



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 19 – RETIFICADO PELO ACÓRDÃO 1882/24 (EM ANEXO)

a) quando levado a julgamento, o questionamento da competência deste Tribunal de Contas para o exame de matéria objeto de processo deve ser enquadrado como questão preliminar processual, e, na hipótese de não ser acolhido, o mérito deve ser enfrentado pelo relator originário do processo, ainda que vencido, por força da aplicação subsidiária do art. 561 do Código de Processo Civil, sem transferência da relatoria ao prolator do voto vencedor;

~~b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, assim como as respectivas prorrogações, demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, inciso III, também da Constituição Federal. (Revogado pelo Acórdão nº 1882/24-TP)~~

b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal – CF, assim como as respectivas prorrogações, não demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro (art. 71, inciso III da CF), pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos. (Redação dada pelo Acórdão nº 1882/24-TP)

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: interpretação do art. 561 do Código de Processo Civil. Definição, em especial, de se, quando levado a julgamento o questionamento da competência do Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, a questão deve ser enquadrada como preliminar processual e o mérito enfrentado pelo relator originário do processo, ou como prejudicial de mérito, implicando na prevenção do relator que prolatou o voto vencedor.

Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 480281/10.

Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Protocolo: 998919/14.

Decisões: Acórdão nº 4025/15-TP e Acórdão nº 1882/24-TP.

Sessões: Sessões Ordinárias do Tribunal Pleno nº 26 de 10/08/2017 e nº 12 de 04/07/2024 (Virtual).

Publicações: DETC nº 1658 de 17/08/2017 e nº 3249 de 12/07/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 19 – RETIFICADO PELO ACÓRDÃO 1882/24 (EM ANEXO)

PROCESSO Nº: 998919/14
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 4025/15 - Tribunal Pleno

Prejulgado. O questionamento da competência do Tribunal em razão da matéria constitui questão preliminar processual, devendo o mérito ser enfrentado pelo relator originário, ainda que vencido, sem transferência de relatoria. A apreciação da legalidade das admissões de pessoal por prazo determinado e respectivas prorrogações, para fins de registro, está contida na competência conferida aos Tribunais de Contas pelo artigo 71, inciso III, da Constituição Federal.

1. Trata-se de Prejulgado suscitado pelo ilustre Conselheiro FERNANDO AUGUSTO DE MELLO GUIMARÃES, na Sessão Ordinária da Primeira Câmara de 21/10/2014, por ocasião do julgamento da Admissão de Pessoal nº 480281/10, em que solicitou a fixação de orientação desta Corte de Contas no que diz respeito à interpretação do art. 561 do Código de Processo Civil,¹ aplicado subsidiariamente nos julgamentos no âmbito deste Tribunal por força do art. 52 da Lei Complementar nº 113/2005, com a definição, em especial, de se, quando levado a julgamento o questionamento da competência do Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, a questão deve ser enquadrada como preliminar processual, e o mérito enfrentado pelo relator originário do processo, ou como prejudicial de mérito, implicando na prevenção do relator que prolatou o voto vencedor.

Por ocasião da Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 23/10/2014, foi aprovada a inclusão de um adendo à proposta de instauração do presente Prejulgado, por sugestão do Exmo. Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA, no sentido de que seja fixado

¹ Art. 561. Rejeitada a preliminar, ou se com ela for compatível a apreciação do mérito, seguir-se-ão a discussão e julgamento da matéria principal, pronunciando-se sobre esta os juízes vencidos na preliminar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

posicionamento acerca de se realmente os atos de admissão por teste seletivo devem ser analisados pelo Tribunal, como processos sujeitos a registro.

Na sessão em que o presente prejudgado foi suscitado, o Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA, ao relatar o mencionado processo de Admissão de Pessoal, defendeu a tese de que esta Corte de Contas não detém competência para registrar os atos de contratação temporária.

Em votação, prevaleceu o posicionamento divergente do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, no sentido de que a Constituição atribuiu aos Tribunais de Contas a competência para apreciar as admissões a qualquer título, excepcionados somente os cargos comissionados.

Passando-se à discussão do mérito, o Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA, entendendo que a matéria da competência se tratava de questão prejudicial, manifestou-se pela impossibilidade da análise do mérito depois de vencido em seu voto.

Após novo debate, decidiu-se, por maioria, que a questão da competência desta Corte era preliminar processual, e não prejudicial de mérito, razão pela qual não houve modificação da relatoria para análise do mérito.

O Relator votou pela negativa de registro, sob o fundamento de que a matéria não seria da competência do Tribunal.

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, depois de ressaltar que a questão previamente decidida não poderia ser utilizada como fundamento para o mérito, apresentou voto divergente pelo registro do ato e a instauração do presente Prejudgado, no que foi acompanhado pelos demais integrantes da Câmara.

Acatada a proposta pela Presidência desta Corte, os autos foram distribuídos e remetidos à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.

Esta, através do Parecer nº 25/15 (peça nº 06, fl. 03), com base na doutrina de José Carlos Barbosa Moreira, expôs que *“as questões preliminares em relação ao mérito são aquelas que condicionam a apreciação do objeto principal da causa, impedindo sua análise quando não transpostas, mas que não influem no teor da decisão sobre o mérito. Já as prejudiciais de mérito, por outro lado, influenciam diretamente no teor da questão posterior, porém não condicionam a apreciação, em si, do próprio mérito.”*

No caso em tela, afirmou que a aferição acerca da competência do Tribunal se insere como questão preliminar ao mérito, uma vez que é condicionante da sua apreciação e nele não interfere.

Ao final, com apoio nos ensinamentos de Luiz Guilherme Marinoni, afirmou que o art. 561 do CPC deveria aludir à questão prévia, pois abrange tanto questões preliminares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto prejudiciais, e por isso nos dois casos todos os juízes deverão votar sobre o mérito, quando superadas.

Em conclusão, opinou que fosse fixado o entendimento de que “*o questionamento da competência do Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, quando levado a julgamento, trata de preliminar de mérito, sendo aplicável o art. 561 do Código de Processo Civil.*”

O Ministério Público de Contas, em corroboração, no Parecer nº 705/15 (peça nº 07), se manifestou no sentido de que o questionamento da competência desta Corte para apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal temporário constitui preliminar processual, uma vez que, caso procedente, ensejará o encerramento dos autos sem verificação da legalidade dos atos, enquanto que, caso improcedente, os documentos serão apreciados e o mérito decidido, sem interferência da primeira decisão.

Sustentou que, independentemente de se tratar de “prejudicial” ou “preliminar” de mérito, não deve haver alteração de relatoria, por se tratar de pressuposto lógico para o julgamento final da demanda e inexistir previsão para tanto, mesmo porque referidos termos são tratados como sinônimos pelos Tribunais Superiores.

Expôs, ademais, que, por determinação do art. 561 do Código de Processo Civil, todos os juízes devem enfrentar o mérito processual, mesmo que vencidos na preliminar ou prejudicial, inexistindo motivo para mudança de relatoria quando o entendimento do relator não prevalecer no julgamento prévio.

Por meio do Despacho nº 751/15-GCIZL (peça nº 08), solicitou-se novas manifestações da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal e do Ministério Público de Contas, especificamente a respeito do adendo incluído na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 23/10/2014.

Instada se manifestar, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal emitiu o Parecer nº 43342/15 (peça nº 10), no qual, após discorrer sobre o objetivo precípuo do preceito contido no art. 71, III, da Constituição Federal, reiterado pelo art. 75, III, da Constituição do Estado do Paraná, concluiu que a finalidade primária da apreciação dos atos de admissão de pessoal por esta Corte seria o exame da legalidade do ato, sobrepondo-se ao respectivo registro, independentemente da forma em que realizada ou do vínculo profissional a ser estabelecido com a Administração.

Por essa razão, posicionou-se no sentido de não ser possível esta Corte declinar de seu dever de apreciação da legalidade das admissões temporárias, ficando facultado o respectivo registro em bancos de dados. Opinou, ainda, no sentido de não ser necessária a apreciação dos atos de prorrogação destas contratações, por não se tratarem propriamente de atos admissionais e não existir justificativa ou relevância para tanto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, por outro lado, em seu Parecer nº 6301/15 (peça nº 11), partindo da ausência de diferenciação pelo constituinte originário entre admissões temporárias e efetivas, para fins de competência dos Tribunais de Contas, destacou a existência de estudo prévio realizado pelo Tribunal de Contas da União, no qual restou demonstrada a impossibilidade do afastamento e a pertinência do registro dos dados relativos aos atos de admissão de servidores temporários, para concluir no sentido de que *“além do texto constitucional não conceder margem à interpretação de que as admissões temporárias estariam desobrigadas de análise pelos Tribunais de Contas, é entendimento do TCU de que esta apreciação faz parte da competência destes órgãos de controle externo, que utilizarão estes dados a fim de efetivar o controle da legalidade do ato e do gasto público”* (fl. 03 da peça nº 11).

Ao final, reiterou a conclusão exarada no parecer anterior, no sentido de que a discussão acerca da competência deste Tribunal para apreciação de processos de admissão temporária de pessoal é questão preliminar de mérito, aplicando-se o art. 561 do CPC, com conseqüente manutenção do relator originário.

É o relatório.

2. Os pareceres que instruem o feito são uníssomos no sentido de se fixar o entendimento de que a questão da competência deste Tribunal para apreciar a legalidade de admissões temporárias de pessoal é preliminar de mérito, devendo ser aplicado o art. 561 do Código de Processo Civil e mantido o Relator original.

Por outro lado, a respeito do adendo incluído por ocasião da Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 23/10/2014, em que pese haja acordo a respeito da necessidade de apreciação da legalidade das admissões temporárias, houve divergência parcial quanto à dispensabilidade do registro desses atos, bem como acerca da necessidade da apreciação das prorrogações dessas contratações.

Conforme bem exposto pelo Exmo. Conselheiro JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL em seu requerimento de fls. 03 e 04 da peça nº 02, a relevância de se estabelecer o posicionamento desta Corte acerca dos referidos temas em sede de prejudgado, com decisão aplicável de forma geral e vinculante, reside em evitar a possibilidade de que essas questões, por se tratarem de matérias processuais, sejam suscitadas em outros processos e ocasionem decisões contraditórias.

A discussão teve início com a tese suscitada pelo Exmo. Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA, ao relatar os autos nº 480281/10, conforme se depreende da Declaração de Voto nº 43/15 (peça nº 43 daqueles autos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Segundo o Conselheiro Substituto, o estudo da evolução histórica das Constituições Federais aponta para uma progressiva mitigação e perda de alcance do instituto do registro de atos de pessoal, o qual veio a se tornar anacrônico.

