MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

PROJETO DE LEI Nº 50, DE 2022

Altera a legislação que dispõe sobre a contratação, por tempo determinado, de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

O POVO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º - Esta Lei altera a legislação que dispõe sobre a contratação, por tempo determinado, de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Art. 2º - A Lei "R" nº 16, de 24 de maio de 2001, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 3º - ...

...

§ 1º - A contratação de servidores referidos nos incisos III, V e VI do *caput* deste artigo será efetuada exclusivamente para suprir a falta de pessoal em decorrência de aposentadoria, de exoneração, de afastamento para capacitação, de licenças legalmente concedidas, **apoio eventual a diversidade e a inclusão** e para o atendimento de outras demandas e serviços pela administração municipal, quando e enquanto não seja possível ou haja vedação legal para a admissão de servidores efetivos.

..."

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 24 de março de 2022.

LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

MENSAGEM Nº 32, de 24 de março de 2022 **(*com pedido de urgência*)**

SENHOR PRESIDENTE,
SENHORAS VEREADORAS,
SENHORES VEREADORES:

Considerando a Lei "R" nº 16, de 24 de maio de 2001, estabeleceu, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, a possibilidade de contratação de pessoal por tempo determinado, para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público, no âmbito do serviço público municipal de Toledo.

Considerando que o artigo 3º daquela Lei elencou as situações que se consideram necessidade temporária de excepcional interesse público e as condições para a utilização de tal forma de contratação;

considerando que, embora a Constituição Federal não tivesse estabelecido restrições para as contratações temporárias, o § 1º do artigo 3º da lei municipal definiu que, nas áreas da educação, da saúde e para o atendimento de obrigações legais ou judiciais, seriam efetivadas *"exclusivamente para suprir a falta de pessoal em decorrência de aposentadoria, de exoneração, de afastamento para capacitação e de licenças legalmente concedidas e para o atendimento de outras demandas e serviços pela administração municipal, quando e enquanto não seja possível ou haja vedação legal para a admissão de servidores efetivos";*

considerando que há educandos no ensino municipal, público da Educação Especial, na perspectiva da Educação Inclusiva que requerem uma atenção individualizada nas atividades da vida diária, recursos e ajudas intensas e contínuas, os quais devem ter um atendimento em classe comum com a presença de um Professor de Apoio à Diversidade e à Inclusão no contexto escolar, conforme avaliação realizada por equipe multiprofissional;

considerando que a demanda do Professor de Apoio à Diversidade e à Inclusão é variável e temporária, pois não há garantias de quantos educandos precisarão desse apoio a cada novo período letivo, podendo essa demanda ser maior ou menor;

considerando a consulta realizada junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, via CACO (Canal de Comunicação) sobre a possibilidade de contratação temporária de Professor de Apoio à Diversidade e a Inclusão através de processo seletivo simplificado (PSS) e o parecer da Assessoria Jurídica do Município (cópias anexas),

Vimos propor a alteração daquele dispositivo, dando-se-lhe a seguinte redação:

> **"Art. 3º** - ...
> ...
>
> § 1º - A contratação de servidores referidos nos incisos III, V e VI do *caput* deste artigo será efetuada exclusivamente para suprir a falta de pessoal em decorrência de aposentadoria, de exoneração, de afastamento para capacitação, de licenças legalmente concedidas, **apoio eventual a diversidade e a inclusão** e para o atendimento de outras demandas e serviços pela administração municipal, quando e enquanto não seja possível ou haja vedação legal para a admissão de servidores efetivos.
> ..."

Solicitamos a Vossas Excelências que a proposição anexa ***tramite em regime de urgência****, em conformidade com o que dispõe o artigo 32 da Lei Orgânica do Município, a fim de salvaguardar a qualidade do ensino dos educandos que necessitam da Educação Especial*, na perspectiva da Educação Inclusiva.

Submetemos, portanto, à análise dessa Casa o incluso Projeto de Lei que **"altera a legislação que dispõe sobre a contratação, por tempo determinado, de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público"**, colocando-se à disposição dos ilustres Vereadores e Vereadoras, desde logo, servidores da Secretaria de Recursos Humanos e da Secretaria da Educação para prestarem outras informações ou esclarecimentos adicionais que eventualmente se fizerem necessários sobre a matéria.

Respeitosamente,

LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT
Prefeito do Município de Toledo

Excelentíssimo Senhor
LEOCLIDES LUIZ ROSO BISOGNIN
Presidente da Câmara Municipal de
Toledo - Paraná

Ofício nº 149/2022 - SRH

Toledo, 16 de março de 2022.

À
ASSESSORIA JURÍDICA
Município de Toledo - PR

Assunto: Contratação de Professor Temporário.

Considerando a possibilidade de haver crianças matriculadas na rede municipal de ensino que necessitam de PADI (Professor de Apoio à Diversidade e a Inclusão), e que é necessário um professor, exclusivo, para o acompanhamento de cada criança em período integral ao matriculado na escola;

Considerando haver a possibilidade de melhora no quadro de desenvolvimento do aluno durante o transcurso no ensino público municipal tornando-se desnecessário o apoio do PADI;

Considerando não haver a garantia de renovação de matrícula dessas crianças no ensino municipal para o ano subsequente, podendo ocorrer a migração para instituições privadas de ensino;

Considerando que esse atendimento é de caráter transitório por não ser possível prever quanto tempo essas crianças ficarão matriculadas na rede municipal;

Considerando que ao concluir o 5º ano do ensino fundamental, o ensino aprendizagem do aluno passa a ser responsabilidade do Estado, fugindo do âmbito municipal;

Considerando que a necessidade de PADI's é variável, pois não há garantias de quantas crianças precisarão desse apoio a cada novo período letivo, podendo essa demanda ser maior ou menor;

Considerando a consulta realizada por esta secretaria ao TCE/PR via CACO (Canal de Comunicação) sobre a possibilidade de contratação temporária de PADI (Professor de Apoio à Diversidade e a Inclusão) através de processo seletivo simplificado (PSS);

Considerando a resposta recebida pelo mesmo canal de comunicação (em anexo) informando pela possibilidade e os critérios para que se realize;

EM ANÁLISE À SITUAÇÃO POSTA, TEM-SE QUE HOUVE PARECER EMITIDO EM 07/03/22, ANEXO, QUE TRATOU SOBRE A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O CASO DO PADI (PROFESSOR DE APOIO À DIVERSIDADE E A INCLUSÃO), SENDO QUE A ATUAL LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO NÃO PERMITE.

ENTRETANTO, É POSSÍVEL ALTERAR A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PARA ATENDER A SITUAÇÃO POSTA EM TELA, NOS MOLDES DELINEADOS DESCRITOS NO OFÍCIO RETRO, CONFORME SE EXTRAI DA CONSULTA DO TCE E DO PARECER JÁ EXARADO.

COMO JÁ DITO, AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS SÃO AMPLAS, MAS A LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO É RESTRITIVA DEMAIS.

ASSIM, É POSSÍVEL A PREVISÃO DO PADI NA LEI MUNICIPAL DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS.

RETORNO À SMH PARA CIÊNCIA E, SE DE ACORDO, RETORNAR PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI VISANDO A ALTERAÇÃO DA LEI MUNICIPAL 16/2001.

[illegible], 17.03.22.

Plínio José Hübner
Advogado Chefe

Considerando todo o exposto acima, vimos, respeitosamente, solicitar parecer dessa Assessoria Jurídica quanto a possibilidade de inclusão na Lei nº 16/2001 a contratação de professor PADI, via processo seletivo, para atender as demandas existentes e/ou que possam surgir.

Atenciosamente,

MARTA FATH
Secretária de Recursos Humanos

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

Assessoria Jurídica

Toledo-PR, 07 de março de 2022.

CÓPIA

PARECER JURÍDICO

Referente ofício Secretaria de Recursos Humanos. Contratação Temporária. PADI.

Trata-se de pedido de análise e parecer jurídico oriundo da Secretaria de Recursos Humanos, quanto à possibilidade de contratação de professor para cumprimento de decisão judicial, de caráter temporário, para a função de PADI (Professor de Apoio à Diversidade e a Inclusão).

Pois bem.

Em análise à situação posta, tem-se que, nos termos da do art. 37, inc. IX da Constituição Federal há possibilidade da contratação temporária para atender a necessidade transitória de excepcional interesse publico:

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
> *(....)*
> *IX - **a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público**; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)* destaquei.

Com esteio nesse preceito constitucional, o Município de Toledo editou a lei municipal "R" nº 16 de 24 de maio de 2001, onde elencou as áreas e condições para a contratação de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, tendo ocorrido uma alteração no ano de 2020, que ficou assim redigida:

> *Art. 3º – Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:*
> *I – assistência a situações de calamidade pública;*
> *II – combate a surtos endêmicos e sua prevenção;*
> ***III – admissão de professores e servidores de estabelecimentos da rede municipal de ensino, nas hipóteses previstas nesta Lei; (redação dada pela Lei "R" nº 107, de 13 de setembro de 2013)***
> *IV – atendimento de convênios e programas a serem desenvolvidos em parceria com outros entes públicos ou órgãos da administração direta ou indireta, cuja execução não seja possível com o pessoal já vinculado ao Município; (redação dada pela Lei "R" nº 102, de 7 de outubro de 2005)*
> *V – admissão de profissionais médicos e demais servidores da área de saúde, nas hipóteses previstas nesta Lei. (redação dada pela Lei "R" nº 107, de 13 de setembro de 2013)*
> ***VI – admissão de servidores para o atendimento de obrigações legais ou judiciais, cujo descumprimento possa ocasionar prejuízo significativo ao Município**. (dispositivo acrescido pela Lei "R" nº 51, de 28 de junho de 2017)*
> ***§ 1º – A contratação de servidores referidos nos incisos III, V e VI do caput deste***

Rua Raimundo Leonardi, nº.1586 - Centro - CEP:85900-110 - Fone (45)3055:8824 - E-mail: jurídico@toledo.pr.gov.br

artigo será efetuada exclusivamente para suprir a falta de pessoal em decorrência de aposentadoria, de exoneração, de afastamento para capacitação e de licenças legalmente concedidas e para o atendimento de outras demandas e serviços pela administração municipal, quando e enquanto não seja possível ou haja vedação legal para a admissão de servidores efetivos. (redação dada pela Lei "R" nº 93, de 22 de dezembro de 2020)

§ 2º – Nas hipóteses previstas nos incisos III a VI do caput deste artigo, a autoridade solicitante deverá motivar e justificar a impossibilidade de remanejamento de outro servidor para suprir a vaga a ser ocupada transitoriamente, publicando-se a justificativa no órgão de comunicação oficial do Município. (redação dada pela Lei "R" nº 51, de 28 de junho de 2017).

Embora o comando constitucional não tenha restringido as hipóteses para a efetivação das contratações temporárias, o fato é que a lei municipal supra, através do §1º do art. 3º possibilitou que as contratações temporárias fossem realizadas **para suprir a falta de pessoal em decorrência de aposentadoria, exoneração, afastamento para capacitação e de licenças legalmente concedidas, bem como para atendimento de outras demandas e serviços pela administração municipal, quando e enquanto não seja possível ou haja vedação legal para a admissão de servidores efetivos.**

Assim, com base na alteração realizada no ano de 2020, lei "R" nº 93/2020, tem-se que é possível fazer **novas contratações** e não apenas reposições, conforme a nova redação do §1º do art. 3º da lei municipal "R" 16/01, **mas somente quando e enquanto não seja possível ou haja vedação legal para a admissão de servidores efetivos.**

Dessa forma, em vista do evidenciado, pode-se concluir que:

- A Constituição Federal e a Lei Complementar Federal nº 173/2020 permitem contratações temporárias em virtude da necessidade temporária de excepcional interesse público, não fazendo qualquer menção de que as mesmas precisam ser apenas para reposição, ou seja, permitem-se novas contratações;
- A legislação municipal possuía restrição para novas contratações, ou seja, somente poderia haver contratações de temporários para suprir vacâncias, apesar do comando constitucional permitir àquelas;
- Com a aprovação da lei municipal "R" nº 93/2020, que alterou a redação do §1º do art. 3º da lei municipal "R" 16/01, passou a ser possível a realização de novas contratações e não somente de reposições, bem como para atendimento de outras demandas e serviços pela administração municipal, mas somente **quando e enquanto** não seja possível ou haja vedação legal

Rua Raimundo Leonardi, nº.1586 - Centro - CEP:85900-110 - Fone (45)3055:8824 - E-mail: jurídico@toledo.pr.gov.br

para a admissão de servidores efetivos.

CÓPIA

Pois bem.

No que se refere à situação posta em tela, tem-se que aparentemente se tratam de questões temporárias, uma vez que, da mesma forma que algumas crianças que necessitam de PADI saem da rede municipal de ensino, outras acabam ingressando.

Nesse sentido, portanto, tem-se que deve ser feito levantamento **estatístico detalhado** da necessidade do Município nos últimos anos, de forma a evidenciar-se se de fato a demanda é temporária ou se acaba, de uma forma ou de outra, tornando-se a definitiva.

Ademais, constantemente professores da rede municipal de ensino acabam se afastando ou deixando o cargo, sendo possível, assim, o reaproveitando dos professores que estavam na modalidade do PADI, desconfigurando, outrossim, a necessidade temporária da vaga.

Por fim, importante destacar que, havendo a decisão pela contratação temporária, a administração deverá seguir naquilo que seja aplicável, as orientações emanadas pelo TCEPR por meio do Prejulgado nº 8[1]:

> *1) As contratações temporárias foram excepcionadas pela Constituição;*
> *2) Servem para suprir necessidades prementes da Administração Pública;*
> *3) A sua aplicação gera um conflito de imposições constitucionais, pois, geralmente, faz com que duas normas constitucionais entrem em conflito;*
> *4) Em face da deturpação que ocorreu, com a habitualidade destas contratações, tramita na Câmara Federal uma PEC nº 133/07 que visa limitar em um ano a duração desses contratos;*
> *5) Tem como requisito fundamental a existência de lei de cada ente da federação, sendo impossível a aplicação da Lei Federal aos órgãos que não sejam federais;*
> *6) Devem ser feitas com observância dos limites de gastos com pessoal;*
> *7) Devem ter expressa autorização governamental;*
> *8) Devem ser devidamente justificadas, respeitando-se os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade;*
> *9) Devem ser realizadas mediante um processo seletivo simplificado ou teste seletivo, observados os requisitos de publicidade, motivação, objetividade de critérios, prova escrita, sob pena de nulidade;*
> *10) A seleção ainda pode ser feita por meio de entrevistas, análises de currículos ou provas orais, desde que haja uma comissão julgadora capacitada, em face das funções a serem exercidas, que sejam aplicados critérios objetivos pré-estabelecidos e com ampla recorribilidade.*
> *11) Os trabalhos não precisam ser única e exclusivamente de natureza temporária, podendo ser para o exercício de atividades permanentes, sob pena de engessar a máquina administrativa e privar a coletividade da continuidade dos serviços públicos;*
> *12) Nos casos das Universidades, a responsabilização pelas contratações temporárias terem se tornado corriqueiras não deve recair sobre o Reitor, uma vez que as*

[1] PROCESSO N.º: 650600/07. ENTIDADE: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS. INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS. ASSUNTO: PREJULGADO. RELATOR: CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES. ACÓRDÃO nº 463/09 – Pleno.

Rua Raimundo Leonardi, nº.1586 - Centro - CEP:85900-110 - Fone (45)3055:8824 - E-mail: jurídico@toledo.pr.gov.br

universidades estão subordinadas a diversas normas gerais previstas na Constituição, o que as torna dependentes do Poder Executivo, salvo se restar comprovado que os demais princípios aqui expostos foram por ele burlados;

13) As prorrogações contratuais devem ser analisadas por esta Corte, por se tratarem de continuidade de despesas. Duas situações: I) contratações originárias registradas: os contratos podem ser prorrogados, desde que atendidos os limites globais estabelecidos em lei; II) contratações originárias com registro negado: impossibilidade por ausência de eficácia definitiva;

14) Devolução de valores: ainda que a contratação tenha se dado de forma ilegal, salvo comprovada má-fé, os contratados não poderão ser prejudicados pelos comportamentos adotados pela Administração, não sendo justa a devolução de quantias pagas por serviços prestados, sob pena de caracterização de enriquecimento sem causa do Poder Público;

15) Os princípios expostos valem também, no que couberem, para os Municípios; destaquei.

16) As regras deverão ser devidamente, adaptadas, observadas e aplicadas a todos os casos de contratação de pessoal temporário por excepcional interesse público, seja na área da educação, da saúde, administrativa ou qualquer outra.

Por todo o exposto, opina-se pela possibilidade de contratação de novos profissionais na área de educação, na modalidade temporária, para a função de PADI (Professor de Apoio à Diversidade e a Inclusão), **MAS SOMENTE QUANDO E ENQUANTO NÃO SEJA POSSÍVEL OU HAJA VEDAÇÃO LEGAL PARA A ADMISSÃO DE SERVIDORES EFETIVOS, nos termos da legislação local.**

Esse é o parecer, salvo melhor juízo.

CÓPIA

Nélvio José Hübner
Advogado-Chefe
OAB/PR 26.048

Rua Raimundo Leonardi, nº.1586 - Centro - CEP:85900-110 - Fone (45)3055:8824 - E-mail: jurídico@toledo.pr.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 8

1) As contratações temporárias foram excepcionadas pela Constituição;
2) Servem para suprir necessidades prementes da Administração Pública;
3) A sua aplicação gera um conflito de imposições constitucionais, pois, geralmente, faz com que duas normas constitucionais entrem em conflito;
4) Em face da deturpação que ocorreu, com a habitualidade destas contratações, tramita na Câmara Federal uma PEC nº 133/07 que visa limitar em um ano a duração desses contratos;
5) Tem como requisito fundamental a existência de lei de cada ente da federação, sendo impossível a aplicação da Lei Federal aos órgãos que não sejam federais;
6) Devem ser feitas com observância dos limites de gastos com pessoal;
7) Devem ter expressa autorização governamental;
8) Devem ser devidamente justificadas, respeitando-se os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade;
9) Devem ser realizadas mediante um processo seletivo simplificado ou teste seletivo, observados os requisitos de publicidade, motivação, objetividade de critérios, prova escrita, sob pena de nulidade;
10) A seleção ainda pode ser feita por meio de entrevistas, análises de currículos ou provas orais, desde que haja uma comissão julgadora capacitada, em face das funções a serem exercidas, que sejam aplicados critérios objetivos pré-estabelecidos e com ampla recorribilidade.
11) Os trabalhos não precisam ser única e exclusivamente de natureza temporária, podendo ser para o exercício de atividades permanentes, sob pena de engessar a máquina administrativa e privar a coletividade da continuidade dos serviços públicos;
12) Nos casos das Universidades, a responsabilização pelas contratações temporárias terem se tornado corriqueiras não deve recair sobre o Reitor, uma vez que as universidades estão subordinadas a diversas normas gerais previstas na Constituição, o que as torna dependentes do Poder Executivo, salvo se restar comprovado que os demais princípios aqui expostos foram por ele burlados;
13) As prorrogações contratuais devem ser analisadas por esta Corte, por se tratarem de continuidade de despesas. Duas situações: I) contratações originárias registradas: os contratos podem ser prorrogados, desde que atendidos os limites globais estabelecidos em lei; II) contratações originárias com registro negado: impossibilidade por ausência de eficácia definitiva;
14) Devolução de valores: ainda que a contratação tenha se dado de forma ilegal, salvo comprovada má-fé, os contratados não poderão ser prejudicados pelos comportamentos adotados pela Administração, não sendo justa a devolução de quantias pagas por serviços prestados, sob pena de caracterização de enriquecimento sem causa do Poder Público;
15) Os princípios expostos valem também, no que couberem, para os Municípios;
16) As regras deverão ser devidamente, adaptadas, observadas e aplicadas a todos os casos de contratação de pessoal temporário por excepcional interesse público, seja na área da educação, da saúde, administrativa ou qualquer outra.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: contratação temporária de docentes pelas instituições de ensino estaduais mediante teste seletivo, diante da ausência de autorização governamental para a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos.

Relator : Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Protocolo: 650600/07.

Decisão: Acórdão nº 463/09 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 15 de 30/04/2009.

Publicação: AOTC nº 200 de 22/05/2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 8

PROCESSO N.°: 650600/07
ENTIDADE: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
ASSUNTO: PREJULGADO
RELATOR: CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO nº 463/09 – Pleno

EMENTA: PREJULGADO – ADMISSÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL – VERIFICADA A PRÁTICA REITERADA DESSA FORMA DE CONTRATAÇÃO – ESPÉCIE DE SELEÇÃO CONTEMPLADA NO TEXTO CONSTITUCIONAL – FINALIDADE: SUPRIR NECESSIDADE PREMENTE DA ADMINISTRAÇÃO – VERIFICADO CONFLITO DE IMPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS – NORMA DETURPADA – TRAMITAÇÃO DA PEC N° 133/07 QUE VISA LIMITAR O PRAZO DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS – REQUISITO FUNDAMENTAL: EXISTÊNCIA DE LEI ESTABELECENDO CRITÉRIOS E AUTORIZANDO AS CONTRATAÇÕES – CADA ENTE DA FEDERAÇÃO DEVERÁ TER A SUA PRÓPRIA LEI, EM FACE DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA – NO ESTADO DO PARANÁ TRATA-SE DA LEI COMPLEMENTAR N° 108/2005 E SUAS ALTERAÇÕES, REGULAMENTADO PELO DECRETO N° 4512/09 – OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DE GASTO COM PESSOAL – PRÉVIA E EXPRESSA AUTORIZAÇÃO GOVERNAMENTAL – AS CONTRATAÇÕES DEVERÃO SER REALIZADAS MEDIANTE UM PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO QUE DEVERÁ ATENDER PRESSUPOSTOS MÍNIMOS PARA A SUA VALIDADE – OS TRABALHOS PODERÃO SER DE NATUREZA EVENTUAL OU PERMANENTE DA ADMINISTRAÇÃO, SOB PENA DE ENGESSAR A MÁQUINA ADMINISTRATIVA – NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS PLAUSÍVEIS – ATENÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE – CONSIDERANDO A LIMITAÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA, NOS CASOS DAS UNIVERSIDADES, O REITOR NÃO PODERÁ SER RESPONSABILIZADO PELAS CONTRATAÇÕES, POR ESTAR ADSTRITO À EXPRESSA AUTORIZAÇÃO GOVERNAMENTAL, NOS CASOS DE CONTRATAÇÃO COM EXTRAPOLAÇÃO DE LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL – POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO CASO OS DEMAIS PRESSUPOSTOS NÃO SEJAM PLENAMENTE ATENDIDOS – POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL, DESDE QUE ATENDIDOS OS LIMITES GLOBAIS ESTABELECIDOS EM LEI

– AS PRORROGAÇÕES DEVERÃO PASSAR PELO CRIVO DESTA CORTE – ADMISSÕES ORIGINÁRIAS COM REGISTRO NEGADO, IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO – AUSÊNCIA DE EFICÁCIA PLENA – DEVOLUÇÃO DE VALORES, AINDA QUE A CONTRATAÇÃO TENHA SE DADO DE FORMA IRREGULAR: IMPOSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA BOA-FÉ – RESSALVA-SE A COMPROVAÇÃO DE MÁ-FÉ – QUANTIAS PAGAS PELOS SERVIÇOS PRESTADOS – DEVOLUÇÃO CARACTERIZARIA ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO PODER PÚBLICO – VALOR SOCIAL DO TRABALHO – PRINCÍPIOS EXPOSTOS SÃO VÁLIDOS TAMBÉM, NO QUE COUBEREM, PARA OS MÚNICÍPIOS – TRATOU-SE, MORMENTE, DE CONTRATAÇÕES REALIZADAS PELAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS – CONTUDO, AS REGRAS SÃO VÁLIDAS PARA OUTRAS ÁREAS COMO SAÚDE, ADMINISTRATIVA OU QUALQUER OUTRA.

Vistos, relatados e discutidos estes autos

RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Enunciado de Súmula, convertido em Prejulgado, proposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio da Procuradora-Geral à época, Dra. Ângela de Cássia Costaldello.

Versa o feito sobre contratação temporária de docentes pelas Instituições de Ensino Estaduais mediante teste seletivo, diante da ausência de autorização governamental para a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos.

Apresenta como fundamento para a edição da Súmula a necessidade de padronizar o tema e de agilizar as funções dos Setores desta Casa, visando norteando as orientações.

Como razão para a edição de súmula para a matéria afirma que é incontestável que a Instituição de Ensino Superior deveria realizar concurso público para suprir a demanda de pessoal docente, mas igualmente certo é que tal falha não pode recair unicamente sobre o gestor da Universidade ou da faculdade. Aduz ainda que o entendimento do *Parquet* trilha no sentido de que, por ser atividade técnica e de caráter permanente, o cargo de Professor Universitário deve ser provido mediante procedimento de concurso público nos termos do art. 37, II, da CR/88.

Aduz que a adoção de teste seletivo pode ser questionada, mas também há que se sopesar que a não realização do teste seletivo lançará reflexos na comunidade acadêmica formada por centenas de alunos que terão frustrado seu direito ao andamento regular de seus cursos.

Em face disso, entende que a negativa de registro das contratações temporárias por esta Corte, significa, em última análise, punição aplicada à conseqüência do problema e não à sua causa. Colacionando decisões desta Casa, pugna pela limitação temporal da possibilidade de admissão de teste seletivo para contratação temporária de docentes, sugerindo a dilação de prazo de

validade do enunciado a ser adotado até o ano-exercício de 2008, já que a situação não pode ser estendida *ad aeternum*.

Tece considerações acerca do dispositivo da Lei Estadual 108/2005 que estabelece que a contratação temporária será realizada pelo prazo suficiente à concretização de concurso público, bem como tais contratações não poderão extrapolar o limite de gasto com pessoal estabelecido na Lei Complementar Federal 101/2000.

Por fim, requereu a tramitação dos autos findando com a e edição de Súmula ou, na impossibilidade, que seja instaurado um Prejulgado para que o Tribunal se pronuncie sobre o procedimento da Administração Pública.

Durante os trabalhos da Sessão Plenária de 03 de abril de 2008, restou designado este Conselheiro como Relator destes autos.

Por meio do Despacho n° 611/2008 – FAMG (fl. 12), entendi mais acertado que o presente feito tramite como Prejulgado, em face da extensão do tema, por ser controverso e de suma importância.

Após homologação Plenária, o processado foi re-autuado como Prejulgado e seguiu a sua tramitação normal.

A Diretoria Jurídica (Parecer n° 7254/08) assevera que a matéria é de suma importância em razão da existência de inúmeros processos de admissão trazidos a essa Corte sustentando a contratação temporária de docentes em razão da ausência de autorização governamental para realização de concurso público.

Destaca que a regra é o provimento do cargo de Professor através de concurso público por ser atividade técnica e de caráter permanente, sendo o teste seletivo utilizado tão somente para atender necessidade temporária e de excepcional interesse público.

Salienta que no Estado do Paraná, para regulamentar o art. 37, X da CF/88, que exige lei para determinar os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, foi promulgada a Lei Complementar Estadual nº 108/05.

Que a legislação é clara ao estabelecer os casos de excepcional interesse público para atender ao suprimento de docentes e funcionários das Instituições Estaduais de Ensino Superior, quais sejam, aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento, afastamento para capacitação e licenças legalmente concedidas; pelo prazo de doze meses, podendo ser prorrogado por uma única vez e até o prazo previsto no contrato original, desde que não ultrapasse o limite máximo de dois anos.

Afirma que a ausência de autorização legal para a realização de concurso público não está contemplada na referida lei. Contudo questiona se seria justo prejudicar a comunidade acadêmica e responsabilizar o Reitor pela inércia do Poder Executivo em autorizar a realização de Concurso Público.

Entende não ser uma situação razoável a de prejudicar a comunidade acadêmica não ofertando os serviços públicos referentes à sua educação, pois iria contra os preceitos constitucionais, aniquilando os direitos e garantias fundamentais.

Afirma ainda que responsabilizar o Reitor pela inércia do Poder Executivo também não seria justo; até mesmo porque, o Reitor não detém poder para reverter essa situação.

Destacando duas decisões desta Casa, aduz que essa situação não pode se perpetuar, por isso o *Parquet* está com a razão quando pugna pela limitação temporal.

Com isso, opinou que no Prejulgado em análise seja fixada orientação no sentido de julgar legais as admissões de professores temporários contratados pelas Instituições Estaduais de Ensino Superior até o ano de 2008, desde que: a) a contratação seja necessária para a continuidade da prestação do serviço público referente à educação; b) seja respeitado o §2º do art. 2º e art. 5º, II, §1º da Lei Complementar Estadual nº 108/05, no que tange ao prazo da contratação; c) seja respeitado o limite de gasto com pessoal do Poder Executivo, considerando a Lei Complementar nº 101/00. Por fim, considerando que a matéria em discussão é resultado da inércia do Poder Executivo em autorizar a realização do concurso público necessário ao provimento de cargos efetivos das Instituições Estaduais de Ensino Superior, sugere-se que seja oficiado ao Chefe do Poder Executivo para que tome as providências necessárias para a resolução desta questão, qual seja, autorizando a realização de concurso público para o provimento dos cargos efetivos de professor.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Parecer nº 7925/08) considerou relevantes duas situações prescritas na Lei Complementar nº 108/2005, regente das contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, a saber: 1) A que atende a necessidade temporária de suprimento de docentes e funcionários de escola na rede estadual de ensino e nas Instituições Estaduais de Ensino Superior decorrente de vacância (aposentadoria, demissão, exoneração e falecimento) e substituição (afastamento para capacitação e nos casos de licença legalmente concedidas), conforme prescrição do art. 2º, inciso VI c/c art. 2º, §1º da Lei Complementar nº 108/2005; 2) A que atende necessidade temporária de suprimento de docentes e funcionários de escola na rede estadual de ensino e nas Instituições Estaduais de Ensino Superior decorrente de insuficiência de cargo, conforme prescrição do art. 2º, inciso VI c/c art. 2º, §1º, in fine da Lei Complementar nº 108/2005.

Quanto à segunda hipótese – a contratação temporária por insuficiência de cargo, assegura que esta egrégia Corte de Contas tem examinado em cada caso concreto e diante da hipótese factual se as condições constitucionais e legais estão satisfeitas para proceder ao registro dos atos, sendo rotineira a verificação que não está na alçada do representante legal das entidades Diretor de Escola ou Magníficos Reitores, a criação dos cargos e autorização para a realização dos concursos públicos para o provimento dos cargos efetivos, daí a necessidade de fixação de parâmetros mínimos de aplicabilidade da norma.

Considerando os limites constitucionais desta Corte de Contas, uma vez que não detém poder normativo, mas apenas hermenêutico, para o exercício de suas competências constitucionais procedeu a uma primeira retificação na exordial, no sentido de excluir qualquer limitação temporal no enunciado, uma vez que não estará esta Corte de Contas procedendo a nenhum alargamento ou interpretação extensiva inconstitucional da norma que vislumbre a tolerância a atos administrativos viciados que devam ser admitidos por invocação dos princípios da boa-fé e da satisfação ao interesse público.

Aduz que em relação à hipótese de vacância de cargo (art. 2º, VI c/c §1º primeira parte da LC nº 108/2005) resta clara que a contratação temporária se justifica apenas e tão somente para o período necessário à implementação dos

concursos públicos para preenchimento das vagas abertas. Cumpre ao gestor demonstrar, além da vacância do cargo, os atos tendentes ao suprimento em definitivo dos cargos, como bem se extrai da leitura do art. 2º, §2º da LC nº 108/2005, ou seja: a contratação decorrente de vacância de cargo será realizada pelo prazo suficiente à realização do respectivo concurso público e desde que inexistente concurso público em vigência para o respectivo cargo.

Com relação à substituição de cargo (art. 2º, VI c/c §1º parte final da LC nº 108/2005) destaca que da mesma forma se mostra factível que a contratação temporária somente é justificável pelo período concernente ao afastamento para capacitação e das licenças legalmente concedidas, observados os limites constitucionais relativos ao prazo e legais em relação ao procedimento da contratação.

Já em relação à insuficiência de cargos, conceito jurídico aberto vertido no art. 2º, §2º da Lei Complementar nº 108/2005, deve haver demonstração inequívoca por parte do administrador da necessidade temporária e do excepcional interesse público na contratação, motivação à qual ficará vinculado para todos os efeitos e responsabilidades.

Dessa forma, afirma restar claro que a norma regulamentadora, neste caso, dispõe acerca da necessidade temporária de excepcional interesse público para as hipóteses de (i) vacância de cargo; (ii) substituição de cargo; e (iii) insuficiência de cargo. Portanto, todas as hipóteses demandam procedimentos aos quais os gestores das instituições não detêm competência para desencadear, razão pela qual, devem promover os atos de forma ágil e motivada para obter as autorizações pertinentes e promover as contratações nos limites constitucionais, legais e regulamentares.

Por fim, reitera o requerimento Ministerial, com a retificação supra, para que seja e editado Prejulgado, no sentido de aclarar a interpretação do disposto na Lei Complementar nº 108/2005, para entender-se que, a par das contratações por prazo determinado para suprir docentes e servidores de escola na rede estadual de ensino e nas Instituições Estaduais de Ensino Superior nos casos de vacância ou substituição de cargo, somente podem ser consideradas legais as contratações por insuficiência de cargo, conforme prescrição do art. 2º, inciso VI c/c art. 2º, §1º, in fine da Lei Complementar nº 108/2005, desde que sejam demonstrados pelo gestor, concomitantemente, os seguintes requisitos: a) seja demonstrada a necessidade temporária para a continuidade da prestação do serviço público fundamental à educação; b) seja respeitado o artigo 5º, II e §1º da Lei Complementar Estadual nº. 108/05, concernente ao prazo máximo de 2 (dois) anos da contratação; c) seja respeitado o limite de gasto com pessoal do Poder Executivo, considerando as disposições aplicáveis da Lei Complementar Federal nº 101/00; e d) sejam comprovados os motivos relacionados à insuficiência de cargos e as providências a cargo do gestor e do Chefe do Poder Executivo.

VOTO E FUNDAMENTAÇÃO

Concordando com a proposta Ministerial, verifico que a questão dos Testes Seletivos, realizados repetidamente, tornou-se prática habitual e a contratação de pessoal temporário para o desempenho de atividades de cunho continuado da Administração Pública, em especial, para atender a demanda na área da educação merece destacada consideração.

É sabido que a Constituição Federal de 1988, primando pelo princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos, impôs que a investidura neles dar-se-á por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, balizando-se em critérios meritocráticos.

A par disso, o próprio texto constitucional excepcionou esta regra possibilitando a contratação de pessoal para o exercício de cargo em comissão, independente de qualquer espécie de seleção, uma vez que para o provimento desses cargos basta a existência de um vínculo de confiança.

Exceção a ela também é a contratação de pessoal temporário para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, consignada no art. 37, inciso IX.

Afirma Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO:

> ...A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é *temporária*, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo quê não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato *suprimento temporário de uma necessidade* (neste sentido, 'necessidade temporária'), *por não haver tempo hábil para realizar concurso*, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar. [1]

Do transcrito infere-se que a contratação temporária, como o próprio nome sugere, é a contratação de funcionário por prazo determinado visando suprir necessidades prementes da Administração. A temporariedade significa algo com começo e fim pré-determinados, não podendo 'haver a indeterminação e a indeterminabilidade da situação que implica manutenção durante um período temporal do contrato, transformando-se em ordinário o que é, pela sua natureza, extraordinário e transitório'. [2]

Ensina Alvacir Correa dos SANTOS:

> Assim, se (laconicamente) **necessidade** é aquilo que é indispensável; **temporário**, o que é limitado no tempo; **excepcional**, o que é fora do comum, anormal; e **interesse público**, o que deve atender a toda à coletividade, pode-se dizer que **necessidade temporária de excepcional interesse público** significa aquilo que ocorre de modo anormal no âmbito da Administração Pública, cujo atendimento (por certo período de tempo) não se pode dispensar, sob pena de comprometer o interesse da coletividade. [3] (grifos do autor)

---

[1] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 21 ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 52, de 8.3.2006. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 270.

[2] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 243/244.

[3] SANTOS, Alvacir Correa dos. Contratação temporária na administração pública. 2 ed. rev. atual. Curitiba: Gênesis, 1998. p. 110.

Continua o mesmo autor:

> ...para justificar a contratação por tempo determinado, prevista no inciso IX do artigo 37 da Constituição, primeiro: há de surgir um fato fora do comum; segundo: esse fato, justamente por ser anormal, deverá subsistir por um certo período de tempo; terceiro: caso não se dê atendimento a esse fato, o interesse da coletividade será prejudicado. [4]

Portanto, essa situação sazonal somente poderá perdurar até que sobrevenha um regular concurso público para o provimento efetivo das vagas abertas, já que 'somente para cargos públicos cujo provimento seja de natureza efetiva pode vir a ser objeto da contratação aqui prevista, pois poder-se-ia cogitar da hipótese de vacância e necessidade de um tempo para a realização do certame correspondente' [5] ou até que cessem as atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional.

No entanto, o que esta Corte de Contas tem verificado com frequência é a substituição do concurso público pelo teste seletivo, sob o pretexto de se dar continuidade aos serviços públicos. Percebe-se que se contratam profissionais temporariamente e que, após prorrogado o seu contrato, não sendo mais possível renová-lo, nova contratação nos mesmos moldes é realizada, tornando habitual esta forma de contratação, o que, por certo, afronta o texto constitucional.

Com relação à utilização incorreta das contratações temporárias destaca Frederico Jorge Gouveia de MELO:

> Outro exemplo de utilização incorreta de tal instrumento são as inúmeras contratações temporárias de professores em todos os entes da Federação, cuja atividade não se reveste de temporariedade, por um prazo dilatado, também caracterizando o desrespeito ao mandamento constitucional do concurso. [6]

Analisando o caso concreto vê-se que se trata de conflito de imposições constitucionais, ou seja, de um lado a obrigatoriedade de prover cargos públicos por meio de concurso público e de outro o dever que tem o Estado de promover e incentivar a Educação, por exemplo, pois as contratações temporárias não são destinadas apenas para educação.

Ora, plenamente entendível que, no caso, a Educação, sendo um dever do Estado, seja atendida em sua excelência, suplantando questões outras que impeçam que o interesse público seja plenamente satisfeito. Porém, para que esse interesse seja atingido, o 'Estado', entenda-se o administrador, deverá observar determinadas regras e princípios, dentre eles o de que os cargos

---

[4] Idem.
[5] ROCHA. p. 243.
[6] MELO, Frederico Jorge Gouveia de. Admissão de pessoal no serviço público: procedimentos, restrições e controles. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 71.

vagos de professores da rede pública deverão ser preenchidos por meio de concurso público.

Como já vimos a própria Constituição excepcionou esta regra quando, para atender a um excepcional interesse público, permitiu que fossem realizadas contratações temporárias. Certamente, quando o constituinte inseriu esta norma na Carta Federal não previu que seria deturpada a ponto de, em alguns casos, **somente** serem admitidos funcionários temporários em preterição a servidores efetivos.

Em face disso, o Deputado Zenaldo COUTINHO (PSDB-PA) propôs uma Emenda Constitucional que tramita como PEC n° 133/07 e encontra-se, desde outubro de 2007, na CCJC da Câmara Federal. A proposta visa acrescentar ao texto constitucional a limitação de um ano para os contratos temporários [7].

Outro requisito fundamental e constitucionalmente exigido para estas contratações é a existência de lei que estabeleça critérios e autorize essa forma de contratação.

Tratando desse assunto afirma José Afonso da SILVA:

> Que lei? Achamos que será a lei da entidade contratadora: lei federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, de acordo com as regras de competência federativa. Não há de ser lei federal com validade para todas as entidades, porque não se lhe reserva competência para estabelecer lei geral ou especial nessa matéria com validade para todas. A autonomia administrativa das entidades não o permite. [8]

Ou seja, considerando que cada ente deverá editar uma lei regulando a contratação de pessoal temporário, em 1993 a União editou a Lei n° 8.475 que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público *dos órgãos federais*.

No Estado do Paraná, atualmente, a lei que regula as contratações sazonais é a Lei Complementar n° 108/2005, recentemente alterada pela Lei Complementar n° 121/2007, pois as Leis Estaduais n°s 9.198/90 e

---

[7] JUSTIFICAÇÃO: A proposta ora apresentada, visa coibir as irregularidades da contratação de temporários para atender serviços excepcionais de interesse público, uma vez que ao longo do tempo a Administração vem desvirtuando a finalidade almejada pelo legislador originário, tendo em vista que os mesmos estão sendo prorrogados indeterminadamente. Objetivando a moralização do instituto e a preservação da regra do concurso público prevista, como regra geral, no texto constitucional a presente emenda deve prosperar, buscando limitar as regras no âmbito da Administração Pública para evitar situações jurídicas anômalas oriundas dessa forma de contratação. A proposta visa limitar o tempo de permanência por prazo máximo de um ano nos casos de contratação previsto no art. 37, inciso IX da Constituição, visando assim moralizar e regularizar o ingresso no serviço público, observando desta feita o princípio da isonomia, fortalecendo assim as bases da democracia. Contamos com o apoio e o voto de nossos ilustres pares na Casa para a aprovação da presente Proposta de Emenda Constitucional.

[8] SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 23 ed., rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003). São Paulo: Malheiros, 2004. p. 662.

10.827/94 que regulamentavam a matéria foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal [9].

A lei atual destaca expressamente os casos em que poderá ser efetivada a contratação temporária, bem como a forma de recrutamento do pessoal que será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação.

Dentre as particularidades das contratações temporárias importa ainda destacar da lei paranaense que:

- A contratação de professores será efetivada **exclusivamente** para suprir a falta de docente e servidores de carreira decorrente de aposentadoria, demissão, falecimento, afastamento para capacitação (limitados a 10% do total de cargos) e nos casos de licença legalmente concedidas;
- A contratação decorrente de vacância ou insuficiência de cargos será realizada pelo prazo suficiente à criação ou ampliação de cargos, realização do respectivo concurso público e desde que inexistente concurso público em vigência para os respectivos cargos;
- A contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública prescindirá de processo seletivo;
- A contratação baseada apenas na alta qualificação será utilizada apenas para professor visitante ou estrangeiro;
- Os prazos das contratações serão de seis ou doze meses podendo ser prorrogados quantas vezes forem necessárias, desde que não ultrapasse o limite máximo de 02 anos;
- As contratações somente poderão ser feitas com **estrita observância dos limites de gasto com pessoal** [10] *e* **mediante prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo**;
- A definição de processo seletivo simplificado deverá ser regulamentada, no prazo de 90 dias após a publicação da lei, atendidos os pressupostos mínimos de validade: ampla publicidade, inclusive da motivação da necessidade das contratações; estabelecimento de critérios objetivos de julgamento e avaliação, a serem estabelecidos no edital de convocação; inexistência de critérios que dificultem a recorribilidade das decisões da comissão de avaliação e julgamento, por parte dos candidatos, bem como pelo controle externo e social; vinculação às regras do edital e à classificação final do certame;
- As contratações se darão sob contrato de regime especial.

Cabe apenas destacar neste momento a expressão 'processo seletivo simplificado'. Trata-se de uma expressão cujo conceito jurídico é indeterminado, pois, aparenta ser um instituto diferente do concurso público, como se infere do próprio texto constitucional, inexistindo, porém, 'no ordenamento jurídico brasileiro *dispositivo* que apresente o conceito da expressão "processo seletivo simplificado" ou, pelo menos, a diferença entre o concurso público e o processo seletivo simplificado'. [11]

---

[9] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3210. Relator: Min. Carlos Velloso. Resultado: unânime. Decisão publicada no DJ 223, de 22 de novembro de 2004.

[10] Tema tratado na Uniformização de Jurisprudência protocolada nesta Corte sob nº 385753/07.

[11] MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Contratação temporária por excepcional interesse público: aspectos polêmicos. São Paulo: LTr, 2005. p. 242.

Quanto a esta forma de admissão ensina Diógenes GASPARINI:

> O concurso simplificado é um procedimento administrativo de seleção de candidatos ao preenchimento das funções necessárias à execução de serviços marcados pela temporariedade e necessidade de excepcional interesse público. Essa, portanto, sua natureza jurídica. É procedimento administrativo formal e como tal deve respeitar as fases e atos previstos em regulamento ou no próprio edital que o instaura e o regula. **Concurso simplificado não significa certame sem regras procedimentais, sem segurança jurídica, portanto, absolutamente informal.** Um mínimo procedimental deve existir, sob pena de violação do princípio da igualdade e, por que não, da segurança jurídica. Esse mínimo ou está indicado em regulamento ou está mencionado no edital. O desrespeito a essa formalidade, quando não convalidável, torna nulo o concurso simplificado. Não se pode qualificá-lo de excepcional, pois é comum sua realização por ocasião da contratação de servidores com fundamento no inc. IX do art. 37 da Constituição Federal. Em si mesmo também nada tem de excepcional, **pois observa os princípios que regem o concurso público tradicional**, indispensáveis à sua legalidade e promoção. Quando muito se poderia ser excepcional na medida em que somente pode ocorrer se vinculado a uma situação que não se padece com o concurso tradicional de provas ou de provas e títulos. **O mais certo, por todas essas razões é considerá-lo como espécie do gênero concurso público** de ingresso no quadro de pessoal da Administração Pública direta, autárquica, fundacional e empresarial. [12] (sem grifos no original)

Motivado pelo texto do Decreto Paranaense n° 4512/09 que disciplinou e uniformizou o procedimento a ser observado para a contratação de pessoal sob regime especial – CRES, destaco que requisitos como publicidade, motivação para efetivação das contratações temporárias, impessoalidade, transparência, prova escrita para os casos não excepcionados pela lei, quando poderão ser utilizadas entrevistas, análises de currículos ou provas orais, com a utilização de critérios objetivos pré-estabelecidos, com uma comissão julgadora capacitada, em face das funções a serem exercidas, bem como, com a permissão de ampla recorribilidade, além da observância aos limites de gasto com pessoal e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo para contratar temporariamente todos estes pressupostos deverão estar presentes para que o processo seletivo simplificado seja válido.

Saliente-se, por oportuno, que a Lei Paranaense adotou como regime jurídico para as admissões temporárias o *regime especial*. Este regime decorre de um contrato administrativo que 'poderá ser regido pela CLT ou a própria

---

[12] GASPARINI, Diógenes. Concurso público – imposição constitucional e operacionalização. In: MOTTA, Fabrício (Coord.). Concurso público e constituição. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 45-46.

lei estabelecerá o regime jurídico, podendo até determinar a aplicação, a tais servidores, de preceitos do Estatuto correspondente'. [13]

Com relação à natureza do trabalho, destaque-se que tais contratações não precisam ser efetivadas somente quando a vaga for de natureza eventual, uma vez que não é essa a finalidade do dispositivo constitucional.

Assim leciona Reinaldo Moreira BRUNO:

> O dispositivo constitucional que autoriza as contratações temporárias na Administração, ao dizer que a lei estabelecerá as hipóteses em que tais contratações dar-se-ão, não restringe as situações apenas àqueles de natureza eventual.
> As situações em que o legislador poderá prever tais contratações podem abranger atribuições de servidores do quadro permanente mas que, por necessidade temporária e transitória, tenham sido ampliadas ou decorram do afastamento dos titulares dos cargos.
> Como exemplo desta situação, cita-se a necessidade de substituição de professores licenciados (gestantes ou mesmo por saúde) que se afastam de suas funções durante o ano letivo. Em tais casos, incumbe à Administração promover a substituição do titular objetivando a continuidade das aulas e, para tanto, deve utilizar-se dessa possibilidade transitória e excepcional da Carta de 88. [14]

Neste mesmo sentido trilha o posicionamento do Supremo Tribunal Federal [15]:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.843/04. SERVIÇO PÚBLICO. AUTARQUIA. CADE. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL TÉCNICO POR TEMPO DETERMINADO. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA ATIVIDADE ESTATAL. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, IX, DA CB/88.
> 1. O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.

---

[13] MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 270.
[14] BRUNO, Reinaldo Moreira. Servidor público: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 30.
[15] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.068. Relator Originário: Min. Marco Aurélio. Relator para o Acórdão: Min. Eros Grau. Decisão: por maioria, a ação foi julgada improcedente. Publicado: DJ 23.09.2005. Republicado: DJ 24.02.2006.

> 2. A inércia da Administração Pública não pode ser punida de modo a causar dano ao interesse público, que deve prevalecer em risco da continuidade da atividade estatal.
> 3. Ação direta julgada improcedente.

A maioria dos Ministros acompanhou o voto do Ministro Eros GRAU que destacou:

> 6. Não me parece correto esse entendimento. O inciso IX do art. 37 da Constituição do Brasil não separa, de um lado, atividades a serem desempenhadas em caráter eventual, temporário ou excepcional e, de outro lado, atividades de caráter regular e permanente. Não autoriza exclusivamente a contratação por prazo determinado de pessoal que desempenha atividades em caráter eventual, temporário ou excepcional. Amplamente, autoriza contratações para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público em uma e outra hipótese. Seja para o desempenho de atividades de caráter regular e permanente, desde que a contratação seja indispensável ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

Ainda na discussão deste processo, o Ministro Cezar PELUSO salienta que:

> O Ministro Eros Grau, já em termos de Direito Processual e para fins específicos dessa matéria, cuidou de relembrar – essa diferença não é dele, mas de Lopes da Costa – a distinção entre provisório e temporário. Há até exemplo muito pitoresco: quem, para reformar a casa, estabelece uma tenda no quintal, estabelece-a em caráter provisório; quem vai a uma caçada e estabelece uma tenda, estabelece-a em caráter temporário.
> A norma constitucional refere-se a uma necessidade temporária, que, portanto, de acordo com essa distinção, não corresponde a nenhuma situação que devesse ser suplantada por outra tendente a substituí-la.
> Mas não quero restringir-me a isso. Quero dizer que aquela norma, a mim me parece, abrange tanto hipóteses de necessidades temporárias, quanto às hipóteses de necessidades provisórias. Tudo depende da natureza do serviço. Ou seja – e a lei até discrimina -, podem dar-se hipóteses em que a natureza do serviço seja tal que a contratação tenha caráter temporário, como, por exemplo, a de professor para um curso temporário, ou de funcionários, por exemplo, que se destinem à prestação de serviço público de aplicação de vacina. Ou pode referir-se a uma hipótese em que o serviço público está em situação transitória, de impossibilidade da prestação, sem, o pessoal necessário durante essa fase transitória, que tende a ser substituída por outra situação.

Portanto, em face disso é que são exigidas as justificativas para a realização dos testes seletivos, bem como para a ocupação temporária das vagas.

Destaque-se apenas que, além da apresentação de justificativas plausíveis, deverão ser respeitados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade nas contratações temporárias.

Isso é, quando, ao decidir, esta Corte nega registro fundamentando que não existe excepcionalidade, por serem cargos de provimento efetivo da Administração Pública, não quer dizer que o administrador estará impedido de realizar um processo seletivo simplificado para ocupação transitória daquela vaga de professor – por exemplo –, mas sim, que está impedido de, sob pena de burlar o princípio da obrigatoriedade do concurso público, realizar indefinidos testes seletivos tornando habitual esta forma de contratação.

Compreendo que interpretar o dispositivo constitucional de forma restrita, isto é, não permitindo que as contratações temporárias possam ser utilizadas para suprimento de pessoal efetivo, engessaria a máquina administrativa dificultando ou até impossibilitando a continuidade dos serviços públicos e afrontando demais princípios basilares do nosso Direito, motivo pelo qual perfilho-me no sentido de que as admissões transitórias podem ser realizadas tanto para o exercício de funções temporárias, propriamente ditas, bem como, para o exercício de atividades permanentes, conforme descrito em lei, desde que estejam devidamente motivadas.

Assim já trilhou o posicionamento desta Corte, quando, em Sessão Plenária do dia 03/02/04, através da Resolução n° 408/2004, resolveu aprovar o Relatório de Auditoria (protocolo n° 317456/99) realizado pela 6ª Inspetoria de Controle Externo, na Secretaria de Estado da Educação, à época superintendida pelo Conselheiro Heinz Georg Herwig. Ainda, recomendou que os processos contendo admissões de pessoal decorrentes de testes seletivos ou procedimentos simplificados venham acompanhados de justificativas que demonstrem a *real* necessidade temporária e mais, de um controle eficaz destas contratações de modo a não extrapolar o prazo fixado na Constituição Estadual.

Evidencie-se, por oportuno, que desde 2004, quando esta Corte aprovou o Relatório de Auditoria antes citado, a situação não se modificou.

Por conseguinte, cabe, neste momento, uma análise da **responsabilização**, tema latente nesta Corte, uma vez que há entendimentos que retiram a responsabilidade dos Reitores em face da autonomia universitária e, por considerarem que, estando atrelados aos mandamentos do Poder Executivo não poderão responder pela falta de ação deste em realizar concursos públicos, já que permite tão-somente a contratação temporária de pessoal.

Assim pronunciou o Ministro Maurício CORRÊA [16] na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1.599:

---

[16] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.599. Relator: Min. Maurício Corrêa. Votação: Unânime, quanto às preliminares, por maioria, quanto ao deferimento parcial da cautelar, no que se refere ao art.3º do Dec. 2028/96, vencidos, na extensão do deferimento, os Ministros Maurício Corrêa, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio, Unânime, quanto ao indeferimento da cautelar, relativamente ao art.1º do Dec. 2028/96, e por maioria, quanto ao indeferimento da cautelar, relativamente ao art.17 da Lei 7923/89 e do art.6 do Dec. 2028/96, vencido o Ministro Marco Aurélio. Resultado: Não conhecida a ação direta por ilegitimidade ativa da

> 25. A Carta de 1988 erigiu em princípio constitucional a autonomia que, antes, só era reconhecida pela ordinária e, logo, por lei ordinária poderia ser suprimida...
> 1.4 Vê-se, como assinalado, que a Constituição não criou u'a nova autonomia universitária, ao lhe dar *status* constitucional, e que apesar de não atrelar os preceitos estabelecidos à "forma da lei", o seu exercício não pode ser sem limites e sem fronteiras, mas, ao contrário, deve se realizar dentro do regime da lei, como, de resto, ocorre com todos os entes da administração indireta.
> 1.5 Dentro do que é possível examinar neste superficial juízo liminar, noto que a autonomia das universidades, prevista no art. 207 de Constituição, assim como a autonomia de qualquer outro órgão da administração pública, encontra limites em outras disposições constitucionais que dizem respeito ao princípio da legalidade, ao orçamento, ao regime jurídico dos seus servidores, etc., que envolvem situações comuns a todo o serviço público. Em suma, a autonomia não é irrestrita, mas limitada, mesmo porque não se trata de soberania nem de independência, exigindo-se submissão às normas gerais relativas aos controles e fiscalizações a que estão sujeitos todos os serviços públicos, diretos e descentralizados.
> 1.6 Mesmo em se tratando de entes autônomos, mas que dependem de recursos oficiais, as universidades estão subordinadas a diversas outras normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento anual da União (art. 165, §5°, I), a despesa com pessoal (art. 169), a submissão dos seus servidores ao regime jurídico único (art. 39), etc.

Isso considerado destaca-se que, sendo a autonomia universitária limitada e, estando as universidades subordinadas a diversas outras normas gerais previstas na Constituição, depreende-se que o Reitor não poderá ser responsabilizado pela inércia do Poder Executivo em realizar concurso público para provimento de vagas em cargos públicos, tampouco por manter em seus quadros grande parte de funcionários temporários, **salvo se** restar comprovado que os demais princípios aqui expostos forem por ele burlados.

Note-se que para que seja realizada qualquer espécie de certame, seja concurso público ou teste seletivo, é necessária e indispensável a apresentação de prévia e expressa autorização governamental. Com isso, presume-se que será aferida a compatibilidade orçamentária, os gastos com pessoal e demais normas a que estão subordinadas as admissões de servidores.

Federação das Associações e Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras e do Sindicato Nacional dos Docentes nas Instituições de Ensino Superior, não conhecida a ação direta, relativamente ao art.36, caput, da Lei 9082/95, deferida em parte a cautelar, para suspender a expressão "judiciais ou" do parágrafo único do art.3º do Dec. 2028/96. Publicado: DJ 18.05.2001.

Por estes motivos, entende-se não ser imputável a responsabilidade pelas admissões aos Reitores das Universidades, nos casos de contratações quando houver extrapolação de limites com gastos de pessoal.

Outro aspecto importante nas contratações temporárias é a questão das **prorrogações contratuais**. Ressalte-se, primeiramente, o entendimento de que as prorrogações contratuais devem passar pelo crivo deste Tribunal, uma vez que elas geram uma continuidade de despesas nos gastos com pessoal. Além disso, a não fiscalização das prorrogações por parte das Cortes de Contas poderá facilitar a manutenção de situações irregulares e fomentar a burla ao princípio da obrigatoriedade do concurso público.

Sabe-se que 'é na hora do registro que se fará o controle da legalidade das mencionadas admissões, a que título for, excepcionando-se apenas as nomeações para cargos e provimento em comissão'. [17] Assim expressa a nossa Carta Magna.

Ademais, 'é preciso ressaltar que o ato admissional, uma vez baixado, possui eficácia provisória, ou seja, produzirá imediatamente o seu efeito próprio – o provimento do cargo, emprego ou função pública, independente do controle a ser realizado pelo Tribunal de Contas, adquirindo, apenas, a eficácia plena ou definitiva, após decisão deste órgão controlador que determine o seu registro'. [18]

Daí extraem-se duas situações: 1) as contratações que foram registradas no Tribunal, e 2) as contratações que tiveram seus registros negados.

Quanto às contratações que foram registradas, compreendo que os contratos, desde que atendidos os limites globais estabelecidos em lei, poderão ser prorrogados sem que isso venha a desnaturar a sua natureza administrativa. Este entendimento possui precedentes nesta Casa de Contas [19].

No caso das contratações que **não** foram registradas por qualquer que seja o motivo (inexistência de critérios objetivos na seleção, pelo fato de não restar caracterizada a necessidade temporária de excepcional interesse público ou qualquer outro), entendo que, assim sendo, os atos admissionais originários não terão adquirido a pré-citada eficácia plena ou definitiva não se tornando, portanto, plenamente eficazes, o que, por si só, já impedem que as prorrogações assim se perfaçam. Destaca-se esta idéia, uma vez que já houve casos em que esta Corte recebeu as contratações originárias para aferição quando os contratos já haviam sido prorrogados.

Por conseguinte, negado registro às admissões originárias, os efeitos delas se estenderão também para as prorrogações que, sequer, podem ser efetivadas e assim o sendo, demonstram a desídia do administrador que, mesmo tendo conhecimento de que as situações em questão são irregulares, as mantêm, sob o pretexto de atender a mandamento Constitucional.

Vista a questão dos efeitos das admissões originárias nas prorrogações contratuais, vejamos, pois, os efeitos dos trabalhos prestados. Tal questão é de suma relevância considerando que já houve discussões no Plenário

---

[17] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 350.
[18] 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.
[19] Acórdão n.º 42/06, Acórdão nº 1591/2007, Acórdão nº 630/2008 e Resoluções n.º 4440/2001, 5288/2005 e 850/2003.

acerca da possibilidade ou não de determinar a devolução de valores por parte dos servidores.

Ao tratar desse tema, devemos nos ater, em especial, ao *Princípio da Boa-fé*. Sobre este princípio destaca Celso Antônio BANDEIRA DE MELO:

> 35. (VII) Princípio da lealdade e boa-fé, de acordo com o qual a Administração, em todo o transcurso do procedimento, está adstrita a agir de maneira lhana, sincera, ficando, evidentemente, interditos quaisquer comportamentos astuciosos, ardilosos, ou que, por vias transversas, concorram para entravar a exibição das razões ou direitos do administrado. [20]

Outro não é o posicionamento de Ana Cláudia FINGER:

> O agente público tem o dever de proceder de boa-fé em suas relações com os particulares, destinatários da atuação administrativa, garantindo-lhes o exercício, sem constrangimento, de suas atividades e de seus direitos, bem como segurança jurídica quanto aos propósitos das ações administrativas por ele encetadas. É indispensável a observância desse princípio constitucional implícito para que haja confiança dos administrados em relação às medidas da Administração Pública e, por conseqüência, adesão e colaboração em seu cumprimento e implementação.[21]

Dessa forma, pautados na presunção de legalidade dos atos administrativos, os administrados, salvo comprovada má-fé, não poderão ser prejudicados pelos comportamentos adotados pela Administração Pública, não sendo justa a devolução das quantias pagas já que os serviços foram prestados, ainda que a contratação tenha sido de forma não legal.

Neste sentido já se posicionou o Superior Tribunal de Justiça, vejamos:

> EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL - DESCONTO DE VALORES RECEBIDOS DE BOA -FÉ POR SERVIDOR PÚBLICO EM DECORRÊNCIA DE ERRO DA ADMINISTRAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE – EMBARGOS REJEITADOS.
> 1. O requisito estabelecido pela jurisprudência, para a não devolução de valores recebidos indevidamente pelo servidor, não corresponde ao erro da Administração, mas, sim, ao recebimento de boa-fé.

---

[20] BANDEIRA DE MELLO. op. cit. p. 481.

[21] FINGER, Ana Cláudia. O princípio da boa-fé no direito administrativo. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Defesa: Curitiba, 2005. Orientador: Ângela Cássia Costaldello. p. 86. Em: http://hdl.handle.net/1884/2618. Acessado em: 1° de julho de 2008.

> 2. Pelo princípio da boa-fé, postulado das relações humanas e sociais, deve-se orientar o Direito, sobretudo as relações de trabalho entre agente público e Estado. (RMS 18.121, Rel. Min. Paulo Medina)
> 3. Valores recebidos indevidamente pelo servidor, a título de vencimento ou de remuneração, não servem de fonte de enriquecimento, mas de subsídio dele e de sua família.
> **4. Ainda que o recebimento de determinado valor por servidor público não seja devido, se o servidor o recebeu de boa-fé e com base na teoria da aparência, não se pode exigir sua restituição.**
> Precedentes.
> 5. Embargos de divergência conhecidos, porém rejeitados. (sem grifos no original) [22]

Destaca o Relator que:

> A Sexta Turma, portanto, pontificou que o requisito estabelecido pela doutrina e pela jurisprudência, para a não devolução de valores recebidos, de forma indevida, pelo servidor, não corresponde ao erro da Administração, mas, sim, ao recebimento de boa-fé.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que o ressarcimento dos valores, tendo o servidor trabalhado, caracterizaria enriquecimento sem causa do Poder Público.

> EMENTA: CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM A PRÉVIA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. PERÍODO POSTERIOR À CARTA MAGNA DE 1988. NULIDADE. SALDO DE SALÁRIOS PELOS DIAS TRABALHADOS. Após a Carta Magna de 1988, é nula a contratação para a investidura em cargo ou emprego público sem prévia aprovação em concurso público. Tal contrato gera, tão-somente, o direito ao pagamento dos salários pelos dias efetivamente trabalhados, **sob pena de enriquecimento sem causa do Poder Público**. Agravo desprovido. [23]

---

[22] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 612.101. Relator: Ministro Paulo Medina. Decisão: Retomado o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Paulo Gallotti rejeitando os embargos de divergência, acompanhando o Relator, a Seção, por unanimidade, rejeitou os embargos de divergência, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Votaram com o Relator os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Maria Thereza de Assis Moura, Nilson Naves, Felix Fischer, Paulo Gallotti e Laurita Vaz. Não participou do julgamento o Sr. Ministro Hamilton Carvalhido (Art. 162, § 2º, RISTJ). Publicação: DJ 12.03.2007.

[23] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 497984. Relator(a): Min. CARLOS BRITTO. Decisão: A Turma negou provimento ao agravo regimental no agravo de instrumento, nos termos do voto do Relator. Unânime. 1ª Turma, 16.08.2005. Publicação: DJ 30.09.2005.

Decisões em 'Agravo Regimental no Agravo de Instrumento' no mesmo sentido: 520556, 502140, 322524 e 680939.

Outrossim, releva ainda a Suprema Corte o valor social do trabalho como tese para a impossibilidade de ressarcimento por parte do servidor.

> EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO DO TRABALHO. JUIZ CLASSISTA. AFASTAMENTO LIMINAR DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES PELO RELATOR DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. PODER GERAL DE CAUTELA. ART. 61, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 9.784/99. INTERPRETAÇÃO EM CONJUNTO COM O PRECEITO DO ART. 663, § 2º, DA CLT. DIREITO DO TRABALHO. EQUIPARAÇÃO DOS JUÍZES CLASSISTAS AOS MAGISTRADOS TOGADOS. IMPOSSIBILIDADE. MÁ-FÉ. CONFIGURAÇÃO. DEVOLUÇÃO DOS VALORES PERCEBIDOS ENQUANTO INVESTIDO DAS FUNÇÕES DE MAGISTRADO CLASSISTA. IMPOSSIBILIDADE. VALOR SOCIAL DO TRABALHO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO. ART. 1º, IV, E ART. 170, DA CB/88. DECISÃO EXTRA PETITA. NULIDADE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. O poder geral de cautela alcança as decisões administrativas. Embora o preceito do art. 662, § 3º, da CLT determine que as impugnações à investidura dos juízes classistas sejam recebidas no efeito meramente devolutivo, o preceito do art. 61, parágrafo único, da Lei n. 9.784/99 --- aplicável ao processo administrativo no âmbito do Poder Judiciário [art. 1º, § 1º] --- permite que, em determinadas hipóteses, havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, a autoridade recorrida ou imediatamente superior, de ofício ou a pedido, dê efeito suspensivo ao recurso. 2. Os representantes classistas da Justiça do Trabalho, ainda que ostentem títulos privativos da magistratura e exerçam função jurisdicional nos órgãos cuja composição integram, não se equiparam e nem se submetem ao regime jurídico-constitucional e legal aplicável aos magistrados togados. Precedente [MS n. 21.466, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 06.05.94]. 3. A má-fé do candidato à vaga de juiz classista resta configurada quando viola preceito constante dos atos constitutivos do sindicato e declara falsamente, em nome da entidade sindical, o cumprimento de todas as disposições legais e estatutárias para a formação de lista enviada ao Tribunal Regional do Trabalho - TRT. **4. O trabalho consubstancia valor social constitucionalmente protegido [art. 1º, IV e 170, da CB/88], que sobreleva o direito do recorrente a perceber remuneração pelos serviços prestados até o seu afastamento liminar. Entendimento contrário implica**

> **sufragar o enriquecimento ilícito da Administração.** 5. A decisão judicial extra petita gera nulidade da ordem no ponto em que excede o pedido deduzido pela parte. 6. Recurso ordinário parcialmente provido, para tornar inexigível a ordem do Tribunal Superior do Trabalho - TST no ponto em que determina a devolução dos valores recebidos pelo recorrente a título de remuneração pelo exercício da função de magistrado classista entre 04.05.98 e 08.08.2000. (sem grifos no original) [24]

Diante do que expõem a doutrina e a jurisprudência, pautados no princípio da boa-fé, presunção de legalidade dos atos expedidos pelo Poder Público, em face do valor social do trabalho e da impossibilidade de a Administração enriquecer a custa do trabalho de terceiros, entende-se não ser justa a devolução das quantias pagas, uma vez que os serviços foram devidamente prestados.

Por fim, destaque-se que os princípios aqui expostos, excetuando os relativos à Lei Complementar Estadual n° 108/2005, já que 'compete aos Estados e aos Municípios editar as suas respectivas leis sobre o assunto, garantindo-se a plena aplicação do dispositivo constitucional, segundo o que se contém em cada entidade para a sua administração' [25], deverão ser observados também, no que couberem, pelos Municípios que deverão ter suas próprias leis tratando deste assunto.

Ademais, saliente-se também que se tratou aqui, mormente dos casos afetos aos professores das Universidades Estaduais, já que a grande parte dos processos que chegam com essas questões a este Tribunal provém destas Entidades. Contudo, as regras aqui insertas deverão ser adaptadas, observadas e aplicadas a todos os casos de contratação de pessoal temporário por excepcional interesse público, seja na área da educação, da saúde, administrativa ou qualquer outra.

Conclui-se, portanto, que:

> *1)* As contratações temporárias foram excepcionadas pela Constituição;
>
> *2)* Servem para suprir necessidades prementes da Administração Pública;
>
> *3)* A sua aplicação gera um conflito de imposições constitucionais, pois, geralmente, faz com que duas normas constitucionais entrem em conflito;
>
> *4)* Em face da deturpação que ocorreu, com a

---

[24] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança 25104. Relator(a): Min. EROS GRAU. Decisão: A Turma deu parcial provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto do Relator. Unânime. 1ª Turma, 21.02.2006. Publicação: DJ 31.03.2006.

[25] ROCHA. op. cit.. p. 241.

habitualidade destas contratações, tramita na Câmara Federal uma PEC n° 133/07 que visa limitar em um ano a duração desses contratos;

5) Tem como requisito fundamental a existência de lei de cada ente da federação, sendo impossível a aplicação da Lei Federal aos órgãos que não sejam federais;

6) Devem ser feitas com observância dos limites de gastos com pessoal;

7) Devem ter expressa autorização governamental;

8) Devem ser devidamente justificadas, respeitando-se os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade;

9) Devem ser realizadas mediante um processo seletivo simplificado ou teste seletivo, observados os requisitos de publicidade, motivação, objetividade de critérios, prova escrita, sob pena de nulidade;

10) A seleção ainda pode ser feita por meio de entrevistas, análises de currículos ou provas orais, desde que haja uma comissão julgadora capacitada, em face das funções a serem exercidas, que sejam aplicados critérios objetivos pré-estabelecidos e com ampla recorribilidade.

11) Os trabalhos não precisam ser única e exclusivamente de natureza temporária, podendo ser para o exercício de atividades permanentes, sob pena de engessar a máquina administrativa e privar a coletividade da continuidade dos serviços públicos;

12) Nos casos das Universidades, a responsabilização pelas contratações temporárias terem se tornado corriqueiras não deve recair sobre o Reitor, uma vez que as universidades estão subordinadas a diversas normas gerais previstas na Constituição, o que as torna dependentes do Poder Executivo, **salvo se** restar comprovado que os

demais princípios aqui expostos foram por ele burlados;

13) As prorrogações contratuais devem ser analisadas por esta Corte, por se tratarem de continuidade de despesas. Duas situações: I) contratações originárias registradas: os contratos podem ser prorrogados, desde que atendidos os limites globais estabelecidos em lei; II) contratações originárias com registro negado: impossibilidade por ausência de eficácia definitiva;

14) Devolução de valores: ainda que a contratação tenha se dado de forma ilegal, salvo comprovada má-fé, os contratados não poderão ser prejudicados pelos comportamentos adotados pela Administração, não sendo justa a devolução de quantias pagas por serviços prestados, sob pena de caracterização de enriquecimento sem causa do Poder Público;

15) Os princípios expostos valem também, no que couberem, para os Municípios;

16) As regras deverão ser devidamente, adaptadas, observadas e aplicadas a todos os casos de contratação de pessoal temporário por excepcional interesse público, seja na área da educação, da saúde, administrativa ou qualquer outra.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, fixar a seguinte orientação no que tange à realização de admissões temporárias:

1) As contratações temporárias foram excepcionadas pela Constituição;

2) Servem para suprir necessidades prementes da Administração Pública;

3) A sua aplicação gera um conflito de imposições constitucionais, pois, geralmente, faz com que duas normas constitucionais entrem em conflito;

13) As prorrogações contratuais devem ser analisadas por esta Corte, por se tratarem de continuidade de despesas. Duas situações: I) contratações originárias registradas: os contratos podem ser prorrogados, desde que atendidos os limites globais estabelecidos em lei; II) contratações originárias com registro negado: impossibilidade por ausência de eficácia definitiva;

14) Devolução de valores: ainda que a contratação tenha se dado de forma ilegal, salvo comprovada má-fé, os contratados não poderão ser prejudicados pelos comportamentos adotados pela Administração, não sendo justa a devolução de quantias pagas por serviços prestados, sob pena de caracterização de enriquecimento sem causa do Poder Público;

15) Os princípios expostos valem também, no que couberem, para os Municípios;

16) As regras deverão ser devidamente, adaptadas, observadas e aplicadas a todos os casos de contratação de pessoal temporário por excepcional interesse público, seja na área da educação, da saúde, administrativa ou qualquer outra.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e HERMAS EURIDES BRANDÃO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Curitiba, 30 de abril de 2009.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

HERMAS EURIDES BRANDÃO
Presidente

TCEPR
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CANAL DE COMUNICAÇÃO

GESTÃO DE DEMANDAS

Criada em: 15/03/2022
Identificador da demanda: 234120
Admissão de Pessoal - Nova Demanda

Demandante	Demandado
Entidade: MUNICÍPIO DE TOLEDO	Entidade: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Interlocutor: ELIANE CORDEIRO TOMADON	Grupo de Responsabilidade: Atendimento - CGF

Descrição da Demanda

Considerando a possibilidade de haver crianças matriculadas na rede municipal de ensino que necessitam de PADI (Professor de Apoio à Diversidade e a Inclusão), e que é necessário um professor, exclusivo, para o acompanhamento de cada criança em período integral ao matriculado na escola;
Considerando haver a possibilidade de melhora no quadro de desenvolvimento do aluno durante o transcurso no ensino público municipal tornando-se desnecessário o apoio do PADI;
Considerando não haver a garantia de renovação de matrícula dessas crianças no ensino municipal para o ano subsequente, podendo ocorrer a migração para instituições privadas de ensino;
Considerando que esse atendimento é de caráter transitório por não ser possível prever quanto tempo essas crianças ficarão matriculadas na rede municipal;
Considerando que ao concluir o 5º ano do ensino fundamental, o ensino aprendizagem do aluno passa a ser responsabilidade do Estado, fugindo do âmbito municipal;
Considerando que a necessidade de PADI's é variável, pois não há garantias de quantas crianças precisarão desse apoio a cada novo período letivo, podendo essa demanda ser maior ou menor;
Por todo o exposto acima, vimos, respeitosamente, questionar a este Tribunal de Contas se é possível a contratação de professor temporário, via processo seletivo, para atender essas demandas.

Att: Marta Fath
Secretária de Recursos Humanos

Histórico da Demanda

15/03/2022 - 15:34 - Formulada
15/03/2022 - 15:48 - Acolhida
15/03/2022 - 15:48 - Transferida
15/03/2022 - 15:49 - Transferida
16/03/2022 - 12:41 - Concluída

TAREFA: Tarefa Principal
Criada em: 15/03/2022 - 15:34 | Concluída em: 16/03/2022 - 12:41

Bom dia,

A Constituição do Estado do Paraná previu em seu art. 27 que "IX - lei complementar estabelecerá os casos de contratação, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, atendidos os seguintes princípios: (...) b) contrato com prazo máximo de dois anos".
Conforme as Orientações Gerais para a Contratação temporária em situação de emergência e calamidade pública, disponível em https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/4/pdf/00344486.pdf:

Cabe a cada ente político, portanto, estabelecer, mediante lei específica, as hipóteses e a forma de operacionalizar essas contratações temporárias. A lei deverá, ainda, estabelecer, de maneira razoável, os prazos máximos da duração dos contratos, as funções a serem desempenhadas com os respectivos requisitos de escolaridade/qualificação profissional exigida, a remuneração, direitos e deveres, dispor quanto à possibilidade ou não da prorrogação do contrato e o prazo de sua duração (art. 27, IX, da Constituição do Estado do Paraná), dentre outros.

Segundo o Prejulgado n.º 08, deste Tribunal, disponível em https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2009/5/pdf/00020237.pdf, que tratou da contratação temporária de docentes:

1)As contratações temporárias foram excepcionadas pela Constituição;
2)Servem para suprir necessidades prementes da Administração Pública; (...)
5)Tem como requisito fundamental a existência de lei de cada ente da federação, sendo impossível a aplicação da Lei Federal aos órgãos que não sejam federais;
6)Devem ser feitas com observância dos limites de gastos com pessoal;
7)Devem ter expressa autorização governamental;
8)Devem ser devidamente justificadas, respeitando-se os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade;
9)Devem ser realizadas mediante um processo seletivo simplificado ou teste seletivo, observados os requisitos de publicidade, motivação, objetividade de critérios, prova escrita, sob pena de nulidade;
10)A seleção ainda pode ser feita por meio de entrevistas, análises de currículos ou provas orais, desde que haja uma comissão julgadora capacitada, em face das funções a serem exercidas, que sejam aplicados critérios objetivos pré-estabelecidos e com ampla recorribilidade.
11)Os trabalhos não precisam ser única e exclusivamente de natureza temporária, podendo ser para o exercício de atividades permanentes, sob pena de engessar a máquina administrativa e privar a coletividade da continuidade dos serviços públicos;

Portanto, o município poderá realizar teste seletivo e promover contratação temporária para a finalidade pretendida, desde que que haja lei municipal específica, contemplando as hipóteses e a forma de operacionalizar as contratações temporárias.
Dito isso, considerando os objetivos e as limitações do Canal de Comunicação, recomenda-se que seja encaminhada a demanda à procuradoria jurídica do ente, a fim de que possa exercer o mister de interpretar leis e atos normativos e emitir pareceres conclusivos acerca dos atos praticados pela Administração.

Curitiba, 16/03/2022.

Atenciosamente,
Equipe de Atendimento CGF

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

LEI "R" Nº 16, de 24 de maio de 2001 **(TEXTO COMPILADO)**

Dispõe sobre a contratação, por tempo determinado, de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

(Vide texto consolidado da Lei)

O POVO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º – Esta Lei dispõe sobre a contratação, por tempo determinado, de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Art. 2º – Para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, a administração direta do Município de Toledo poderá efetuar a contratação de pessoal, por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.

Art. 3º – Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
I – assistência a situações de calamidade pública;
II – combate a surtos endêmicos e sua prevenção;
III – admissão de professores e servidores de estabelecimentos da rede municipal de ensino, nas hipóteses previstas nesta Lei; (redação dada pela Lei "R" nº 107, de 13 de setembro de 2013)
IV – atendimento de convênios e programas a serem desenvolvidos em parceria com outros entes públicos ou órgãos da administração direta ou indireta, cuja execução não seja possível com o pessoal já vinculado ao Município; (redação dada pela Lei "R" nº 102, de 7 de outubro de 2005)
V – admissão de profissionais médicos e demais servidores da área de saúde, nas hipóteses previstas nesta Lei. (redação dada pela Lei "R" nº 107, de 13 de setembro de 2013)
VI – admissão de servidores para o atendimento de obrigações legais ou judiciais, cujo descumprimento possa ocasionar prejuízo significativo ao Município. (dispositivo acrescido pela Lei "R" nº 51, de 28 de junho de 2017)

§ 1º – A contratação de servidores referidos nos incisos III, V e VI do caput deste artigo será efetuada exclusivamente para suprir a falta de pessoal em decorrência de aposentadoria, de exoneração, de afastamento para capacitação e de licenças legalmente concedidas e para o atendimento de outras demandas e serviços pela administração municipal, quando e enquanto não seja possível ou haja vedação legal para a admissão de servidores efetivos. (redação dada pela Lei "R" nº 93, de 22 de dezembro de 2020)

§ 2º – Nas hipóteses previstas nos incisos III a VI do **caput** deste artigo, a autoridade solicitante deverá motivar e justificar a impossibilidade de remanejamento de outro servidor para suprir a vaga a ser ocupada transitoriamente, publicando-se a justificativa no órgão de comunicação oficial do Município. (redação dada pela Lei "R" nº 51, de 28 de junho de 2017)

Art. 4º – O recrutamento do pessoal a ser contratado na forma desta Lei será feito através de processo seletivo simplificado, mediante a publicação do respectivo edital no órgão de comunicação oficial do Município, com antecedência mínima de cinco dias. (redação dada pela Lei "R" nº 107, de 13 de setembro de 2013)

MUNICÍPIO DE TOLEDO
Estado do Paraná

§ 1º – O processo seletivo simplificado a que se refere o **caput** deste artigo será definido no respectivo edital de contratação, podendo constituir-se por prova escrita, prática ou de títulos, conforme a natureza e as atribuições da função a ser preenchida. (redação dada pela Lei "R" nº 107, de 13 de setembro de 2013)

§ 2º – A contratação de pessoal para atender as situações de calamidade pública e de surtos endêmicos já instalados prescindirá de processo seletivo, bastando a convocação através de qualquer outro meio de comunicação, devidamente comprovado. (dispositivo acrescido pela Lei "R" nº 107, de 13 de setembro de 2013)

Art. 5º – As contratações de que trata esta Lei serão feitas por tempo determinado, de acordo com a necessidade verificada em cada situação, pelo prazo máximo de um ano, com possibilidade de prorrogação por até igual prazo, mediante a devida justificativa.

Art. 6º – A remuneração do pessoal contratado na forma desta Lei será equivalente ao valor do vencimento inicial, excluída qualquer vantagem de caráter individual, previsto no Plano de Cargos e Vencimentos para cargo correspondente ou de atribuições semelhantes às funções do contratado temporário.

Art. 7º – O servidor a ser contratado na forma desta Lei firmará com o Município contrato por tempo determinado, com natureza de direito público, aplicando-se-lhe todos os princípios e regras de direito administrativo, fazendo jus, além da remuneração prevista no artigo anterior, às seguintes vantagens:

I – décimo terceiro salário proporcional;

II – férias proporcionais, com o respectivo adicional.

Parágrafo único – O servidor de que trata esta Lei será vinculado ao regime geral de previdência social, nos termos do § 13 do artigo 40 da Constituição Federal.

Art. 8º – O tempo de serviço prestado em virtude das contratações decorrentes desta Lei será contado para todos os efeitos legais.

Art. 9º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 24 de maio de 2001.

DERLI ANTÔNIO DONIN
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE

ANY LUIZ REFOSCO
SECRETÁRIO INTERINO DA ADMINISTRAÇÃO

Publicada no JORNAL DO OESTE, nº 4478, de 25.05.2001