO TRABALHO DE CURITIBA, DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO PARANÁ, SERGIO BATISTA HENRICHS, TIAGO BACCIN
ADVOGADO PROCURADOR	THIAGO DE ARAUJO CHAMULERA, VITOR EDUARDO HENRICHS DA SILVA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 719/22 - Tribunal Pleno

Representação. Reclamação trabalhista. Concurso público. Extinção de cargos. Circunstâncias justificadas. Pareceres uniformes. Improcedência.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação encaminhada pela 7ª Vara do Trabalho de Curitiba, dando conta de ação trabalhista proposta por Josoel de Almeida contra o Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná, ao fundamento de que o autor teria sido contratado pela autarquia ré, à margem de concurso público, em 28 de agosto de 2018, data a partir da qual diz ter passado a ocupar o cargo de impressor, exercendo, então, as respectivas funções até 20 de agosto de 2020, quando foi dispensado injustamente, à míngua de pagamento das correspondentes parcelas rescisórias.

Os autos foram inicialmente remetidos ao Gabinete do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, uma vez que a matéria já teria sido apreciada no bojo da Prestação de Contas Anual n.º 285248/19, de sua relatoria (Informação n.º 621/21-DIJUR e Despacho n.º 2228/21-GP).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721M.N

Pelo Despacho n.º 946/21 (peça 08), o relator apontou que não vislumbra relação direta entre os fatos relatados e a prevenção invocada pela unidade técnica, retornando o feito ao Gabinete da Presidência, que emitiu o Despacho n.º 2443/21 (peça 10), determinando a reautuação do processo como Representação.

Os autos vieram a mim distribuídos, ocasião em que proferi o Despacho n.º 1184/21 (peça 14), recebendo o expediente para apurar possível irregularidade na contratação de trabalhador sem prévia aprovação em concurso público, em desobediência ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal. Ato contínuo, determinei a citação dos Srs. Sergio Batista Henrichs (presidente no período de 02/07/2018 a 31/12/2018) e Tiago Baccin (01/01/2019 a 21/08/2020).

Os esclarecimentos foram apresentados às peças 21/26 e 28/29.

Em instrução (n.º 38/21, peça 30), a 2ª Inspetoria de Controle Externo concluiu que "não há elementos suficientes para a procedência de eventual responsabilização, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei 13.655/2018".

A Coordenadoria de Gestão Estadual manifestou-se pela improcedência da Representação "no que se refere a contratação sem prévia aprovação em concurso público pelo Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná, tendo em vista a perfectibilizarão do caráter emergencial e temporário para o devido cumprimento dos deveres do Departamento de Imprensa Oficial" (Instrução n.º 28/22, peça 31).

Por fim, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas corroborou os opinativos técnicos, opinando pela improcedência da demanda (Parecer n.º 185/22, peça 32).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Com razão as unidades técnicas e o órgão ministerial.

Segundo consta na peça inicial da Reclamação Trabalhista:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721M.N

> O Reclamante foi contratado na data de 28/08/2018 em caráter temporário pela Reclamada para trabalhar no cargo de gráfico, com a função de impressor pelo período de 8 horas diárias, das 7:00 horas às 16:00 horas com 1:00 hora de intervalo.
>
> A remuneração contratada para 8:00 horas semanais, foi de R$ 3.500,00 três mil quinhentos reais, sem qualquer pacto nem pagamento sobre as horas extras. Tendo como seu último salário o valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais).
>
> Em 20/08/2020 foi despedido, sem aviso prévio, em sem qualquer motivo e até apresente data não recebeu as verbas rescisórias nem a documentação necessária para o seguro-desemprego, nem teve anotação em sua CTPS, motivo pelo qual vem em busca da tutela jurisdicional.

A controvérsia cinge-se, então, a possível irregularidade na contratação de trabalhador sem prévio concurso público.

Em defesa (peça 21), o Sr. Sérgio Batista Henrichs (presidente no período de 02/07/2018 a 31/12/2018) alegou, em síntese: que o problema da falta de concurso público ocorre desde meados de 2013; que atuou em um mandato-tampão, administrando a entidade pelo período de seis meses, no qual havia vedação à realização de concurso público devido ao período eleitoral; que a contratação questionada ocorreu de forma emergencial e essencial para o cumprimento dos deveres do ente.

O Sr. Tiago Baccin (presidente de 01/01/2019 a 21/08/2020), por sua vez, apontou que a contratação se deu em função da necessária manutenção da prestação dos serviços pelo DIOE, a despeito da falta de estrutura e da ausência de recursos orçamentários para realização de concurso público (peça 28).

Acolhendo os argumentos de defesa e os pareceres técnicos, entendo pela improcedência da demanda.

Conforme se verifica dos autos, a situação em tela trata de profissional gráfico contratado no período em que esta Corte posicionou-se pela impossibilidade de admissão de tais serviços por meio de certame licitatório

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721M.N

(Acórdão n.º 1055/2016-STP[1]) e o respectivo cargo havia sido extinto por lei (artigo 27 da Lei nº 19.130/2017[2]). Confira-se a contextualização trazida pela Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 31):

> No presente caso, como bem elucidado no parecer da 2ª Inspetoria, a Lei nº 19.115/2017 dispôs que, dentre as atividades primárias do DIOE, encontrava-se a execução dos serviços gráficos necessários aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.
>
> Por sua vez, o preconizado art. 27 da Lei nº 19.130/2017 extinguiu a função de Técnico Gráfico – AETG do Quadro Próprio do Poder Executivo, impedindo a realização de concurso público, conforme processo de consulta à Secretaria de Estado da Administração e Previdência através do e-protocolo nº 14.936.321-1.
>
> Nesta contingência, não haveria necessidade de concurso público para a função de técnico gráfico para suprir a demanda de mão-de-obra necessária para operar os maquinários gráficos e atender os pedidos de materiais impressos contratados pelo Estado e Municípios paranaenses.
>
> Outrossim, em 2016, por meio do Acórdão nº 1055/2016, esta Corte de Contas entendeu pela necessidade de reconhecer a inviabilização da terceirização do maquinário gráfico ante a reiterada prática em licitar e contratar pessoal para a realização de atividade-fim em momento que a autarquia ainda poderia dispor da admissão de técnico gráfico por concurso, antes das referidas alterações legislativas.

Assim, em que pese a irregularidade na terceirização da contratação do reclamante, deve-se considerar o contexto da época, no sentido de que "não existia lei estadual que expressamente tratasse do assunto", havia a "decisão do TCE-PR vedando a terceirização das atividades gráficas, somada à impossibilidade de contratar via concurso, ante a extinção de cargo", como bem destacou a 2ª ICE.

No mesmo sentido, concluiu a CGE:

---

[1] Prestação de Contas Anual n.º 352838/15. Unanimidade: Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (relator) e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO. Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

[2] Art. 27. Extingue, ao vagar, as seguintes funções do Quadro Próprio do Poder Executivo:
(...)
Técnico Gráfico – AETG.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721M.N

> De toda forma, considerando que houve a extinção dos cargos de técnico gráfico impossibilitando a contratação por concurso assim como esta Corte julgou pela impossibilidade de contratar a terceirização da operação do parque gráfico através de processo licitatório, não teria havido outra saída para a autarquia que, então, realizou pagamentos de pessoa física por recibo para a prestação de serviços gráficos.

Ademais, importa salientar que a questão geral da terceirização no DIOE foi tratada por esta Corte em autos específicos (Prestação de Contas Anual n.º 285248/19), ocasião em que se determinou à entidade a "regularização das contratações irregulares de pessoas físicas" no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, nos termos do Acórdão n.º 1813/20-STP[3].

A execução foi acompanhada pela 2ª ICE, tendo o gestor informado, em 20/08/2020, a rescisão de todos os contratos com terceirizados então existentes, constatando-se o atendimento à decisão colegiada. Confira-se a Instrução n.º 38/21-2ICE (peça 30) neste ponto:

> (...) a existência de pagamentos de pessoa física por recibo para a prestação de serviços já havia sido verificada no relatório de fiscalização da 1ª Inspetoria de Controle Externo no processo de prestação de contas do DIOE, relativo ao exercício de 2018.
>
> Em razão disso, quando o DIOE passou a submeter-se à fiscalização da 2ª ICE, a partir do exercício de 2019, pela distribuição da Portaria n.º 865/18 do TCEPR, essa unidade manteve o acompanhamento do julgamento do referido processo, informando a permanência da irregularidade de contratações nos relatórios de fiscalização dos exercícios seguintes.
>
> De acordo com o Acórdão n.º 1813/20-TP, TCE-PR, publicado em 11/08/2020, as contas do DIOE (processo n. 285248/19), referentes ao exercício de 2018, foram julgadas irregulares, com determinação no sentido de que o gestor da entidade providenciasse, no prazo de 180 dias a partir da referida data, a correção do regime de terceirização.

[3] Unanimidade: Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721M.N

> Em sede de monitoramento, em resposta à Demanda n.º 197187 enviada pela 2ª ICE com uso do Canal de Comunicação deste TCE-PR, o gestor do DIOE encaminhou petição informando a rescisão, em 20/08/2020, de todos os contratos com terceirizados até então existentes. Após verificação dos respectivos documentos anexados à resposta, constatou-se o atendimento à determinação imposta pelo Acórdão nº 1813/20-TP dentro do prazo estabelecido.

Em 2020, sobreveio a Lei Estadual n.º 20.199/20, "que estabeleceu a possibilidade de realização da execução indireta de atividades da Administração Pública Estadual quando se tratar de cargo extinto, ou extinto ao vagar, no âmbito dos quadros de pessoal, permitindo, assim, a terceirização de atividades que não se refiram ao exercício de funções exclusivas de Estado", como bem destacado pela Inspetoria.

Pelo exposto, considerando (i) a impossibilidade de realização de concurso público à época, (ii) que a formalização da contratação de pessoa física só foi regulamentada posteriormente, (iii) que o contexto dificultou a atuação dos gestores, bem como (iv) o disposto no artigo 22 da LINDB, julgo improcedente a presente Representação.

A respeito da aplicação da referida norma, a Instrução n.º 28/22-CGE (peça 31):

> O art. 22 da referida lei dispõe que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. *Verbis:*
>
> ***Art. 22**. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*
>
> ***§ 1º** Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*
>
> ***§ 2º** Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721M.N

> *pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*
>
> ***§ 3º** As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*
>
> Ao que se depreende dos autos, evidente os obstáculos enfrentados tendo em vista que no período analisado não existia lei estadual que expressamente tratasse do assunto, bem como a decisão do TCE-PR que vedou a terceirização das atividades gráficas, somada à impossibilidade de contratar via concurso, ante a extinção de cargo.
>
> Portanto, resta evidente a clara situação de incerteza jurídica relativamente quanto a proibição de terceirização de atividades, bem como a ausência de concurso público, uma vez que os cargos de técnico gráfico foram extintos por lei.
>
> Neste diapasão, a CGE entende que o procedimento adotado não poderia gerar maiores consequências aos gestores, isso porque, conforme alhures mencionado nos autos, inexistem elementos comprobatórios acerca de algum dano ao erário, já que o serviço teria sido devidamente prestado.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela improcedência da presente Representação, nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado da decisão, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721M.N

I- Conhecer e julgar pela improcedência da presente Representação, nos termos da fundamentação; e

II- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 31 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NVP4.91L1.G54L.721M.N