Enquanto a Constituição de 1946 conferia competência ao Tribunal de Contas para “julgar da legalidade” de atos de pessoal (em decisão que, quando aprovatória, dava executividade ao ato e criava uma situação definitiva na esfera administrativa), a Constituição de 1988 reproduziu o texto inserido na Constituição de 1969 pela Emenda Constitucional nº 07/1977, que reduziu o papel da Corte a “apreciar da legalidade para fins de registro” e inclusive chegou a prever a possibilidade de o Presidente da República ordenar a execução do ato mesmo com a recusa do registro pelo Tribunal de Contas da União, *ad referendum* do Poder Legislativo.

Referido processo de mitigação da relevância do registro teria sido levado adiante por julgamentos do Supremo Tribunal Federal que anularam decisões do Tribunal de Contas da União, em que aposentadorias e ascensões funcionais operadas ou aprovadas há mais de 05 anos foram canceladas, anuladas, ou tiveram o registro negado sem a observância do contraditório e da ampla defesa. O mesmo ocorreria nesta mesma Corte de Contas, por meio de acórdãos que consideraram legais atos de inativação ou pensionamento sem que houvesse necessidade de prévio registro da admissão.

A partir disso, numa interpretação sistemática do art. 71 da Constituição Federal, “*que ao estabelecer as competências do Tribunal de Contas atribui caráter excepcional ao registro de atos de pessoal em relação ao controle externo*”, e em atenção ao 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*”, conclui “*que a melhor interpretação para o art. 71, inciso III, da Constituição Federal 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*” (fls. 18 e 19 da peça nº 43, dos autos nº 480281/10).

Na continuação de sua Declaração de Voto, o Ilmo. Conselheiro Substituto, após sustentar que a discussão acerca da competência desta Corte para registro dos atos de admissão a título precário trata de questão prejudicial, e portanto afastaria a análise de mérito, concluiu que o controle de legalidade dos atos de pessoal poderia ser efetivado de maneiras distintas, por meio de inspeções e auditorias, instrumentos que considera mais eficazes, e propôs o encerramento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Exmo. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por sua vez, no voto vencedor que deu origem ao Acórdão nº 6322/14 – Primeira Câmara, chama a atenção para o fato de que o constituinte originário inseriu a expressão “a qualquer título” no texto do inciso III, do art. 71, com o fito de abarcar o maior número de possibilidades, e excepcionou apenas um caso, as nomeações para o exercício dos cargos em comissão. Por consequência, todos os demais atos de admissão de pessoal deveriam ser apreciados, para fins de registro, pelos Tribunais de Contas, inclusive os em caráter temporário, em que pese a precariedade das contratações destes.

Lembrou, ainda, que as admissões de pessoal, tanto efetivas quanto temporárias, além de poderem ser incorporadas no jogo político, resultam em expressivas despesas ao erário, de modo que estão plenamente abarcadas pela competência constitucionalmente atribuída às Corte de Contas para fiscalização de todas as despesas realizadas, complementada pela legislação infraconstitucional que impõe a aferição de gastos com pessoal, a responsabilidade na gestão fiscal e o controle das despesas em função de novas admissões. Tais fundamentos, no seu entender, são inequívocos e suficientes para que este Tribunal aprecie as admissões temporárias e registre aquelas revestidas de legalidade.

Ao final, após reiterar que a preliminar previamente refutada não pode ser utilizada para embasar decisão pelo arquivamento do processo sem análise do mérito, propôs o registro do ato e a instauração do presente Prejulgado.

Depreende-se do teor da discussão travada nos autos que originaram o presente prejulgado, em cotejo com os bem lançados pareceres da lavra da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal e do Ministério Público de Contas, que assiste pela razão ao d. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, conforme se passa a discorrer:

2.1. Da interpretação do art. 561 do Código de Processo Civil: a natureza do questionamento da competência deste Tribunal de Contas em razão da matéria

A primeira parte deste Prejulgado objetiva a fixação de orientação no que diz respeito à interpretação do art. 561 do Código de Processo Civil,² aplicado subsidiariamente nos julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas por força do art. 52 da Lei Complementar nº 113/2005,³ com a definição, em especial, de se, quando levado a julgamento o questionamento da competência do Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, a questão deve ser enquadrada como preliminar processual, e o mérito enfrentado pelo relator

² **Art. 561.** Rejeitada a preliminar, ou se com ela for compatível a apreciação do mérito, seguir-se-ão a discussão e julgamento da matéria principal, pronunciando-se sobre esta os juízes vencidos na preliminar.

³ **Art. 52.** Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

originário do processo, ou como prejudicial de mérito, implicando na prevenção do relator que prolatou o voto vencedor.

No que concerne ao tema da distinção entre questões preliminares e prejudiciais de mérito, aos autorizados ensinamentos doutrinários referidos pelos pareceres instrutórios de peças nº 06 e 07, que passam a compor a fundamentação do presente voto, faz coro a didática lição de Fredie Didier Jr., a seguir transcrita:⁴

Há questões que devem ser examinadas antes, pois a sua solução precede logicamente à de outra.⁵ O exame das questões prévias sempre pressupõe a existência de ao menos duas questões: a que precede e subordina e a que sucede e é subordinada. Quando entre duas ou mais questões houver relação de subordinação, dir-se-á que a questão subordinante é uma questão prévia. As questões prévias dividem-se em prejudiciais e preliminares.

Não se distinguem as questões prévias pelo seu conteúdo (mérito e não mérito). “O que importa, portanto, para a distinção entre prejudicial e preliminar, não é, assim, a natureza da questão vinculada, mas o teor de influência que a questão vinculante terá sobre aquela (vinculada)”.⁶ É equivocada a distinção que se faz entre prejudiciais (mérito) e preliminares (processuais). A distinção correta baseia-se na relação que mantêm as diversas questões postas à cognição judicial. É importante frisar, por isso mesmo, que os conceitos de questão preliminar e questão prejudicial são conceitos relativos: “não se há de dizer de uma questão X que seja, em si mesma, prejudicial ou preliminar, mas que é prejudicial ou preliminar da questão Y”.⁷

Adota-se, mais uma vez, a concepção de José Carlos Barbosa Moreira:

⁴ DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. v. 1, 16 ed., rev., atual., e ampl. Salvador: Jus Podium, 2014, p. 336 a 338. Grifou-se.

⁵ José Carlos Barbosa Moreira considera que melhor seria a menção a “questões prioritárias”, em vez de “questões prévias”, exatamente para que não houvesse dúvida de que a precedência é lógica e não cronológica (“Questões prejudiciais e questões preliminares”. *Direito processual civil – ensaios e pareceres*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 76).

⁶ ALVIM. Thereza. *Questões prévias e os limites objetivos da coisa julgada*. São Paulo: RT, 1977, p. 15.

⁷ MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Questões prejudiciais e questões preliminares”, cit., p. 89.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considera-se questão preliminar aquela cuja solução, conforme o sentido em que se pronuncie, cria ou remove obstáculo à apreciação da outra. A própria possibilidade de apreciar-se a segunda depende, pois, da maneira por que se resolva a primeira.⁸ A preliminar é uma espécie de obstáculo que o magistrado deve ultrapassar no exame de uma determinada questão. É como se fosse um semáforo: acesa a luz verde, permite-se o exame da questão subordinada; caso se acenda a vermelha, o exame torna-se impossível.⁹

(...)

José Carlos Barbosa Moreira identifica três tipos de questões preliminares. Eis a sua classificação.

a) Preliminares ao conhecimento do mérito da causa. Os pressupostos de admissibilidade do exame do mérito (pressupostos processuais e condições da ação) são questões preliminares, na medida em que, a depender da solução que se lhes dê, podem impedir o exame do objeto do processo. Essas preliminares são questões processuais.

b) *Preliminares de recurso*: ...”questões de cuja solução depende a possibilidade de julgar-se o mérito da impugnação”.¹⁰ São preliminares de recurso todos os seus requisitos de admissibilidade (...).

c) *Preliminares de mérito*: “... as questões já situadas no âmbito do *meritum causal*, mas suscetíveis, se resolvidas em certo sentido, de dispensar o órgão de prosseguir em sua atividade cognitiva (v.g., a questão da prescrição)”.¹¹

(...)

Considera-se questão prejudicial aquela de cuja solução dependerá não a possibilidade nem a forma do pronunciamento sobre a outra questão, mas o teor mesmo desse pronunciamento.

A segunda questão depende da primeira não no seu ser, mas no

⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Questões prejudiciais e questões preliminares”, cit., p. 87.

⁹ O exemplo é de Hélio Tornaghi (*Curso de Processo Penal*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 52).

¹⁰ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, item 370, p. 679.

¹¹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 11 ed., cit., item 370, p. 679.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seu modo de ser.¹² A questão prejudicial funciona como uma espécie de placa de trânsito, que determina para onde o motorista (juiz) deve seguir. Costuma-se dizer que as questões prejudiciais podem ser objeto de um processo autônomo.¹³ São exemplos de questões prejudiciais: a) a validade do contrato, na demanda em que se pretende a sua execução; b) a filiação, na demanda por alimentos; c) a inconstitucionalidade da lei, na demanda em que se pretenda a repetição do indébito tributário etc.

Aplicando-se referida lição ao caso em tela, tem-se que o debate acerca da competência do Tribunal de Contas para a análise das admissões provisórias é questão prévia subordinante em relação à questão de mérito, consistente na efetiva apreciação da legalidade desses mesmos atos.

Sua melhor classificação, nesse contexto, de acordo com a doutrina de Barbosa Moreira, é como “questão preliminar ao mérito da causa.”

Isso porque a competência absoluta do órgão julgador (no caso, em razão da matéria) constitui pressuposto processual positivo subjetivo para o desenvolvimento válido e regular do processo, de modo que qualquer discussão a seu respeito antecede logicamente o julgamento de mérito.

Em outras palavras, o conhecimento do ato de admissão temporária concreto trazido à apreciação desta Corte, e o conseqüente exame do objeto do processo, somente é possível caso reconhecida a competência deste Tribunal em razão da matéria.

Tal reconhecimento, a toda evidência, não condiciona ou determina o teor da análise do ato (registro ou negativa de registro), mas pura e simplesmente a possibilidade de que esse ato seja por ela apreciado.

Trata-se, portanto, de questão preliminar eminentemente processual.

Por versar de preliminar processual, quando reconhecida em julgamento a competência deste Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, o mérito deve ser analisado pelo relator originário do processo, ainda que vencido nessa questão, sem alteração de relatoria.

A esse respeito, vale transcrever a ementa do recente Acórdão nº 1152/15, deste Tribunal Pleno, proferido em sede de Conflito de Competência (grifou-se):

¹² “Questão que se caracteriza por ser um antecedente lógico e necessário da questão prejudicada, cuja solução condiciona o teor do julgamento da questão subordinada, trazendo ainda consigo a possibilidade de se constituir em objeto de processo autônomo”. (FERNANTES, Antônio Scarance. *Prejudicialidade*. São Paulo: RT, 1988, p. 96.

