



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 480109/21
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAFEZAL DO SUL
INTERESSADO: ELIANE DOS SANTOS PELEGRINO FREIRE, ELISANGELA JULIANI VIEIRA, MARIO JUNIO KAZUO DA SILVA, MUNICÍPIO DE CAFEZAL DO SUL, SANDY DE LIMA BARROS, TAIMARA CAMILO PAOEAGUA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 369/24 - Primeira Câmara

Admissão de Pessoal Complementar. Teste seletivo. Três contratos temporários vigentes por mais de dois anos. Relatório da Fiscalização por Acompanhamento nº 0944/20, indicando ausência de planejamento eficaz nas admissões de pessoal. Unidade Técnica e Ministério Público de Contas pelo registro da admissão de candidata e negativa de registro de outras com expedição de determinações e recomendações.

I – RELATÓRIO PROPOSTA DE DECISÃO VENCIDA (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

Trata-se de processo de admissão de pessoal, realizado pelo Município de Cafetal do Sul, para ocupação, por tempo determinado, de uma vaga para o cargo de professor de ensino fundamental e educação infantil com habilitação em língua inglesa e formação de cadastro de reserva para professor de ensino fundamental e educação infantil, conforme o edital de abertura de processo seletivo simplificado nº 056/2019 (peça processual nº 018).

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 11481/23 – peça processual nº 031) verificou que a admitida, Srª Eliane dos Santos Pelegrino Freire, foi nomeada um dia após o fim do prazo de validade do respectivo processo de seleção, devendo ser informado se houve a prorrogação do prazo inicial informado. Ainda, solicitou esclarecimentos acerca de informação prestada no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP) acerca do Sr. Anderson da Silva Araújo, questionando o motivo pelo qual o referido candidato foi cadastrado como “Não Exercício no Prazo” e solicitando a documentação comprobatória.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após diversas concessões de prazo, por meio da petição intermediária nº 112883/23 (peças processuais nº 067 e 068), o Município de Cafezal do Sul informou que foi solicitada contratação dentro do prazo, mas que a formalização da respectiva portaria de contratação ocorreu um dia após o prazo previsto em edital.

Quanto ao candidato — Sr. Anderson da Silva Araújo — informou que foi a sua convocação foi publicada, mas ele não compareceu dentro do prazo previsto para tanto. A este respeito, esclareceu que até recentemente o município não fazia ato formal certificando tal situação, de modo que apenas convocava o próximo da fila. Mas que passou a certificar tais ocorrências.

Tendo em vista a relevância da matéria para a apreciação do presente processo, foi juntada, aos autos, a Informação nº 102/23 (peça processual nº 069), por meio da qual a unidade técnica comunica o fim da fiscalização nº 944/20 (Relatório da Fiscalização por Acompanhamento nº 0944-20 - fls. 004 a 025 da peça processual nº 069), cujo objeto se refere ao diagnóstico sobre planejamento e execução das contratações temporárias — PAF 2020 — do Município de Cafezal do Sul.

Na referida informação consta que a opção por teste seletivo é recorrente no município, o que indica ausência de planejamento municipal; bem como que o último concurso público foi realizado em 2014, fatos que constituíram o achado intitulado “Contratação de pessoal não embasada em planejamento eficaz”, do qual o município foi comunicado por meio do APA - Apontamento Preliminar de Acompanhamento nº 19553. Neste constou orientações para implementação do planejamento nos fluxos internos que antecedem as contratações de pessoal.

O referido APA foi encerrado com a emissão de Orientações Técnicas para posterior verificação de eventuais medidas tomadas pela administração municipal. Segundo informado pela unidade técnica, em que pese o município tenha se comprometido a cumprir as orientações emitidas, se manteve inerte, de modo que o achado não foi sanado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além do achado descrito, foi verificado que, no SIAP - Admissão de Pessoal, constam atualmente 23 (vinte e três) processos que tiveram o cadastro iniciado, mas se encontram na situação “Aguardando Autuação”.

Em razão das irregularidades comunicadas e tendo em vista o princípio da economia processual, a unidade técnica listou os Requerimentos de Análise Técnica do Município de Cafetal do Sul para conversão destes em processos e juntada de informação dando ciência do teor do Relatório da Fiscalização por Acompanhamento nº 0944/20.

A CAGE (Instrução nº 14215/23 – peça processual nº 070) acatou a justificativa quanto à admissão da Srª Eliane dos Santos Pelegrino Freire, entendendo sanado o apontamento referente a contratação após o prazo de validade do edital, na medida em que a respectiva solicitação foi feita dentro do prazo e havia a possibilidade de prorrogação do processo seletivo.

Já quanto à convocação e não comparecimento do candidato Anderson da Silva Araújo, a unidade técnica observou que decorreu um ano entre a publicação da homologação do resultado final e a segunda contratação, entendendo não ser razoável que os aprovados tenham que acompanhar as publicações por tanto tempo. Pelo exposto, se manifestou pela expedição de recomendação para que, nos próximos processos de admissão, seja realizada convocação por meio de e-mail, telefonema, via postal, além da publicação da convocação.

Ainda, a CAGE verificou que as admitidas Eliane dos Santos Pelegrino Freire, Sandy de Lima Barros e Taimara Camilo Paoeagua continuam exercendo o cargo de professora no Município de Cafetal do Sul. Como já se passaram mais de 02 (dois) anos desde as referidas contratações, se manifestou pela negativa de registro das admissões retrocitadas. A este respeito ressaltou que, ainda que, segundo o parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 020, de 25/02/2015, seja possível prorrogação até 48 (quarenta e oito) meses, a aliena ‘b’ do inciso IX do art. 27 da Constituição Estadual do Estado do Paraná¹ limita o tempo de contrato temporário a 02 (dois) anos.

¹ Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A unidade técnica observou que a irregularidade supracitada demonstra que o município está suprimindo a necessidade de abertura de concurso público pela realização de processos seletivos temporários. Também, informou que apenas a contratação de Elisangela Juliani Vieira respeitou o prazo previsto na Constituição Estadual, motivo pelo qual se manifestou pelo registro do respectivo ato de admissão.

Quanto ao Relatório da Fiscalização por Acompanhamento nº 0944-20 (fls. 004 a 025 da peça processual nº 069), a unidade técnica registrou que foi verificado que o último concurso público foi realizado em 2019 (edital nº 001/2009); que o município foi comunicado do achado “Contratação de pessoal não embasada em planejamento eficaz” por meio do Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) nº 19553, no qual constou orientações para implementação do planejamento nos fluxos internos que antecedem as contratações de pessoal; que o município se manteve inerte em que pese tenha se comprometido a cumprir as referidas orientações técnicas; que, no SIAP - Admissão de Pessoal, constam atualmente 23 (vinte e três) processos que tiveram o cadastro iniciado, mas se encontram na situação “Aguardando Autuação”; e que, considerando a existência de achados pendentes, o relatório em questão foi incluído nos Requerimentos de Análise Técnica de Testes Seletivos do Município de Cafezal do Sul, com a sugestão de adoção das medidas apontadas no relatório com algumas adequações para deliberação desta Corte de Contas.

Ao final, a unidade técnica se manifestou pelo registro da admissão de Elisangela Juliani Vieira; pela negativa de registro das admissões de Eliane dos Santos Pelegrino Freire, Sandy de Lima Barros e Taimara Camilo Paoeagua, bem como pela expedição de recomendação para que para que, nos próximos processos de admissão, o município realize a convocação por outros meios além da publicação, como envio de e-mail ou via postal.

(...)

IX - lei complementar estabelecerá os casos de contratação, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, atendidos os seguintes princípios:

(...)

b) contrato com prazo máximo de dois anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, a CAGE se manifestou pela adoção das medidas sugeridas no Relatório da Fiscalização por Acompanhamento nº 0944_20 (fls. 004 a 025 da peça processual nº 069), a seguir transcritas:

“a) emissão de determinação para que o município conclua no prazo máximo de 15 dias a autuação dos atos de admissão constantes no Anexo I do relatório (págs. 17-18, peça 69) bem como de outros testes seletivos que venham a ser abertos no período), perpassando por todas as fases exigidas pelo sistema, com vistas ao cumprimento das obrigações previstas na IN nº 142/2018, sob pena de aplicação de multa ao gestor, nos termos dos artigos 86 e 87, III, f, da Lei Complementar nº 113/20053 e óbice à obtenção de certidão liberatória;

b) emissão de determinação para que o Município de Cafezal do Sul realize levantamento sobre os cargos efetivos vagos com demanda permanente que vem sendo preenchidos reiteradamente por contratações temporárias e realize concurso público dentro do prazo máximo de 10 (dez) meses, sob pena de aplicação de multa ao gestor, nos termos dos arts. 86 e 87, III, f³, da Lei Complementar nº 113/2005 (Lei Orgânica do TCEPR);

c) emissão de recomendação para que o município implemente o planejamento como prática da administração para fins de contratação de pessoal, adotando medidas como:

c.1) levantamentos prévios e periódicos de dados quantitativos das demandas para atender aos serviços/atividades que desempenha e da quantidade e modalidades de mão-de-obra necessária, vagas, tipos de função e necessidade temporária envolvida;

c.2) levantamentos prévios e periódicos de dados sobre a quantidade e carga horária de servidores alocados para atender às demandas da atividade/serviço público;

c.3) criação de um fluxo interno para subsidiar a decisão de contratação mediante indicação de etapas, periodicidade e as áreas envolvidas em cada uma delas, com atribuição de um setor encarregado pelo respectivo gerenciamento que faça a documentação de tal fluxo de trabalho;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c.4) levantamentos prévios e periódicos de dados sobre a previsão de afastamentos temporários ou permanentes de servidores como a licença saúde, licença maternidade, licença prêmio, aposentadorias, entre outros.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 854/23 - peça processual nº 073), acompanhou na íntegra o opinativo da unidade técnica pela negativa de registro de duas das admissões objeto dos autos e expedição de determinações.

II – FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE DECISÃO² VENCIDA (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

A contratação temporária no âmbito estadual foi objeto de uniformização de jurisprudência e Prejulgado por esta Corte. O Acórdão nº 462/09 - Pleno³, 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 - Pleno⁴, em sede de prejulgado, entre outras orientações fixou que as contratações temporárias devem ser devidamente

² Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

³ 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 nº 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.

⁴ 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 nº 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 nº 108/2005 e suas alterações, regulamentado pelo Decreto nº 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 – Necessidade de apresentação de justificativas plausíveis – Atenção aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade –



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 Federal⁵.

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 elaboração⁶.

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:

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.

⁵ 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.

⁶ Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Consulta realizada em 02/09/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“(…) 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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 público⁷.

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

⁷ “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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 execução do ato mesmo com a recusa do registro pelo TCU, *ad referendum* do Poder Legislativo⁸:

§ 7º O Tribunal de Contas apreciará, para fins de registro, a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente 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 único⁹, 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

⁸ 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.

⁹ 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;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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”¹⁰. A emenda 2T01458-9 (p. 173 do volume 301) suprime a expressão “cargo de natureza especial” posto que inexistiria tal figura no ordenamento jurídico¹¹. 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;

¹⁰ “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 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;”

¹¹ “Inexiste a figura de ‘cargo de natureza especial’, mas sim e, na espécie, apenas os de provimento em comissão.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 o 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."¹²

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

¹² 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 intergrupar. 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.

“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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 registrar a admissão para considerar legal o ato de inativação ou pensionamento decorrente do mesmo servidor:

Acórdão nº 688/2008 - Pleno

(...)

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 vênha para transcrever integralmente:

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

Apelante: JOSÉ CARLOS GOMES.

Apelado: MUNICÍPIO DE UMUARAMA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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), ressaltando 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

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),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 regularmente 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.

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. (...)".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(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 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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 nº 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.

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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 NAIGEBORN, 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 Constituição¹³, que ao estabelecer as competências do Tribunal de Contas possui caráter excepcional em relação ao controle externo, de

¹³ 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;

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 Federal¹⁴ 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 prejudgado, autuado sob o nº 99891-9/14, foi ratificada a competência desta Corte para apreciação da legalidade, para fins de registro, das admissões de pessoal por prazo determinado e suas prorrogações, passo ao exame da presente admissão de pessoal.

Acerca das determinações e recomendações sugeridas pela unidade técnica, não vejo como viável estabelecer recomendações e determinações para serem cumpridas em atos e gestões que não sejam objetos dos autos em que aquelas são formuladas. Tanto processos de contas como de fiscalizações e de atos sujeitos a registro tratam de casos concretos, refugindo à resposta em tese, própria de processos de consultas, exigindo, portanto, nexos de causalidade com a concretude exarada nos autos.

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:

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como o Regimento Interno tratou de determinações e recomendações de forma diferenciada para contas e fiscalizações, o seu silêncio quanto a atos sujeitos a registro é intencional, culminando na conclusão de que esses institutos são incompatíveis com tal espécie processual, guardando consonância com os desígnios da Constituição Federal.

Tendo em vista que, conforme o exposto, determinações, recomendações e ressalvas em processos de atos de pessoal são incompatíveis com a espécie processual dos autos, deixo de acolher a determinações e recomendações propostas.

Acolho, entretanto, os opinativos uniformes quanto aos atos de admissão objeto dos autos, propondo que seja negado registro às admissões de Eliane dos Santos Pelegrino Freire, Taimara Camilo Paoeagua e Sandy de Lima Barros, na medida em que os respectivos contratos continuam vigentes, ultrapassando o prazo de dois anos previsto na Constituição Estadual, bem como seja concedido o registro à admissão de Elisangela Juliani Vieira, contratada temporariamente para o cargo de professor de ensino fundamental e educação infantil, em face da necessidade de contratação temporária até a definição de permanência da vaga ou realização de concurso, conforme relatório circunstanciado da quarta fase (peça processual nº 021).

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de processo de admissão de pessoal, promovido pelo **MUNICÍPIO DE CAFEZAL DO SUL** no ano de 2019 (Edital n. 56/2019), para a contratação de professor de ensino infantil, fundamental e médio, por tempo determinado, em que a Coordenadoria de Atos de Gestão (CAGE) constatou a presença das seguintes irregularidades: i) nomeação de candidatos aprovados após o término do prazo de validade do teste seletivo; ii) falta de esclarecimento do motivo pelo qual constou no cadastro do

provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

candidato Anderson da Silva Araujo a informação “não exercício do prazo” e iii) exercício de função temporária por prazo superior ao permitido pela Constituição Estadual.

O relator, Auditor Claudio Augusto Kania, apresentou proposta de voto a fim de negar registro as admissões de Eliane dos Santos Pelegrino Freire, Taimara Camilo Paoeagua e Sandy de Lima Barros, em razão dos contratos estarem vigentes mesmo após o término do prazo de 2 (dois) anos previsto na Constituição Estadual, bem como conceder o registro da admissão de Elisangela Juliani Vieira, visto que o contrato iniciou em fevereiro de 2020 e encerrou, dentro do prazo, em maio de 2021.

Todavia, **divirjo** do voto proferido pelo relator.

Compulsando a **Instrução n. 14215/23** apresentada pela CAGE, verifico que a recomendação pela negativa de registro de Sandy de Lima Barros, Taimara Camilo Paoeagua e Eliane dos Santos Pelegrino Freire foi fundada na informação de que os contratos temporários das referidas funcionárias ainda estão vigentes, consoante as informações consignadas no sistema SIAP, o que ofenderia o prazo máximo de dois anos do contrato temporário, previsto no art. 27, IX, da Constituição Estadual¹⁵.

Ocorre que do exame da Portaria n. 067/2023, publicada no dia 08 de fevereiro de 2023¹⁶ pelo Município de Cafezal do Sul, verifico que as professoras foram exoneradas em relação aos contratos decorrentes do Processo Seletivo Simplificado n. 56/2019, objeto do presente processo de admissão de pessoal.

Ademais, da análise do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Cafezal do Sul, constato que as servidoras Sandy de Lima Barros, Taimara Camilo Paoeagua e Eliane dos Santos Pelegrino Freire foram

posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

¹⁵ Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte:

(...)

IX - lei complementar estabelecerá os casos de contratação, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, atendidos os seguintes princípios:

- a) realização de teste seletivo, ressalvados os casos de calamidade pública;
- b) contrato com prazo máximo de dois anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aprovadas em novos processos seletivos simplificados, realizados pela prefeitura municipal de Cafezal do Sul (edital n. 026/2022 e 029/2022), com a finalidade de contratar professores para a educação infantil e fundamental¹⁷.

Conforme as Portarias n. 072/2023, 073/2023 e 074/2024, publicadas no Diário Oficial do Município de Cafezal do Sul no dia 27 de fevereiro de 2023, após a exoneração, com fundamento nos novos processos seletivos realizados, as professoras foram novamente nomeadas, na data de 17 de fevereiro de 2023, motivo pelo qual permanecem vinculadas à folha de pagamento da administração municipal.

A Instrução Normativa n. 117/2016 deste Tribunal de Contas, em seu art. 7º, dispõe que: *“Poderá ser considerada prejudicada por perda de objeto a análise dos atos de admissão de pessoal cujos efeitos financeiros tenham se exaurido antes de seu julgamento pelo Tribunal, no caso de se encontrarem expirados os contratos de trabalho”*.

Portanto, uma vez que em relação aos contratos objeto do presente processo de admissão de pessoal, as servidoras Sandy de Lima Barros, Taimara Camilo Paoeagua e Eliane dos Santos Pelegrino Freire foram devidamente exoneradas na data de 08 de fevereiro de 2023, resta prejudicada a análise das admissões em virtude da perda do objeto.

Diante disso, não constato óbice ao registro das admissões das servidoras Sandy de Lima Barros, Taimara Camilo Paoeagua e Eliane dos Santos Pelegrino Freire, em relação aos contratos decorrentes do edital n. 56/2019.

Por sua vez, tendo em vista que é inconteste que o município tem utilizado frequentemente as contratações temporárias para o preenchimento dos cargos vagos, inclusive em desrespeito ao prazo estabelecido pelo art. 14, II, da Lei Complementar Estadual n. 108/05¹⁸, que

¹⁶ Disponível em: https://dosp.com.br/exibe_do.php?i=MzMzMzU3.

¹⁷ Disponível em: <http://www.cafezaldosul.pr.gov.br/index.php?sessao=b054603368csb0>.

¹⁸ Art. 14 O pessoal contratado nos termos desta Lei não poderá:

I - receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato;

II - ser novamente contratado com fundamento nesta lei, antes de decorridos vinte e quatro meses do encerramento do contrato anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, entendendo necessária a expedição de recomendação ao Município de Cafetal do Sul, para que realize levantamento sobre os cargos efetivos vagos com demanda permanente que vem sendo preenchidos reiteradamente por contratações temporárias e realize concurso público, dentro do prazo máximo de 10 (dez) meses, sob pena de aplicação de multa ao gestor, nos termos dos arts. 86 e 87, III, "f", da Lei Complementar nº 113/2005.

Por todo o exposto, **divirjo em parte** da proposta do relator, para propor:

i) o REGISTRO das admissões das servidoras Sandy de Lima Barros, Taimara Camilo Paoeagua e Eliane dos Santos Pelegrino Freire;

ii) determinar que, no prazo máximo de 10 (dez) meses, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 87, III, "f", da Lei Complementar nº 113/2005, o município realize levantamento dos cargos efetivos vagos que são reiteradamente preenchidos por contratações temporárias, apresentando planejamento administrativo para a realização de concurso público.

No mais, acompanho o relator.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**, por unanimidade, em:

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importará em nulidade do contrato sem prejuízo da responsabilidade administrativa das autoridades envolvidas na transgressão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Determinar o **registro** das admissões das servidoras Elisangela Juliani Vieira, Sandy de Lima Barros, Taimara Camilo Paoeagua e Eliane dos Santos Pelegrino Freire;

II - **determinar** ao Município que no prazo máximo de 10 (dez) meses, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 87, III, “f”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, realize levantamento dos cargos efetivos vagos que são reiteradamente preenchidos por contratações temporárias, apresentando planejamento administrativo para a realização de concurso público.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 22 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente