TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 531340/21

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE APUCARANA

INTERESSADO: ADRIEL HENRIQUE VIEIRA DA SILVA, ALAN DIONY LUIZ, ALEF JOSE DOS SANTOS SILVA, ALEXANDRE ALVES FAGUNDES, ANA LAURA OKIISHI JUNQUEIRA FORLINI, BRUNO FELIPE DA SILVA, CLEIHILTON QUEIROZ SILVERIO, DIEGO HENRIQUE KOZAN, EDUARDO DE OLIVEIRA RIBEIRO, GABRIEL DA FONSECA AKUTAGAWA, GABRIEL HENRIQUE MEIRA, GUSTAVO BORBA DE GOES, GUSTAVO MACHADO DA SILVA, LUANA APARECIDA FERREIRA, LUIGI YUJI SASSAKI, MAYARA DE CARVALHO DE CASTILHO, MUNICÍPIO DE APUCARANA, NICOLY DE LIMA DENOBI, PAULO ALEX TASSI, RICARDO ALVES ANTUNES, RICHARD MARCIO SANTANA, ROBERLEI DOS SANTOS PINHEIRO, RODOLFO MOTA DA SILVA, SEBASTIAO FERREIRA MARTINS JUNIOR, SELMA APARECIDA DE OLIVEIRA CHIPIL, THIAGO FIRMINO RAFAEL, VINICIUS TERESAM FELICIANO, WENDELL SOUZA DOS SANTOS

RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA MURYEL HEY

ACÓRDÃO Nº 1449/25 - Primeira Câmara

Admissão de pessoal. Concurso público para Guarda Civil Municipal do Município de Apucarana. Nomeação de aprovados que resultou em aumento de despesa com pessoal em período expressamente vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Impropriedade não causada pelos servidores admitidos. Aplicação do entendimento fixado no incidente de Uniformização de Jurisprudência n.º 11 deste Tribunal de Contas. Pela legalidade e registro das admissões, com aplicação de multa ao gestor responsável pelas admissões.

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

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise de legalidade de ato de admissão de pessoal do **MUNICÍPIO DE APUCARANA**, decorrente de Concurso Público regulamentado pelo Edital n.º 04/2022, para o provimento de vagas no cargo de Guarda Civil Municipal.

Após instauração e regular trâmite do feito, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), emitiu a Instrução n.º 742/2025 – Fase 4 (peça 75), por meio da qual apontou as seguintes inconformidades:

> "III - DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS
>
> Nesta fase foram identificadas as seguintes inconsistências:
>
> a) Os candidatos que não atenderam à convocação não foram cientificados regularmente. Com efeito, os documentos e justificativas apresentadas não são hábeis para comprovar a efetiva ciência do(s) convocado(s) ou a adoção de providências eficientes para tanto. Não consta comprovação de instrumentos alternativos de convocação nos termos exigidos pela Instrução Normativa nº 142/2018, art. 11, IV, "d". Necessário a entidade esclarecer se foi adotado outros meios de convocação além do Edital para cientificar os candidatos aprovados.
>
> b) As admissões dos seguintes candidatos ocorreram em período de vedação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu artigo 21, incisos II, III e IV, fixa como nulo o ato que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder/órgão ou mediante parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder/órgão. Necessário esclarecer, por meio de documentos/demonstrativos, se as nomeações geraram ou não aumento nas despesas com pessoal."

Intimado para o exercício do contraditório, o gestor municipal apresentou por meio da Petição Intermediária n.º 217941/25 (peças 87-89) justificativas para os apontamentos de irregularidade emitidos pela unidade técnica. Afirmou que foram utilizados diversos meios de comunicação para ciência dos candidatos aprovados no certame, assim como defendeu a regularidade das

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

nomeações perante a Lei de Responsabilidade Fiscal, anexando parecer redigido por seu departamento de contabilidade.

Após examinar os esclarecimentos prestados, a Coordenadoria de Atos de Pessoal (COAP) entendeu pelo afastamento da irregularidade referente à comprovação de ciência quanto aos candidatos que não atenderam à convocação para posse, conforme Instrução n.º 1457/25 – COAP – Fase 4 (peça 90).

Todavia, em relação às nomeações que teriam resultado em aumento indevido de despesa com pessoal, manteve a unidade técnica o posicionamento de que a ilegalidade teria sido configurada.

Dessa forma, reconhecendo que a impropriedade não teria sido causada por ato imputável aos servidores ora nomeados, propôs como encaminhamento o registro dos atos admissionais, com fundamento no Incidente de Uniformização de Jurisprudência n.º 11 deste Tribunal de Contas, sem prejuízo à aplicação de multa administrativa ao gestor responsável pela irregularidade. Transcreve-se do opinativo:

> "**III.I – DA REANÁLISE DA FASE 4**
>
> Tem em vista os apontamentos de possível irregularidade da Instrução n° 742/2025 - CAGE (peça 75), faz-se a reanálise após resposta da entidade. (Peça 89).
>
> a) Os candidatos que não atenderam à convocação não foram cientificados regularmente. Com efeito, os documentos e justificativas apresentadas não são hábeis para comprovar a efetiva ciência do(s) convocado(s) ou a adoção de providências eficientes para tanto. Não consta comprovação de instrumentos alternativos de convocação nos termos exigidos pela Instrução Normativa nº 142/2018, art. 11, IV, "d". Necessário a entidade esclarecer se foi adotado outros meios de convocação além do Edital para cientificar os candidatos aprovados.
>
> Manifestação do jurisdicionado: '*Quanto à cientificação dos candidatos convocados, destaca-se que foram adotadas diversas medidas para garantir a efetiva comunicação, incluindo divulgação no*

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

site oficial do Município e contatos diretos via email, telefone e whatsApp, conforme dados fornecidos pelos próprios candidatos. Essa medida reafirma o compromisso com a transparência e a regularidade do processo seletivo.' (fl.3, peça 89).

Análise da COAP: O jurisdicionado esclarece que além do Diário Oficial, utilizou de e-mail, telefone e whatsapp como forma alternativa de convocação para tentar contato com os candidatos aprovados, portanto **o apontamento pode ser superado**.

b) As admissões dos seguintes candidatos ocorreram em período de vedação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu artigo 21, incisos II, III e IV, fixa como nulo o ato que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder/órgão ou mediante parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder/órgão. Necessário esclarecer, por meio de documentos/demonstrativos, se as nomeações geraram ou não aumento nas despesas com pessoal.

Manifestação do jurisdicionado: '*Conforme se verifica o Município apurou no mês de agosto de 2024 o % correspondente a 44,02% sobre a RCL Ajustada e no mês de novembro o % correspondente a 45,07% sobre a RCL Ajustada, permanecendo abaixo do limite de gastos com Pessoal de Alerta de 48,6% (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF). Portanto, considerando as informações obtidas através dos Relatórios RGF - Anexo I (LRF, Art. 55, inciso i, alínea "a"), esse Departamento de Contabilidade se manifesta no sentido que o Município de Apucarana cumpriu o que determina a LRF quanto a DTP - Despesas Total com Pessoal, apurando o Limite Legal de 44,02% sobre a RCL AJUSTADA (2º Quadrimestre de 2024) e 46,01% sobre a RCL AJUSTADA (3º Quadrimestre de 2024).*' (fl.126, peça 89).

Análise da COAP: Em que pese os argumentos do jurisdicionado, o art. 21, II, da LRF é claro em dizer que:

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

‘Art. 21. É nulo de pleno direito: II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20.’

No caso concreto, as admissões foram realizadas no mês de novembro de 2024, período que se enquadra nos 180 dias anteriores ao término do mandato do prefeito de Apucarana e, conforme relatório de demonstrativo da despesa de pessoal, verifica-se que houve um aumento da despesa com pessoal nos meses subsequentes aos das admissões em tela, portanto, em tese, entende-se pela irregularidade.

Por outro lado, é importante destacar que os servidores admitidos não deram causa à impropriedade encontrada. Neste sentido, cabe citar o Acórdão 1334/24 - S1C, proferido na admissão de pessoal nº 65762-5/20; Acórdão nº 1831/21- S1C, proferido na admissão de pessoal nº 496019/16; e Acórdão 2136/23-2SC, proferido na admissão de pessoal nº 49543-9/19, as decisões acolheram ponderações semelhantes sobre a excepcional admissão de servidor que não deu causa à impropriedade encontrada.

Ainda, a Uniformização nº 11 desta Corte aponta a ‘possibilidade de readmissão dos servidores ou funcionários que adentraram no serviço público em época em que o órgão estava impedido de recepcioná-los, desde que observados os requisitos necessários para admissão, inclusive a ordem classificatória, evitando-se a preterição de servidores.’

Assim sendo, eventual negativa de registro, nesse momento, teria apenas o efeito de desligar os admitidos que, voltariam a figurar como classificados na lista respectiva e, poderiam/deveriam ser novamente admitidos. Portanto, a negativa, nesse caso, apenas resultaria na formalidade desligar os admitidos e novamente admiti-los. Haveria um custo administrativo que reputamos injustificável, nesse momento. Desse modo, conclui-se que as razões apresentadas pela municipalidade, são suficientes para afastar o óbice legal para o registro das admissões.

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

> Entretanto, a justificativa não é suficiente o bastante para afastar a irregularidade cometida pelo gestor, consistente em admitir servidores em período de vedação estabelecido por legislação. Portanto sugere-se a aplicação da **multa** prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar 113/2005, ao gestor da entidade Sr. SEBASTIAO FERREIRA MARTINS JUNIOR, devido a prática de ato administrativo em contrariedade com a norma legal, pelo fato de ter admitido servidores em período de vedação estabelecido por legislação específica." (grifos e sublinhados no original).

Submetido o expediente à análise do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPjTC), a Procuradora designada corroborou o entendimento exposto pela unidade técnica, igualmente opinando no Parecer n.º 374/25 – 1PC (peça 93) pelo registro das admissões, bem como pela aplicação de sanção pecuniária ao gestor da entidade de origem.

Vieram, então, os autos conclusos para julgamento.

II. FUNDAMENTAÇÃO

É incontroverso nos autos que houve admissão de aprovados do Concurso Público que resultou em aumento de despesa com pessoal em período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF; nos termos do seu art. 21, incisos II, III e IV), sendo essa a única irregularidade identificada que permaneceu mantida ao final da fase instrutória, conforme consta na Instrução n.º 1457/25 – COAP (peça 90) e no Parecer n.º 374/25 – 1PC (peça 93).

Tem-se que o gestor do ente municipal promoveu a admissão de aprovados no concurso público a partir de 19/11/2024 (conforme informações extraídas do SIAP e apresentadas a partir da fl. 02 da peça 61), ou seja, no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do seu mandato.

Além disso, tais nomeações resultaram em inegável aumento de despesa, uma vez que, conforme atesta o próprio parecer contábil juntado pela entidade (peça 89, fls. 125-128), o volume de gastos com pessoal pelo Município correspondia a 44,02% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) Ajustada no mês de

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

agosto de 2024 e foi conduzido a 45,07% sobre a RCL Ajustada ao final do mês de novembro do mesmo ano, após as admissões.

O parecerista contábil argumenta que, mesmo com o aumento constatado, as despesas com pessoal permaneceram abaixo do limite de alerta (de 48,6% da RCL, conforme art. 59, § 1º, II, da LRF), defendendo, pois, a sua adequação fiscal.

Ocorre que, se por um lado a entidade se manteve abaixo dos limites de gastos com pessoal à luz da LRF (os quais devem ser observados permanentemente, independente do momento de mandato em que se encontra o gestor), por outro lado inegavelmente violou regra do mesmo diploma que veda o aumento de despesa em período determinado – impedimento estabelecido pela LRF que independe da extrapolação do limite de despesa com pessoal para caracterizar irregularidade administrativa.

A vedação possui primordialmente aspecto de controle fiscal, eis que evita que despesas futuras sejam assumidas de forma imprudente pelo titular de entidade ao final de seu mandato, angariando-se assim os ganhos políticos decorrentes de tais dispêndios às custas de prejudicar indevidamente a saúde do quadro econômico do ente público para o gestor seguinte.

Nesse aspecto, reforça-se que a LRF estabelece indubitavelmente como irregular o aumento de despesas com pessoal no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder. Não importa se o aumento foi incapaz de exceder o limite de despesas com pessoal. Uma vez promovido esse dispêndio no período – por exemplo, com a nomeação de aprovados em concurso público –, resta configurado o ilícito fiscal, eis que onerado o quadro financeiro da entidade em momento proibido pela lei.

Evidentemente, há de se reconhecer também o caráter de moralidade – princípio constitucional que deve guiar a Administração Pública – conferido pela norma, uma vez que impõe barreiras à nomeação de novos servidores à época do pleito eleitoral, ou seja, busca combater o abuso de poder político e resguardar a justa disputa entre os candidatos interessados em assumir a gestão da entidade.

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

Por outro prisma, há ainda de se considerar que mesmo que o limite de gastos totais com despesa de pessoal não seja ultrapassado, a assunção de compromissos financeiros permanentes (por novas admissões) invariavelmente diminui o volume de recursos disponíveis para a gestão seguinte. Assim, a restrição imposta pela LRF tem também como condão combater medidas arbitrárias que objetivem apenas prejudicar a gestão seguinte.

No caso em tela, observa-se que o gestor promoveu nomeações que implicaram em aumento de despesa com pessoal a partir de 19 de novembro de 2024, não obstante o resultado do concurso público já estivesse homologado desde 04 de abril de 2023 (conforme certidão de publicação à peça 74). O momento escolhido, após a derrota nas eleições locais pelo candidato que tinha seu apoio público, parece evidenciar intento em prejudicar a próxima Administração.

Por fim, frisa-se que a ilegalidade se caracteriza independentemente da verificação de favorecimento de indivíduos particulares que venham a ser admitidos. Basta que a admissão tenha ocorrido dentro do período proibido pela lei para que reste tipificada a irregularidade fiscal.

Assim, resta inquestionavelmente comprovada a violação ao art. 21, IV, da LRF, de modo que se passa à análise do tratamento a ser conferido à irregularidade.

Primeiramente, acompanhando o opinativo da COAP e em alinhamento à jurisprudência desta Corte de Contas – da qual se extraem o Acórdão n.º 1334/24-S1C (rel. Cons. Subst. Cláudio A. Kania, julgado em 16/05/2024); o Acórdão n.º 2136/2023-S2C (rel. Cons. Subst. Tiago A. Pedroso, julgado em 27/07/2023); e, principalmente o Acórdão n.º 462/2009-Pleno (rel. Cons. Fernando A. M. Guimarães, julgado em 30/04/2009), o qual decidiu em sede de incidente de Uniformização de Jurisprudência (n.º 11) –, entende-se que, uma vez que os servidores admitidos pelo certame em exame não deram causa à impropriedade constatada, é possível o excepcional registro das admissões.

A ressalva é justificada pelo fato que eventual negativa de registro nesta oportunidade teria meramente o efeito de desvincular de forma temporária os admitidos no certame, que, uma vez tendo sido aprovados no processo seletivo,

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

retornariam à respectiva lista de classificação para serem – por direito – novamente admitidos logo na sequência às exonerações.

Ou seja, conforme didaticamente argumentou a COAP em sua instrução, a negativa de registro, nesse caso, “apenas resultaria na formalidade de desligar os admitidos e novamente admiti-los. Haveria um custo administrativo que reputamos injustificável, nesse momento. Desse modo, conclui-se que as razões apresentadas pela municipalidade, são suficientes para afastar o óbice legal para o registro das admissões.”

Nesse sentido, reforça-se também a diretriz estabelecida na Uniformização de Jurisprudência n.º 11 do TCE/PR: “4. Possibilidade de readmissão dos servidores ou funcionários que adentraram no serviço público em época em que o órgão estava impedido de recepcioná-los, desde que observados os requisitos necessários para admissão, inclusive a ordem classificatória, evitando-se a preterição de servidores;”.

No que se refere ao encaminhamento a ser dado ao gestor responsável pela conduta irregular, sr. Sebastião Ferreira Martins Junior, coaduna-se igualmente com o posicionamento da unidade técnica e do órgão ministerial, os quais entendem cabível a aplicação de multa administrativa, na forma do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005.

Consoante restou demonstrado, o ex-prefeito promoveu nomeações que implicaram em aumento de despesa com pessoal a partir de 19 de novembro de 2024, menos de 180 (cento e oitenta) dias antes do término do seu mandato, não obstante o concurso público já estivesse homologado desde 04 de abril de 2023 (conforme certidão de publicação à peça 74). O momento escolhido, logo após a derrota nas eleições locais pelo candidato que tinha seu apoio público, parece evidenciar conduta abusiva, meramente com objetivo de prejudicar o quadro fiscal para a próxima gestão.

Dessa forma, entende-se que resta configurado erro grosseiro na conduta do ex-chefe do Executivo, passível de responsabilização pessoal, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), uma vez que houve violação à vedação expressa do art. 21, IV, da LRF.

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

III. VOTO

Pelo exposto, proponho o voto:

a) pelo **registro** das admissões objeto dos autos, com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná);

b) pela aplicação da **multa administrativa** prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g" da Lei Complementar nº 113/2005, ao responsável municipal, sr. Sebastião Ferreira Martins Junior (Prefeito do Município de Apucarana na gestão 2021/2024), em razão da admissão de servidores que resultou em aumento de despesas com pessoal em período de vedação estabelecido expressamente no art. 21, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à **Coordenadoria de Medidas Executórias** para acompanhamento da execução, nos termos do art. 175-L do Regimento Interno, e, na sequência, à **Diretoria de Protocolo** para encerramento e consequente arquivamento, conforme o art. 168, inc. VII, e o art. 398, § 1º, ambos do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto da relatora, Conselheira Substituta **MURYEL HEY**, por unanimidade, em:

I- Determinar o **registro** das admissões objeto dos autos, com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná);

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

II- aplicar a **multa administrativa** prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar nº 113/2005, ao responsável municipal, sr. Sebastião Ferreira Martins Junior (Prefeito do Município de Apucarana na gestão 2021/2024), em razão da admissão de servidores que resultou em aumento de despesas com pessoal em período de vedação estabelecido expressamente no art. 21, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); e

III- encaminhar, após o trânsito em julgado da decisão, os autos à **Coordenadoria de Medidas Executórias** para acompanhamento da execução, nos termos do art. 175-L do Regimento Interno, e, na sequência, à **Diretoria de Protocolo** para encerramento e consequente arquivamento, conforme o art. 168, inc. VII, e o art. 398, § 1º, ambos do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o(a) Conselheiro(a) Substituto(a) MURYEL HEY.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 12 de junho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

MURYEL HEY
Relatora

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.NVXW