¹³ FERNANTES, Antônio Scarance. *Prejudicialidade*, cit., p. 60, item 24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conflito negativo de competência. Relator originário vencido em questão preliminar. Voto vencedor pela rejeição de proposta de conversão em Tomada de Contas Extraordinária. Deliberação acerca de matéria estritamente processual. Pela improcedência.

Distintamente, quando vencido o Relator em questão de mérito, é inequívoca a necessidade de atribuição da relatoria ao redator do voto vencedor, nos termos do art. 50 da Lei Orgânica desta Corte de Contas,¹⁴ conforme já reconhecido, também pelo Tribunal Pleno, no Acórdão nº 868/10 (grifou-se):

Conflito negativo de competência. Auditor relator com voto de mérito vencido. Auditor redator com voto de mérito vencedor. Retorno do processo sem atendimento da diligência ordenada. Conflito procedente. Recomendação lógica para a liberação do vencido da adoção de diretrizes e parâmetros em desacordo com as suas próprias convicções. Manutenção do redator vencedor como relator do processo.

No que se refere especificamente à interpretação a ser dada ao art. 561 do Código de Processo Civil, bem destacou o Ministério Público de Contas que a necessidade do enfrentamento do mérito pelo relator originário do processo, sem alteração de relatoria, pode ser estendida a todas as questões “prévias”, ou “preliminares” (gênero), independentemente de se enquadrarem nas espécies “preliminar processual” ou “prejudicial de mérito”, visto que, além de os Tribunais Superiores tratarem os termos “prejudicial” e “preliminar” como sinônimos, o art. 561 do Código de Processo Civil instituiu a obrigação de todos os julgadores se pronunciarem a respeito da matéria principal, ainda que vencidos na preliminar.¹⁵

¹⁴ Art. 50. Sendo o voto do Relator vencido, será designado pelo Presidente, na própria sessão, novo Relator dentre os votantes vencedores, para lavratura de voto, no prazo máximo de 10 (dez) dias.

¹⁵ “No que se refere à possível alteração de relatoria levantada pelo Conselheiro Fernando Guimarães, este Parquet entende que em ambas as classificações, esta não é medida a ser adotada. Não há previsão para que se proceda de tal forma, e em uma rápida consulta aos Tribunais Superiores, nota-se que os termos ‘prejudicial’ e ‘preliminar’ são tratadas como sinônimos – mesmo que com diferenças teóricas.

Desta forma, tratando-se de pressuposto lógico para o julgamento final da demanda, não há que se falar em alteração de relatoria quando analisadas no mesmo processo, seja questão prejudicial ou questão preliminar, considerando ainda que em determinadas situações um único ato abrangerá as duas decisões (questão prévia e mérito).

Ademais, o art. 561 do CPC aponta a obrigação de todos os juízes no pronunciamento da matéria principal, mesmo que vencidos na preliminar – ou prejudicial, conforme interpretação -, não havendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em corroboração, constou da [Ata da Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 23/10/2014](#), que o Exmo. Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA aditou seu entendimento a respeito da relevância da discussão acerca da interpretação a ser dada ao referido dispositivo do Código de Processo Civil:

Auditor CLAUDIO AUGUSTO CANHA:- Pede a palavra e lhe é concedida:- “Gostaria de fazer um adendo, porque da Sessão de terça feira até hoje eu estudei melhor o problema e vejo que a parte do Artigo 561 é desnecessária. Claro que há preliminar nos processos em julgamento neste Tribunal. Acredito que a divergência não seja quanto a isso. Também reconheço que há preliminar. A diferença em relação à opinião do Conselheiro FERNANDO GUIMARÃES é se - se trata de uma preliminar processual, ou se uma prejudicial de mérito. Vejo que a questão mais relevante a ser discutida, não seria essa parte e sim, se realmente os atos de admissão para teste seletivo devem ser analisados pelo Tribunal, como processos sujeitos a registros”.

Face ao exposto, cabe a esta Corte de Contas fixar seu posicionamento acerca da interpretação a ser dada ao art. 561 do Código de Processo Civil, quando aplicado subsidiariamente nos julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas por força do art. 52 da Lei Complementar nº 113/2005, no sentido de que o relator vencido em questão prévia deverá pronunciar-se sobre o mérito processual, sem mudança de relatoria.

No caso específico do questionamento da competência deste Tribunal para o exame de matéria objeto de processo, a questão deve ser enquadrada como preliminar processual, e, caso não acolhida em julgamento, o mérito deve ser enfrentado pelo relator originário do processo, ainda que vencido, sem transferência da relatoria ao prolator do voto vencedor.

2.2. Da competência deste Tribunal de Contas para apreciação dos atos de admissão temporária para fins de registro

Conforme exposto, o inciso III do art. 71 da Constituição Federal,¹⁶ repetido pelo inciso III, do art. 75, da Constituição Estadual,¹⁷ e pelo inciso IV, do art. 1º, da Lei Orgânica

justificativas para que haja mudança de Relator na hipótese de a sua não ter sido a majoritária quando do julgamento prévio. Superada a questão precedente, o mérito deverá ser enfrentado por todos os julgadores, ainda que contrários a esta decisão.” (fl. 03 da peça nº 07).

¹⁶ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desta Corte,¹⁸ estabeleceu o dever dos Tribunais de Contas de apreciar, para fins de registro, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, tendo excluído unicamente as nomeações para cargo de provimento em comissão.

A partir da interpretação gramatical, “ponto de partida da atividade hermenêutica”, e tomando por base o pressuposto de que o texto da constituição “não possui palavras inúteis”, somado à regras de hermenêutica segundo as quais “onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”, e “quando o texto menciona o gênero, presumem-se incluídas as espécies respectivas”, assim expõe o Exmo. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, no voto vencedor que originou o Acórdão nº 6322/14 – Primeira Câmara (grifou-se):

(...) entendo que o constituinte utilizou-se de uma expressão abrangente – a qualquer título – com o fito de abarcar o maior número de possibilidades, tendo feito a distinção a apenas um caso, aos cargos em comissão, os quais excepcionou à regra.

Ou seja, de todas as formas possíveis de admissão a única expressamente excepcionada pelo constituinte foi a nomeação para cargo de provimento em comissão.

(...) a norma deve ser cumprida tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expresas, especialmente tendo em vista que o seu objetivo é excluir a interpretação estrita

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; (grifou-se)

¹⁷ **Art. 75.** O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, 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 legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

¹⁸ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

(...)

IV – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

E conclui:

Em razão do exposto é que se compreende que somente o registro das nomeações para o exercício dos cargos em comissão é que foi excepcionado das competências dos Tribunais de Contas, sendo necessário o registro das admissões em caráter efetivo ou temporário, em que pese a precariedade das contratações destes.

(...)

Acrescente-se a isso o fato de a Constituição tratar a expressão “atos de admissão de pessoal” como gênero que comporta mais de uma espécie (admissão em caráter efetivo e em caráter precário, que por sua vez pode ser por tempo determinado ou por cargo em comissão). (...) Aplica-se a regra geral aos casos especiais, se a lei não determina evidentemente o contrário.

Depreende-se desta brilhante exposição que, além de o legislador constituinte originário estabelecer somente uma exceção à regra, não deixou qualquer autorização para que o legislador ordinário criasse novas exceções ao exame de legalidade (e consequente registro) dos atos de admissão pelos Tribunais de Contas.

Com muito menos propriedade, poderia esta Corte de Contas Estadual excepcionar de sua competência os atos de contratação por prazo determinado, sem qualquer amparo nos textos da Constituição Federal, da Constituição Estadual, e da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Nesse sentido, dentre diversos estudos doutrinários a respeito do tema já citados nos autos, vale transcrever a seguinte passagem, da lavra de Frederico Jorge Gouveia de Melo, referida pelo Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES:

A análise realizada pelo Tribunal de Contas alcança tanto os atos de admissão de pessoal mediante concurso (forma universal adotada pela Constituição), como as contratações temporárias por excepcional interesse público (ressalva do art. 37, IV da CR), devendo incidir sobre todos os atos admissórios, não se admitindo a amostragem como técnica de controle.¹⁹

Na mesma linha, os ensinamentos de Helio Saul Mileski:

¹⁹ MELO, Frederico Jorge Gouveia de. *Admissão de pessoal no serviço público*. – 2. ed. rev. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 146/147. Grifou-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consoante os termos do art. 71, III, da Constituição, a função de “apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, da Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão...”, pela sua clareza, demonstra que o exame de legalidade a ser efetuado pelo Tribunal de Contas deve ocorrer sobre todo e qualquer ato de admissão, excetuado somente o de cargo em comissão, realizado no âmbito dos órgãos e entidades da Administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim, para o exame da legalidade dos atos de admissão, o Tribunal de Contas, como técnica de controle, não pode utilizar o sistema de amostragem, uma vez que este procedimento de fiscalização não abrange todo o universo dos atos praticados pelo Poder Público. É exigência da norma constitucional que o exame de legalidade seja procedido em todos os atos de admissão, não apenas em alguns.²⁰

Soma-se, ainda, o opinativo de Luiz Henrique Lima:

Quando o dispositivo menciona atos de admissão a qualquer título inclui também no âmbito do controle as admissões em caráter temporário previstas na Lei nº 8.754/1996 que regula as contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.²¹

Em corroboração, o Tribunal de Contas da União, que já enfrentou o tema ao menos em duas oportunidades, possui claro posicionamento pela necessidade do registro das contratações a título precário:

“[...] Verifique-se que o art. 71, III, da Constituição Federal atribuiu ao Tribunal a competência para apreciar, para fins de registro, a

²⁰ MILESKI, Helio Saul. *O Controle da gestão pública*. 2. ed., rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 340. Grifou-se.

²¹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões de concursos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 47. Grifou-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título (...). Frise-se que a doutrina especializada, ao comentar a competência do Tribunal, não tece considerações acerca da mencionada expressão a qualquer título, em nada colaborando para uma maior compreensão do assunto. Não obstante, considerando que o aludido inciso excepcionou expressamente as situações que não estariam inseridas nessa regra geral (...excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão...), entendemos, modestamente, que as admissões a qualquer título digam respeito tanto àquelas efetuadas em caráter permanente, como às admissões por prazo determinado.” (TCU, Acórdão 106/20047 – Primeira Câmara. Excerto do voto do Relator Augusto Sherman. Processo 007.035/2002-4.)

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. ESTUDO SOBRE A PERTINÊNCIA DO REGISTRO NO SISAC DOS ATOS DE ADMISSÃO DE BRIGADISTAS, SOB REGIME DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PREVISTO NA LEI 8.745/1993, NO ÂMBITO DO IBAMA E DO ICMBIO. VIABILIDADE OPERACIONAL. EXPECTATIVA E EFETIVIDADE DO CONTROLE. BAIXO IMPACTO OPERACIONAL PERANTE A TOTALIDADE DE ATOS DE ADMISSÃO APRECIADOS ANUALMENTE PELO TCU. AMPARO CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGULAMENTAR. CONCLUSÃO PELA PERTINÊNCIA DOS LANÇAMENTOS DESSES ATOS NO SISAC. CIÊNCIA AO IBAMA E AO ICMBIO. ARQUIVAMENTO.

(Autos nº 032.699/2011-5, Acórdão nº 3018/2012 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

Evidencia-se, pelo exposto, que, ao se referir aos “atos de admissão” como gênero, e ao utilizar a expressão “a qualquer título”, pretendeu o texto constitucional abranger o maior número de possibilidades, sem conceder margem à interpretação no sentido de que outras formas de admissão, para além da nomeação para cargo de provimento em comissão, estariam isentas de análise e registro pelos Tribunais de Contas.

A fim de esgotar o tema, vale examinar detidamente os opinativos em sentido contrário, da lavra do Exmo. Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA e da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, em função da relevante fundamentação deles constante.

O Ilustre Conselheiro Substituto, em Declaração de Voto nº 43/15, apresentada na peça nº 43 dos autos nº 480281/10, propôs uma interpretação alternativa à literalidade do inciso III do art. 71 da Constituição Federal, conducente à ausência de competência dos Tribunais de Contas para registrar os atos de contratação temporária.

A tese suscitada parte de duas premissas básicas: 1) constitui finalidade precípua da competência atribuída aos Tribunais de Contas pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal, o registro dos atos de admissão que possam implicar em atos de aposentadoria, reforma ou pensão, e o registro dos atos de aposentadoria, reforma ou pensão que tenham decorrido de admissão sujeita a registro; e 2) o registro de atos de pessoal tornou-se anacrônico, após progressiva mitigação e perda de alcance do instituto.

Diante do acurado estudo histórico e jurisprudencial realizado pelo douto Conselheiro Substituto, é fato inquestionável que o instituto do registro dos atos de pessoal teve sua importância e seu alcance mitigados ao longo do tempo.

Tal mitigação de alcance, conforme referido estudo, incidiu sobre dois de seus aspectos, relativos ao tratamento recebido pelo instituto no âmbito legal e no âmbito dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário.

No aspecto legal, correspondeu à perda do status de “julgamento” atribuído ao registro de atos pelo Tribunal de Contas nos regimes anteriores a 1977, o que fazia com que a decisão do Tribunal de Contas, quando aprovatória, desse executoriedade ao ato e criasse uma situação definitiva na órbita administrativa.

Já no aspecto do tratamento recebido pelo instituto nos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, corresponde à possibilidade de modificação de decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário, e à possibilidade de que o registro de inativações e pensionamentos seja determinado pelo Tribunal de Contas, em certos casos, mesmo que na ausência de prévio registro de admissão.

A mitigação do instituto, contudo, não justifica que esta Corte o atenuie ainda mais, mesmo que, meramente por hipótese, fosse admitida a possibilidade de se dar interpretação restritiva ao texto constitucional para o fim de excluir a necessidade do registro das admissões temporárias.

Razão disso é o fato de que os aspectos já mitigados não esgotam a utilidade do instituto para o exercício da competência constitucional primária das Cortes de Contas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atribuída pelo *caput* do art. 71 da Constituição Federal, consistente no controle externo de todas as despesas realizadas com recursos públicos.²²

A importância e a materialidade dessa competência inclusive ultrapassam aquela da primeira premissa básica da tese contrária, segundo a qual a utilidade do registro das admissões estaria em subsidiar a apreciação dos atos de inativação e pensão.

Em outras palavras, ao apreciarem, para fins de registro, os atos de admissão, os Tribunais de Contas cumprem com a sua missão constitucional de aferir, ao menos num momento inicial, a legalidade do dispêndio de expressivos recursos públicos que deles advirão, além de registrar dados relevantes para o subsídio de atuações futuras, seja em novos autos de admissão, inativação e pensão, seja em processos de prestação ou tomada de contas, auditorias, inspeções e representações, dentre outros.

Conforme bem destacado pelo Exmo. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, com base na doutrina de Bruno Wilhelm Speck, as admissões de pessoal, além de serem suscetíveis de incorporação no jogo político, resultam em despesas expressivas ao erário:

A atenção especial para essa área de pessoal contratado pelo Estado se justifica pelo duplo motivo que, de um lado, essa área absorve parcela crescente de recursos públicos, e, de outro lado, ela é sucessivamente incorporada no jogo político, sendo a contratação de funcionários uma das grandes moedas de troca para recompensar correligionários políticos pelo suporte durante a competição eleitoral. [...] O Tribunal de Contas foi incumbido de manter a vigilância sobre essa forma de contratação. A ênfase no controle da lisura das contratações de funcionários está dentro de um contexto de combate ao uso da máquina pública para fins particulares ou partidários.²³

²² Nesse sentido, manifestou-se Edgar Guimarães:

“Outra não pode ser a inteligência do comando insculpido na Constituição Federal, pois, tanto uma espécie admissional (cargos/empregos públicos), quanto a outra (contratação temporária), resultam em despesas ao erário, o que, por si só, enseja a incidência do controle a ser exercido pela Corte de Contas, nos termos do que dispõe o inc. III, do art. 71.”

(GUIMARÃES, Edgar. Controle dos atos admissionais pelos Tribunais de Contas. In: MOTTA, Fabrício (Coord.). *Concurso público e Constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 257-283.)

²³ SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 117-118 *apud* MELO, Frederico Jorge Gouveia de. *Admissão de pessoal no serviço público: procedimentos, restrições e controles*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 138. p. 139. Grifou-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A importância dessa competência constitucional ainda é complementada pela legislação infraconstitucional, que impõe a aferição de gastos com pessoal, a responsabilidade na gestão fiscal e o controle das despesas em função de novas admissões.

Exemplos práticos das constatações levantadas pelo Ilustre Conselheiro podem ser consultados nos seguintes autos:

- a) Admissão de Pessoal nº 709797/11, nos quais foi apreciado um único processo seletivo simplificado para a contratação de professores temporários para atuarem nas escolas estaduais, referente ao exercício de 2011, com potencial para envolver mais de 19.000 agentes temporários e movimentar mais de R\$ 300.000.000,00, em apenas um ano (conforme fls. 26 a 28 da peça nº 02 daqueles autos);²⁴
- b) Admissão de Pessoal nº 619573/10, em que foi determinada a conversão em Tomada de Contas Extraordinária e a negativa de registro a admissão temporária de candidato aprovado em teste seletivo, por acumular indevidamente cargo de comissão em outro município;²⁵
- c) Admissão de Pessoal nº 674108/10, nos quais se negou registro a admissão, por falta de comprovação dos requisitos para a contratação temporária por excepcional interesse público;²⁶
- d) Admissão de Pessoal nº 382502/08, em que se negou registro à admissão de candidato filho do Presidente da Câmara Municipal, em razão de ilegalidades constatadas na realização do concurso público e de ofensas aos princípios da moralidade e impessoalidade;²⁷
- e) Representação nº 429430/10, julgada procedente em razão de diversas irregularidades na fase interna e externa de concurso público, dentre as quais o direcionamento a candidatos predefinidos e a contratação irregular de empresa terceirizada para a realização do certame;²⁸
- f) Admissão de Pessoal nº 507739/08 (objeto do Recurso de Revista nº 830457/13), nos quais foi determinada a negativa de registro e conversão

²⁴ **Acórdão nº 6422/14 - Segunda Câmara:**

Admissão de pessoal. Teste seletivo para contratação Temporária. Edital nº 127/2010. Lei Complementar Estadual nº 108/2005. Pareceres divergentes. Pela legalidade e registro.

²⁵ **Acórdão nº 1961/15 - Primeira Câmara:**

Admissão de pessoal. Educador social. Teste seletivo para contratação Temporária. Acumulação indevida de cargo em comissão com a contratação. Pela negativa de registro, com intimação do servidor contratado acerca do prazo recursal e conversão em Tomada de Contas Extraordinária, após o trânsito em julgado.

²⁶ **Acórdão nº 1804/15 - Primeira Câmara:**

Admissão de Pessoal. Teste Seletivo. Professores Temporários. Falta de comprovação ao atendimento dos requisitos da lei municipal que prevê a contratação temporária por excepcional interesse público. Negativa de registro. Determinação e multas administrativas.

²⁷ **Acórdão nº 3137/15 – Tribunal Pleno:**

Recurso de revisão. Negativa de registro de admissão de pessoal. Candidato parente do presidente da Câmara Municipal. Ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade. Protagonismo do Gestor na prática dos atos do certame. Não provimento.

²⁸ **Acórdão nº 4226/13 - Tribunal Pleno:**

Representação – Concurso Público – Irregularidades na fase interna e externa – Direcionamento do certame a candidatos pré-definidos – Fraude – Contratação de empresa terceirizada para realização do concurso – Dispensa de licitação irregular – Anulação do certame pela Administração Pública – Pela procedência parcial – Com aplicação de multas – Declaração de Inidoneidade – Encaminhamento ao Ministério Público Estadual – Restituição de Valores – Inspeção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em Tomada de Contas Extraordinária, em razão da ausência de prévio atendimento aos requisitos estabelecidos pelos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nomeação de servidores nos 180 dias que antecederam o final do mandato do Prefeito Municipal, e diversas irregularidades no Concurso Público, tais como ausência de garantia de sigilo do conteúdo das provas antes de sua aplicação, favorecimento a determinados candidatos, participação de parentes dos responsáveis pelo concurso e de outras autoridades locais, plágio de questões, ausência de comprovação da qualificação da banca examinadora e da adequação das provas à complexidade dos cargos, além de dúvidas sobre a idoneidade das questões formuladas em prova prática e do julgamento de recursos;²⁹

Vale ressaltar que as contratações por prazo determinado são suscetíveis às mesmas irregularidades constatadas nos exemplos práticos de admissões por concurso público supra referidos.

Somadas, as admissões de pessoal podem chegar a 60% da receita corrente líquida dos estados e municípios, conforme autoriza o art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Indispensável e relevante, portanto, o exame da legalidade dos atos de admissão, a qualquer título, por esta Corte de Contas, tanto em virtude dos elevados valores envolvidos, quanto por conta da real suscetibilidade desses atos a irregularidades, de modo que não parece adequado caracterizar o respectivo registro como anacrônico.

Pelo contrário, a formação de banco de dados por meio do registro de atos, com o advento do processo digital e o pioneirismo da análise eletrônica dos processos de atos de pessoal (representados, nesta Corte de Contas pelos sistemas e-Contas Paraná e SIAP), é tema da maior atualidade.

Em já referido estudo elaborado pelo Tribunal de Contas da União,³⁰ abordado pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 6301/15, o Ministro Relator Raimundo Carreiro faz referência ao funcionamento do sistema Sisac³¹ daquele Tribunal que, de forma semelhante com o que se pretende atingir com o SIAP³² nesta Corte, é responsável pela

²⁹ **Acórdão nº 4612/13 - Primeira Câmara:**

Admissão de Pessoal. Concurso Público. Edital nº 01/2008. Pela negativa de registro das contratações. Diversas irregularidades apontadas na instrução, corroboradas em sindicância. Inobservância dos arts. 16 e 17 da LRF. Nulidade das admissões. Art. 21, I, e parágrafo único, da mesma lei. Intimação dos servidores afetados. Instauração de Tomada de Contas Extraordinária. Envio de cópias ao Ministério Público Estadual.

³⁰ (Autos nº 032.699/2011-5, Acórdão nº 3018/2012 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

³¹ Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões.

³² Sistema de Atos de Pessoal.

Atualmente, se encontra em funcionamento unicamente o módulo “aposentadoria” do referido sistema, regulamentado pela Instrução Normativa nº 107/2005. A título ilustrativo, vale transcrever os artigos 1º, 5º, 7º e 8º, da referida Instrução Normativa:

Art. 1º Os atos de inativação, encaminhados por meio de Sistema de Atos de Pessoal (SIAP), serão analisados eletronicamente a partir dos parâmetros definidos nesta Instrução Normativa, para verificação da sua legalidade e identificação de irregularidades, inconsistências ou omissões no lançamento dos dados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

triagem e separação eletrônica dos atos escorreitos daqueles que padecem de vícios, além da formação de base de dados considerados necessários e úteis.

Referido estudo ressalta que, a partir do registro dos atos de pessoal em sistema eletrônico, os dados a eles concernentes podem ser utilizados como fontes de informação para diversos fins, desde a própria gestão e aprimoramento dos processos internos daquela Corte, até a elaboração de relatórios acerca dos quantitativos envolvidos em contratos temporários firmados pelos mais diversos órgãos e entidades da administração pública.

Soma-se, ainda, no caso deste Tribunal do Estado do Paraná, a previsão, na Instrução Normativa nº 107/2015,³³ da possibilidade de integração de outros sistemas com o SIAP, que permitirá o intercâmbio e o cruzamento de dados entre sistemas.

O exame individualizado para fins de registro dos atos de admissão a título precário, segundo o Tribunal de Contas da União, para além do exame de legalidade em si, também ganha relevo como forma de viabilizar: o controle preventivo de irregularidades, a partir da expectativa de controle que gera sobre órgãos e gestores; a anulação de atos ilegais, quando a apreciação é realizada tempestivamente; a responsabilização de gestores por eventuais ilegalidades, com conseqüente desincentivo à reincidência; e o subsídio às demais ações de controle externo.

Em corroboração, vale transcrever o trecho referido pelo Exmo. Conselheiro Substituto CLAUDIO AUGUSTO CANHA, em sua análise histórica do processo de elaboração da atual Constituição Federal contida na Declaração de Voto nº 43/15, apresentada nos autos nº 480281/10 (peça nº 43, fl. 09 – grifou-se), no qual faz referência ao fato de que, na redação final do anteprojeto da Comissão V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, foi incluído o inciso VI ao art. 52 do substitutivo do relator, com o objetivo de assegurar o preceito da aprovação em concurso público:

(...)

Art. 5º A DICAP realizará análise eletrônica individual em cada processo de ato de inativação, ficando o resultado registrado no sistema para eventual consulta.

§ 1º Os atos que forem considerados aptos para o registro serão relacionados em lista, na qual constarão as principais informações, como número do processo, nome do servidor, número do ato, data de publicação.

§ 2º A lista, finalizada a critério da Unidade Técnica, será disponibilizada para homologação do Presidente.

(...)

Art. 7º Os atos cuja análise eletrônica identificar irregularidades, inconsistências ou omissões no lançamento dos dados serão encaminhados à Diretoria de Protocolo para distribuição e regular processamento, nos termos do art. 333, I a V, do Regimento Interno.

³³ **Art. 8º** Fica autorizada implementação de procedimentos de integração de sistemas com o SIAP, destinados à alimentação automática de dados, devendo, em cada caso, o processo de integração ser previamente autorizado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

Percebe-se que os objetivos referidos na passagem supra são plenamente aplicáveis à análise de legalidade das admissões por prazo determinado, uma vez que são suscetíveis aos mesmos problemas que se pretende evitar naquelas a título efetivo.

E mais: o controle real e individualizado das contratações temporárias pelos Tribunais de Contas também serve para dar cumprimento à própria obrigatoriedade do concurso público, pois representa sério desincentivo a que essas contratações sejam realizadas de modo abusivo pelos gestores jurisdicionados, em substituição às de servidores efetivos.

Cumprir destacar, ainda, que, no caso específico das decisões do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná referidas pelo nobre Conselheiro Substituto (fls. 12 a 18 da Declaração de Voto nº 43/15), a mitigação da exigência do registro dos atos de admissão não incidiu sobre o instituto, em sua essência, mas sim na contraposição aos princípios contributivo, da segurança jurídica e da ampla defesa, os quais, na ponderação daqueles casos concretos, acabaram (como poderão em outros casos) por suplantarem o princípio da legalidade, representado pela legalidade e registro perante os Tribunais de Contas dos atos de pessoal em questão.

Finalmente, no que tange à preocupação em se garantir maior eficácia, aplicabilidade e permanência às normas constitucionais, a questão também já foi abordada pelo referido estudo do Tribunal de Contas da União.

A realização daquele estudo foi motivada, justamente, pela necessidade de que fosse analisada a “*conveniência de, com base no princípio da eficiência, conferir aos atos de admissão de brigadistas, cujo período máximo de contratação não pode exceder 180 (cento e oitenta) dias, o mesmo tratamento dispensado aos atos de admissão de servidores*”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

públicos efetivos, que estabelecem com a União relação jurídica e econômica de longuíssimo prazo, envolvendo remuneração, aposentadorias e pensões” (grifou-se).

O Relatório elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP daquela Corte, inteiramente acolhido pelo Acórdão nº 3018/2012 – Plenário, demonstrou não ser possível afastar a obrigatoriedade do exame e registro dos atos de admissão por prazo determinado, no caso, de brigadistas no âmbito do IBAMA e do ICMBIO, com base no princípio da eficiência, mesmo que por mais das vezes a análise seja concluída após o término dos 180 de vigência daqueles contratos (grifou-se):

Considerando, portanto, que o TCU pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição Federal e, nesse caso, também a legislação infraconstitucional, a simples invocação do princípio da eficiência, a nosso sentir, não pode afastar, de plano, uma regra definida de forma absolutamente cristalina, a não ser que houvesse a devida ponderação entre alguns princípios constitucionais, de modo a afastar, por exemplo, o princípio da legalidade. Todavia, não vislumbramos que essa seja a melhor exegese das normas que regem o assunto.

(...)

Logo, a possibilidade de mudança na orientação jurisprudencial do STF não deve ser menosprezada. Deve, por outro lado, servir de alerta ao TCU para que sejam adotadas medidas a fim de que os mencionados atos possam ser apreciados em prazo inferior a cinco anos, sob o sério risco de o TCU, em vez de tão-somente fazer a oitiva dos interessados, ser obrigado a convalidar uma grande quantidade de atos ilegais, o que, certamente, resultará em enormes prejuízos aos cofres públicos.

(...)

No tocante ao segundo aspecto do princípio da eficiência, relacionado à viabilidade de se aplicar o mesmo procedimento de registro e análise dos atos de admissão para cargos temporários e de provimento efetivo, julgamos que o envio desses atos de admissão temporária por meio do sistema Sisac seja a forma mais adequada de tratamento por parte do TCU, tendo em vista os motivos a seguir expostos.

Atualmente, mais de 95% dos atos de admissão que dão entrada no TCU são instruídos e processados de forma eletrônica, sejam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eles relacionados a cargos de provimento efetivo ou temporários. Adotar qualquer outro tipo de procedimento que não seja o eletrônico acarretará, invariavelmente, perda de unidade e eficiência na análise das admissões temporárias.

Por outro lado, o fato de o TCU demorar, em média, mais de 480 dias para apreciar determinada admissão, enquanto a duração dos contratos temporários dos brigadistas é de, no máximo, 180 dias, não invalida o processo de análise das admissões relativas a esses contratos nem faz pairar dúvidas quanto à eficácia desse procedimento.

(...)

Destaque-se, ainda, que esse sistema, embora careça de melhorias, auxilia na análise da legalidade dos atos por esta Sefip. Isso porque, a partir de determinadas críticas e parâmetros previamente definidos, torna-se possível selecionar tanto os atos escorreitos (como são em sua maioria os atos de admissão de brigadistas) quanto os atos que padecem de determinado vício, viabilizando uma análise criteriosa e célere dos atos, que repercute também na elaboração dos votos dos eminentes ministros e, por consequência, nos julgamentos desta Corte.

(...)

Na verdade, a impossibilidade de o TCU apreciar a legalidade dos atos de admissão dentro de um prazo menos elástico, a nosso ver, somente corrobora a necessidade de aprimoramento dos procedimentos relacionados ao cadastramento, envio e exame de legalidade dos atos de admissão e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, de modo a torná-los cada vez mais céleres. Nesse sentido, vale destacar que está em fase de desenvolvimento novo sistema Sisac, com formulários mais completos e de preenchimento mais fácil por parte dos gestores de pessoal.

Aplicando-se o mesmo raciocínio a esta Corte Estadual, evidencia-se que o ganho de eficiência na análise dos atos de pessoal, para o fim de garantir maior aplicabilidade, permanência e eficácia às normas constitucionais, não deve ser buscado através da exclusão da análise dos atos de admissões temporárias, e sim do aprimoramento dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimentos de análise desses atos, em especial, com o auxílio da tecnologia da informação.

Nesse desiderato, a implementação do Sistema de Atos de Pessoal – SIAP deste Tribunal, se bem-sucedida, tornará obsoleta qualquer discussão a respeito, a exemplo do ocorrido no Tribunal de Contas da União.

Conforme mencionado, também merece análise detida a divergência parcial apresentada pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal no Parecer nº 4342/15 (peça nº 10).

Trata-se, em realidade, de posicionamento intermediário, segundo o qual somente a apreciação da legalidade das contratações temporárias previstas no artigo 37, inciso IX da Constituição Federal, constituiria poder-dever inderrogável dos Tribunais de Contas, enquanto que o respectivo registro em banco de dados seria de caráter facultativo, e portanto poderia ser dispensado a critério desses Tribunais.

A Diretoria opinou, ainda, no sentido de não ser necessária a apreciação dos atos de prorrogação das contratações a título precário, por não se tratarem propriamente de atos admissionais (no sentido de ato inicial e/ou original de provimento do cargo), por não haver justificativa para que assim se proceda, e por inexistir fato relevante a ser notado por ocasião da prorrogação.

No que se refere aos atos propriamente admissionais, o posicionamento da Unidade Técnica parte da premissa de que a finalidade primária da apreciação dos atos de admissão de pessoal pelos Tribunais de Contas seria o exame da legalidade do ato, sobrepondo-se ao respectivo registro, independentemente da forma em que realizada ou do vínculo profissional a ser estabelecido com a Administração Pública.

O posicionamento em questão possui claro alinhamento com o entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, segundo o qual, por guardarem a mesma precariedade das nomeações em cargos de comissão, as admissões por contrato temporário não deveriam estar sujeitas a registro:

Determina a Constituição Brasileira que não sejam registrados os casos de admissão para cargos de provimento em comissão.

Outrora, pretenderam afastar do controle externo a prerrogativa de examinar a legalidade das admissões nesses casos, tendo o Tribunal de Contas da União firmado o entendimento de que a Constituição excluiu apenas o registro dos cargos de livre provimento, dada a precariedade das nomeações e, por certo, o volume decorrente.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre os registros das admissões de servidores por contrato temporário, parece que, pelos mesmos motivos, deveriam ser genericamente apreciadas pelo Tribunal, mas sem registro dos atos, dada a precariedade da ocupação.³⁴

Ousa-se discordar, contudo, do ilustre doutrinador, uma vez que existe uma diferença fundamental entre a precariedade das nomeações em cargos de comissão e aquela das admissões por contrato temporário: enquanto os cargos em comissão são de recrutamento amplo de livre nomeação e exoneração (a demissão *ad nutum* é inerente à função exercida, podendo ocorrer a qualquer momento e sem motivação, sendo indevidos a concessão de aviso-prévio e o pagamento de indenização),³⁵ o ingresso na função pública remunerada temporária depende de aprovação em processo seletivo simplificado e a extinção antecipada do vínculo por conveniência administrativa implica em despesa pública, uma vez que gera ao agente contratado o direito à indenização correspondente à metade do que lhe caberia no restante do contrato.³⁶

Ademais, a contratação por tempo determinado, por exigir a configuração de situação temporária de excepcional interesse público prevista em lei, está sujeita a regras específicas, muito mais rígidas em relação às nomeações para cargos em comissão, estabelecidas no intuito de resguardar os princípios constitucionais do concurso público, da moralidade e da impessoalidade, cuja observância deve ser acompanhada pelas Cortes de Contas.

Não se pode, portanto, atribuir ao contrato temporário o mesmo tratamento inerente às nomeações em cargo de comissão.

Também não merece acolhida a tentativa de hierarquização entre as funções de “apreciação da legalidade” e de “registro” dos atos de admissão de pessoal atribuídas aos Tribunais de Contas pelo inciso III do art. 71 da Constituição Federal.

³⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. – 3. ed. rev. atual. e ampl. 1. reimpr. – Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 306.

³⁵ A propósito, vide Acórdão nº 3464/13 – Primeira Câmara.

³⁶ Nos termos do art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 108/2005, que assim dispõe (grifou-se):

Art. 18. O contrato firmado de acordo com esta lei extinguir-se-á, assegurando-se o pagamento das verbas rescisórias, em especial 13º. salário proporcional, férias proporcionais acrescidas do terço constitucional.

I - pelo término do prazo contratual;

II - por iniciativa do contratado.

§ 1º. A extinção do contrato, nos casos do inciso II, será comunicada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 2º. A extinção do contrato, por iniciativa do órgão ou entidade contratante, decorrente de conveniência administrativa, importará no pagamento ao contratado de indenização correspondente à metade do que lhe caberia até o término do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Embora, evidentemente, o “registro” ocorra em decorrência da atividade de “apreciação da legalidade”, trata-se da consumação dessa atividade e de uma exigência igualmente constitucional, instituída sem qualquer ressalva. De igual forma, entendeu o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 6301/15 (fl. 03 da peça nº 11):

Neste ponto este Parquet discorda do posicionamento adotado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (peça 10) que considera a possibilidade de dispensa do registro destes atos apreciados. Aliado ao argumento acima transcrito, utiliza-se como base a mesma premissa de ‘ausência de diferenciação constitucional’ entre admissões temporárias e efetivas, ao passo que o registro é consequência da legalidade por força de mandamento constitucional.

Outrossim, conforme supra demonstrado, a mitigação histórica do alcance do instituto do registro não possui o condão de anular a sua relevância, nem o transforma em mero ato suplementar. Pelo contrário, a relevância do registro em si mesmo se mantém, na medida em que serve a subsidiar a atividade de controle externo, atribuída às Cortes de Contas pelo *caput* do art. 71 da Constituição Federal.

Por fim, e em que pese não contida no objeto inicial deste Prejulgado, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal aventou a hipótese de que fosse dispensada a apreciação dos atos de prorrogação das contratações a título precário, por não se tratarem propriamente de atos admissionais, e por não vislumbrar

justificativa lógica e razoável, ou mesmo relevância sob o ponto de vista da atividade de controle externo, para proceder o exame e registro de tais atos de prorrogação das contratações temporárias, pois, se o ato inicial de contratação for considerado legal, hipótese em que seria admitida a dilação do prazo contratual, não há fato relevante a ser notado por ocasião da prorrogação.

(Parecer nº 4342/15-DICAP, fl. 05 da peça nº 10)

Embora, de fato, as prorrogações dos contratos de admissão temporária não constituam propriamente atos admissionais, são atos relevantes para a atividade do controle externo, a ponto de merecerem igual tratamento, uma vez que implicam na formação de um novo acordo de vontades entre a administração e o agente público contratado (formalizado por meio de aditivo contratual), e na geração de nova despesa pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, mesmo que o ato inicial de contratação tenha sido considerado legal, o exame da respectiva legalidade abrange apenas o período inicialmente previsto, de modo que, na prorrogação, será necessário aferir a observância ao prazo limite estabelecido em lei, bem como se, no novo período, estarão mantidas: as condições excepcionais que justificaram a contratação inicial, a observância aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ausência de acumulação indevida de cargos públicos e benefícios previdenciários, dentre outros requisitos e cautelas detalhados pela Instrução Normativa nº 71/2012, deste Tribunal de Contas.

Em termos de materialidade da despesa, a relevância da prorrogação é exatamente a mesma daquela do ato inicial de contratação.

No âmbito estadual, por exemplo, tais contratos podem ser prorrogados por diversas vezes, até o limite máximo de dois anos, conforme autoriza o § 1º, do art. 5º, da Lei Complementar Estadual nº 108/2005.³⁷

A título de ilustração, no exemplo prático constante dos autos de Admissão de Pessoal nº 709797/11, a despesa prevista para a contratação de professores temporários para atuarem nas escolas estaduais pelo período de 12 meses, no valor máximo de R\$ 300.000.000,00, poderia ser dobrada em caso de prorrogação das contratações por igual período.

Ademais, vale ressaltar que as informações relativas às prorrogações de contratos temporários possuem a mesma relevância para a formação de banco de dados daquelas atinentes às contratações iniciais.

A importância da inclusão das informações referentes a essas contratações em banco de dados, como forma de subsidiar ações de controle externo, colaborar com o gestão de processos internos e viabilizar o intercâmbio e o cruzamento de dados entre sistemas, já foi demonstrada na presente fundamentação.

Pertinente, portanto, a preocupação deste Tribunal em proporcionar às prorrogações de contratos temporários o mesmo zelo conferido ao tratamento das admissões propriamente ditas.

Ressalve-se, contudo, que a confirmação da competência e do correlato dever desta Corte para analisar a legalidade para fins de registro das contratações temporárias e suas prorrogações não exclui a possibilidade de que, dada a grande representatividade do

³⁷ Art. 5º. As contratações serão feitas por tempo determinado, observando-se os seguintes prazos:

(...)

§ 1ºA Permanecendo a necessidade que gerou a contratação na forma da presente Lei Complementar, os prazos estabelecidos neste artigo poderão ser prorrogados por quantas vezes forem necessárias, desde que não ultrapasse o limite máximo de dois anos fixados pela alínea “b” do inciso IX, do art. 27, da Constituição Estadual.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

número de processos envolvendo esses atos em cotejo com o volume global de autuações, a análise se dê mediante a simplificação dos procedimentos que envolvem sua tramitação e instrução, em especial, mediante a utilização de ferramentas tecnológicas como a do analisador eletrônico introduzido pelo SIAP – Sistema de Atos de Pessoal, com ênfase nos aspectos de efetiva relevância anteriormente assinalados, referentes à existência de efetiva excepcional necessidade temporária, conforme definido em lei, à lisura dos procedimentos de seleção, à observância dos limites e vedações constitucionais e legais, dentre outros.

Diante do exposto, deverá esta Corte de Contas fixar posicionamento no sentido de que as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, assim como as respectivas prorrogações, demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do artigo 71, inciso III da Constituição Federal.

3. Face ao exposto, **VOTO** pela resposta do presente prejulgado no sentido de que:

a) quando levado a julgamento, o questionamento da competência deste Tribunal de Contas para o exame de matéria objeto de processo deve ser enquadrado como questão preliminar processual, e, na hipótese de não ser acolhido, o mérito deve ser enfrentado pelo relator originário do processo, ainda que vencido, por força da aplicação subsidiária do art. 561 do Código de Processo Civil, sem transferência da relatoria ao prolator do voto vencedor;

b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, assim como as respectivas prorrogações, demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, inciso III, também da Constituição Federal.

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Responder ao presente prejulgado no sentido de que:

a) quando levado a julgamento, o questionamento da competência deste Tribunal de Contas para o exame de matéria objeto de processo deve ser enquadrado como questão preliminar processual, e, na hipótese de não ser acolhido, o mérito deve ser enfrentado pelo relator originário do processo, ainda que vencido, por força da aplicação subsidiária do art. 561 do Código de Processo Civil, sem transferência da relatoria ao prolator do voto vencedor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, assim como as respectivas prorrogações, demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, inciso III, também da Constituição Federal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

Os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votaram no sentido de que as admissões de pessoal por prazo determinado, assim como as respectivas prorrogações, não estão sujeitas a registro pelo Tribunal de Contas (voto vencido).

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 27 de agosto de 2015 – Sessão nº 32.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 1882 – RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 19

PROCESSO Nº: 998919/14
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1882/24 - Tribunal Pleno

Prejulgado nº 19. Pedido de reabertura. Atos de admissão relativos a contratações temporárias. Cessação da análise individualizada para fins de registro. Fiscalização por avaliação de amostra, após mapeamento de riscos. Revisão do item 'b' do Acórdão 4025/15-STP. Expedição de determinação.

1. Trata-se de pedido de reabertura do Prejulgado nº 19 deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por iniciativa da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 7497/23 – peça 20), e aprovado pelo Tribunal Pleno³⁸, objetivando a alteração do item “b” do Acórdão nº 4025/15-STP, para o fim de cessar a análise dos atos de admissão relativos a contratações temporárias para fins de registro, nos ditames do que prevê o art. 71, III, da Constituição Federal.

Inicialmente, contextualizou que, após oito anos de aplicação do entendimento fixado por meio do referido Prejulgado (Acórdão nº 4025/15, peça 13), os resultados alcançados pela fiscalização não seriam os mais adequados frente aos custos envolvidos na fiscalização mediante registro, em contraposição aos benefícios verificados.

Fundamentou que, após a implementação dos processos de admissão via SIAP, no período de 2016 a 2021 apenas 0,24% dos

³⁸ Informação nº 28/23-STP (peça 23).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processos cujo objeto versou sobre admissões temporárias tiveram decisão pela negativa de registro, as quais, contudo, não surtem efeito prático, considerando o termo dos contratos temporários.

Informou que, dos processos de admissão daquela unidade, 57,8% são relativos a contratações temporárias, percentual este que não considera os Requerimentos de Análise Técnica convertidos em processos de admissão propriamente ditos, os quais são instruídos pela CGM/CGE.

Dentro desse panorama, propôs que esta Corte, a exemplo de outros Tribunais de Contas, cesse a análise dos atos de admissão relativos a contratações temporárias para fins de registro e passe a fiscalizar segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, nos moldes de outras fiscalizações concomitantes insertas no Plano Anual de Fiscalização, permanecendo o envio dos atos ao Sistema Integrado de Atos de Pessoal pelas entidades, de forma a permitir o controle dos atos, bem como o histórico e a evolução das contratações temporárias.

Além disso, considerando a precariedade do vínculo, traçou paralelo com os cargos em comissão, os quais são dispensados de registro, na forma do art. 71, III, da Constituição Federal.

Por último, colacionou normativas de outros Tribunais de Contas do país que excluem as contratações temporárias da necessidade de registro formal das admissões.

Ao final, sugeriu a revisão do Prejulgado nos seguintes termos:

I. pela revisão do item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) – para que passe a contar com o seguinte teor:

“b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal – CF, assim como as respectivas prorrogações, não demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro (art. 71, inciso III da CF), pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos.”;

II. pela expedição de determinação à Coordenadoria Geral de Fiscalização para adoção de providências visando dar efetividade quanto ao decidido em relação ao item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) –, ora revisado, inclusive mediante a apresentação de propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. por determinar o imediato encerramento e arquivamento de todos os Requerimentos de Análise Técnica – RAT e processos em andamento cujo objeto seja a apreciação de admissões (contratações) temporárias e respectivas prorrogações, exceto em relação àqueles (a) que contenham determinação ou sanção sendo executadas ou (b) aqueles em tramitação nos quais tenham sido aplicadas sanções.

Encaminhados os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 5209/23 (peça 25) ratificou a manifestação da CAGE, concluindo pela revisão do item “b” do Acórdão nº 4025/15-STP, para que passe a constar com o seguinte teor: *“as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, IX, da CF, assim como as respectivas prorrogações, não demandam a apreciação da legalidade para fins de registro (art. 71, III, da CF) pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos”*.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, por meio da Instrução nº 985/23 (peça 27) corroborou com a conclusão da CGM pela revisão do Prejulgado.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 32/24 (peça 28), comungando do entendimento das unidades técnicas, no sentido de que a mudança proposta denota alinhamento a respeito do tema com outros Tribunais de Contas do país, dentre eles, o Tribunal de Contas da União, que excluem as contratações temporárias da necessidade de registro formal das admissões, manifestou-se, conclusivamente, pela revisão do Prejulgado, nos termos propostos pela CAGE.

É, em síntese, o relatório.

2. Conforme relatado, por meio do Prejulgado nº 19, esta Corte fixou entendimento no sentido de que “as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, assim como as respectivas prorrogações, demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, inciso III, também da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos termos do art. 416-A, do Regimento Interno, é possível a mudança de entendimento anteriormente firmado em prejudgado, sobrevindo fatos jurídicos ou interpretação superveniente.

No presente caso, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, a Coordenadoria de Gestão Estadual e a Coordenadoria de Gestão Municipal, em posicionamento consonante, destacaram a mudança de entendimento de outros Tribunais de Contas do país, dentre eles, o Tribunal de Contas da União, que excluem as contratações temporárias da necessidade de registro formal das admissões, razão pela qual, com fundamento no dispositivo regimental mencionado, alinhado, ainda, a outras Cortes brasileiras, o presente Prejudgado comporta reforma, pelos fundamentos adiante deduzidos.

Inicialmente, merecem destaque o contexto fático e os dados apresentados pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão no que se refere ao trabalho de análise da legalidade das contratações temporárias, na forma atualmente adotada por este Tribunal.

No período de 2016 a 2021, apenas 0,24% dos processos cujo objeto versou sobre admissões temporárias tiveram decisão pela negativa de registro, as quais, contudo, não surtiram efeito prático, considerando o termo dos contratos temporários.

Ainda, que do total dos processos de admissão daquela unidade, 57,8% são relativos a contratações temporárias, percentual este que não considera os Requerimentos de Análise Técnica convertidos em processos de admissão propriamente ditos, os quais são instruídos pela CGM/CGE.

Nessa ordem de ideias, visando ao melhor equacionamento da força de trabalho, na medida em que os resultados alcançados pela fiscalização não seriam os mais adequados frente aos custos envolvidos na fiscalização mediante registro, em contraposição aos benefícios verificados, somado aos avanços tecnológicos, que permitem a criação de sistemas e processos integrados de controle externo, mostra-se imperiosa a alteração da forma de fiscalização dos atos de admissões temporárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acerca da necessidade de evolução do processo de trabalho, reporto-me às bem lançadas razões contidas no parecer ministerial (f. 4, peça 28):

A unidade proponente justifica a necessidade de revisão do pronunciamento plenário em razão da estruturação dos processos de admissão por meio do Sistema Integrado de Atos de Pessoal. Sustenta a CAGE que o SIAP transformou a lógica das análises das admissões, permitindo uma atuação concomitante e possibilitando o monitoramento de irregularidades e ou impropriedades nas mais diversas fases dos certames admissionais.

Nesse pressuposto, convém ressaltar que o controle da administração pública tem evoluído, muito em decorrência dos avanços tecnológicos, permitindo a criação de sistemas e processos integrados de controle externo, para priorizar ações de controle prévio ou concomitante, dimensionando-os a uma atuação preventiva eficaz dos gastos públicos.

De tal forma, embora não se possa prescindir do controle corretivo, a fiscalização exercida pelas Cortes de Contas possui grande amplitude e pode ser exercida de forma prévia e concomitante, não se restringindo, unicamente, aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, mas estendendo sua atuação à verificação da efetividade da própria gestão em si, de modo a verificar os resultados alcançados na gestão dos recursos públicos.

Diante desse panorama, a proposta de fiscalização segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, nos moldes de outras fiscalizações concomitantes inseridas no Plano Anual de Fiscalização, permanecendo o envio dos atos ao SIAP pelas entidades de forma a imprimir um nível de controle dos atos, denota uma clara evolução no processo de trabalho.

Cabe ainda pontuar que a alteração sugerida está em estreita consonância com o Plano Estratégico vigente nesta Corte³⁹, notadamente, com o objetivo que visa *“assegurar a tempestividade e a efetividade das decisões com soluções que garantam a celeridade na tramitação e a racionalidade na atuação de processos”*.

Neste ponto, releva mencionar que a alteração proposta pela CAGE não destoia do comando constitucional contido no art. 71, inciso III, que atribui competência aos Tribunais de Contas para *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*

³⁹ Plano Estratégico 2022-2027. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2022/2/pdf/00364152.pdf>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; apenas sugere a desnecessidade da realização de registro individualizado das referidas contratações de caráter precário, senão vejamos (f. 10, peça 20):

A expressão “para fins de registro” não constitui o objetivo central da norma. Entende-se que o termo expressa apenas um aspecto adicional e/ou suplementar ao comando constitucional, para além do exame de legalidade, constituindo-se numa formalidade – de índole constitucional, obviamente –, qual seja, fazer constar em banco de dados quais atos foram apreciados e considerados legais.

Portanto, o objetivo primário da norma seria determinar o exame da legalidade e/ou “legitimidade” do procedimento admissional, o que este Tribunal continuará a realizar, entretanto com uma sistemática mais eficaz, qual seja, fiscalização segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, sem a necessidade de realização de registro.

Seguindo a linha argumentativa da unidade, em que pese a Constituição Federal ao prever que as Cortes de Contas devem efetuar o registro de admissão de pessoal tenha adotado a expressão “a qualquer título”, excetuou as nomeações para os cargos em comissão, dada a precariedade do vínculo, característica comum às contratações temporárias, razão pela qual, sob esse aspecto, podem receber o mesmo tratamento, quanto à desnecessidade de registro.

Desta forma, na medida em que os contratos temporários carregam o mesmo vínculo precário com o Poder Público, entende-se que não há necessidade dos Tribunais de Contas registrarem os respectivos atos de admissão. Entretanto, nada impede que as Cortes de Contas analisem a regularidade destas contratações.

De outro giro, conquanto não se descuide da necessidade da análise da legalidade dos contratos temporários, é imperioso o reconhecimento da inviabilidade de sua realização na atual modelagem, dada a realidade fática da atual carga de trabalho dos Tribunais de Contas, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que, efetivamente, justifica o entendimento de outras Cortes de Contas quanto à dispensabilidade de registro das admissões temporárias.

Nesse contexto, a CAGE colacionou panorama normativo de outros Tribunais do qual é possível extrair o alinhamento a respeito do tema:

3.1.1.1. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Por meio do Processo de Uniformização de Jurisprudência nº. 1007377, julgado em 2019, o TCEMG fixou o entendimento que os atos relativos às contratações temporárias não estão inseridos no artigo 71, inciso III da Constituição Federal, sendo sujeitos a registro apenas os realizados por meio de concurso público, embora esteja consignado nas razões de decidir que tais atos estariam insertos na fiscalização pelo Tribunal mediante auditorias ou outras formas.

Entre os argumentos, figurou o fato de a Constituição Federal excluir da análise para fins de registro os cargos em comissão, o que teria sido feito em razão do caráter precário de tais contratações, característica essa que alcança também as admissões temporárias.

Ademais, consignou-se que a expressão “a qualquer título” não teria o intuito de abarcar todas as modalidades de contratação, pois se assim o fosse, os contratos de pessoal advindos de terceirização também precisariam ser analisados para fins registro.

Por fim, concluiu-se pelo seguinte:

- I) uniformizar a jurisprudência suscitada no presente incidente, no sentido de que o ato de admissão proveniente de contratação temporária submete-se a exame de legalidade do TCEMG, mas não é sujeito à registro por este Tribunal de Contas, dentro dos limites estabelecidos pelo art. 71, inciso III da CR/88, c/c art. 37, II da CR/88;
- II) aprovar enunciado de súmula de jurisprudência, nos seguintes termos: “O ato de admissão advindo de contratação temporária não se sujeita a registro no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos termos estabelecidos no inciso III do art. 71 e no inciso II do art. 37 da Constituição da República”.

3.1.1.2. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Conforme estabelecido na Resolução nº 01/2015, o TCEPE analisa contratações temporárias para fins de registro, mas não integralmente, aplicando-se amostragem a partir de uma matriz de risco. Cumpre destacar trecho da regulamentação:

Art. 8º Caberá ao Tribunal de Contas do Estado definir anualmente os órgãos ou entidades jurisdicionados que terão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processos da modalidade admissão de pessoal, tipo contratação temporária, formalizados para fins de concessão de registro.

§ 1º A seleção dos órgãos ou entidades a que se refere o caput pautar-se-á nos critérios técnicos de seletividade contidos em Matriz de Risco do TCE-PE, bem como em fatos ou informações de que o TCE-PE tome ciência e sejam considerados relevantes para o exercício do controle externo.

3.1.1.3. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O TCESP cessou a análise de contratações temporárias para fins de registro a partir da Deliberação SEI Nº 007916/2020-42 de 2020, onde consignou o seguinte:

Artigo 1º - Não se autuarão processos para exame das contratações de pessoal por tempo determinado, passando a matéria a ser tratada no âmbito das Contas Anuais, com os devidos apontamentos levados a item específico dos respectivos relatórios de fiscalização.

Parágrafo Único - Os processos não apreciados serão arquivados no estado em que se encontram e os feitos em grau de recurso declarados insubsistentes.

Conforme informação obtida via e-mail, as contratações temporárias são tratadas em meio às contas anuais, mas somente quando for detectada irregularidade ou necessidade de recomendação à entidade contratante.

3.1.1.4. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

O TCEPB deixou de analisar as contratações temporárias, para fins de registro, a partir de 2010, com base na Resolução Normativa nº 11/2010, especificamente pelo Art. 2º, § 1º⁴⁰.

A partir da citada resolução, quando necessário, eram instaurados processos de inspeção especial pelo departamento específico de auditoria de atos de pessoal para apurar todo o quadro de pessoal, incluindo os contratos temporários.

Nos termos de informação obtida via e-mail, atualmente a avaliação é realizada pelo setor de acompanhamento da gestão municipal e estadual, podendo estar inserida em relatório de análise geral das contas ou como auditoria temática, pois entendeu-se que o impacto nas contas e os alertas emitidos no acompanhamento da gestão trazem um resultado mais

⁴⁰ Art. 2º - Para cumprimento do disposto no artigo 1º, são atos de admissão merecedores de registro junto ao TCE, os de nomeação em decorrência de aprovação em concurso público, bem como a admissão de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate a Endemias – ACS/ACE, devidamente precedidas de processo seletivo público.

§ 1º - As contratações visando atender ao excepcional interesse público terão a análise da sua regularidade integrada ao processo específico de gestão geral de pessoal, sendo este decorrente de inspeções realizadas em auditorias do TCE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

efetivo do que a negativa de registro (quando era o caso) de um ato por vezes já expirado.

Ressalte-se que as entidades têm a obrigação de continuar enviando ao Tribunal as informações das contratações temporárias.

3.1.1.5. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso

No TCEMT as admissões temporárias também não vêm recebendo análise para fins de registro, mas são enfrentadas mediante fiscalização por amostragem, na forma disposta no Regimento Interno daquela Corte de Contas,⁸ a partir de alteração inserida pela Resolução nº 09/2018:

Art. 201 O Tribunal de Contas apreciará, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão. [...]

§ 2º. A Secretaria de Controle Externo competente fará a análise dos atos de admissão decorrentes de concursos públicos e de processos seletivos públicos, com emissão de relatório técnico para apreciação do relator, que se dará por meio de julgamento singular.

§ 3º. As admissões temporárias serão encaminhadas e conhecidas, de forma eletrônica, nos prazos estabelecidos em provimento próprio, sendo o controle de legalidade exercido pela Secretaria de Controle Externo competente mediante procedimentos de fiscalização, por amostragem.

3.1.1.6. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Por meio da Instrução Normativa nº 38/2016,⁹ o TCEES excluiu as admissões temporárias da análise para fins de registro:

Art. 8º Para os fins do art. 221, inciso I, do RITCEES, os jurisdicionados mencionados no art. 1º desta Instrução Normativa encaminharão, no prazo de até 30 (trinta) dias contados a partir da data de início do efetivo exercício, documentos e informações referentes aos atos de admissão nos cargos e empregos públicos, nos termos da remessa Admissão, excetuando-se as nomeações para os cargos em comissão e as contratações temporárias de excepcional interesse público.

A previsão regimental referenciada na normativa está assim delineada⁴¹:

Art. 221. O Tribunal apreciará, para fins de registro, mediante procedimentos de fiscalização ou processo específico, a legalidade dos atos de:

I - admissão de pessoal, a qualquer título, por órgão ou entidade das administrações direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;

3.1.1.7. Tribunal de Contas União

O TCU deixou de examinar, para fins de registro, os atos de contratação temporária,

⁴¹TCEES. Regimento Interno. Disponível em: < <https://www.tcees.tc.br/wpcontent/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-16-2020.pdf>>. Acesso em 3 mar. 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme previsão do art. 2º da Resolução nº 353/2023⁴²:

Art. 2º É sujeito a registro ato de:

I - admissão de pessoal, exceto admissão temporária e nomeação para cargo em comissão ou função de confiança; (grifamos)

Inclusive em relação à análise das admissões decorrentes de concurso, bem como aposentadorias e pensões, nos termos do art. 5º e § 6º desta Resolução, “a unidade técnica, com base em critérios de probabilidade e relevância, dará prioridade ao exame dos atos com maior impacto e benefício financeiro potencial para a administração pública, devendo, a cada exercício, informar ao Plenário do Tribunal o quantitativo e a situação dos atos pendentes de apreciação, bem como sugerir os critérios a serem adotados para seleção dos atos prioritários e o tratamento a ser dado àqueles considerados não prioritários.”

Portanto, tratando-se de vínculo precário com o Poder Público, pode-se sustentar que não há obrigatoriedade de os Tribunais de Contas registrarem os atos de admissão dos contratos temporários, o que não afasta, contudo, a análise da legalidade/regularidade destas contratações.

Nesse contexto, comungo do entendimento ministerial no sentido de que *“tratando-se de vínculo precário com o Poder Público, pode-se sustentar que não há obrigatoriedade dos Tribunais de Contas registrarem os atos de admissão dos contratos temporários, o que não afasta, contudo, a análise da legalidade/regularidade destas contratações.”*

Importante acrescentar, em corroboração à nova sistemática proposta, que, conforme se tem observado nos diversos processos dessa natureza, mais importante do que a análise individualizada de cada contrato temporário, para fins de registro, é a verificação dos pressupostos dessas contratações, notadamente, para se evitar sucessivas prorrogações, em detrimento da abertura de concurso público, para a nomeação de servidores efetivos para essas mesmas funções.

⁴² Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/ato-normativo/ATO-NORMATIVO-7322>, acesso em 20/10/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentro desse contexto, a fiscalização concomitante à abertura dos editais de testes seletivos, mediante a utilização das ferramentas tecnológicas já disponíveis, com vistas à verificação da efetiva excepcionalidade dessas contratações e sua conformidade com as hipóteses legais discriminadas na lei local, mostra-se muito mais adequada do que a análise individualizada, *a posteriori*, desses mesmos contratos, que acabam, quase sempre, por terem seu registro concedido, em virtude do decurso do tempo, conforme, aliás, previsão expressa do art. 7º, da Instrução Normativa 117/2016⁴³, que prevê o registro após o decurso do prazo de vigência da contratação.

Trata-se, em última análise, de uma maneira mais eficiente de fiscalização das referidas contratações, com foco no processo de sua deflagração, e mais eficaz do ponto de vista dos resultados que poderão ser obtidos, com reflexos na própria atividade de planejamento da entidade promotora da contratação, quanto à real necessidade da admissão temporária, em contraposição à obrigação de criação e provimento de cargos efetivos.

Por derradeiro, acolho a proposição contida no item II, da Instrução nº 7497/23-CAGE, pela expedição de determinação à Coordenadoria Geral de Fiscalização para adoção de providências visando dar efetividade quanto ao decidido em relação ao item “b” do Acórdão nº 4025/15-STP (peça 13) – *Prejulgado nº 19 (peça 17)* – ora revisado, inclusive mediante a apresentação de propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados.

Outrossim, ainda em conformidade com a proposta da unidade técnica, determina-se o imediato encerramento e arquivamento de todos os Requerimentos de Análise Técnica – RAT e processos em andamento cujo objeto seja a apreciação de admissões (contratações) temporárias e respectivas prorrogações, exceto em relação àqueles (a) que

⁴³ Art. 7º 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.
Parágrafo único. O reconhecimento da prejudicialidade da análise não exclui a necessidade de registro dos respectivos atos pela unidade técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tenham determinação ou sanção sendo executadas ou (b) aqueles em tramitação nos quais tenham sido aplicadas sanções.

3. Em face do exposto, VOTO:

3.1. pela revisão do item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) – para que passe a contar com o seguinte teor:

“b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal – CF, assim como as respectivas prorrogações, não demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro (art. 71, inciso III da CF), pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos.”;

3.2. pela expedição de determinação à Coordenadoria Geral de Fiscalização para adoção de providências visando dar efetividade quanto ao decidido em relação ao item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) –, ora revisado, inclusive mediante a apresentação de propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados;

3.3. por determinar o imediato encerramento e arquivamento de todos os Requerimentos de Análise Técnica – RAT e processos em andamento cujo objeto seja a apreciação de admissões (contratações) temporárias e respectivas prorrogações, exceto em relação àqueles (a) que tenham determinação ou sanção sendo executadas ou (b) aqueles em tramitação nos quais tenham sido aplicadas sanções.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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:

I. Revisar o item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) – para que passe a contar com o seguinte teor:

“b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal – CF, assim como as respectivas prorrogações, não demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro (art. 71, inciso III da CF), pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos.”;

II. expedir determinação à Coordenadoria Geral de Fiscalização para adoção de providências visando dar efetividade quanto ao decidido em relação ao item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) –, ora revisado, inclusive mediante a apresentação de propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados;

III. determinar o imediato encerramento e arquivamento de todos os Requerimentos de Análise Técnica – RAT e processos em andamento cujo objeto seja a apreciação de admissões (contratações) temporárias e respectivas prorrogações, exceto em relação àqueles (a) que contenham determinação ou sanção sendo executadas ou (b) aqueles em tramitação nos quais tenham sido aplicadas sanções.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 4 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente