TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	338885/24
ASSUNTO:	ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE:	FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANA - FUNEAS-PARANÁ
INTERESSADO:	FUNDAÇÃO ESTATAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANA - FUNEAS-PARANÁ, GERALDO GENTIL BIESEK, MARCELLO AUGUSTO MACHADO
ADVOGADO / PROCURADOR:	EDUARDO FRANCISCO DE SOUZA GOMES
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 966/25 - Primeira Câmara

Admissão de Pessoal. FUNEAS. Necessidade de lei para a criação de empregos públicos. Descumprimento à determinação contida no Acórdão 501/21 – STP. Irregularidade.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise da 1ª fase de admissão de pessoal para empregos públicos do quadro permanente da sede administrativa da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná - FUNEAS.

A referida contratação tem como objetivo preencher 28 (vinte e oito) vagas imediatas do Quadro Permanente de Pessoal, instituído pela Resolução nº 17 - FUNEAS, de 29 de agosto de 2023, conforme aprovação na 109ª Reunião Ordinária do Conselho Curador, realizada em 29 de agosto de 2023.

A entidade apresentou como justificativa e autorização para a abertura do certame a Portaria nº 376/23 – FUNEAS, na qual é conferido destaque à Resolução nº 17/23 – FUNEAS e ao Acórdão 501/21 – STP deste Tribunal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.FV1H

Conforme observou a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE, o acórdão mencionado determinou que a criação de empregos e cargos em comissão deveria ocorrer mediante lei em sentido formal.

Em resposta à diligência, a entidade sustentou a desnecessidade de lei em sentido formal para a criação de empregos públicos, ao argumento de que a "autonomia gerencial, orçamentaria patrimonial e financeira" sujeitaria a FUNEAS ao regimento jurídico próprio das entidades privadas.

Alegou que "no caso desta Fundação, em específico, a criação de cargos está regida por normas internas e pelo estatuto da Fundação, em vez de seguir o mesmo processo legislativo das entidades públicas diretas ou indiretas", ressaltando que "(...) o Conselho Curador tem a competência para definir a estrutura organizacional e criar cargos."

Diante disso, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE, mediante Instrução 14632/24 - CAGE - Fase 1 (peça 45), apresentou os seguintes requerimentos:

> I) A expedição de medida cautelar, em relação a irregularidade indicadas no item III, desta instrução, para que a entidade: suspenda a realização do Concurso Público objeto do Contrato nº 554/2024 – Dispensa de Licitação nº 016/2024, e se abstenha de publicar instrumento editalício e realizar demais atos subsequentes, em atenção ao entendimento consolidado de que a criação de cargos deve ser realizada mediante lei formal
>
> II) No mérito, pelo reconhecimento da irregularidade no tocante à realização de concurso visando ao preenchimento de vagas cuja criação não observou a necessidade de criação mediante lei em sentido formal, nos termos do art. 37, incisos I e X, da Constituição da República, do Prejulgado n° 25 deste Tribunal e decisão do Acórdão 501/21 - STP.
>
> III) Seja expedida comunicação ao gestor da entidade acima referenciado para apresentar defesa/saneamento em relação ao todos os apontamentos, em observância ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, previsto no art. 5º, LV, da Constituição Federal, e de acordo com os termos da Lei

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.FV1H

> Complementar estadual nº 113/2005 e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Mediante o Despacho 1579/24 (peça 48), homologado pelo Acórdão 3503/24-STP (peça 55), deferi o pleito de medida cautelar, para efeito de suspender o Concurso Público objeto do Contrato nº 554/2024 – Dispensa de Licitação nº 016/2024, devendo a entidade se abster de publicar instrumento editalício e de realizar demais atos subsequentes, até ulterior decisão de mérito, com fundamento no inciso IV do § 2º do artigo 53 da Lei Complementar Estadual nº 113/05.[1]

Na sequência, a FUNEAS apresentou o contraditório (peça 58), cujos argumentos foram assim sintetizados pela instrução técnica:

> (i) a regra para a ocupação de cargos ou empregos públicos depende de prévia aprovação em concurso público, conforme o art. 37, II, da CF, que além de tratar de cargos e empregos públicos, prevê também a função pública, conforme o art. 37, I, sendo que no caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e Fundações Públicas de Direito Privado, que estão sujeitas ao regime jurídico das empresas privadas, art. 173, §1º, II, da CF, há apenas empregos e funções públicas regidos pela CLT;
>
> (ii) é amplamente reconhecido que as fundações públicas, com a natureza jurídica de direito privado, são incorporadas ao ordenamento jurídico por uma lei autorizativa, inciso XIX do artigo 37 da CF, sendo que a lei que autoriza a criação de determinada Fundação Pública de Direito Privado deve apresentar preceitos que indiquem ao mesmo tempo a rigidez e a flexibilização necessárias a resguardar o desempenho das atividades, dentre elas: denominação, sede, finalidade, patrimônio, receita, administração com seus órgãos, forma de alteração estatutária, estrutura organizacional e o regime jurídico de seus empregados;

---

[1] Art. 53. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Regimento Interno. (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/2018)
[...]
§ 2º As medidas cautelares referidas no *caput* são as seguintes:
[...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.FV1H

(iii) a FUNEAS se enquadra como Fundação Pública de Direito Privado, integrante da Administração Pública Indireta do Estado do Paraná, sem fins lucrativos, sendo instituída com autonomia gerencial, orçamentária, patrimonial e financeira, sujeita ao regimento jurídico próprio das entidades privadas;

(iv) em decorrência da autonomia conferida por Lei a esta Fundação, verifica-se que esta tem a capacidade de se auto-organizar, o que inclui a criação e a alteração de cargos e funções internas, um princípio fundamental para permitir que a fundação opere de maneira eficiente e adapte sua estrutura às suas necessidades específicas;

(v) não fossem apenas as disposições constitucionais acerca do tema, é de indiscutível relevância trazer à tona as disposições da Constituição Estadual acerca das atribuições conferidas à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado, no que toca a legislação da temática criação de cargos;

(vi) o único dispositivo da Constituição Estadual que previa a possibilidade de dispor sobre a criação de cargos no âmbito da administração indireta, foi revogado pela Emenda Constitucional nº 7, de 24/04/2000;

(vii) a incidência da determinação proferida via Acórdão por este Tribunal de Contas afasta-se das fundações públicas de direito privado, tendo em conta que estas são integrantes da administração pública indireta, revelando novamente que estas serão regidas por suas diretrizes internas e não através da criação de lei;

(viii) a Constituição Estadual não prevê a elaboração de lei para a criação de empregos na administração indireta, exceto quanto às autarquias;

(ix) se não há necessidade de lei para a criação dos empregos que são providos mediante concurso público, não seria razoável entender que seria exigida lei para a criação de empregos em comissão, conforme Acórdão 1557/2005 - Plenário do TCU, Relator Ministro Ubiratan Aguiar;

(x) os cargos criados pelas Resoluções FUNEAS tomam por base o Acordo Coletivo de Trabalho e estão sujeitos aos princípios da

IV – outras medidas inominadas de caráter urgente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.FV1H

> moralidade e da impessoalidade, sendo aprovadas pelas instâncias competentes, conforme art. 14 do Estatuto da FUNEAS, que diz ser da competência privativa do Conselho Curador para deliberação acerca da temática criação de empregos e cargos em comissão;
> (xi) o Conselho Curador, órgão superior de direção, controle e fiscalização da FUNEAS, tem a competência para definir a estrutura organizacional e criar cargos, ressaltando-se que tal competência não afasta da Fundação a obrigatoriedade de cumprir outras obrigações legais e de prestação de contas perante órgãos de controle, como esta Corte de Contas por exemplo;
> (xii) o art. 37 da CF estabelece a regra para a administração pública, incluindo a necessidade de lei para a criação de cargos na administração direta e indireta. No entanto, os incisos XIX e XX do mesmo artigo admitem que a criação de cargos em fundações públicas de direito privado siga as normas internas e a autonomia dessas entidades, visto que elas se submetem ao regime jurídico de direito privado.

Em análise conclusiva, por meio da Instrução 73/25 – CGE (peça 62), a Coordenadoria de Gestão Estadual manifestou-se pela irregularidade da admissão, com a confirmação, em sede de decisão final, do comando já expedido em sede cautelar, no sentido de se abster de publicar instrumento editalício e de realizar demais atos subsequentes até que as vagas sejam criadas por meio de lei em sentido formal.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer 151/25-5PC (peça 63), manifestou-se pela irregularidade do processo de admissão de pessoal nos moldes em curso, com a confirmação da medida cautelar de suspensão do certame e expedição de determinação para que a entidade se abstenha de dar andamento ou inaugurar novo concurso público até a regularização da criação das vagas ofertadas.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Não obstante os argumentos apresentados em sede de contraditório, o Acórdão 501/21 – STP, exarado no processo de prestação de contas da Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná – FUNEAS do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.FV1H

exercício de 2018 (autos 287895/19), de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, determinou que a criação de empregos públicos deveria ocorrer mediante lei em sentido formal:

> ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:
>
> [...]
>
> III - determinar à FUNEAS que adote medidas com vistas a:
>
> [...]
>
> III.2 - realizar concurso público para a admissão de pessoal permanente, em atendimento ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e no art. 13, § 1º da Lei Estadual n.° 17.959/2014;
>
> **III.3 - criar, por meio de lei, de empregos e cargos em comissão na FUNEAS, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, em atendimento ao disposto no art. 37, incisos I e X, da Constituição Federal e no Prejulgado n.° 25 deste Tribunal de Contas;**
>
> [...]
>
> 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 a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA. Plenário Virtual, 4 de março de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 3. IVENS ZSCHOERPER LINHARES Conselheiro Relator FABIO DE SOUZA CAMARGO Presidente.” (grifos nossos)

Extrai-se da decisão:

> Em seu conjunto, os dados constantes dos autos evidenciam que o art. 173, § 1º, da Constituição da República não é aplicável ao presente caso, uma vez que o presente quadro se distancia das empresas públicas e sociedades de economia mista, que por serem orçamentariamente independentes do Tesouro, possuem maior

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.FV1H

> autonomia de gestão de seu quadro de cargos. Nesses termos, a dependência existente em relação ao orçamento do Estado não permite a livre criação de cargos pela entidade, o que deve se dar, portanto, na forma geral aplicada ao setor público, por meio de Lei.
> Em que pese o art. 13, § 5º, da Lei Estadual n° 17.959/2014 estabelecer que o Conselho Curador decidirá sobre o quadro de pessoal, tal disposição seria restrita à definição da estrutura, de acordo com estudos sobre a demanda necessária. Todavia, tal decisão não implica na efetiva criação de cargos, o que deve ser previsto em Lei, por decorrência do art. 66, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná.
> Conforme mencionado, aplica-se ao caso a fundamentação do Acórdão n° 4519/17 do Tribunal Pleno que tratou, em situação muito aproximada da presente, da relação entre a Fundação Estatal de Atenção Especializada em Saúde de Curitiba e o Município de Curitiba: (...)
> Portanto, conforme jurisprudência desta Corte, uma vez comprovada a dependência da Fundação em relação a recursos públicos, maior é a exigência de observância do regime de direito público. Tendo em vista que a criação de cargos gera novas despesas, torna-se necessária lei em sentido formal a fim de que o ente público que mais contribui com o orçamento da fundação possa aprovar o aumento de suas despesas.

Conforme observado no juízo de cognição sumária, ao criar empregos públicos por ato diverso de lei em sentido formal, a entidade descumpriu a determinação expedida em decisão desta Corte já transitada em julgado.

3. VOTO

Diante do exposto, VOTO pela irregularidade do presente processo de admissão de pessoal, ante o descumprimento da determinação contida no item III.3 do Acórdão 501/21 – STP, devendo a FUNEAS se abster de dar andamento ou iniciar novo concurso público até a regularização da criação das vagas ofertadas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.FV1H

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à COAP para as devidas anotações e, não havendo outras providências a serem adotadas, fica autorizado o encerramento e o arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

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 **IVAN LELIS BONILHA**, por unanimidade, em:

I- Julgar irregular o presente processo de admissão de pessoal, ante o descumprimento da determinação contida no item III.3 do Acórdão 501/21 – STP, devendo a FUNEAS se abster de dar andamento ou iniciar novo concurso público até a regularização da criação das vagas ofertadas; e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado, à COAP para as devidas anotações e, não havendo outras providências a serem adotadas, fica autorizado o encerramento e o arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 30 de abril de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.FV1H