

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE DOS ATOS DE ADMISSÃO DE  
PESSOAL: um instrumento de garantia dos direitos do cidadão.**

**Autor: José Baptista de Mello Neto**

**Orientador: Raymundo Juliano do Rego Feitosa**

**Recife, 2003**

**JOSÉ BAPTISTA DE MELLO NETO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE DOS ATOS DE ADMISSÃO DE  
PESSOAL: um instrumento de garantia dos direitos do cidadão.**

Dissertação apresentada à Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pela UFPE – área de concentração: Dogmática Jurídica em Direito Público – Direito Administrativo.

Recife, 2003

M524C Mello Neto, José Baptista de.

O Tribunal de Contas no Exercício do Controle dos Atos de Admissão do Pessoal: um instrumento de garantia dos direitos do cidadão./José Baptista de Mello Neto. – Recife, 2003. 151 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco.

Referências pp. 78/97.

1. Direito Administrativo. 2 Administração Pública. 3. Ato Administrativo. 4. Admissão de Pessoal – Controle Externo – 5. Controle Administrativo. 6. Tribunal de Contas. 7 Direitos Humanos. 8. Igualdade perante a Lei. 9. Acesso aos Cargos e Empregos Públicos.

CDU 351.95/84

**Autor:** JOSÉ BAPTISTA DE MELLO NETO.

**Título:** O TRIBUNAL DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE DOS ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL: UM INSTRUMENTO DE GARANTIA DOS DIREITOS DO CIDADÃO.

**Objetivo:** OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM DIREITO.

**IFES:** UFPE/CCJ/FDR/PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO.

**Área de Concentração:** DOGMÁTICA JURÍDICA EM DIREITO PÚBLICO – DIREITO ADMINISTRATIVO.

**Data da Aprovação:** 05 DE AGOSTO DE 2003.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

1º Examinador

Prof. Dr. Manoel Severo Neto

---

2ª Examinador

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos

---

Presidente, Prof. Dr. George Browner Rego

## MINHAS HOMENAGENS

Tenho um paradigma: Prof. José Baptista de Mello, de quem herdei o nome, o amor pelo Magistério e o apego ao Direito e a Justiça.

Junto a ele, caminhando *pari pasu*, a Prof<sup>a</sup>. Maria Deolinda Cavalcanti de Mello.

A ele rendo, diuturnamente, minhas homenagens, tentando manter-lhe íntegro o nome.

Dela, meu *leite com leite*, busco retransmitir as lições de amor, respeito e tolerância.

## Dedicatória

A Lena e Geraldo Gomes de Lima, pela realização de um sonho.

A Karla, com todo amor que houver nesta vida.

A Anna e a Pedro: meus Mais Amados, por e para vocês.

A meus Pais: com vocês *veni, vidi et vici*.

A Ofélia Gondim Pessoa de Figueiredo, Professora, madrinha e amante do Direito.

A Rodrigo de Lima Rocha, um Amigo que faz falta.

## **MEUS AGRADECIMENTOS:**

A Deus, pela verdade e pela vida.

A Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lucienne C. Espíndola, pela correção ortográfica, pelas dicas, pelas cobranças e pelo estímulo.

A Inaldo Dantas, pela valorosa ajuda.

Aos Exmos. Srs. Conselheiros Gleryston Holanda de Lucena, Flávio Sátiro Fernandes e Luiz Nunes Alves, por abrirem as portas do C. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba para as minhas pesquisas.

A Kívia Cunha, Diretora de Atos de Pessoal do C. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, pelos subsídios.

A Maria Isabel S. Durant, Jonathan Oliveira de Pontes e Luiz Humberto Franquet, pela inestimável colaboração.

Aos meus Alunos/Amigos dos 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> e 4<sup>o</sup> anos do turno noturno do ano letivo de 2002 da Faculdade de Direito da UFPB, por tudo que me ensinaram.

Aos confrades (em ordem alfabética), João Eduardo Cardoso Lourenço, Kleber Salgado Bandeira Filho e Luismar Dália Filho, pelo permanente incentivo e apoio.

Ao Prof. Dr. RAYMUNDO JULIANO DO REGO FEITOSA, muito mais que um Orientador, um Amigo, sempre paciente e atencioso.

A todos aqueles que direta ou indiretamente possibilitaram esta caminhada e que acreditaram no êxito desta jornada meus sinceros agradecimentos.

“... a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária á administração e á legislatura que, collocado em posição autonoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaesquer ameaças, possa exercer suas funções vitaes do organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato apparatuso e inútil

(...)

Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou prevaricação para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

(...)

Nem a responsabilidade politica do presidente, nem a responsabilidade judiciaria dos seus secretarios de estado nos livrarão de excessos e abusos na delicada matéria das finanças federaes, si não enriquecermos a nossa Constituição nova com esta condição suprema de verdade pratica nas cousas do orçamento. Nada teremos feito, em tão melindroso assumpto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, emquanto não erguermos a sentinella dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de germen ou possibilidade eventual delle.”

Ruy Barbosa<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Exposição de Motivos do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, que dispõe sobre a criação do Tribunal de Contas. *In* Revista do Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, v. 25, n. 62, 1994, Ed. Comemorativa. pp. 181/6. Grafia original deliberadamente mantida.

## RESUMO

A presente Dissertação parte da premissa que a atividade estatal se volta para a satisfação das necessidades populares. A partir desse pressuposto entendemos que o atuar do poder público deve se dar de forma clara e transparente. Objetivando a posituação da premissa acima no que diz respeito ao acesso aos cargos e empregos junto à Administração Pública, a CRFB/88, estabeleceu, entre outros princípios o da acessibilidade aos cargos e empregos públicos. A Constituição teve o cuidado de estabelecer, também, qual o requisito essencial à investidura em cargos efetivos e/ou empregos públicos: concurso público. Determinou ainda que compete aos Tribunais de Contas apreciar, “para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal”. A negativa, pelo Controle Técnico, de registro dos atos de admissão de pessoal e as consequências jurídicas da não concessão são analisadas neste texto. De igual sorte verificamos a situação jurídica dos concursados. Também investigamos o posicionamento doutrinário e jurisprudencial sobre a aplicabilidade do princípio do contraditório e da ampla defesa na seara da Corte de Contas em processos dessa natureza. Discorremos sobre a obrigatoriedade do cumprimento da decisão que nega registro ao ato de admissão de pessoal, inclusive sobre a possibilidade de revisão, pelo Judiciário, da mencionada decisão. Por fim, estabelecemos critérios para ampliar o alcance do controle dos atos de admissão de pessoal, considerando que o dito controle deve ser visto como um instrumento de efetivação da cidadania.

## RESUMEN

La presente Disertación parte de la premisa que la actividad estatal se vuelva para la satisfacción de las necesidades populares. A partir de ese supuesto entendemos que el actuar del poder público se debe dar de forma clara y transparente. Teniendo por objetivo la posibilidad de la premisa sobre lo que dice al respecto al acceso de los cargos y empleos junto a la Administración Pública, la CF/88, estableció entre otros principios la accesibilidad a los cargos y empleos públicos. La Constitución tuvo el cuidado de establecer, también, cual es el requisito esencial a la investidura en cargos y/o empleos públicos: concurso público. Determinó además que compete a los Tribunales de Cuentas *aprecien para los fines de registro, la legalidad de los actos de la admisión de personas*. La negativa por el Control Técnico de registro de los actos de la admisión de personas y las consecuencias jurídicas de la no-concesión son analizadas en este texto. De igual suerte verificamos la situación jurídica de los concursados. También investigamos el posicionamiento doctrinario y jurisprudencial sobre la aplicabilidad de principio de contradictorio y de la amplia defensa en el campo de la Corte de Cuenta de procesos de esa naturaleza. Discurremos sobre la obligatoriedad del cumplimiento de la decisión que niega registro al acto de admisión de personas, inclusive sobre la posibilidad de revisión, por el Judicial, de la mencionada decisión. Por fin, establecemos criterios para ampliar el alcance del control de los actos de admisión de personas, considerando que dicho control debe ser visto como un instrumento de efectización de la ciudadanía.

## **ABSTRACT**

This thesis is based on the popular necessities satisfied by State activities. Departing from this premise, it is understood that public must act in a clear and transparent way. For this intuit, the Federal Constitution of 1988 established, among other principles, the one of accessibility of employment, position and public job. The Constitution of 1988 had carefully established that the essential requirements to pursue civil work or employment is open public selection process. It is also ordered that the "Tribunal de Contas" is responsible to tactfully observe the legality of personal admission acts. The refusal of these acts by technical control and the juridical consequences will be analyzed in this text. It is observed the juridical situation of the previously admitted citizens. It is also studied the doctrine and jurisprudence position about contradictory and broad defense principles in the "Tribunal de Contas". It is argued about the refusal decision of fulfillment obligation of admission acts including review possibility by judicial authority. Moreover we establish criterions to broaden the staff admission acts. Observed it as a citizenship instrument.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.</b> ....	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO PRIMEIRO O CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E A CIDADANIA.</b> .....	<b>22</b>
1.1 - O Controle dos Atos Administrativos. ....	22
1.2 - O Controle Técnico. ....	25
1.3 - O Controle da Administração Pública Enquanto Instrumento Assegurador da Cidadania. ....	26
<b>CAPÍTULO SEGUNDO O CONTROLE, PELO TRIBUNAL DE CONTAS, DOS ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL.</b> .....	<b>32</b>
2.1 - A Incidência do Comando Constitucional. ....	32
2.2 - O Alcance do Controle pelos Tribunais de Contas no Brasil. ....	37
2.3 - Requisitos Constitucionais para a Legalidade do Ato de Admissão de Pessoal pela Administração Pública. ....	40
2.4 - As Formas de Provimento de Cargo Público. ....	43
2.4.1 - Provimento Originário. ....	43
2.4.2 - Provimento Derivado. ....	44
2.4.3 - Transformação de Empregos em Cargos Públicos. ....	46
2.5 - Contratação de Empregados. ....	47
2.5.1 - Empregos Permanentes. ....	47
2.5.2 - Empregos Temporários. ....	49
2.5.3 - Transformação de Cargos em Empregos Públicos. ....	50
<b>CAPÍTULO TERCEIRO - NEGATIVA DE REGISTRO, PELO CONTROLE TÉCNICO, DO ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL.</b> .....	<b>53</b>
3.1 - Possibilidades de Negativa de Registro. ....	53
3.2 - Consequências Jurídicas da Negativa de Registro. ....	55
3.2.1 – Quanto aos Concursados e Nomeados/Contratados. ....	57
3.2.2 - Quanto ao Administrador que Praticou o Ato de Admissão. ....	59

<b>CAPÍTULO QUARTO - OS CONCURSADOS: TERCEIROS DE BOA-FÉ OU BENEFICIÁRIOS DA ILEGALIDADE?</b> .....	<b>61</b>
4.1 - O Problema da Oitiva, pelo Órgão de Contas, dos Concurados. ....	61
4.2 - O Contraditório e a Ampla Defesa e sua Incidência no Âmbito do Tribunal de Contas. ....	62
<b>CAPÍTULO QUINTO - A APLICABILIDADE DA DECISÃO DO ÓRGÃO DE CONTAS.</b> .....	<b>67</b>
5.1 - A Eficácia das Decisões do Controle Técnico. ....	67
5.2 - A Obrigatoriedade do Cumprimento, pelo Administrador, da Decisão do Tribunal de Contas. ....	68
<b>CAPÍTULO SEXTO - A POSSIBILIDADE DE O JUDICIÁRIO REVER DECISÃO DO ÓRGÃO DE CONTAS SOBRE REGISTRO AOS ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL.</b> .....	<b>72</b>
6.1 - O Entendimento Doutrinário. ....	72
6.2 - O Posicionamento Jurisprudencial. ....	74
<b>CONCLUSÕES.</b> .....	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS.</b> .....	<b>78</b>
<b>PRIMEIRO ANEXO.</b> .....	<b>98</b>
<b>SEGUNDO ANEXO.</b> .....	<b>115</b>
<b>TERCEIRO ANEXO.</b> .....	<b>125</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho parte da premissa que a atividade administrativa estatal se volta para a satisfação das necessidades e dos anseios populares. A partir desse pressuposto teremos, necessariamente, que todo e qualquer atuar do poder público deve se dar de forma clara e transparente, sem estabelecer privilégios e evitando, a todo custo, a personalização da máquina.

Objetivando a positivação da premissa acima apontada no que diz respeito ao acesso aos cargos, empregos e funções junto à máquina administrativa estatal, a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 estabeleceu, entre aqueles que denominamos “princípios constitucionais específicos da Administração Pública”, há aquele que denominamos de “princípio da acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas”. É o que institui o inc. I do art. 37 da Lex Mater, *in literis*:

os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

A Constituição Cidadã teve o cuidado de estabelecer, de logo, qual o requisito considerado essencial à investidura em cargos e/ou empregos públicos, deixando os demais para a legislação infraconstitucional. Preceitua o, de acordo com a denominação que adotamos, o “princípio do processo seletivo impessoal de agentes públicos”, estabelecido no inciso II do mesmo art. 37:

**a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei** (Grifo meu), ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Entrementes, é, para a nossa infelicidade, prática contumaz dos nossos administradores a admissão de pessoal sem observância do princípio supracitado, na mais absoluta afronta aos princípios constitucionais capitais da atividade

administrativa estatal, estabelecidos no *caput* do art. 37<sup>3</sup>, em uma clara demonstração de “quem é que manda”, uma infeliz atualização do “*l'état c'est moi*” atribuído a Luiz XIV e que personifica a Administração Pública “transformando” a vontade pessoal do administrador na finalidade de interesse público a ser alcançada pela máquina administrativa estatal<sup>4</sup>.

De acordo com informações colhidas junto aos setores de controle de atos de admissão de pessoal de vários Tribunais de Contas e na jurisprudência de todos eles, é nos municípios que encontramos, ainda hoje e com maior ênfase, a prática de contratar parentes e correligionários sem a observância do processo seletivo prévio.

Hodiernamente, temos o disfarce da contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público como sendo uma das formas mais utilizadas para fugir do comando da norma posta<sup>5</sup>. Mas a própria Constituição estabelece, no § 2º do referido art. 37, que: “A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.”

É de todo incontestado que o dispositivo acima transcrito nada mais faz do que ratificar os princípios da legalidade, impessoalidade e da moralidade no atuar da Máquina Administrativa Estatal. É que, em um, por não atender o comando constitucional o administrador público afrontará a Lei; em dois, porque a nomeação e/ou contratação de servidor e/ou empregado sem a seleção imparcial, restará caracterizado o dirigismo e, porque não dizer, o apadrinhamento de determinadas pessoas em detrimento da coletividade; em três, não bastasse o só fato de que em não atendendo o comando da lei já se agiria de forma imoral, o administrador que viola a finalidade de interesse público a ser atingida com a prática do ato age necessariamente atentando contra a moralidade administrativa.

---

<sup>3</sup> “A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:” (art. 37, *caput*, da C.R.F.B./1988).

<sup>4</sup> Celso de Castro, ex-Coordenador do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, costuma, em suas aulas, quando discorre sobre a atividade administrativa estatal, afirmar que “vontade, nas atividades privadas, é excelência; nas atividades do poder público é excrescência”.

<sup>5</sup> Incontestavelmente a contratação temporária possui aspectos positivos e enseja a ação rápida da Administração na assistência a situações de calamidade pública ou no combate a surtos endêmicos, além de possibilitar, p. ex. a contratação de professores substitutos e visitantes.

Objetivando dotar os dispositivos acima transcritos de efetividade, inclusive o § 2º do art. 37, o legislador constituinte teve o cuidado de, ao tratar das competências do Órgão de Controle Externo Técnico, ampliá-las explicitamente, fazendo-as alcançar a apreciação dos atos de admissão de pessoal:

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

...

III - **apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público** (Grifo meu), excetuadas as nomeações para cargo em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento do ato concessório;

Inicialmente convém destacar que a “apreciação” a que se refere o dispositivo acima transcrito não compreende um mero ato contemplativo, mais sim o julgamento, a verificação da legalidade dos atos de admissão de pessoal.

Indiscutivelmente, a determinação constitucional da realização de concurso público como requisito essencial à validade do ato de admissão de pessoal integra o princípio constitucional capital da legalidade. Entrementes, entendemos que, muito mais do que a mera conformação do atuar da Administração Pública com a norma posta, o dito princípio deve ser visto, a bem da cidadania, como um instrumento de verificação da conformidade do funcionamento da máquina estatal com o Direito. Há autores pátrios que advogam a tese de que o princípio da legalidade administrativa deve ser redefinido, com o que concordamos integralmente. Entre esses merecem destaque Germana de Oliveira Moraes<sup>6</sup> e Carmem Lúcia Antunes Rocha<sup>7</sup>. Para as autoras citadas, muito mais do que a mera submissão da Administração Pública aos dispositivos da norma posta, deve a Máquina estatal submeter todo o seu atuar em conformidade com o Direito. Segundo Moraes:

---

<sup>6</sup> Germana de Oliveira Moraes. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999, pp. 21/5.

<sup>7</sup> Carmem Lúcia Antunes Rocha. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, pp. 79/87.

Ao ordenar ou regular a atuação administrativa, a legalidade não mais guarda total identidade com o Direito, pois este passa a abranger, além das leis – das regras jurídicas, os princípios gerais de Direito, de modo que a atuação do Poder Executivo deve conformidade não mais apenas com à lei, mas ao Direito, decomposto em regras e princípios jurídicos, com superação do princípio da legalidade pelo princípio da juridicidade.

...

A assunção pelo princípio da legalidade desses novos conteúdos: de legalidade constitucional, ao ordenar e regular o Poder Legislativo, e de juridicidade, ao ordenar e regular o Poder Executivo, repercutirá, diretamente sobre a compreensão teórica da discricionariedade e a amplitude do controle jurisdicional da atividade administrativa, ...<sup>8</sup>

Os trechos acima transcritos, muito mais que uma simples declaração de opinião, traduzem a clareza com que a Administração Pública deve atuar, sendo, como deve ser, um aparato estatal voltado única e exclusivamente para a consecução do bem-estar social; um instrumento do Estado para o alcance do seu fim.

Tratado assim, o princípio da legalidade administrativa promoverá efetivamente, no que diz respeito ao controle do atuar da Administração Pública, a cidadania, a partir de instante em que se amplia o horizonte do controle. E, em o fazendo, possibilitará que o controle do atuar da Administração seja um dos mais salutares instrumentos de garantia dos direitos fundamentais, uma vez que o Órgão de Controle Externo passa a exercer, em conformidade com Torres (1993, p. 35)

... papel de suma importância no controle das garantias normativas ou principiológicas da liberdade, ou seja, no controle da segurança dos direitos fundamentais.

No entanto, o exercício da prerrogativa constitucional de julgamento da legalidade dos atos de admissão de pessoal pelos Tribunais de Contas tem sido questionado tanto no âmbito da doutrina quanto e, sobretudo, no âmbito do Judiciário.

Efetivamente inexistente um estudo mais aprofundado sobre a competência de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal. A própria jurisprudência é contraditória: em um momento, afirma que não há necessidade de oitiva, perante a Corte de Contas, dos concursados, sendo o dito procedimento eminentemente administrativo e dirigido não a esses, mas sim à autoridade responsável pela subscrição dos atos; em outro, determina a

---

<sup>8</sup> Germana de Oliveira Moraes. **Controle...** Op. cit. p. 23.

obrigatoriedade inclusive da notificação e do estabelecimento de prazo para a apresentação de defesa, objetivando assegurar o contraditório e a ampla defesa em toda a sua amplitude, conforme demonstraremos.

Ao longo deste estudo, analisaremos as variáveis existentes na doutrina e na jurisprudência, trabalhando com cada uma das hipóteses por elas apresentadas e apontando, no nosso entender, qual delas melhor se coaduna com o desejado “Estado Democrático de Direito”.

Infelizmente a doutrina acerca do controle dos atos de admissão de pessoal pelo Tribunal de Contas e as consequências jurídicas da fiscalização levada a efeito pelo Órgão Técnico, quer pela negativa, quer pela concessão de registro não é aprofundada, deixando os doutrinadores, notadamente os manualistas<sup>9</sup>, de tecer maiores comentários sobre o assunto e se abstendo de apresentar um posicionamento que possa servir de guia para os estudantes e de ponto de partida para os profissionais do Direito.

É exatamente a lacuna doutrinária que busco, ciente das limitações, preencher com a apresentação do presente trabalho, buscando, ao fim, subsidiar os estudiosos do assunto e aqueles que necessitam de um conhecimento mais aprofundado, p. ex. professores, magistrados, membros do ministério público e das procuradorias, quando da apreciação de lides que versem sobre o tema em comento.

A metodologia aplicada na presente dissertação consiste basicamente em dois campos distintos, sendo o primeiro o da pesquisa teórica, compreendendo pesquisa em livros de doutrina jurídica; em periódicos jurídicos; na jurisprudência, inclusive dos Tribunais de Contas; pesquisa no banco de dados da Web. O segundo é constituído pela pesquisa de campo, que compreendeu entrevistas com membros dos Tribunais de Contas (conselheiros, auditores substitutos de

---

<sup>9</sup> Celso Ribeiro Bastos. **Curso de Direito Administrativo** – São Paulo: Saraiva, 1994, pp. 336/7; José Cretella Júnior *in* **Curso de Direito Administrativo** 13ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 189; Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. - 13ª ed. – São Paulo: Atlas, 2001, pp. 601/3; Odete Medauar. *in*. **Direito Administrativo Moderno**. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996, pp. 426/7; Toshio Mukai. *in* **Direito Administrativo Sistematizado**. - São Paulo: Saraiva, 1999, pp. 510/6, entre outros, sequer falam sobre a competência de apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal. Quando muito falam apenas sobre as concessões de aposentadoria, também estabelecida no inciso III do art. 71 da Carta da República, ou apenas indicam a existência de previsão constitucional para o exercício do controle em comento.

conselheiros, integrantes dos setores de controle dos atos de admissão de pessoal e membros do ministério público junto ao TCEs<sup>10</sup>). Ainda promovemos entrevistas com membros do Governo Estadual, mais precisamente com integrantes da Secretaria de Controle do Estado da Paraíba.

Importa destacar que, ao longo deste trabalho, sempre que nos referirmos a “atos administrativos” pretendemos especificar apenas e tão somente aqueles atos que a Administração Pública de qualquer das funções da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pratica dentro dos limites definidos pelo Direito Público, no uso das prerrogativas próprias da atividade administrativa estatal com o fito de exercitar e/ou executar suas atribuições.

Igualmente convém de saída esclarecer que utilizamos “manuais” de Direito Administrativo em nossa pesquisa e nas referências bibliográficas com o fito de demonstrar a quase total inexistência de estudos sobre o tema objeto do presente trabalho.

No mesmo sentido, merece atentar para o fato de que sempre que nos referirmos à estrutura administrativa estatal, o faremos com iniciais maiúsculas – Administração Pública. Da mesma forma procederemos quando tratarmos do Órgão de Controle Externo Técnico.

Por fim, cumpre informar que aquilo que entendemos por cidadania não é a simples capacidade de votar e ser votado<sup>11</sup>. Nossa compreensão de cidadania pressupõe o pleno exercício não apenas dos direitos políticos, mas também das prerrogativas de participação no controle do atuar do Poder Público - quer por meio de órgãos e instituições estatais, p. ex. Tribunal de Contas, Ministério Público e Ouvidorias, quer através de entidades populares, p. ex. sindicatos, associações e conselhos profissionais, quer por meio de organizações não governamentais, p. ex.

---

<sup>10</sup> Essas pessoas foram selecionadas a partir do envolvimento de cada uma delas com o exercício, pelo Órgão de Controle Externo Técnico, da competência para apreciação dos atos de admissão de pessoal e da possibilidade de nos informar sobre dita competência.

<sup>11</sup> É de se ressaltar que nem a Carta Política pátria concebe mais o cidadão a partir da legitimação para o exercício dos direitos políticos. Há diversos dispositivos que embasam esta concepção, p. ex. o inc. II do § 1º do art. 68 que distingue expressamente “nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais”. Ainda quando trata dos direitos políticos no art. 14 em nenhum dos dispositivos faz menção explícita ou implícita sobre a *cidadania*. No mesmo sentido o inc. LXXVII do art. 5º determina a gratuidade, na forma da lei, dos atos necessários ao exercício da cidadania. Por fim, merece destaque o disposto no art. 205 da C.R.F.B.: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família **será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando** ao pleno desenvolvimento da pessoa, **seu preparo para o exercício da cidadania** e sua qualificação para o trabalho.” (Grifos meus).

Transparência Brasil e Anistia Internacional, quer individualmente por meio dos diversos instrumentos jurídico-políticos, p. ex. denúncia de irregularidade e ilegalidade nos termos do §2º do art. 74 da C.R.F.B., ação popular e mandado de segurança - com o fito de assegurar que a Administração Pública atue em harmonia com os princípios e preceitos jurídicos que lhe são impostos pelo Ordenamento vigente. Enfim, entendemos que a cidadania plena é aquela na qual o cidadão é efetivamente o “senhor” do Estado<sup>12</sup>.

O controle dos atos administrativos será investigado no Primeiro Capítulo<sup>13</sup>. Nesse momento, iniciaremos o aprofundamento no estudo do Controle Técnico. Até chegarmos ao controle da Administração Pública enquanto instrumento assegurador da cidadania.

O ponto central da nossa pesquisa será investigado a partir do segundo capítulo que compreende o controle, levado a efeito pelo Tribunal de Contas, dos atos de admissão de pessoal pela Administração Pública. Iniciaremos a investigação detalhada das formas de provimento de cargos públicos, quer originária, quer derivada, e a contratação de empregados públicos, quer permanentes, quer temporários.

A negativa, pelo Controle Técnico, de registro dos atos de admissão de pessoal para cargo e/ou emprego público será analisada no capítulo terceiro, desde cada uma das possibilidades de ser negado o registro, passando pelo estudo das consequências jurídicas da não concessão de registro tanto no que diz respeito aos concursados e nomeados quanto no que toca ao administrador.

Não fugiremos da discussão acerca da situação jurídica dos concursados e nomeados/admitidos: se são terceiros de boa-fé ou se são beneficiários do ato acoimado do ilícito. No quarto capítulo, também investigaremos o posicionamento doutrinário e jurisprudencial sobre a aplicabilidade do princípio do contraditório e da ampla defesa na seara da Corte de Contas em processo dessa natureza.

---

<sup>12</sup> Sobre o cidadão e a Administração Pública ver excelente artigo de José Alfredo de Oliveira Baracho. **Teoria Geral dos Procedimentos de Exercício da Cidadania Perante a Administração Pública**. In Revista de Direito Administrativo, 207. Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 1997, pp 39/78.

<sup>13</sup> Aqui cabe destacar que, apreendendo a lição de Carmem Lúcia Antunes Rocha (**Princípios ... Op. cit.**), e de Germana de Oliveira Moraes (**Controle ... Op. cit.**), optamos, ao tratarmos do Controle da Administração Pública pelo Judiciário, pelo caminho da juridicidade, ultrapassando os limites da legalidade estrita.

Ato contínuo, já no quinto capítulo, nos debruçaremos sobre a aplicabilidade das decisões das Cortes de Contas no âmbito do controle dos atos de admissão de pessoal, verificando o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre a obrigatoriedade do cumprimento, pela Administração Pública, da decisão que nega registro ao ato de admissão de pessoal.

No sexto capítulo, discutiremos sobre a possibilidade de revisão, pelo Judiciário, da negativa de registro do ato de admissão de pessoal pelo Tribunal de Contas. Nesse momento, faremos um estudo fundado no entendimento doutrinário e no posicionamento jurisprudencial, sem deixarmos de emitir opinião própria sobre o assunto.

Por fim, estabeleceremos critérios para elastecer e/ou ampliar o alcance do controle dos atos de admissão de pessoal, considerando que o dito controle, como de resto todo o controle da atividade administrativa estatal, deve ser visto como um instrumento de efetivação da cidadania.

De saída, conclui-se que o controle dos atos de admissão de pessoal não se restringe à nomeação para cargos públicos efetivos, alcançando também a contratação para empregos públicos e, inclusive, na hipótese de contratação temporária por superior interesse público.

Se é possível ampliar o alcance do controle dos atos de admissão de pessoal, fazendo-o chegar até os atos de provimento de cargo em comissão, à luz da moralidade administrativa, saberemos ao fim, quando da apresentação das conclusões.

A Instrução Normativa n.º 16, de 6 de outubro de 1997 – que dispõe sobre o envio de informações relativas aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensões, ao Tribunal de Contas da União, para fins de apreciação da legalidade e registro, se cabível, dada a sua importância para o presente trabalho, se encontra no Primeiro Anexo.

No Segundo Anexo, encontrará o leitor a Resolução n.º 36, de 30 de agosto de 1995, que estabelece os procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União.

No Terceiro Anexo, apresentaremos um conjunto de decisões do Tribunal de Contas da União sobre o exercício da prerrogativa constitucional por aquele de apreciar, para fins de registro, os atos de admissão de pessoal.

As notas de rodapé seguirão duas sistemáticas distintas: em uma, far-se-á referência à obra citada. Nesta hipótese preferimos adotar o sistema completo, indicando o nome do(s) autor(es), a obra, a editora, o local de edição, o ano e a(s) página(s) que contém a citação, salvo na hipótese de repetição de uma obra, caso em que optamos por indicar o primeiro nome, completando a citação com “... op. cit. p. x”; em duas, será utilizada para complementar uma informação que, a nosso juízo, descabe no corpo do texto.

Perceberá o leitor que as transcrições de textos legais se encontram com o vernáculo da época em que foram escritos. Optamos por transcrever literalmente os dispositivos não por entendermos ser a interpretação literal a mais adequada, mas sim para manter o texto tal qual fora escrito.

## CAPÍTULO PRIMEIRO

### O CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E A CIDADANIA

1.1 - O Controle dos Atos Administrativos. 1.2 – O Controle Técnico. 1.3 – O Controle da Administração Pública enquanto Instrumento Assegurador da Cidadania.

#### 1.1 - O Controle dos Atos Administrativos

O Estado, independentemente da concepção que se adote para justificar ou mesmo explicar o seu surgimento<sup>14</sup>, existe para proporcionar aos seus cidadãos o bem-estar. Entrementes, por não dispor de condições físicas para atingir o seu fim, o Estado constrói uma estrutura administrativa conhecida por “Máquina Administrativa Estatal”.

Para manter essa “Máquina” em funcionamento, para fazê-la alcançar seu fim, faz-se necessária a prática de atos jurídicos especiais que, por serem praticados pela Administração quando no exercício das suas prerrogativas, são dotados de caracteres e atributos específicos.

Considerando que os atos administrativos são espécies do gênero ato jurídico<sup>15</sup>, aqueles, a exemplo deste, encontram disciplinados, no ordenamento jurídico-positivo pátrio, os requisitos de validade.

Segundo o Código Civil brasileiro, são requisitos de validade do negócio (ato) jurídico o agente capaz, o objeto lícito, possível, determinado ou determinável e a forma prescrita ou não defesa em lei<sup>16</sup>. Como o Direito Administrativo foi buscar na Teoria Geral dos Atos Jurídicos<sup>17</sup> as bases para a construção de uma “Teoria

---

<sup>14</sup> Segundo Jorge Miranda, a pesquisa acerca do aparecimento histórico do Estado se reveste de caráter interdisciplinar. Para o mencionado autor, a história geral, política e do direito; a antropologia cultural e a ciência política comparada são algumas das disciplinas que promovem a “pesquisa respeitante à origem do Estado”. Jorge Miranda. **Teoria do Estado e da Constituição**. – trad. da edição portuguesa – Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 20.

<sup>15</sup> Muito embora sabedor de que a nomenclatura mais adequada seja “negócio jurídico”, terminologia adotada inclusive pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil brasileiro em vigor desde 11 de janeiro deste ano).

<sup>16</sup> Art. 104 da Lei nº 10.406/02.

<sup>17</sup> Em sua obra **Ato Jurídico: noção, pressupostos, elementos essenciais e acidentais**. O problema do conflito entre os elementos volitivos e a declaração. – 3ª ed. – São Paulo: Saraiva, 1981, pp. 82/7, Vicente Ráo cita vários autores estrangeiros que afirmam ser o ato administrativo espécie do gênero ato jurídico, dentre eles, Cino Vitta, Fragola, Duguit, Paul Duez e Güi Debeyre, André de Laubadère que, ao discorrerem sobre o tema “... aplicam ao direito administrativo, com necessárias adaptações, a teoria geral dos atos jurídicos.”.

Entre os autores pátrios que afirmam ser o ato administrativo espécie do gênero ato jurídico, encontramos Celso Ribeiro Bastos. *Curso... Op. cit.* p. 90; Fernando Henrique Mendes de Almeida

dos Atos Administrativos”, fez-se necessária a publicização dos requisitos elencados no Código Civil.

Assim, em conformidade com o que preceitua o art. 2º e seu parágrafo único da Lei 4.717, de 29 de junho de 1965<sup>18</sup>, o requisito da capacidade foi transmutado em competência. É que, diferentemente do que ocorre no Direito Privado para o qual quem possui a capacidade para praticar o ato é o agente, no Direito Público tal capacidade ultrapassa a figura da pessoa física para alcançar o cargo ou emprego público por ela ocupado<sup>19</sup>. Explica-se: sendo o cargo público um conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor<sup>20</sup>, é aquele e não este que possui a prerrogativa para a prática de atos. A forma, em razão do princípio da legalidade, deixa de ter a elasticidade do Direito Privado “prescrita ou não defesa em lei”, para, dentro do rigor da conformidade do atuar da Administração com o Direito (ampliação do conceito restritivo do princípio da legalidade para o princípio da juridicidade, conforme nos ensinam Rocha e Moraes<sup>21</sup>), há de ser sempre aquela prevista expressamente na regra de competência. Por outro lado, o objeto lícito é substituído pela finalidade, que consiste basicamente no fim do interesse público que a Administração pretende alcançar com a prática do ato.

Ultrapassando os três requisitos “comuns” aos atos jurídicos em geral, os atos administrativos possuem ainda outros dois. O objeto, que consiste no resultado concreto do ato: aquilo que a Administração pretende alcançar com a prática do ato e o motivo, a matéria de fato ou de direito em que se fundamenta o ato, devendo se encontrar sempre adequado ao resultado obtido.

---

*in Os Atos Administrativos na Teoria dos Atos Jurídicos* – São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969, p. 19; José Cretella Júnior *Curso... Op. cit.* p. 189; Juarez Freitas, *in O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. – 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 24; Miguel Reale *in Revogação e Anulamento do Ato Administrativo* – Rio de Janeiro: Editora Forense, 1968, p. 35; Odete Medauar *Direito Administrativo... Op. cit.* p. 151; Themístocles Brandão Cavalcanti *in Teoria dos Atos Administrativos* – São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 38; Toshio Mukai *Direito Administrativo... Op. cit.* p. 208.

<sup>18</sup> Regula a Ação Popular.

<sup>19</sup> Sobre competência, ver lição de Vicente Ráo *in Ato Jurídico: ... Op. cit.*, pp. 125/6. Em breves e objetivas palavras o autor nos dá uma profunda lição sobre a competência enquanto “... uma medida quantitativa da aptidão para a prática de atos produtores de efeitos jurídicos, ...”, ressaltando a importância de “... apurar se a pessoa física que age em nome da Administração, foi, ou não, investida legitimamente no respectivo cargo ou serviço público.”

<sup>20</sup> Art. 3º de Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União, suas Autarquias e Fundações).

<sup>21</sup> Carmem Lúcia Antunes Rocha. **Princípios** ... *Op. cit.* p. 79, Germana de Oliveira Moraes. **Controle** ... *Op. cit.*, pp. 23/4.

Mas, a exemplo de todo e qualquer atuar da Administração, os ditos atos jurídicos especiais, denominados “atos administrativos”, estão permanentemente sujeitos ao controle, quer interno, quer externo. Tanto no que diz respeito à verificação do atendimento dos requisitos de validade acima elencados e perfunctoriamente explicados, quanto, conforme o caso, ao órgão ou a autoridade controladora, e em determinadas hipóteses, a economicidade, a eficácia, a eficiência, a oportunidade e a conveniência para a sua prática<sup>22</sup>.

Conforme ensinamento de Pondé, a expressão “controle” tem tamanha amplitude que a bem dizer da vida social – ela própria – não é senão um processo contínuo de interação e controle. Seu conceito é um instrumento necessário da ideia de ordem e organização<sup>23</sup>.

Segundo lição de Ferraz<sup>24</sup>, no exercício do controle do atuar da “máquina administrativa”, o controlador deverá levar em consideração se o ato objeto do controle:

a) em “sua origem e em seu objetivo, foram respeitados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade, da proporcionalidade e da publicidade”, aqui, com a devida vênia do mencionado autor, acrescento eficiência;

b) não “provocou danos a terceiros”, caso contrário imporia o dever de reparação;

c) atendeu ao requisito da motivação, uma vez que “o dever de motivação, inculcado na art. 93, X, da Constituição, dirige-se não apenas à função administrativa exercida pelo Judiciário, mas sim, a que qualquer agente estatal (ou que atue em nome do Estado, por delegação ou atribuição estatal) assumo, o que é decorrência inevitável do *caput* do art. 37”.

Comprovando que o atuar da Administração atendeu e observou os três itens acima, nada haveria, em uma primeira vista, de ilegal ou ilegítimo.

---

<sup>22</sup> É pacífico, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, que o controle de oportunidade e de conveniência do ato está intrinsecamente ligado ao mérito do ato administrativo, restando exclusivamente a Administração a prerrogativa de invalidá-lo sob a forma de revogação.

<sup>23</sup> Lafayette Pondé. **Controle dos Atos da Administração Pública**. In Revista de Direito Administrativo – 212. Rio de Janeiro: Renovar. abr./jun. 1998. p. 41.

<sup>24</sup> Sérgio Ferraz. **O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988**. In Revista de Direito Administrativo - 188. Rio de Janeiro: Renovar, abr./jun. 1992, p. 67.

## 1.2 - O CONTROLE TÉCNICO.

O Controle Técnico compreende aquele levado a efeito pelo Tribunal de Contas e se encontra disciplinado na Carta da República em seus arts. 71 a 75.

Cumprir destacar que o papel do Tribunal de Contas foi ampliado de forma significativa com o advento da Carta constitucional de 1988.

Muito embora o texto possa levar os mais desavisados, sobretudo aqueles que interpretam a norma posta na sua forma literal<sup>25</sup>, a um entendimento equivocado do que preceitua o artigo 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas não é um órgão auxiliar do Poder Legislativo<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> “De todas, a interpretação literal é a pior. Foi por ela que Clélia, na *Chartreuse de Parme*, de Stendhal, havendo feito um voto a Nossa Senhora de que não mais *veria* seu amante Fabrício, passou a recebê-lo na mais absoluta escuridão, supondo que assim estaria cumprindo o compromisso.”. Passagem atribuída ao ex-Min. Luiz Gallotti, que teve assento tanto no TCU quanto no STF, por Luiz Roberto Barros *in* **Interpretação e Aplicação da Constituição**: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora – São Paulo: Saraiva, 1996, p. 127, em nota de rodapé.

<sup>26</sup> Sérgio Ferraz. **O Controle**, ... op. cit. p. 69, nos diz que: *da mesma sorte, vitalizou-se, de muito, o papel dos Tribunais de Contas. Dificilmente pode se dizer serem eles, hoje, apenas um auxiliar (CF, art. 71, caput), do Legislativo, no exercício do controle externo. Basta, para chegar-se a tal conclusão, meditar na conjugação de alguns comandos constitucionais. Verifique-se, por exemplo, que, a teor do inciso X do art. 71, pode o Tribunal sustar a execução do ato que impugnar, se não corrigidas as ilegalidades que nele aponta; a sustação é in caso, uma providência mandatária e de plano eficaz, sendo objeto de mera comunicação ao Legislativo, salvo quando se trata de contrato, hipótese em que o ato de sustação será adotado diretamente pelo Legislativo, ex vi do § 1º do art. 71. Mas mesmo no caso de contrato, se o Legislativo ou o Executivo não sustarem sua execução, no prazo de 90 (noventa) dias em que apontada pelo Tribunal a ilegalidade, à Corte é integralmente atribuída para agir, podendo decidir quando considerar necessário, assumindo, inclusive, a prática do ato de sustação, diretamente (CF, art. 71, § 2º). Nesse contexto e ampliação de competências assume ainda ênfase a natureza executória direta de que agora revestidas as decisões do Tribunal de Contas, de que resultem imputação de débito ou multa: têm elas, ex vi art. 71, § 3º, eficácia de título executivo.*

No mesmo sentido Carlos Ayres Brito: *Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. In O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Interesse Público – ano 4, nº 13, janeiro/março de 2002 – Porto Alegre: Notadez, p. 179. Por fim, Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma que, a partir da promulgação da Norma Fundamental de 1988, “... instituiu uma distinção estrutural de cunho político entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas: e o fez, não só por estar a mencioná-los separadamente, o que seria um dado puramente formal, como, e principalmente, por que estabeleceu entre ambos uma relação, que não sendo paritária nem, tampouco, de hierarquia ou de subordinação, só pode ser de cooperação, o que claramente se expressa na voz auxílio”. In. **Algumas Notas sobre Órgãos Constitucionalmente Autônomos** (um estudo de caso sobre os tribunais de contas no Brasil). In Revista de Direito Administrativo – 223. Rio de Janeiro: Renovar. jan./mar. 2001. pp. 01/24.*

Inquestionavelmente o Tribunal de Contas auxilia o Legislativo exclusivamente no controle das contas prestadas pelo Chefe do Executivo. E é consabido que o parecer do Órgão de Contas acerca da regularidade das contas previsto no inc. I do art. 73 da Norma Paradigmática tem, e nem poderia deixar de ter, o caráter meramente opinativo.

Ora, com a devida *vênia* daqueles que pensam diferente, todo e qualquer parecer, exceto o exarado nos termos dos art. 40, §§ 1º e 2º, e 42 da Lei Complementar nº 73/93<sup>27</sup>, – e aqui, é óbvio, há um comando normativo-positivo no sentido do atuar da Administração Pública - tem o caráter meramente opinativo, dependendo, para sua consolidação, da ratificação do órgão e/ou agente predeterminado, sendo, portanto, nas palavras de Meirelles, um ato administrativo meramente opinativo<sup>28</sup>.

### **1.3 - O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO INSTRUMENTO ASSEGURADOR DA CIDADANIA.**

A Constituição Federal em vigor recebeu, quando da sua promulgação em 5 de outubro de 1988, o batismo de “Constituição Cidadã”, alcunha que lhe foi dada pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulisses Guimarães.

---

<sup>27</sup> Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia Geral da União: “Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º **O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.** § 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência. Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, **aprovados** pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.” (Grifos meus).

<sup>28</sup> Segundo o magistério de Meirelles, pareceres são “manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.”. Hely Lopes Meirelles. *In Direito Administrativo Brasileiro*. 21ª ed. Malheiros. São Paulo, 1996, p. 176.

Não sem razão, batizou Dr. Ulisses a nossa Carta de 1988. É que, diferentemente das que lhe antecederam, a vigente vislumbrou, em um primeiro plano, a construção de uma cidadania participativa, tratando, antes mesmo que do perfil do Estado, dos direitos humanos fundamentais.

Inegavelmente, a Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, trouxe inovações no que tange à participação popular no exercício do controle da atividade administrativa estatal, uma vez que "... as alterações mais profundas, no sistema constitucional de controle da função administrativa, expressam-se nos meios para tanto postos à disposição da cidadania"<sup>29</sup>.

Inobstante o meio utilizado pelo cidadão para exercer o controle do atuar da "máquina estatal", o relevante é que o seu desiderato é simplesmente "... desfrutar de uma situação jurídica ativa contra o Poder Público. Ele não quer formar propriamente a vontade do Estado, mas impor ao Estado a vontade dele, particular, que é a de penetrar na intimidade das repartições públicas para reconstituir fatos ou apurar responsabilidades"<sup>30</sup>.

Ratificamos, em todos os seus termos, as palavras transcritas acima, uma vez que entendemos ser a efetiva participação do cidadão no controle da atividade administrativa estatal - quer a partir da elaboração do chamado orçamento participativo, que se pode dizer ser uma forma de controle externo a *priori* - quer por meio do acompanhamento da gestão pública, aqui o controle concomitante - quer, no exercício do controle a *posteriori*, quando examina e aprecia as contas públicas nos precisos termos do disposto no § 3º do art. 31 da Carta Política pátria acima mencionado - que tornará a cidadania plena, levando o cidadão a assenhorar-se do Estado.

Não é demais salientar que o disposto, no § 2º do art. 74, se aplica também, e no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo assegurado ao cidadão o exercício permanente do controle do atuar da Administração Pública a partir da formulação de denúncias de irregularidades e/ou ilegalidades práticas pelos gestores no trato da coisa pública.

A doutrina ratifica este entendimento, quando Figueiredo. L. afirma:

---

<sup>29</sup> Sérgio Ferraz. *O Controle ...* ob cit. p. 69.

<sup>30</sup> Carlos Ayres Britto. **Distinção entre "Controle Social do Poder" e "Participação Popular"**. In Revista de Direito Administrativo - 189. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set. 1992, p. 117.

Doutra parte, a Constituição de 1988 privilegia a cidadania, fez com que cidadãos exerçam também o controle. Tornem-se responsáveis pela coisa pública.

Esse é o sentido do § 2.º, do art. 74, que atribui ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei, competência para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.<sup>31</sup>

Não é à toa que, desde a “carta de apresentação” da Lei Fundamental em vigor, resta estabelecido que o Estado a ser instituído será democrático, tendo por finalidade assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Ultrapassando parâmetros anteriores, a Constituição Federal hodierna, ao tratar do exercício do poder pelo povo, fez constar que o referido exercício se dá por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da própria *Lex Mater*.

Dentre outros dispositivos assecuratórios do exercício direito do poder pela cidadania constantes na Carta da República, encontramos aqueles que versam sobre o controle da atividade administrativa estatal por iniciativa do cidadão.

Tratou o legislador extraordinário de estabelecer, de saída e no corpo da Norma Paradigmática, parâmetros da participação popular no controle do funcionar da face estatal voltada para a consecução do fim social a que o Estado se destina: a construção do bem-estar coletivo. Participação esta que pode se dar tanto no âmbito individual “(...) à disposição de qualquer contribuinte, (...)”<sup>32</sup>, “qualquer cidadão(...)”<sup>33</sup>, quanto por meio de seres coletivos: agremiação político-partidária, de classe ou de cooperação, “(...) partido político, associação ou sindicato, (...)”<sup>34</sup>.

Atente-se para o fato de que a cidadania consiste em um dos princípios sobre os quais se fundamenta a República Federativa do Brasil, o que, por si só, já demonstra a relevância dada pela Norma Extraordinária ao instituto em comento<sup>35</sup>, a mesma Constituição que garante a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade,

---

<sup>31</sup> Lúcia do Valle Figueiredo. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 39.

<sup>32</sup> § 3º do art. 31 da C.R.F.B./1988.

<sup>33</sup> § 2º do art. 74 da C.R.F.B./1988.

<sup>34</sup> § 2º do art. 74 da C.R.F.B./1988.

<sup>35</sup> Inc. II do art. 1º da C.R.F.B./1988.

ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado<sup>36</sup>.

Ainda por imperiosa determinação constitucional que teve por base a ênfase dada à cidadania, tanto o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, quanto o direito à obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, são assegurados a todo e qualquer cidadão, independentemente do pagamento de taxas<sup>37</sup>.

Outra inovação constitucional voltada para valorar a cidadania diz respeito à iniciativa popular, forma de exercício direto do Poder pelo povo, que consiste na apresentação, à competente Casa Parlamentar, de projeto de lei de iniciativa do povo. Diz-se competente Casa Parlamentar porque em cada uma das esferas da Federação se encontra prevista a apresentação de projetos de lei de interesse do cidadão<sup>38</sup>.

Por meio da Emenda Constitucional de nº 19, de 4 de junho de 1998, o art. 37 da Constituição foi significativamente alterado. Uma das alterações mais salutares no que tange à cidadania se encontra na nova redação do § 3º do mencionado dispositivo. Com o texto alterado, restou determinado que norma infraconstitucional irá disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

A norma infraconstitucional a ser elaborada deverá regular especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública<sup>39</sup>.

Convém destacar que, por expressa determinação constitucional – ex vi art. 75, as normas constitucionais que versam sobre o Tribunal de Contas da União se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais

---

<sup>36</sup> Inc. XXXIII do art. 5º da C.R.F.B./1988.

<sup>37</sup> Alíneas “a” e “b” do inc. XXXIV do art. 5º da C.R.F.B./1988.

<sup>38</sup> Arts. 14, III, 27, § 4º e 61, §2º da C.R.F.B./1988.

<sup>39</sup> Incs. I, II e III do § 3º do art. 37 da C.R.F.B./1988.

de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Ressalte-se que, mesmo antes do advento da Carta de 1988, já tínhamos previsão legal do controle, pelo cidadão, objetivando a invalidade dos atos de admissão de pessoal que afrontassem as regras pertinentes à matéria. Destaque-se ainda que a Carta da República não apenas manteve a garantia da interposição da ação popular como sendo um dos instrumentos de controle popular da Administração Pública, como ampliou significativamente o alcance de dito instrumento, fazendo-o alcançar a moralidade administrativa.

Ao tratar dos atos de admissão de pessoal e dos requisitos de validade dos ditos atos, a pré-existente Lei da Ação Popular – Lei nº 4.717/65 - dispõe, no inciso I do art. 4º, que:

São também nulos os seguintes atos ou contratos praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º. admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto as condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais;

De igual sorte é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados, desde que a denúncia seja formulada enquanto o denunciado ainda estiver exercendo o cargo. A denúncia, assinada por quem a formular e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados. Nos crimes em que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo<sup>40</sup>.

De igual sorte há norma infraconstitucional que assegura ao cidadão o direito de representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática do ato de improbidade. Dita representação deverá ser feita por escrito, ou reduzida a termo, ser devidamente assinada pelo representante legalmente qualificado, que informará sobre o fato

---

<sup>40</sup> Arts. 14, 15 e 16 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 – Define os Crimes de Responsabilidade e Regula o Respectivo Processo de Julgamento.

objeto da representação, bem como a autoridade ou agente público que o praticou, e indicará as provas que conhece acerca do ilícito<sup>41</sup>.

Convém destacar que, atendidos os requisitos da representação, a autoridade a quem foi dirigida deverá determinar a imediata apuração dos fatos, constituindo comissão processante e dando conhecimento, tanto ao Ministério Público quanto ao Tribunal de Contas competente, que poderão, caso pleiteado, designar representantes para acompanharem o procedimento administrativo<sup>42</sup>. Sendo constatados indícios veementes de responsabilidade, a comissão deverá de pronto representar ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público<sup>43</sup>. Entrementes, na hipótese de desatendimento às condições preestabelecidas a representação deverá, por quem de direito e de forma motivada, ser rejeitada<sup>44</sup>.

Todos os dispositivos mencionados, quer sejam contidos na Constituição, quer se encontrem em normas infraconstitucionais, têm por finalidade assegurar ao cidadão a prerrogativa do controle do atuar da Administração Pública, notadamente no que diz respeito ao controle contábil, fiscal, financeiro e operacional da atividade administrativa estatal, pois se é o povo que mantém o Estado e, por meio dos seus legítimos representantes, define a aplicação dos recursos públicos, nada mais adequado do que lhe atribuir a titularidade do controle externo da Administração Pública<sup>45</sup>.

Afinal, "... insta inserir que qualquer estrutura de controle que não vislumbre a possibilidade de ação individual do cidadão estará fadada a transferir a iniciativa a grupos ou instituições, nos quais mais facilmente permear-se-ão ações ideológicas. É na possibilidade propulsora da iniciativa individual que reside a força de um sistema de controle"<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Art. 14, § 1º da Lei nº 8.249/92.

<sup>42</sup> § 3º do art. 14 da Lei nº 8.249/92.

<sup>43</sup> Art. 16 da Lei nº 8.249/92.493.

<sup>44</sup> § 2º do art. 14 da Lei nº 8.249/92.

<sup>45</sup> Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. **Tomada de Contas Especial**: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública – 2ª ed. - Brasília: Brasília Jurídica, 1998, p. 25.

<sup>46</sup> Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. **Tomada de Contas...** Op. cit., pp. 23/4.

## **CAPÍTULO SEGUNDO - O CONTROLE DOS ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL**

2.1 - A INCIDÊNCIA DO COMANDO CONSTITUCIONAL. 2.2 – O ALCANCE DO CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS. 2.3 - REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A LEGALIDADE DO ATO DE ADMISSÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 2.4 – AS FORMAS DE PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS. 2.4.1 - PROVIMENTO ORIGINÁRIO. 2.4.2 - PROVIMENTO DERIVADO. 2.4.3 - TRANSFORMAÇÃO DE EMPREGOS EM CARGOS PÚBLICOS. 2.5 - CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS. 2.5.1 - EMPREGOS EFETIVOS. 2.5.2 - EMPREGOS TEMPORÁRIOS. 2.5.3 - TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS EM EMPREGOS PÚBLICOS.

### **2.1 - A Incidência do Comando Constitucional**

O disposto no inc, II do art. 37 da C.R.F.B. é de clareza cristalina ao indicar os propósitos do constituinte de 1988 e a abrangência por ele atribuída à norma em apreço. Prefacialmente cabe ressaltar que a obrigação de observar o princípio do “processo seletivo impessoal de agentes públicos” alcança não apenas o provimento de cargo, tendo sido estendido ao preenchimento de empregos públicos.

Todas as Constituições anteriores, ao se referirem ao preenchimento de vagas no serviço público, tratavam apenas dos cargos, não fazendo qualquer menção a requisitos para a contratação de empregados públicos, fazendo com que as empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público muito embora, com personalidade jurídica de direito privado, fossem transformadas em verdadeiros “cabides de emprego”, o que resultou, como se sabe, em um inchaço das estatais, servindo, posteriormente, de razão para a privatização de algumas e desestatização de outras.

Rezavam os referidos textos:

Os cargos públicos civis, ou militares, são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Art. 73 da Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, e mantido pelas Emendas de 1926, *in Constituições do Brasil...*, op. cit., pp, 115 e 132.

Observa-se que o texto constitucional de 1891, além de absolutamente superficial ao se referir aos cargos públicos, deixava para a norma infraconstitucional disciplinar quais seriam as condições de capacidade especial necessárias que o cidadão deveria possuir para ingressar no serviço público.

Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir.

Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa.

O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

...

a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos;<sup>48</sup>

Superando o caráter superficial da Carta de 1891, a Constituição promulgada em 16 de julho de 1934 estabeleceu, de saída, a exigência de prévia aprovação em concurso de provas ou títulos para o ingresso nos cargos públicos. Ressalte-se que não alude o texto constitucional ao fato do mencionado concurso ser público ou interno.

E mais, a obrigação de observância ao princípio do *processo seletivo impessoal de agentes públicos* não possuía o caráter impositivo que pode vir a aparentar. É que a dita exigência só se aplicava à primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar. E não só, em conformidade com o § 2º do art. 170 acima transcrito, o concurso poderia ser apenas de títulos, sendo desnecessária a realização de provas.

O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos, desde já em vigor:

...

a primeira investidura nos postos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos. <sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> arts. 168, 169, 170, §§ 1º e 2º da Constituição promulgada em 16 de julho de 1934, *in Constituições do Brasil...*, op. cit., p. 199.

<sup>49</sup> art. 156, "b" da CF/37, *in Constituições do Brasil...*, op. cit., p. 230.

A Carta outorgada por Vargas apenas repetiu a exigência do concurso feita pela Constituição de 1934, observando a mesma limitação existente na Norma Fundamental tornada sem efeito.

Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer.

É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto, a prevista no art. 96, nº I, e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário.

A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde.

São estáveis:

depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.<sup>50</sup>

Continuando a tradição iniciada com a Constituição de 1934, a Carta de 1946 manteve a exigência de prévia aprovação em concurso apenas para a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar, silenciando sobre que tipo de concurso seria esse – se de provas, se de títulos, ou se de provas e títulos, como faziam as Constituições pretéritas.

Ainda no mesmo sentido das suas antecessoras, a Carta Republicana de 1946 previa expressa e textualmente o ingresso no serviço público sem a prévia aprovação em concurso.

Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer.

A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Prescinde de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração...<sup>51</sup>

A Constituição aprovada pelo Congresso Nacional em 24 de janeiro de 1967 tornou obrigatória a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, para o ingresso em cargo público efetivo.

É interessante observar que o texto de 1967 serviu de referencial, ao menos aparentemente, para o constituinte de 1987/8. É que pela primeira vez, além de se

---

<sup>50</sup> arts. 184, 185, 186 e 188, I e II, da CF/46, *in Constituições do Brasil...*, op. cit., p. 350.

<sup>51</sup> art. 95, §§ 1º e 2º da CF/67.

exigir a prévia aprovação em concurso, deixou claro a norma que o referido *processo seletivo impessoal* poderia ser apenas de provas, ou de provas e títulos. E mais, também estabelecia a norma em comento que qualquer investidura – e não mais apenas a primeira - em cargo público efetivo deveria ser precedida do *processo seletivo impessoal*.

Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer.

A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei...<sup>52</sup>

Percorrendo o caminho de volta, a constituição de 1969 restabeleceu a exigência do concurso apenas para a primeira investidura em cargo público. Observe-se que, uma vez tendo ingressado no cargo mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, o servidor podia perfeitamente mudar para outro de maior remuneração e significado (de auxiliar de serviços gerais para médico, p. ex.), por meio de um concurso interno.

Conforme se pode constatar, os empregos públicos eram providos livremente pelos administradores; as Constituições sequer os mencionavam. Hoje, os empregos, em qualquer setor da Administração, também se sujeitam a concurso público, com o que se depreende a maior amplitude dada pela Constituição à exigência do art. 37, II. Por outro lado, com referência ao âmbito de aplicação da norma, fácil é constatar que toda a Administração Pública a ela se sujeita.

Nesse sentido, quer seja da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quer seja da administração direta ou indireta, os órgãos e entidades estatais só podem admitir servidores após sua prévia aprovação em concurso público. Outra não é a determinação contida no inciso III do art. 71 da Carta Política pátria, com relação à função do Órgão de Contas:

**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; (Grifo meu).**

---

<sup>52</sup> art. 97, §§ 1º e 2º, da CF/69, in *BRASIL, Constituição*, 1969 – São Paulo: Bushatsky Editor, p. 47.

Com muita propriedade estabeleceu o Ministro Carlos Átila que “o objeto da apreciação da legalidade consiste em verificar se o ato atende plenamente aos requisitos constitucionais, legais e regulamentares”<sup>53</sup>. O intérprete, o julgador, o analista incumbido de “apreciar a legalidade do ato” procura aferir se tal ato preenche integralmente os requisitos exigidos para que tenha existência plena no mundo jurídico.

Mas, o que pretendeu o legislador extraordinário ao estabelecer, expressamente, a competência prevista no dispositivo acima transcrito. Inicialmente entendemos, dada a ambiguidade do verbo apreciar, ser necessário e cabível uma verificação das possíveis leituras do trecho em comento<sup>54</sup>:

“Apreciar”. [Do lat. *appretiare*.] V. t. d. 2. Julgar, avaliar.

“julgar. [Do lat. *judicare*.] V. t. d. 1. Decidir como juiz ou árbitro: T. i. 8. Formar juízo crítico; avaliar, apreciar, ajuizar: Int. 9. Pronunciar sentença; sentenciar, decidir. P. 10. Ter-se por; considerar-se.

“julgamento”. [De julgar + -mento.] S. m. ... 3. Apreciação, exame.

“julgado”. [Part. de julgar.] Adj. ... 5. Jur. Matéria decidida em sentença ou acórdão; decisão judicial, sentença.

“Registro”. [Do lat. *med. registru*, com possível influência do fr. *régistre*.] S. m. 1. Ato ou efeito de registrar. 2. Instituição, repartição ou cartório onde se faz a inscrição, ou a transcrição, de atos, fatos, títulos e documentos, para dar-lhes autenticidade e força de prevalecer contra terceiros.

“Legalidade”. [Do lat. *med. legalitate*.] S. f. 1. Qualidade ou estado de legal; conformidade com a lei; legitimidade. 2. P. ext. Juridicidade.

“Ato”. [Do lat. *actu*.] S. m. ... 5. Documento redigido segundo determinada fórmula e susceptível de produzir consequências jurídicas.

“admissão”. [Do lat. *admissione*.] S. f. 1. Ato ou efeito de admitir. 2. Aceitação, aprovação, acolhimento. 3. Ingresso, entrada.

“título”. [Do lat. *titulu*.] S. m. 1. ... 8. Razão aparente; desculpa, pretexto. 9. Objetivo, causa, intuito.

---

<sup>53</sup> Carlos Átila Álvares da Silva. *A Apreciação da Legalidade dos Atos de Admissão de Pessoal e de Concessões, na Administração Pública, pelo TCU*. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 22, n. 48, abr./jun. 1991, p. 16.

<sup>54</sup> Dicionário Aurélio Séc. XXI.

Indubitavelmente, graças à ambiguidade do verbo escolhido pelo legislador extraordinário – *apreciar* -, a decisão do Órgão de Controle Técnico que procura dar vazão ao comando constitucional tem sido objeto de invalidação pelo Poder Judiciário.

A decisão do Tribunal de Contas que concede ou nega registro aos atos de admissão é questionada por aqueles que veem suas posições políticas ou seus interesses pessoais refutados. Há casos extremos em que o próprio chefe da Administração Pública, por ser opositor do seu antecessor, recorre da decisão que concede registro aos atos de admissão promovidos por aquele<sup>55</sup>.

## **2.2 - O ALCANCE DO CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS.**

Ao estabelecer a obrigatoriedade da realização do concurso público como *conditio sine qua non* para o provimento de cargo público efetivo e a contratação de empregados públicos permanentes, o constituinte determinou também a apreciação de todo ato de admissão de pessoal pelo órgão de controle técnico.

Entendo que a apreciação pela Corte de Contas reveste-se de caráter determinante para a verificação da legalidade do ato de admissão, é, portanto, a concessão de registro o marco decisório para a materialização do dito ato.

Conforme preleciona Fernandes, F.<sup>56</sup>, a determinação de que os atos de admissão passem a ser necessariamente apreciados pelo Órgão de Contas teve o condão de preencher uma lacuna existente no ordenamento jurídico pré-constitucional, uma vez que os atos de admissão de pessoal eram prolatados e quaisquer que fossem seus defeitos passavam a vigorar sem nenhum

---

<sup>55</sup> No caso, o prefeito do Município paraibano de Ingá, que interpôs recurso de reconsideração perante o C. Tribunal de Contas da Paraíba contra acórdão AC2-TC 0.429/02, prolatado nos autos do processo de nº 00.447/01. No mencionado acórdão, o TCE-PB, entendeu, a unanimidade dos votos e em harmonia com o Ministério Público especial, por: a) “Reconhecer a legalidade do Concurso Público”; b) “Conceder registro aos atos de admissão”.

É de se destacar também que o mesmo alcaide ingressou em juízo com Ação Ordinária de Anulação de Ato Administrativo – proc. nº 020.2001.000.587-2, que tem por desiderato a invalidação judicial do concurso público e que se encontra tramitando na própria Comarca de Ingá e que até o presente momento não houve sequer uma audiência.

<sup>56</sup> Flávio Sátiro Fernandes. *Admissão Irregular de Servidores Públicos e suas Consequências Jurídicas*. In Revista de Informação Legislativa, Brasília: ano 35, nº 137, janeiro/março de 1998, p. 7.

questionamento, justamente pela falta de um exame ou verificação por um órgão a quem fosse dada atribuição de analisá-los e certificar a sua correção.

O E. Tribunal de Contas da União estabeleceu que a exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada<sup>57</sup>.

Causa-nos espécie o fato de que, mesmo com a objetividade dada pelo constituinte ao texto do inciso II do artigo 37 da Carta da República, fez-se necessária a adoção pelo TCU de súmula no sentido de que o comando constitucional alcance, como diz expressamente, a investidura em emprego público. E mais, conforme resta estabelecido textualmente no *caput* do artigo 37, os princípios constitucionais voltados para a atividade administrativa estatal incidem sobre a administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Espantosamente, muito embora a já mencionada clareza do texto constitucional, houve quem defendesse que a obrigação de observância ao estabelecido no inc. II do art. 37 da Lei Fundamental não alcançava as pessoas jurídicas de direito privado que integram a Administração descentralizada, desde que caracterizada como forma à exploração direta de atividade econômica pelo Estado. A própria Consultoria-Geral da Presidência da República apresentou Parecer FC-2/89<sup>58</sup>, com esse entendimento.

Como muita propriedade, afirma o Ministro Homero Santos<sup>59</sup> que a obrigatoriedade de prévia aprovação em concurso público para contratação de pessoal nas Entidades da Administração Indireta (incluídas nessa abrangência as

---

<sup>57</sup> Súmula 231, aprovada na Sessão Administrativa de 08/12/1994, DOU de 03/01/1995, *in* Revista do Tribunal de Contas da União, v. 28, nº 74, out/dez 97, p. 309.

<sup>58</sup> *Apud* Jorge Ulisses Jacoby Fernandes *in Os Tribunais de Contas e o Controle Sobre as Admissões no Serviço Público*. *In* Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 32, n. 90, out/dez 2001, p. 51.

<sup>59</sup> Decisão 236/92 - Plenário - Ata 22/92, Processo nº TC 006.658/89-0, Interessado: José Ignácio Ferreira, Órgão de origem: TELEBRÁS, sessão realizada em 13 de maio de 1992, *in* Revista de Direito Administrativo, v. 188, abr/jun. 1992, p 337.

Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista) não foi, em absoluto, decorrência de interpretação ou entendimento do TCU.

E continua o Ministro Santos:

É que, pelo novo regime jurídico-constitucional, inúmeras medidas foram adotadas, com vistas a um efetivo, moralizador e rigoroso controle dos gastos e admissões de pessoal na administração pública, direta e indireta, inclusive nas chamadas "estatais", tais como:

- a) exigência de prévia dotação orçamentária suficiente para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta (art. 169, I);
- b) proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, inclusive nas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público (art. 37 - XVI e XVII);
- c) fixação de limite máximo e relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores, observados, como parâmetro, no âmbito do Poder Executivo, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, pelo Ministro de Estado (art. 37 - XI);
- d) investidura em cargo ou emprego mediante aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37 - II).

Assiste razão ao Sr. Ministro. Não há como negar que o comando constitucional tem por destinatária toda a Administração Pública, e esta, como se sabe, abrange não só a Administração centralizada, mas também a descentralizada. Esta, por sua vez, compreende tanto as autarquias, quanto às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, quanto as Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas.

O claro propósito do dispositivo em comento é a adequação do atuar da Administração ao princípio da moralidade insculpido no *caput* do art. 37 da Carta da República, uma vez que, a partir da efetivação do *princípio do processo seletivo impessoal de agentes públicos* setor estatal, especialmente para combater a prática assaz perversa do nepotismo, do apadrinhamento, do empreguismo no âmbito da Administração Pública.

Neste sentido, o entendimento de Figueiredo, L<sup>60</sup>..:

Não há como se retirar à admissão de pessoal nas empresas estatais das regras dispostas para a Administração Pública. Necessário é o concurso, salvo as exceções constitucionais. Impende o controle amplo dessas

---

<sup>60</sup> Lúcia do Valle Figueiredo, *in Controle da Administração Pública*. Op. Cit., 38/9.

admissões, quando mais não seja para assegurar a moralidade administrativa e a defesa do patrimônio público.

Pretendeu a Constituição com a rigidez de certas regras tentar afastar o nepotismo, o empreguismo, a liberalidade da coisa pública. Em síntese, tentou impedir as benesses. Algumas hipóteses, que vêm ocorrendo, na prática, merecem atenção especial. Como é possível, por exemplo, nomear-se para determinados cargos públicos pessoas que não sejam habilitadas ao cargo, somente por causa de troca de favores?

Como se dará a subordinação hierárquica absolutamente necessária? Como será possível, dentro do mesmo ambiente de trabalho, que se cumpra a igualdade relativamente aos outros funcionários?

Com que proveito trabalharão, exceto o próprio, se trabalharem?

Se um dos princípios da Administração é a impessoalidade, não me parecem possíveis contratações ou nomeações especiais (é dizer, sem concurso) dentro da linha em que se configurariam, inclusive, impedimentos.

O fato é que, após a promulgação da Carta de 1988, o ato administrativo de admissão de pessoal pela Administração Pública passou a ser entendido como *ato composto*<sup>61</sup>, só podendo surtir efeitos a partir da apreciação e do registro pelo Tribunal de Contas.

### **2.3 – REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A LEGALIDADE DO ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

O primeiro deles, nem poderia deixar de ser, encontra-se estabelecido no inc. II do art. 37 da Constituição: se a investidura se dará em cargo efetivo ou emprego público permanente estará condicionada à prévia aprovação em concurso exclusivamente público, sendo vedada a realização de concursos internos. O concurso deverá, em conformidade com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego a ser provido, ser de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas, conforme dispuserem a lei e o regulamento do respectivo plano de carreira, condicionada a inscrição do candidato ao pagamento do valor fixado no edital, quando indispensável ao seu custeio, e ressalvadas as hipóteses de isenção nele expressamente previstas.

A única exceção à regra do processo seletivo impessoal diz respeito às nomeações para cargo em comissão, desde que declarado em lei de livre

---

<sup>61</sup> Jorge Ulisses Jacoby Fernandes in *Os Tribunais de Contas ...* Op. cit. p. 55.

nomeação e exoneração. Atente-se que cargos em comissão existem quando a nomeação se encontra condicionada ao fato de serem seus destinatários servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei. Esses cargos se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Ainda no campo do concurso público, há de se observar que o prazo de validade será de até dois anos, sendo admitida uma única prorrogação, desde que por período igual ao inicialmente estabelecido, o que significa dizer que se o prazo inicialmente estabelecido foi de, p. ex. 30 dias, a prorrogação só se dará por mais 30 dias.

A realização de um concurso público não impede que a Administração realize novo certame para os mesmos cargos/empregos dentro do prazo de validade estabelecido no edital de convocação do concurso inicial. Entrementes, o candidato aprovado no primeiro dos concursos será convocado para assumir cargo ou emprego na carreira, com prioridade sobre os aprovados no segundo deles.

O edital do processo seletivo impessoal deverá, em havendo vagas em número suficiente e de acordo com as atribuições do cargo a ser provido, assegurar às pessoas portadoras de deficiência o direito de se inscrever para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras. Diz-se *em havendo vagas* em número suficiente porque para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso, o que significa dizer que, sendo o número de vagas inferior a cinco, resta impossível ofertar vagas para esses cidadãos. E mais, o direito à inscrição só será assegurado se os cargos a serem providos, inobstante o número de vagas, forem compatíveis com as limitações físicas e/ou mentais portadas pelos pretensos candidatos.

Se o cargo ou emprego a ser criado integrar a estrutura funcional da Câmara dos Deputados, compete exclusivamente a essa Casa à iniciativa do projeto de lei dispondo sobre a matéria, conforme dispõe o inc. IV do art. 51 da Carta constitucional de 1988.

Se se tratar de cargo ou emprego no Senado Federal, o projeto de lei deve observar o preceito insculpido no inciso XIII do art. 52.

Na hipótese de o cargo ou emprego integrar a administração direta e autárquica, deverá ter sido criado por lei, cujo projeto tenha sido de iniciativa privativa do Presidente da República<sup>62</sup>.

Se o cargo a ser provido integra a estrutura do Judiciário, compete ao Tribunal respectivo à propositura de projeto de lei objetivando criá-lo<sup>63</sup>.

Caso o cargo ou emprego a ser criado esteja vinculado ao Ministério Público Federal, caberá a essa instituição a iniciativa do projeto de lei e, uma vez criado o cargo, provê-lo por meio do processo seletivo impessoal de provas ou de provas e títulos<sup>64</sup>.

Em qualquer das hipóteses acima, o projeto de lei deverá ter obedecido, quando do seu tramitar, o iter estabelecido nos arts. 64 e 65 da Carta de 1988, observado que, em se tratando de matéria constante de projeto de lei rejeitado, somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional<sup>65</sup>.

O cargo ou emprego a ser criado e/ou provido não pode provocar aumento da despesa com pessoal ativo e inativo da União, levando-a a exceder os limites estabelecidos em lei complementar<sup>66</sup>.

Da mesma forma não se pode criar um cargo, com atribuições iguais ou semelhantes ao cargo efetivo, outrora ocupado por servidor estável, que tenha sido extinto em razão da adoção de medidas com o fito de diminuição da despesa com pessoal para atender às determinações da prefalada lei complementar<sup>67</sup>, salvo se a extinção do cargo ou emprego tenha se dado há mais de quatro anos<sup>68</sup>.

---

<sup>62</sup> Art. 61, § 1º, II, “a”, e art. 48, X, da C.R.F.B./1988.

<sup>63</sup> Art. 96, II, “b”, da C.R.F.B./1988.

<sup>64</sup> § 2º do art. 127 da C.R.F.B./1988.

<sup>65</sup> Art. 67 da C.R.F.B./1988.

<sup>66</sup> Art. 169, *caput*, da C.R.F.B./1988.

<sup>67</sup> *In caso*, Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece, para a União Federal, que o limite da despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a 50% (cinquenta por cento), assim distribuídos: 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União (sic); 6% (seis por cento) para o Judiciário; 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União (arts 19, I, e 20, I, “a” a “d”).

<sup>68</sup> art. 169, §§4º e 6º, da C.R.F.B./1988.

Além desses e em conformidade com o disposto na Lei de nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, são requisitos básicos para investidura em cargo público a nacionalidade brasileira, o gozo dos direitos políticos, a quitação com as obrigações militares e eleitorais, salvo se for cargo de professor, cargo técnico ou científico nas universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológica federais, para os quais se admite a admissão de estrangeiro, o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo, a idade mínima de dezoito anos e aptidão física e mental para o desempenho das atribuições do cargo<sup>69</sup>.

Na hipótese de se tratar de contratação de pessoal para emprego público, faz-se necessária a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme a natureza e a complexidade do emprego<sup>70</sup>.

Constatando o Controle Técnico que o ato de admissão atendeu aos requisitos elencados acima, se bem que de forma não exauriente, ressalte-se, haverá de conceder-lhe registro, pois restará o dito ato legal.

## **2.4 - FORMAS DE PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS.**

### **2.4.1 - PROVIMENTO ORIGINÁRIO.**

A nomeação é a forma de provimento original em cargo público visto que é a partir dela que o servidor iniciará seu vínculo com a Administração Pública, mesmo que esse servidor já ocupe cargo efetivo e seja nomeado para cargo em comissão, pois com a nomeação terá início uma nova relação entre a Administração e o servidor a partir do cargo para o qual este foi nomeado.

Estabelece o art. 7º da Lei 8.112/1990 que a investidura em cargo público ocorrerá com a posse, e que esta só ocorrerá nos casos de provimento de cargo por nomeação<sup>71</sup>.

Conforme preceitua o art. 10 da Lei 8.112/1990, a nomeação para cargo efetivo se encontra condicionada à prévia aprovação em concurso público de

---

<sup>69</sup> art. 5º, I a VI, e § 2º da Lei nº 8.112/1990.

<sup>70</sup> Art. 2º e parágrafo único do art. 3º da Lei 9.962/00.

<sup>71</sup> § 4º do art. 13 da Lei de nº 8.112/1990.

provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade.

Aparentemente, há uma certa confusão entre o que o legislador extraordinário quis significar com investidura, consagrado no inc. II do art. 37 da *Lex Mater*, e o que o legislador ordinário pretendeu afirmar, no art. 7º da Lei de nº 8.112/1990, acima transcrito. Entrementes, inexistente dicotomia de significado entre um e outro texto. É que investidura, enquanto substantivo feminino, tanto pode significar ato de investir, de dar posse, de meter na posse, ato de dar posse de um cargo, e especialmente de uma dignidade eclesiástica; quanto pode significar cerimônia que às vezes acompanha o ato de posse.<sup>72</sup> Ou seja, tanto pode ser o próprio ato de dar posse, quanto pode ser um ritual que antecede o dito ato.

O que se conclui é que em um ou outro dispositivo – inc. II do art. 37 da C.R.F.B./1988, o art. 7º da Lei nº 8.112/1990 - inobstante o cargo a ser provido (se efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira, ou se em comissão), exige-se para a investidura do servidor o competente e prévio ato de nomeação.

#### **2.4.2 - PROVIMENTO DERIVADO.**

Em conformidade com o art. 8º da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e em harmonia com a doutrina, são formas de provimento derivado de cargo público o aproveitamento, a promoção, a readaptação, a recondução, a reintegração, e a reversão.

O Aproveitamento é a forma pela qual se dá o retorno à atividade de servidor em disponibilidade, devendo ocorrer em cargo de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado<sup>73</sup>.

O aproveitamento de servidor em disponibilidade será determinado imediatamente, assim que haja vaga, nos órgãos ou entidades da Administração

---

<sup>72</sup> Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa CALDAS AULETE – 3ª ed. bras. em 5 volumes, vol. III – Rio de Janeiro: Editora Delta, 1980, p. 2.009.

<sup>73</sup> Art. 30 da Lei 8.112/1990.

Pública Federal, pelo órgão Central do Sistema de Pessoal Civil<sup>74</sup>. Salvo doença comprovada por junta médica oficial, será tornado sem efeito o aproveitamento se o servidor não entrar em exercício no prazo legal<sup>75</sup>.

Promoção: a Lei 8.112/1990 é omissa no que diz respeito a esta forma de provimento derivado de cargo público, remetendo à lei que fixa as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos, os requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção<sup>76</sup>. Apenas estabelece que a promoção não interrompe o tempo de exercício, que é contado no novo posicionamento na carreira a partir da data de publicação do ato que promover o servidor<sup>77</sup>.

Entendemos que a promoção será a progressão vertical obtida pelo servidor público ocupante de cargo efetivo e em carreira - p. ex. a carreira docente: Auxiliar de Ensino, Assistente e Adjunto -, sendo, portanto, inexistente no âmbito restrito dos cargos isolados – p. ex. Professor Titular.

Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica<sup>78</sup>, devendo ser efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos e, na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga<sup>79</sup>.

Recondução é o retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado e poderá decorrer da inabilitação em estágio probatório relativo a outro cargo, ou da reintegração do anterior ocupante do cargo<sup>80</sup>.

A reintegração é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens<sup>81</sup>.

---

<sup>74</sup> Art. 31 da Lei 8.112/1990.

<sup>75</sup> Art. 32 da Lei 8.112/1990.

<sup>76</sup> Art. 10, parágrafo único da Lei 8.112/1990.

<sup>77</sup> Art. 17 da Lei 8.112/1990.

<sup>78</sup> Art. 24 da Lei 8.112/1990.

<sup>79</sup> § 2º do art. 24 da Lei 8.112/1990.

<sup>80</sup> Art. 29, I e II, da Lei 8.112/1990.

<sup>81</sup> Art. 28 da Lei 8.112/1990.

Reversão é a forma de provimento derivado de cargo público que se processa a partir do retorno à atividade de servidor aposentado por invalidez, quando junta médica oficial declarar insubsistentes os motivos da aposentadoria, ou no interesse da administração, desde que o servidor tenha solicitado a reversão<sup>82</sup>. Nesta hipótese, a aposentadoria deverá ter sido voluntária e ter ocorrido nos cinco anos anteriores à solicitação<sup>83</sup>. Será exigido ainda que o servidor solicitante se encontrasse na condição de estável quando na atividade<sup>84</sup>. Por fim, deverá haver cargo vago para que possa ser deferida a reversão<sup>85</sup>. A reversão dar-se-á sempre no mesmo cargo ou no cargo resultante de sua transformação<sup>86</sup>. A única exceção prevista é que não poderá reverter o aposentado que já tiver completado 70 (setenta) anos de idade<sup>87</sup>.

### **2.4.3 – TRANSFORMAÇÃO DE EMPREGOS EM CARGOS PÚBLICOS.**

Atendendo comando contido no artigo 39<sup>88</sup> da Constituição de 5.10.88, a União Federal editou a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Dando o “mote” para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando da elaboração dos respectivos “Regimes Jurídicos Únicos”, a União Federal submeteu, por meio do artigo 243 da prefalada Lei 8.112/1990, ao regime jurídico instituído por ela, na qualidade de servidores públicos, os empregados dos Poderes da União, os dos ex-Territórios, os das autarquias, inclusive as em regime especial, e os das fundações públicas, todos eles regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

A única exceção prevista diz respeito aos empregados que tivessem sido contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderiam sequer ser

---

<sup>82</sup> Art. 25, I e II, “a”, da Lei 8.112/1990.

<sup>83</sup> Alíneas “b” e “d” do II do art. 25 da Lei 8.112/1990.

<sup>84</sup> Alínea “c” do II do art. 25 da Lei 8.112/1990.

<sup>85</sup> Alínea “e” do II do art. 25 da Lei 8.112/1990.

<sup>86</sup> Art. 26, *caput*, da Lei 8.112/1990.

<sup>87</sup> Art. 27 da Lei 8.112/1990.

<sup>88</sup> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Redação original, anterior a E.C. nº 19, de 4/06/1988.

prorrogados após o vencimento do prazo de contratação. E mais, estabelece o § 1º do mencionado artigo 243, expressa e textualmente, que “os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído pela mencionada lei ficam transformados em cargos, na data de sua publicação.”

Não é demais ressaltar que, em conformidade com o previsto no § 6º ainda do art. 243 da Lei 8.112/1990, a regra estabelecida no § 1º transcrito acima não incidia sobre os empregos dos servidores estrangeiros mesmo que esses já gozassem de estabilidade no serviço público, salvo se adquirissem a nacionalidade brasileira.

Enquanto não ocorresse a condição resolutive, os mencionados empregos integrariam tabela de empregos em extinção, do respectivo órgão ou entidade, sem prejuízo dos direitos inerentes aos planos de carreira aos quais se encontrem vinculados os empregos.

A Carta Política estabelece a regra geral do concurso público como *conditio sine qua non* para ingresso em cargos e empregos públicos. E mais, a citada Lei 8.112/1990 deveria, para o perfeito atendimento do que preceitua a C.R.F.B., ter instituído um “quadro em extinção” constituído de todos os celetistas, sem quaisquer distinções, até que esses viessem a ser efetivados em cargos públicos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos ou aposentados, visto que do jeito como foi redigido o § 1º do art. 243, todos os empregados brasileiros da Administração Pública que estavam sob regime de emprego foram inconstitucional e escandalosamente incluídos em cargos públicos sem concurso algum, pois, ao assim proceder, o legislador infraconstitucional violou a regra geral estabelecida no inc. II do art. 37 da Lei Fundamental.

## **2.5 – CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS.**

### **2.5.1 – EMPREGOS PERMANENTES.**

Com a promulgação da Carta constitucional de 5 de outubro de 1988, os empregos foram abolidos da Administração Pública centralizada, autárquica e fundacional. No item anterior, já tivemos a oportunidade de indicar inclusive o

dispositivo “legal” que transformou os então existentes empregos em cargos públicos<sup>89</sup>.

Entretanto, por força do disposto no art. 5º da Emenda Constitucional de nº 19, de 4 de junho de 1998, o caput do art. 39 da Constituição foi alterado, sendo extinto o regime único e restabelecida a possibilidade de admissão de pessoal sob regime de emprego na seara da Administração centralizada, autárquica e fundacional. Assim, após junho de 98, podemos encontrar tanto servidores quanto empregados no âmbito da Administração Pública, aqueles regidos pela Lei 8.112/1990, estes pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Atendendo ao novo comando constitucional, foi sancionada a Lei de nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2.000, que disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional.

Em conformidade com o referido ato normativo, o pessoal admitido para emprego público na Administração federal direta, autárquica e fundacional terá sua relação de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei de nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e legislação trabalhista correlata, naquilo que a lei não dispuser em contrário<sup>90</sup>.

Quanto à criação dos empregos no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, bem como sobre a transformação dos atuais cargos em empregos de que trata a mencionada lei, caberá a leis específicas fazê-lo.

Observando a determinação constitucional contida no inc. II do art. 37, a contratação de pessoal para emprego público deverá ser precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme a natureza e a complexidade do emprego.

## **2.5.2 – EMPREGOS TEMPORÁRIOS.**

---

<sup>89</sup> § 1º do art. 243 da Lei nº 8.112/1990.

<sup>90</sup> A lei a que se refere o dispositivo, já que versará sobre Direito do trabalho, é de competência privativa da União, nos precisos termos do art. 22, I, da C.R.F.B.

A Carta, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabelece a possibilidade de a Administração Pública promover a contratação de pessoal a título provisório/temporário, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público<sup>91</sup>. Objetivando disciplinar o atuar da Administração Pública nesse tipo de contratação, inicialmente tivemos o Título VII, Capítulo Único os arts. 232 a 235<sup>92</sup> da Lei de nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

No entanto, o disciplinamento da contratação temporária pela lei que dispunha sobre o então regime jurídico único dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais não nos parece ser o local mais adequado. Isso porque a Lei nº 8.112/1990, como se sabe, versa sobre servidores públicos e estes ocupam cargos e não empregos. E mais, é de todo inapropriado falar em servidor público temporário, já que mesmo aqueles nomeados para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, o são, aprioristicamente, para um cargo permanente, e não para um que tenha sido criado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Corrigido o equívoco, foi sancionada a Lei de nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que, por meio do art. 18, revogou expressamente os arts. 232 a 235 da Lei nº 8.112/1990, e disciplinou o inc. IX do art. 37 da Constituição Federal.

Em conformidade com o art. 1º da referida Lei nº 8.745/1993, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, assim entendida aquelas necessidades estabelecidas no art. 2º, I a IV, “a” a “g”, da mencionada lei,

---

<sup>91</sup> Inc. IX do art. 37 da C.R.F.B./1988.

<sup>92</sup> Art. 232. Para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, poderão ser efetuadas contratações de pessoal por tempo determinado, mediante contrato de locação de serviços. Art. 233. Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a: I - combater surtos epidêmicos; II - fazer recenseamento; III - atender a situações de calamidade pública; IV - substituir professor ou admitir professor visitante, inclusive estrangeiro; V - permitir a execução de serviço por profissional de notória especialização, inclusive estrangeiro, nas áreas de pesquisa científica e tecnológica; VI - atender a outras situações de urgência que vierem a ser definidas em lei. § 1º As contratações de que trata este artigo terão dotação específica e obedecerão aos seguintes prazos: I - nas hipóteses dos incisos I, III e VI, seis meses; II - na hipótese do inciso II, doze meses; III - nas hipóteses dos incisos IV e V, até quarenta e oito meses. § 2º Os prazos de que trata o parágrafo anterior são improrrogáveis. § 3º O recrutamento será feito mediante processo seletivo simplificado, sujeito à ampla divulgação em jornal de grande circulação, exceto nas hipóteses dos incisos III e VI. Art. 234. É vedado o desvio de função de pessoa contratada na forma deste título, bem como sua recontração, sob pena de nulidade do contrato e responsabilidade administrativa e civil da autoridade contratante. Art. 235. Nas contratações por tempo determinado, serão observados os padrões de vencimentos dos planos de carreira do órgão ou entidade contratante, exceto na hipótese do inciso V do art. 233, quando serão observados os valores do mercado de trabalho. Texto original dos arts. 232 *usque* 235 da lei nº 8.112/1990.

os órgãos da Administração Federal centralizada, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos, mediante processo seletivo simplificado, exceto a contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública, sujeito à ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público<sup>93</sup>.

Poderá a contratação ser efetivada por meio de seleção a partir da notória capacidade técnica ou científica do profissional, mediante análise do *curriculum vitae*<sup>94</sup>, na hipótese de se tratar de professor visitante, ou pesquisador estrangeiro, ou ainda para atividades especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia; de identificação e demarcação desenvolvidas pela FUNAI; de análise e registro de marcas e patentes pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial; finalísticas do Hospital das Forças Armadas; de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações; ou desenvolvidas no âmbito dos projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia e do Sistema de Proteção da Amazônia.

### **2.5.3 – TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS EM EMPREGOS.**

A já mencionada Lei de nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2.000, ao dispor sobre o regime de emprego público do pessoal da Administração federal centralizada, autárquica e fundacional, prevê, no § 1º do art. 1º, que leis específicas<sup>95</sup> disporão, entre outras, sobre a transformação dos atuais cargos em empregos.

---

<sup>93</sup> Arts. 1º, 2º, I a VI, “a” a “g”, e 3º da Lei 8.745/93, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, com redação dada pela Lei nº 9.849, de 26 de outubro de 1999.

<sup>94</sup> Art. 3º da Lei 8.745/93.

<sup>95</sup> Lei em sentido estrito, pois, por imperiosa determinação da própria lei 9.962/00 (art. 4º), é vedada a adoção de medida provisória com o desiderato de dispor sobre a criação dos empregos de que trata esta Lei no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, bem como sobre a transformação dos atuais cargos em empregos.

Entendemos ser impossível a exequibilidade do dispositivo, salvo se os cargos que serão objeto da transformação estejam vagos. Este entendimento advém do fato de cargo público trazer em si uma série de direitos e vantagens em confronto com o regime de emprego<sup>96</sup>, razão pela qual o exercício legal das atribuições do cargo gera para o servidor direitos e vantagens e, em conformidade com o disposto no inc. XXXVI do art. 5º da Lei Fundamental, uma lei posterior não poderá violar os direitos adquiridos.

Incontestavelmente, o inc. II do parágrafo imediatamente posterior veda, expressa e textualmente, que as leis a que se refere o mencionado § 1º atinjam os servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990, desde que às datas das respectivas publicações se encontrassem providos.

Desnecessário repetir aquilo que restou consignado na nota de nº 33 desta Dissertação acerca da interpretação literal. No entanto, é de difícil compreensão o trecho final do § 2º retro transcrito. O texto induz o entendimento de que as leis específicas que disporão, também, sobre a transformação dos atuais cargos em empregos públicos<sup>97</sup> só alcançarão os cargos após a publicação das referidas normas, o que é absolutamente lógico, salvo se dotadas de efeito *ex tunc*.

E mais, o § 3º do mesmo art. 1º estende a proibição prevista no § 2º à criação de empregos ou à transformação de cargos em empregos não abrangidas pelo já referido § 1º. Ora, o resultado da equação é um “angu” jurídico indigesto a um paladar minimamente refinado. O legislador terminou por jurisdicizar a marcha do crioulo doido<sup>98</sup>.

O certo é que só será possível a transformação de cargos em empregos públicos quando aqueles se encontrarem vagos.

---

<sup>96</sup> Por exemplo, a aposentadoria com proventos integrais para os ocupantes de cargos públicos, enquanto que os empregados se aposentam pelas regras da previdência social, comum à iniciativa privada.

<sup>97</sup> O dispositivo em comento refere-se expressamente à transformação dos cargos públicos hodiernamente existentes na Administração Pública.

<sup>98</sup> A *Marcha do Crioulo Doido* de autoria de Gonzaguinha segue o exemplo do *Samba do Crioulo Doido*. Nesta, o *crioulo* ficou *doido* por ter que compor um samba-enredo que se referisse a todos os personagens da história do Brasil. Naquele, quem ficou *doido* foi o povo, responsabilizado por todos os males que atingem o país. O dispositivo em comento é de contradição/imprecisão gritante. Não se fale em conceito jurídico indeterminado. Aqui descabe dita indeterminação, a *maluquice* está no próprio texto legal.

## **CAPÍTULO TERCEIRO - NEGATIVA DE REGISTRO DOS ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL.**

3.1 - POSSIBILIDADES DE NEGATIVA DE REGISTRO. 3.2 - CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA NEGATIVA DE REGISTRO. 3.2.1 - QUANTO AOS CONCURSADOS E NOMEADOS/CONTRATADOS. 3.2.2 - QUANTO AO ADMINISTRADOR QUE PRATICOU O ATO DE ADMISSÃO.

### **3.1 - POSSIBILIDADES DE NEGATIVA DE REGISTRO**

Apesar da determinação constitucional da prévia realização de concurso público para a admissão de pessoal, ainda hoje é grande o número de administradores que insistem em “contratar” pessoas sem a realização do concurso.

Conforme dissemos alhures, hodiernamente, temos a prática da “contratação temporária por superior interesse público” como o meio usual para burlar a determinação constitucional que, uma vez declarada nula pelo Tribunal de Contas, finda por provocar a corrida ao Poder Judiciário daqueles que se veem prejudicados em face de medidas saneadoras tomadas por órgãos encarregados de fazer prevalecer a Constituição e a Lei.

De acordo com o Conselheiro e ex-presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Flávio Sátiro Fernandes<sup>99</sup>, as irregularidades mais encontradas, em tal matéria, dizem respeito à admissão:

- a) sem a prévia aprovação em concurso público;
- b) mediante aprovação em concurso público que não seguiu os princípios constitucionais capitais da Administração Pública estabelecidos no *caput* do art. 37;
- c) mediante aprovação em concurso público regularmente instituído e realizado, mas com violação à ordem de classificação oficialmente divulgada;

---

<sup>99</sup> Flávio Sátiro Fernandes. *Admissão Irregular, ... op. cit.*, p. 9.

d) mediante aprovação em concurso público regularmente instituído e realizado, mas procedida após decorrência do prazo de validade do certame, com violação ao disposto no artigo 37, III;

e) mediante qualquer uma das antigas formas derivadas de provimento, tais como transferência, enquadramento, ascensão etc.

Já o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, por sua Diretoria de Atos de Pessoal, aponta como hipóteses para a maior incidência da negativa de registro:

a) a acumulação ilegal, quer na atividade, quer em inatividade<sup>100</sup>;

b) nomeação de servidor público fora do prazo de validade do concurso;

c) nomeação de servidor público por enquadramento - "ato de inclusão", sem concurso público;

d) aprovação em concurso público, sendo classificado para um determinado cargo, com posterior transferência, por opção do interessado, para outro cargo de nível mais elevado, baseado em lei complementar.

O Tribunal de Contas da União, por meio da Secretaria do Controle Externo na Paraíba, informa que a negativa de registro aos atos de admissão se verifica em razão de:

a) acumulação ilegal de cargos públicos, sobretudo na inatividade;

b) nomeação do concursado depois de vencido o prazo de validade do concurso;

c) inobservância da ordem de classificação do concurso.

Entendo que, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, novas possibilidades de negativa de registro dos atos de admissão de pessoal foram criadas.

Segundo a prefalada Lei, a legalidade do ato de admissão de pessoal restaria umbilicalmente vinculada ao montante da despesa global com pessoal. Havendo aumento da dita despesa - resultante do ingresso de novos servidores, quer em cargo efetivo, quer em cargo em comissão, quer pela contratação temporária por superior interesse público, sem a realização de uma prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e ainda que não venha acompanhada de

---

<sup>100</sup> Um exemplo bem interessante é o caso de uma servidora aposentada no cargo de assessora jurídica. A referida servidora passou em um concurso público para juiz e queria permanecer com os dois vínculos.

declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, aqui se entendendo adequação e compatibilidade nos exatos contornos estabelecidos pela própria L.R.F.<sup>101</sup> - restaria à Corte de Contas o dever de negar registro aos atos de admissão de pessoal.

E não só. Havendo, no último semestre do mandato do *chefe* de cada uma das funções típicas do Estado, aumento de despesa com pessoal, igualmente provocada por investidura em cargo público efetivo e/ou contratação para emprego público, quer permanente quer temporário, considera a referida lei de responsabilidade fiscal, que tal ato será forçosamente considerado nulo pelo Órgão de Controle Externo Técnico.

### **3.2 - CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA NEGATIVA DE REGISTRO**

A negativa de registro do ato pelo Tribunal de Contas decorre da sua nulidade e acarreta uma série de consequências que vão desde o seu desfazimento até a aplicação de multa ao responsável pelo não atendimento às determinações do Tribunal.

Ao chegar a este ponto, cabe-nos indicar as consequências jurídicas da admissão irregular ao serviço público. A própria Constituição Federal já prescreve, de maneira taxativa, o resultado desse procedimento anômalo: A não-observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da Lei.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> L.R.F., art. 16. “A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (...) § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. (...).

<sup>102</sup> § 2º do art. 37 da C.R.F.B.

O texto acima é de clareza cristalina, não havendo espaço para a existência de quaisquer dúvidas. As consequências do ato de admissão de pessoal que inobserva o princípio do processo seletivo impessoal se desdobram em duas: na primeira, o ato violador resta absolutamente inválido; na segunda, a autoridade responsável pela prática do ato será punida. É de se ressaltar que as consequências não se excluem. Isto é, não apenas o ato será reconhecido nulo, como o responsável será sancionado.

Com muita felicidade conclui Fernandes, F.<sup>103</sup> que:

Se o caráter irregular da admissão de pessoal decorre de vícios que contaminaram o concurso público correspondente, nasce para a administração a necessidade imperiosa de, anulando o certame, anular igualmente as admissões dele decorrentes. Tocante ao primeiro deles, cabe observar que, sendo o ato nulo, nenhum efeito ocasionará. E a nulidade, no caso, tem sede constitucional, o que representa um dado fundamental para análise da questão. A violação ao preceito maior fulmina de nulidade o ato, impedindo-o de gerar efeitos.

No exercício do autocontrole, constatando a Administração Pública que houve admissão ilegal de servidores/empregados, deve, de imediato, declarar sua nulidade e tornar sem efeito a nomeação ou a contratação de pessoal.

Na hipótese de a Administração não atender ao comando constitucional por iniciativa própria, deverá atendê-lo por determinação do Órgão de Contas quando este, no exercício da atribuição de apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, constatar a prática de ato atentatório aos princípios norteadores da atividade administrativa estatal.

Caso a Administração, mesmo havendo negativa de registro do ato de admissão por parte do Controle Técnico, em face de irregularidades/ilegalidades no ato, negue-se a cumprir a determinação de restabelecer a legalidade, deverá o Ministério Público ingressar com a competente Ação de Improbidade Administrativa, com fundamento no art. 11, *caput* e inc. V; se for o caso de fraude a concurso público, da Lei de nº 8.429/1992.

Se o responsável pelo ato antijurídico foi o prefeito, a ação terá por fundamento o disposto no inc. XIII do art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de janeiro de 1967.

---

<sup>103</sup> Flávio Sátiro Fernandes. *Admissão Irregular, ... op. cit.*, p. 9.

### 3.2.1 - QUANTO AOS CONCURSADOS E NOMEADOS/CONTRATADOS.

Se nula é a admissão de pessoal, quer pela nulidade do certame, quer pela falta deste, evidentemente nenhum efeito dela decorrerá. Daí resulta que nenhum direito, inclusive pecuniário, têm os servidores admitidos irregularmente.

A questão apresenta uma importância significativa em relação à Justiça do Trabalho, cujos integrantes, em sua grande maioria, abraçam o entendimento de que nenhum direito possuem, em tais casos, os interessados, no tocante às diferentes parcelas asseguradas pela legislação laboral aos empregados.

Alguns doutrinadores afirmam que, na hipótese de investidura ilegal em cargo ou emprego público, sequer direito a permanecer com a remuneração percebida durante o prazo em que prestou serviços à Administração restará ao cidadão<sup>104</sup>, e como tal deverá ser declarado pelo Judiciário caso o indivíduo ingresse com reclamatória pleiteando a percepção de verbas indenizatórias, p. ex., aviso prévio e, se houver, diferença salarial, 13º salário, férias acrescidas de um terço, etc.

Visualizando a questão sob o prisma puramente privatístico, poder-se-ia argumentar que, despendidas as energias com a prestação de serviço, haveria a impossibilidade de retorno das partes ao *status quo ante* e, por essa razão, seriam devidas as verbas inerentes ao contrato de trabalho.

A tese, um tanto simplista, não traduz, *data venia*, uma correta interpretação sistemática do ordenamento jurídico. É que, muito acima do interesse individual do reclamante, paira, sobranceiro, o interesse coletivo, dirigido à preservação da legalidade e moralidade administrativa.

Em suma, o acolhimento, pelo Judiciário, das verbas pleiteadas em reclamação trabalhista coonestaria uma flagrante ilegalidade e traduziria, numa última análise, a prevalência do interesse particular (do reclamante, pessoa investida em cargo ou emprego público em desarmonia com o disposto no inc. II

---

<sup>104</sup> Assim, p. ex., quando anulada uma nomeação de funcionário, deverá ele repor os vencimentos percebidos ilegalmente, mas permanecem válidos os atos por ele praticados no desempenho de suas atribuições funcionais, porque os destinatários de tais atos são terceiros em relação ao ato nulo. Hely Lopes Meirelles. Op. cit, p. 189.

do art. 37 da C.R.F.B./1988), sobre o interesse público (legalidade e moralidade administrativa), o que não é consentido nem mesmo pelo Diploma Consolidado, de índole eminentemente protecionista - v. art. 8º, *caput, in fine*, da C.L.T.

Ademais é de se atentar para o fato de que constitui crime entrar no exercício de função pública antes de satisfeitas as exigências legais, ou continuar a exercê-la, sem autorização, depois de saber oficialmente que foi exonerado, removido, substituído ou suspenso.<sup>105</sup>

Entretanto, é de ressaltar que, acatada a tese em sua integralidade, restaria à Administração Pública o enriquecimento ilícito. É que, tendo havido a prestação laboral por parte do suposto servidor/empregado, a devolução por este dos valores recebidos a título de contraprestação pecuniária ensejaria à Administração o ganho de força de trabalho gratuita. Não é demais salientar que, salvo os casos previstos em lei – serviço eleitoral, corpo de sentença, voluntário, p. ex. - é expressamente vedada a prestação de serviço gratuito<sup>106</sup>.

Assim, sendo nomeado/contratado em desarmonia com o “princípio do processo seletivo impessoal”, entendemos que o cidadão, desde que tenha prestado serviços à Administração, terá assegurado o direito de permanecer com os valores percebidos a título de contraprestação, mas não fará jus a receber eventuais diferenças salariais e demais verbas indenizatórias em face da nulidade do ato de admissão.

---

<sup>105</sup> Art. 324, do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

<sup>106</sup> Art. 4º da Lei nº 8.112/1990.

### 3.2.2 - QUANTO AO ADMINISTRADOR QUE PRATICOU O ATO DE ADMISSÃO.

Conforme visto alhures, a admissão de pessoal em desarmonia com o princípio do processo seletivo impessoal sujeita a autoridade responsável à punição, nos termos da Lei.

Muito embora não mencionada pela maioria dos organizadores, por parte das editoras, do texto constitucional, entendemos que uma das leis que devem ser utilizadas - para sancionar as autoridades públicas responsáveis pela admissão de pessoal em afronta ao que instituem o inc. II do art. 37 da Carta de 1988 - é a de nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, que expressa e textualmente elenca entre os crimes de responsabilidade aqueles praticados contra a probidade na administração: "infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais."<sup>107</sup>

A repulsa legal é tamanha na Lei nº 1.079/1950 que os crimes por ela definidos, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador-Geral da República<sup>108</sup>, sem exclusão do processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.<sup>109</sup>

Além de a conduta ser tipificada como crime de responsabilidade do presidente da República, de igual forma, o é em relação aos governadores e secretários de Estados<sup>110</sup>.

O Governador julgado por crime de responsabilidade só poderá ser condenado, pelo voto de dois terços dos membros do Tribunal de julgamento, à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum<sup>111</sup>. Se os Secretários de

---

<sup>107</sup> Art. 9º, 5, da Lei nº 1.079/1950.

<sup>108</sup> Art. 2º da Lei nº 1.079/1950.

<sup>109</sup> Art. 3º da Lei nº 1.079/1950.

<sup>110</sup> Art. 74, da Lei nº 1.079/1950.

<sup>111</sup> Art. 78 e seu § 2º, da Lei nº 1.079/1950.

Estado concorrerem com a prática de crimes conexos com os dos governadores, serão sujeitos ao mesmo processo e julgamento<sup>112</sup>.

Na hipótese de o administrador ser o Prefeito, o Decreto-Lei nº 201, de 27 de janeiro de 1967, prevê, em seu art. 1º, XIII, como sendo crime de responsabilidade a ser julgado pelo Poder Judiciário, independentemente de manifestação, quer contrária, quer favorável, do Legislativo municipal, à nomeação, admissão ou designação de servidor contra expressa determinação legal.

De igual forma, a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, dispõe, em seus artigos 9º ao 11, sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos responsáveis pela prática de atos de improbidade administrativa.

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições e, notadamente, frustrar a licitude de concurso público.<sup>113</sup>

Ainda, na própria Constituição Federal, há previsão de punição dos atos de improbidade administrativa com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário dos prejuízos a que deu causa.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Parágrafo único do art. 79 da Lei nº 1.079/1950.

<sup>113</sup> Art. 11, V, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as Sanções Aplicáveis aos Agentes Públicos nos Casos de Enriquecimento Ilícito no Exercício de Mandato, Cargo, Emprego ou Função na Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional e dá outras providências.

<sup>114</sup> § 4º do art. 37 da C.R.F.B./1988.

## **CAPÍTULO QUARTO - OS CONCURSADOS: TERCEIROS DE BOA-FÉ OU BENEFICIÁRIOS DA ILEGALIDADE?**

4.1 - O PROBLEMA DA OITIVA, PELO ÓRGÃO DE CONTAS, DOS CONCURSADOS. 4.2 - O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA E SUA INCIDÊNCIA NO ÂMBITO DO CONTROLE TÉCNICO.

### **4.1 - O PROBLEMA DA OITIVA, PELO ÓRGÃO DE CONTAS, DOS CONCURSADOS.**

Para que se possa dizer da possibilidade, ou não, de oitiva dos concursados pelo Órgão de Contas, faz-se necessário à definição prévia da posição jurídica desses: se são terceiros de boa-fé, ou se são beneficiários do ato *eivado de vício insanável*.

É que, conforme melhor entendimento doutrinário e jurisprudencial, o terceiro de boa-fé tem consagrado alguns direitos, mesmo que em face de ato nulo, sob pena de se fazer tábula rasa do princípio da boa-fé que orienta o regime administrativo, já que o dito princípio é exigível nos atos jurídicos – e entre esses os atos administrativos -, no exercício dos direitos e no cumprimento das obrigações, visto que o princípio da boa-fé se aplica tanto a atos discricionários quanto a vinculados, certo que o caráter público, de determinados interesses públicos, não implica oposição ao interesse privado.

Junte-se a isso o fato de que os terceiros de boa-fé estão amparados pela presunção de legitimidade que acompanha toda atividade da Administração Pública, aliado ao princípio da presunção de inocência, que extrapola os limites estreitos do Direito Penal para alcançar todo o Ordenamento Jurídico.

Assim, percebendo a Tribunal de Contas que os concursados são terceiros de boa-fé, que não concorreram com qualquer irregularidade no decorrer do concurso que resultou no ingresso desses nos quadros da Administração, deverá assegurar-lhes o direito a manifestação nos autos do processo que *aprecia* a legalidade do ato que resultou na nomeação dos ditos concursados.

Em sentido contrário, se restar comprovado o envolvimento dos concursados nas ilicitudes praticadas pela Administração quando da execução, em qualquer das fases, do concurso público que serve de sustentáculo para a prática do ato de nomeação, deverá encaminhar os autos, após prolação do acórdão, ao Ministério Público para que adote as providências legais em razão da prática de crime previsto no art. 328 do Código Penal pátrio.

Inobstante a sua posição jurídica, se terceiro de boa-fé ou se beneficiário/partícipe do ato ilícito, entendemos que o cerne da questão acerca da oitiva do concursado se encontra no fato de que o particular, ao menos aprioristicamente, não está sujeito à tutela jurisdicional do Tribunal de Contas, uma vez que não se encontra incumbido da obrigação constitucional de prestar contas, e por esta razão não será chamado a falar no processo<sup>115</sup>, assim, como não será alcançado diretamente pelo *decisum*. Entrementes, entendo que a solução da questão se encontra no fato de que, conforme o dito alhures, o concursado é interessado no resultado do processo, o que lhe assegura o direito de se manifestar nos autos, apresentando alegações e, inclusive, passando a possuir legitimidade ativa para a interposição de recursos perante a própria Corte de Contas contra acórdão que indiretamente venha a afetar direitos<sup>116</sup>.

#### **4.2 - O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA E SUA INCIDÊNCIA NO ÂMBITO DO CONTROLE TÉCNICO.**

Inobstante a natureza jurídica de seu *decisum* – no caso presente preferimos entender como sendo administrativa, muito embora revestida de aspectos intrínsecos da atividade jurisdicional - o Órgão de Controle Externo Técnico de forma incontestada, no procedimento adotado, atua revestido das formalidades legais

---

<sup>115</sup> “É sobre o agente público ou particular jungido ao dever de prestar contas – sujeito de jurisdição -, que o Controle Externo atua”. In Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. *Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa - especificidades na ação do controle externo*. in L & C – Revista de Direito e Administração Pública, nº 54. – Consulex: Brasília, dez./02, p. 23.

<sup>116</sup> No próximo tópico trataremos mais detalhadamente do nosso entendimento acerca da posição jurídica dos concursados enquanto interessados no processo que *aprecia a legalidade dos atos de admissão de pessoal*, e do exercício, por esses, do contraditório e da ampla defesa perante o Órgão de Controle Externo Técnico.

de um processo. Tanto é assim que recebe número, relator, é instruído e contra o venerando Acórdão podem ser interpostos recursos diversos.

Junte-se a isso o fato de que a própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, em seu art. 31, estabelece expressa e textualmente que é assegurado, no âmbito daquela Corte, ao responsável ou interessado no processo a ampla defesa<sup>117</sup>.

E essa ampla defesa será, na via recursal, exercida por meio da interposição, dentro do prazo de quinze dias, contados da publicação da decisão ou do acórdão no Diário Oficial da União, dos seguintes recursos: 1) Recurso de Reconsideração, que terá efeito suspensivo, será apreciado por quem houver proferido a decisão recorrida, na forma estabelecida no regimento interno, e poderá ser formulado por escrito uma só vez, pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal<sup>118</sup>; 2) Recurso de Revisão, que será interposto em face da decisão definitiva e dirigido ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, e fundar-se-á: I - em erro de cálculo nas contas; II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida; III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Caso seja dado provimento ao Recurso de Revisão deverá ser promovida a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado e Pedido de Reexame<sup>119</sup>; 3) Embargos de Declaração, que terão por finalidade corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida e podem ser opostos por escrito pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias. A oposição dos Embargos Declaratórios suspende os prazos para

---

<sup>117</sup> Segundo Mendonça Júnior, “o núcleo especial do princípio da ampla defesa compõe-se: 1) do chamamento para participar do processo; 2) da oportunidade de produzir alegações fáticas e jurídicas, em contraposição e reação à pretensão da parte adversa; 3) da possibilidade de usar os meios de prova necessários à comprovação das alegações pertinentes ao direito invocado e relevantes para a formação da convicção do julgador; 4) do acompanhamento da produção da prova requerida pela outra parte e interferir na formação; 5) da plena informação sobre o desenvolvimento do processo; 6) de constituir advogado; 7) da motivação das decisões; 8) do tratamento paritário., Delosmar Mendonça Júnior. **Princípios da Ampla Defesa e da Efetividade no Processo Civil Brasileiro** – São Paulo: Malheiros, 2001, p. 111.

<sup>118</sup> Art. 33 da Lei nº 8.443, de 16 de 16.07.1992, publicada no DOU em 17.07.1992.

<sup>119</sup> Art. 35, I a III e parágrafo único da Lei nº 8.443/1992.

cumprimento da decisão embargada e para interposição dos recursos de Reconsideração e de Revisão<sup>120</sup>.

De igual sorte, o próprio Tribunal de Contas da União aprovou, em seção plenária do dia 30 de agosto de 1995, a Resolução de nº 36. Nessa Resolução a ampla defesa é assegurada às partes em todas as etapas do processo.

Ainda em conformidade com o citado ato normativo, por “partes no processo” entende-se o responsável e o interessado. Considerando o objeto de estudo no presente trabalho, a interpretação adequada é no sentido de que, por *responsável* entende-se o administrador público que praticou o ato de admissão – aqui é preciso fazer uma ressalva no que tange à possibilidade de o responsável pelo ato de admissão de pessoal ser o ex-gestor da entidade estatal, razão pela qual faz-se mister atentarmos para o princípio da impessoalidade. Por *interessado*, conforme o dito alhures, quer-se entender o concursado, sendo-lhe assegurada, em qualquer etapa do processo, pelo Relator ou pelo Tribunal, legitimidade para intervir no processo em razão da possibilidade de vir a sofrer lesão a direito subjetivo próprio.

Nessa hipótese, o interessado deverá requerer sua habilitação no processo, que será efetivada mediante o deferimento, pelo Relator, de pedido de ingresso nos autos formulado por escrito, de forma clara e objetiva, em que fique demonstrada razão legítima para intervir no processo ou a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, e devidamente fundamentado; caso contrário será indeferido de plano pelo Relator, que fixará prazo de até quinze dias, contado da ciência do requerente, para o exercício das prerrogativas processuais.

Junte-se a isso o fato de que existe lei disciplinando os processos no âmbito da Administração Pública Federal: Lei de nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Segundo essa Lei, a Administração Pública, quando da tramitação de processos, deverá obedecer, dentre outros, aos princípios da legalidade, ampla defesa, contraditório e segurança jurídica<sup>121</sup>.

Ainda na mencionada Lei, a Administração Pública deverá observar, quando da instauração/tramitação de processos, “entre outros, os critérios de atuação conforme a lei e o Direito” – e aqui o próprio ato normativo ratifica a tese defendida por Moraes<sup>122</sup> e já tão falada no presente trabalho -, a observância das

---

<sup>120</sup> Art. 34, §§1º e 2º da Lei nº 8.443/1992.

<sup>121</sup> Art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

<sup>122</sup> Germana de Oliveira Moraes. Controle Jurisdicional da Administração Pública . Op. cit. p. 23.

formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; a garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio<sup>123</sup>.

Importa frisar que a todo aquele que, perante a Administração, quando do tramitar de processo cuja decisão a ser adotada possa, direta ou indiretamente, vir a afetar direitos ou interesses são garantidos, dentre outros, os direitos de: a) ter vistas dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; b) formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; c) ser intimado, com antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento, se for o caso, com a precisa indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes, para ciência de decisão ou a efetivação de diligências, assim como dos atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse; d) ter vista do processo e obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

A incidência imediata das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa dispensariam previsão legal expressa de audiência dos interessados; de qualquer modo, nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da aplicação subsidiária da lei geral de processo administrativo federal<sup>124</sup>. De igual sorte, em uma aplicação análoga, devem proceder as demais Cortes de Contas, quer de âmbito estadual, quer de âmbito municipal.

A oportunidade de defesa assegurada ao interessado há de ser prévia à decisão, não lhe suprimindo a falta à admissibilidade de recurso, mormente quando, na hipótese de ser o Tribunal de Contas da União, o único admissível é o de reexame pelo mesmo plenário, de que emanou a decisão.

---

<sup>123</sup> Incisos I, VIII, IX, X do parágrafo único do art. 2º, da Lei 9.784/1999.

<sup>124</sup> A já mencionada Lei nº 9.784/1999.

Para Fernandes, J.<sup>125</sup>, a justificativa para que o concursado não seja previamente ouvido se encontra no fato de que este não é alcançado diretamente pela decisão a ser tomada nos autos do processo que tramita perante o Órgão de Controle Técnico, uma vez que "... é sobre o agente público ou particular jungido ao dever de prestar contas – sujeitos de jurisdição – que o controle externo atua." No entanto, ressalta o doutrinador que, em razão da decisão – na hipótese concreta de negativa de registro - os concursados virão a ser atingidos indiretamente. Assim, ainda segundo o referido autor, os concursados assumirão o papel de terceiros interessados, o que os legitima a interpor recursos contra a decisão que nega registro aos atos de admissão.

Em circunstanciada monografia, Souza<sup>126</sup> defende que, quando da apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, a Corte de Contas, caso entenda pela ilegalidade do ato, deverá intimar os interessados, cientificando do dia em que ocorrerá a sessão que apreciará o parecer do Relator, objetivando assegurar o exercício do contraditório por meio da apresentação – pelos concursados - de memorial e sustentação oral em defesa da legalidade do ato. Conclui o mencionado autor ser "de todo recomendável o exercício do direito de defesa, pelos interessados, sempre que da decisão possa advir restrição a benefício que lhes tenha sido deferido pela Administração."

---

<sup>125</sup> Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. **Princípios do Contraditório ...** *Op. cit.* p. 23.

<sup>126</sup> Osvaldo Rodrigues de Souza. **O exercício constitucional de ampla defesa e o contraditório no Tribunal de Contas.** *In* Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 24, n. 58, 1993, pp. 42 e 44.

## CAPÍTULO QUINTO - A APLICABILIDADE DA DECISÃO DO ÓRGÃO DE CONTAS

5.1 – A EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTAS. 5.2 – A OBRIGATORIEDADE DO CUMPRIMENTO, PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO, DAS DECISÕES DO ÓRGÃO DE CONTAS.

### 5.1 – A EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTAS.

A eficácia da decisão da Corte de Contas tem sido questionada frequentemente, tanto no âmbito da doutrina quanto no âmbito do Judiciário, em que pese a expressa determinação constitucional no sentido de que compete ao Tribunal de Contas apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal para, constatada, ou não, a atuação dentro dos padrões do Direito, dizer se tais atos são registráveis.

Para alguns poucos doutrinadores como Grau<sup>127</sup>, a decisão que nega registro aos atos de admissão de pessoal ensejaria, quando muito, a fixação de prazo, pelo Tribunal de Contas, para que a Administração diligencie no sentido de dar fiel cumprimento ao preceito constitucional, restabelecendo a legalidade, nos precisos termos do inc. IX do art. 71 da Norma Paradigmática. Sendo, portanto, a dita decisão, na concepção construída por Silva<sup>128</sup>, de eficácia limitada, pois possui *aplicabilidade indireta, mediata e reduzida*, uma vez que estaria dependendo de decisão ulterior do Parlamento que lhe dê eficácia, pois é dotada de incidência reduzida e surte efeitos não-essenciais<sup>129</sup>.

Já Affonso<sup>130</sup> entende que à exceção da decisão que versa sobre as contas governamentais, todas as decisões do Tribunal de Contas - e entre elas a que nega

---

<sup>127</sup> Eros Roberto Grau. *A Eficácia das Decisões do Tribunal de Contas*. In Revista de Direito Administrativo – 210 - Rio de Janeiro: Renovar, out/dez. de 1997, p. 354/5.

<sup>128</sup> José Afonso da Silva. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais – 3ª ed. rev. ampl. e atual*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 83.

<sup>129</sup> É de se ressaltar que a aplicação extensiva do conceito de norma de eficácia limitada foi levada a efeito por nós, não por qualquer dos autores citados no parágrafo.

<sup>130</sup> Sebastião Baptista Affonso. *Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas*. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 27, n. 68, 1996, p. 118.

registro aos atos de admissão de pessoal - são dotadas da prerrogativa de autoexecutoriedade.

No escólio de Custódio, as decisões do Tribunal de Contas “... devem ser admitidas como atos definitivos, obrigatórios e insuscetíveis de questionamento administrativo.” Para o referido autor, uma vez exauridas as vias recursais legais, por meio das quais o próprio Órgão de Controle Externo Técnico poderia rever seu entendimento, a decisão que nega registro ao ato de admissão de pessoal – a exemplo das demais decisões da Corte de Contas, exceto aquelas que versam sobre contas públicas - reveste-se de imutabilidade na esfera administrativa. Conclui afirmando que “... na esfera administrativa, portanto, as decisões do Tribunal de Contas têm a marca de definitividade, só arredável através da atuação do Judiciário, ...”<sup>131</sup>.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Di Pietro nos ensina que, entre outras, na hipótese de decisão que concede ou nega registro aos atos de admissão, é, na esfera administrativa, final, uma vez que não padece de ratificação pelo Parlamento respectivo, sendo, portanto, uma decisão terminativa<sup>132</sup>.

Diante do exposto, entendo que as decisões do Tribunal de Contas terão sua eficácia garantida desde que nos processos que as originou tiver sido assegurado o direito ao contraditório e a ampla defesa pois se assim não ocorrer o indivíduo prejudicado pode socorrer-se do Poder Judiciário para declarar a nulidade daquela decisão.

## **5.2 – A OBRIGATORIEDADE DO CUMPRIMENTO, PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO, DAS DECISÕES DO ÓRGÃO DE CONTAS.**

Em conformidade com o entendimento esposado por Grau<sup>133</sup>, apenas depois de transcorrido *in albis* o prazo fixado pelo Tribunal de Contas para que a

---

<sup>131</sup> Antonio Joaquim Ferreira Custódio. *Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas*. In Revista de Direito Administrativo - 185. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set. 1991, p. 69.

<sup>132</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Coisa Julgada – aplicabilidade das decisões do Tribunal de Contas da União*. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 27, n. 70, 1996, pp. 30/31.

<sup>133</sup> Eros Roberto Grau. *A Eficácia...* Op. cit., pp. 355/6.

Administração restabelecesse a legalidade, invalidando os atos de admissão de pessoal que não receberam registro e na hipótese de ter o Legislativo sustado o ato, é que a decisão do Controle Técnico passa a ser de cumprimento obrigatório para a Administração, uma vez que, de acordo com o autor em comento, a decisão que nega registro só passa a ter eficácia imediata depois de publicado o decreto legislativo do parlamento respectivo que a confirma. O que, segundo o referido autor, caracterizaria a não obrigatoriedade de cumprimento imediato do acórdão do Órgão de Controle Técnico.

Em contraponto à opinião acima, Souza<sup>134</sup> afirma que, em conformidade com o disposto no art. 58, IV, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União<sup>135</sup>, o desatendimento à decisão do Órgão de Contas ensejará a aplicação, pelo TCU, de sanção de ordem pecuniária ao administrador. Concluindo o raciocínio, afirma que seria de todo inadmissível punir alguém *por não ter feito aquilo a que não estava obrigado a fazer*.

Afirma ainda que descabe falar sobre ser, ou não, de cumprimento obrigatório pela Administração a decisão do Órgão de Controle Técnico. Entende o mencionado autor que seria um verdadeiro despautério a existência de um órgão constitucionalmente estabelecido com as competências que possui a Corte de Contas, dotado de uma estrutura complexa, se se admitisse a mais remota possibilidade de cumprimento facultativo das suas decisões<sup>136</sup>.

Ratificando o entendimento majoritário, Di Pietro afirma peremptoriamente que, muito embora não faça coisa julgada material, a decisão do Controle Técnico que versa sobre os atos de admissão de pessoal faz coisa julgada formal, sobretudo porque “deve ser necessariamente acatada pelo órgão administrativo controlado, sob pena de responsabilidade, ...”. Continua a referida doutrinadora afirmando que, na hipótese de o Controle Técnico ter negado, por ilegal, registro ao ato de admissão, *as autoridades devem obediência àquela decisão*.<sup>137</sup>

Do ponto de vista do Judiciário, também encontramos uma dicotomia de entendimento. De um lado, há julgados que chegam a afirmar literalmente que a

---

<sup>134</sup> Osvaldo Rodrigues de Souza. *A Força das Decisões ... Op. cit*, p. 31.

<sup>135</sup> Lei nº8.443, de 16 de Julho de 1992: Art. 58 O Tribunal poderá aplicar multa (...), aos responsáveis por: (...) IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

<sup>136</sup> Osvaldo Rodrigues de Souza. *O exercício... Op. cit*, p. 25.

<sup>137</sup> Maria Sylvania Zanella Di Pietro. *Coisa Julgada ... Op. cit*, pp. 33, 35 e 36.

decisão não é de observação obrigatória pelo administrador público<sup>138</sup>. De outro, encontramos acórdãos que afirmam expressamente ser impositiva, e por isso de cumprimento obrigatório, a decisão do Tribunal de Contas<sup>139</sup>.

Em decisão cujo cerne encontra-se transcrito por Custódio<sup>140</sup>, a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE nº 74.663-SP, interposto por servidor público que tivera sua aposentação invalidada pelo Secretário Municipal com fulcro em decisão da Corte de Contas que negara registro ao ato, assim entendeu:

O ato do secretário é de legalidade inatacável, o que impede sua impugnação, por terceiros, em mandado de segurança, ou mesmo por ação ordinária, **tendo em vista que as decisões do Tribunal de Contas são obrigatórias para os órgãos da Administração.** (Grifo meu).

Particularmente entendo que, uma vez tendo o Órgão de Controle Externo Técnico negado registro ao ato de admissão, restaria ao administrador tão somente a obrigatoriedade de, em cumprimento ao acórdão do Tribunal de Contas, restabelecer a legalidade por meio do desfazimento do ato. Entretanto, há de se atentar para o fato de que a Administração Pública nessa hipótese não poderá declarar, unilateralmente e sem ouvir os concursados, a nulidade do ato administrativo de nomeação/contratação do agente público.

Deverá, a bem do Estado de Direito, promover a oitiva dos admitidos para que estes possam defender, se for o caso, a legalidade do ato que os integrou aos quadros do serviço público. Entendo que se faz imperiosa a instauração de procedimento administrativo, não para apurar falta do servidor/contratado, mas sim para assegurar a observância do contraditório e da ampla defesa também na esfera da Administração Pública que praticou o ato de admissão reputado ilegal e que por essa razão não recebeu o competente registro.

Dessa forma, restaria inquestionável a obrigatoriedade de cumprimento imediato, pelo administrador, da determinação do Controle Técnico, sendo observado os princípios inerentes ao *devido processo legal*.

---

<sup>138</sup> Apelação Cível 2001.012390-1. Rel. Des. Plínio Leite Fontes. Apelantes: Maria Aparecida Ferreira da Silva e outras. Adv. José Baptista de Mello Neto. Apelado: Município de Serra Redonda. Adv. José Washington Machado. DJPB 28.01.03, p. 3.

<sup>139</sup> ROMS 199800559809, Rel.: Min. Eliana Calmon *in* DJU:20/03/2000, p.59.

<sup>140</sup> Antonio Joaquim Ferreira Custódio. *Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas*. *In* Revista de Direito Administrativo - 185. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set. 1991, pp. 70/1.

Ressalte-se que, conforme dissemos alhures, a partir da promulgação da *Lei Fundamental* hodierna, o ato de admissão de pessoal deixou de ser visto como um *ato simples* e passou a ser entendido com um *ato composto*<sup>141</sup>, só surtindo efeitos a partir a apreciação e do respectivo registro pelo Tribunal de Contas.

É de se destacar que na hipótese de ter o Órgão de Controle Técnico concedido registro ao ato de admissão de pessoal, caso a Administração Pública venha a invalidar o dito ato, tal resolução não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal<sup>142</sup>, o que só vem comprovar a obrigatoriedade da fiel observância da decisão da Corte de Contas pela Administração.

---

<sup>141</sup> Jorge Ulisses Jacoby Fernandes in *Os Tribunais de Contas ...* Op. cit. p. 55.

<sup>142</sup> Súmula 6 do Supremo Tribunal Federal.

## CAPÍTULO SEXTO - A POSSIBILIDADE DE O JUDICIÁRIO REVER A DECISÃO DO CONTROLE TÉCNICO

6.1 - O Entendimento Doutrinário. 6.2 – O Posicionamento Jurisprudencial.

### 6.1 - O ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO.

Há muito se discute sobre a possibilidade de o Judiciário rever as decisões das Cortes de Contas, muito embora seja inconteste que a decisão do Tribunal de Contas que concede ou nega registro ao ato de admissão de pessoal “... retrata uma condição de estabilidade nas correspondentes relações jurídicas, o que constitui fator fundamental, para a supremacia do Direito em si”<sup>143</sup>.

No entanto, no campo doutrinário encontramos uma verdadeira dicotomia: de um lado há aqueles que entendem ser ilimitada a revisibilidade judicial; de outro, entre aqueles que defendem um Órgão de Controle Externo forte, o entendimento é no sentido de que é de todo impossível ao Judiciário desconstituir a decisão, exceto sob o prisma exclusivo da legalidade.

Dando ênfase à inexistência de limites ao controle jurisdicional, Cavalcanti afirmava ser descabida a criação de óbices à atividade do Judiciário uma vez constatada a ocorrência de lesão a direitos individuais ou na hipótese de verificada a ilegalidade do *decisum*<sup>144</sup>.

Em harmonia com o escólio de Cavalcanti, Gomes Júnior<sup>145</sup> diz, taxativamente, que o princípio da jurisdição una – por ele chamado “princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional” - impede qualquer tentativa de se fixar um limite à apreciação judicial das decisões dos Tribunais de Contas. Afirma, para

---

<sup>143</sup> Sebastião Baptista Affonso. **Tribunais de Contas no Contexto do Poder Judiciário**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 28, n. 27, out/dez. 1997, p. 113.

<sup>144</sup> Themístocles Brandão Cavalcanti. **O Tribunal de Contas – órgão constitucional – funções própria e funções delegadas** – In Revista de Direito Administrativo - 109. Rio de Janeiro: Renovar, jul/set. 1972, pp. 1/10.

<sup>145</sup> Luiz Manoel Gomes Júnior. **Tribunais de Contas – aspectos controvertidos**. – Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 48/9.

sustentar a sua tese, que sequer as decisões do Supremo Tribunal Federal, mesmo aquelas que já transitaram em julgado, são absolutamente inquestionáveis. Caberia contra elas, “e com um âmbito não tão restrito assim,” a ação rescisória. Segundo o mencionado autor, a ação rescisória interposta sob o argumento de violação a “literal dispositivo da lei” não guarda maior distância da “legalidade manifesta” que enseja, segundo entendimento doutrinário e jurisprudencial pacífico, a revisão da decisão da Corte de Contas<sup>146</sup>.

Em sentido oposto, afirma peremptoriamente Fernandes, J. <sup>147</sup> que:

Julgar é apreciar o mérito e, portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo “julgar” ainda assim uma decisão dessa Corte seria impenetrável para o Poder Judiciário. Se a maculasse manifesta ilegalidade, como qualquer sentença, poderia até ser cassada por meio de mandado de segurança, mas nunca, jamais, poderia se permitir ao magistrado substituir-se nesse julgamento de mérito. O juiz também deve conter sua atuação nos limites da lei e, foi a Lei Maior, que deu a competência de julgar as contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada.

Portanto, mesmo que o julgamento das Cortes de Contas não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas um ato administrativo, seu mérito jamais poderia ser revisto pelo Poder Judiciário.

Destaque-se que este entendimento não é novo. Há muito que Pontes de Miranda alertava:

Ao Poder Judiciário não compete rever as manifestações das Cortes de Contas, nesse particular, senão acolhê-las como elemento válido, já assente, para favorecer ou comprometer aquele que vá, ou seja chamado a juízo, em torno de dinheiros ou valores públicos em geral, confiados à sua gestão ou guarda.<sup>148</sup>

Quanto ao argumento de que entre nós impera o princípio da jurisdição una e que por esta razão toda e qualquer decisão estaria sujeita ao crivo do Judiciário, inclusive as prolatadas pelos Órgãos de Controle Externo Técnico, este não serve para dar amparo à revisibilidade ilimitada das decisões das Cortes de Contas, pois, como ressalta Affonso:

No que pese a prevalência no Brasil do sistema de jurisdição única, a cargo do Poder Judiciário (...), dever-se-ia pugnar por uma certa limitação

---

<sup>146</sup> Luiz Manoel Gomes Júnior. *Tribunais de Contas ... Op. cit*, pp. 50/1.

<sup>147</sup> Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. *Limites à Revisibilidade Judicial das Decisões dos Tribunais de Contas*. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 27, n. 70, 1996, p. 45/6.

<sup>148</sup> Pontes de Miranda, *apud* Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. *Limites à Revisibilidade ...*, Op. cit. p. 58.

à possibilidade de revisão judicial das decisões dos Tribunais de Contas, compreendidas no exercício da sua competência constitucional privativa. Trata-se, sem dúvida alguma, de tema altamente relevante e bastante controverso nos estudos doutrinários e debates entre eles travados. Mesmo na vigência do sistema de jurisdição única são insusceptíveis de apreciação judicial os atos de natureza predominantemente política, discricionária ou de economia interna do Parlamento, ou até mesmo do Poder Executivo, salvo quanto à regularidade do seu procedimento, que a tanto submetem-se, sempre quando no curso do seu desenvolvimento se alegue violação ou ameaça de direito das partes envolvidas (cfr. Acórdãos STF n<sup>os</sup> MS-20.941 e 21.263, in DJ de 31-8-92 e 31-7-92; e nos MS-20.247, 20.464 e 21.374, in RTJ 102/34, 112/98 e 144/488, etc.). Assim, também deveria ocorrer com relação aos Tribunais de Contas, cujas decisões só deveriam ser passíveis do MS quando caracterizada uma ilegalidade ou abuso de poder, a impor imediata coibição, considerando-se ilegalidade um procedimento contrário à clara disposição da lei e não só um julgamento resultante da interpretação curial da norma, ainda que ela possa suscitar divergências (cfr. Acórdão do STF no MS-5.490, in RTJ 6/458)<sup>149</sup>.

O fato é que a possibilidade de revisão, pelo Judiciário, das decisões do Controle Técnico ainda é muito controvertida na doutrina. Entendo, com as devidas vênias, que a dicotomia existente seria facilmente suprida a partir do momento em que, em as decisões (dos Tribunais de Contas) sejam consideradas exclusivamente atos administrativos: o limite à revisibilidade jurisdicional estaria fixado. Ou seja, não pode alcançar o mérito, atendo-se à verificação da observância dos princípios jurídicos que norteiam o atuar da Administração Pública<sup>150</sup>.

## 6.2 - O POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL.

A respeito da revisibilidade das decisões do Tribunal de Contas, é entendimento consolidado do Excelso Pretório que o julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos é de competência exclusiva das Cortes de Contas, salvo nulidade por irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade.

---

<sup>149</sup> Sebastião Baptista Affonso. *Os Tribunais ... op. cit. pp. 116/7.*

<sup>150</sup> Conforme dissemos às fls. 36 deste trabalho, mesmo sendo ampliado da forma que propomos – em consonância com o posicionamento defendido por Germana de Oliveira Moraes *in Controle Jurisdicional da Administração Pública*. Op. cit., - o exercício do controle pelo Judiciário ampliado para alcançar não mais apenas a legalidade, mas sim a juridicidade do atuar da Administração Pública - permanecerá encontrando limites, uma vez que lhe é vedado adentrar no mérito do ato administrativo.

Nestes casos, e só neles, o Poder Judiciário pode rever as decisões da Corte de Contas para declarar sua nulidade.

É de se destacar que: As decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas quanto ao seu aspecto formal<sup>151</sup>.

No mesmo sentido é o entendimento de que:

Tribunal de Contas: Julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos. Competência exclusiva, salvo nulidade por irregularidade formal grave (MS nº 6.960/1959), ou manifesta ilegalidade aparente (MS nº 7.280/1960)<sup>152</sup>.

Entendimento ratificado na forma de: “As decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal”<sup>153</sup>.

Ao apreciar ação popular interposta contra o ex-governador de São Paulo, cujo ato já havia sido considerado legal pelo Tribunal de Contas daquele Estado e que por isso restou o dito Órgão indicado como litisconsorte passivo, assim se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

Impossível desconstituir o ato administrativo unguído pela aprovação do Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão deste colegiado; e para rescindi-la, é necessário que nela se apontem irregularidades formais graves ou ilegalidades manifestas.  
Declarar nulo ato administrativo, sem agredir a decisão do Tribunal de Contas que o aprovou é atitude tão absurda quanto a de este Tribunal reformar a sentença de primeiro grau, ao tempo em que não conhece da acórdão que a confirmou<sup>154</sup>.

Acompanhando o entendimento dos Tribunais Superiores – e nem poderia deixar de ser - o C. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba instado a se pronunciar sobre decisão do Tribunal de Contas desse Estado no exercício do controle das contas públicas, que, ao julgar a regularidade entendeu por bem imputar multa, com muita felicidade se manifestou no sentido claro de identificar os limites havidos para a revisibilidade judicial:

---

<sup>151</sup> RE. 55.821, *in* RTJ 43/151.

<sup>152</sup> RTJ 43/151.

<sup>153</sup> RTJ 43/157.

<sup>154</sup> RE 8.970. *In* Revista de Direito Administrativo – 194. Rio de Janeiro: Renovar, out./dez. 1993, p. 183.

Nº processo: 2001.002.042-7  
Revista ou seleção: seleção da COMJUR  
Relator: Des. Antônio de Pádua Lima Montenegro  
Ano: 2001. Data de julgamento: 06/09/2001 – publicada na Revista do Foro, vol. 108, ano 2001.2, p. 675.  
Natureza: Apelação Cível.  
Órgão Julgador: 1ª Câmara Cível. Origem: Comarca de Itaporanga.  
Apelante: Antonio Arruda de Lisboa e Silva.  
Apelado: Município de Itaporanga.  
Decisão unânime.  
Ementa:

**EXECUÇÃO FISCAL** – Acórdão do Tribunal de Contas do Estado – Liquidez e exigibilidade do título exequendo – Embargos – Falta de certidão da dívida ativa municipal – Desnecessidade – Remessa Oficial – Desprovemento pela instância *ad quem* – Coisa julgada – Rediscussão da matéria, em recurso apelatório – Impertinência – Decisão da Corte de Contas – Impugnação – Casos – Ilegalidade – Irregularidade formal – Inocorrência – Descabimento – Rejeição dos Embargos – Apelação Cível – Desprovemento.

...

- É defeso ao embargante rediscutir, em recurso apelatório, matéria que já é coisa julgada porque deslindada, em remessa oficial, por órgão fracionário do Tribunal de Justiça, em decisão irrecorrida, assentando ser desnecessária a instrução de processo executivo fiscal, decorrente de decisão do Tribunal de Contas do Estado, com a juntada de certidão de dívida ativa.

**- O controle jurisdicional das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, proferidas no exercício de sua competência constitucional, exaradas em acórdãos, somente é admissível quando se verifica manifesta ilegalidade ou irregularidade formal no procedimento administrativo. Do contrário, estará o Poder Judiciário usurpando a competência constitucional da Corte de Contas.**

(Grifo meu).

No entanto, o exercício da prerrogativa constitucional de julgamento da legalidade dos atos de admissão de pessoal, pelos órgãos de controle externo técnico, tem sido questionada tanto no âmbito da doutrina quanto e, sobretudo, no âmbito do Judiciário. Efetivamente inexistente um estudo mais aprofundado da competência de apreciação, para fins de registro, dos atos ora mencionados. A própria jurisprudência é contraditória: em um momento, afirma que não há necessidade de oitiva, perante a Corte de Contas, dos concursados, sendo o dito procedimento eminentemente administrativo e dirigido não a esses, mas sim à autoridade responsável pela subscrição dos atos; em outro, determina a obrigatoriedade inclusive da notificação e do estabelecimento de prazo para a apresentação de defesa, objetivando assegurar o contraditório e a ampla defesa em toda a sua amplitude, conforme se demonstra a seguir:

Nº processo: 1995.000476-6  
Revista ou seleção: seleção da COMJUR  
Relator: Des. Marcos Antonio Souto Maior

Ano: 1995. Data de julgamento: 18/05/1995 data pub. no DJU: 23/05/1995

Natureza: remessa "ex-officio" e Ap. Cível.

Órgão Julgador: 1ª Câmara Cível origem: Teixeira.

Ementa:

Funcionário público - demissão - assunto de conhecimento da justiça do trabalho - inadmissibilidade - competência em razão da matéria da justiça comum estadual - preliminar afastada.

**Funcionário público - nomeação após realização de concurso público - posterior anulação pelo TCE - demissão - ausência, entretanto, de procedimento administrativo - inadmissibilidade - cerceamento de defesa - caracterização - decisão mantida - recursos improvido.**

A competência para dirimir questões que envolvem funcionários públicos municipais regidos pelo regime jurídico único é da justiça comum do estado e não da justiça do trabalho.

**Uma vez regularmente nomeado após a realização de concurso público, só poderá o funcionário público ser demitido se devidamente realizado o procedimento administrativo necessário à sua efetivação, sendo irrelevante que o ato tenha sido anulado pelo Tribunal de Contas do Estado sob o fundamento de vício de nulidade no edital.** (Grifos meus).

Note-se que, no caso acima, o Tribunal de Contas do Estado havia declarado a ilegalidade do certame público de seleção, e a decisão foi invalidada pelo Tribunal de Justiça da Paraíba.

É de se ressaltar que o Tribunal de Justiça não adentrou no mérito da decisão do Tribunal de Contas, entendendo apenas que as *demissões levadas a efeito pela edilidade teixeirense* inobservaram o devido processo legal.

## CONCLUSÕES

A partir das nossas investigações sobre o controle dos atos de admissão de pessoal pelo Órgão de Controle Externo Técnico, chegamos às seguintes conclusões:

1) O efetivo e permanente controle dos atos administrativos se faz imperioso para assegurar a fiel observância, pela Administração Pública, dos princípios jurídicos que norteiam o seu atuar.

2) O controle jurisdicional dos atos administrativo deve ser feito tendo por referencial não mais a estrita vinculação do atuar da Administração Pública com a lei, devendo ser ampliado, a bem da cidadania, para alcançar a conformidade com o Direito, “decomposto em regras e princípios jurídicos, com superação do princípio da legalidade pelo princípio da juridicidade”<sup>155</sup>.

3) O Tribunal de Contas, enquanto Órgão constitucionalmente incumbido de promover o controle técnico do atuar da Administração Pública, pode (e deve) ser utilizado como instrumento de garantia dos direitos fundamentais na exata medida em que, desvinculando-se de questões puramente políticas, promove o controle também a partir da apresentação, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato<sup>156</sup>, de denúncias contra irregularidades ou abusos cometidos no trato da *coisa pública*.

4) O Tribunal de Contas não é órgão auxiliar do Legislativo, muito embora subsidie essa função estatal no que diz respeito ao controle das contas públicas. O Órgão de Controle Técnico é quem possui, com exclusividade, a prerrogativa de, entre outras, apreciar, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal.

---

<sup>155</sup> Germana de Oliveira Moraes. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. Op. cit., p. 23.

<sup>156</sup> § 2º do art. 74 da C.R.F.B./1988.

5) Para podermos ampliar o alcance do controle dos atos de admissão de pessoal, fazendo-o chegar até os atos de provimento de cargo em comissão, à luz da moralidade administrativa, o caminho a seguir parece-me ser o da aplicação do disposto no art. 71, II da Constituição Federal, uma vez que inquestionavelmente todo ato de admissão provoca aumento de despesa.

6) O Tribunal de Contas da União quando realizar, por iniciativa própria ou de uma das Casas ou comissão do Congresso Nacional, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, poderá verificar se houve admissão irregular e/ou ilegal de pessoal, inclusive para cargos de provimento em comissão.

7) Tal entendimento já vem sendo posto em prática pelo órgão de Controle Técnico nacional, que entendeu por bem negar provimento ao recurso, mantendo na íntegra a decisão recorrida, ao apreciar o Processo TC nº 325.177/91-0, nos autos do recurso interposto pelo Juiz Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região contra decisão da 2ª Câmara do TCU que determinou o cumprimento do preceito previsto no art. 18 da lei 7.873/89, que veda a nomeação de cônjuge ou parentes de membros do Judiciário para as funções de gabinete, cargos em comissão e funções gratificadas.

8) No mesmo sentido, temos o processo de nº 003.814/2000-3, que versava sobre a nomeação de parentes dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul para ocupar cargos em comissão no Tribunal Regional Eleitoral daquele Estado. Nesses autos, o TCU entendeu por glosar as nomeações por afronta ao princípio da moralidade administrativa e por burlar a lei 9.421/96.

9) Destaque-se que nem todos os cargos em comissão são de provimento absolutamente discricionário, uma vez que há reserva legal para os ditos cargos que serão preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e

percentuais mínimos<sup>157</sup> e que é exatamente sobre esses cargos, nos quais as prerrogativas discricionárias da Administração Pública são significativamente reduzidas, que se pretende estender o alcance do controle.

10) A obrigatoriedade do cumprimento do “princípio do processo seletivo impessoal” alcança toda a Administração Pública, quer no provimento de cargos públicos efetivos, quer no preenchimento dos empregos públicos, sendo estes permanentes ou temporários.

11) A ambiguidade do verbo utilizado pelo constituinte – *apreciar* - tem levado a decisão do Órgão de Controle Técnico, que procura dar vazão ao comando constitucional, à invalidação pelo Poder Judiciário.

12) Das formas de investidura em cargo público, a única que exige a prévia realização de concurso público de provas ou de provas e títulos é a originária.

13) O provimento de cargo público a partir da transformação de emprego em cargo é inconstitucional, mesmo aqueles empregos que foram preenchidos com observância ao princípio do processo seletivo impessoal de agentes públicos.

14) Segundo dados colhidos junto aos Tribunais de Contas da Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e no próprio Tribunal de Contas da União, é nos Municípios que encontramos maior incidência de violação ao *princípio do processo seletivo impessoal*.

15) Em conformidade com a Lei Complementar 101/00, a legalidade do ato de admissão de pessoal resta vinculada ao montante da despesa global com pessoal. Havendo aumento da dita despesa sem a realização de uma prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e ainda que não venha acompanhada de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, restará à Corte de Contas o dever de negar registro aos atos de admissão de pessoal.

---

<sup>157</sup> "as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento." Inciso V do art. 37 da C.R.F.B.

16) Na hipótese de haver, no último semestre do mandato do *chefe* de cada uma das funções típicas do Estado, aumento de despesa com pessoal, igualmente provocada por investidura em cargo público efetivo e/ou contratação para emprego público, quer permanente quer temporário, a mencionada lei de responsabilidade fiscal impõe, ao Órgão de Controle Externo Técnico, a declaração de nulidade do ato de admissão.

17) As consequências jurídicas do ato de admissão de pessoal que inobserva o princípio do processo seletivo impessoal se desdobram em duas: na primeira, o ato violador resta absolutamente inválido; na segunda, a autoridade responsável pela prática do ato será punida. É de se ressaltar que as consequências não se excluem. Isto é, não apenas o ato será reconhecido nulo, como o responsável será sancionado.

18) Se nula é a admissão de pessoal, quer pela nulidade do certame, quer pela falta deste, evidentemente nenhum efeito dela decorrerá. Daí resulta que nenhum direito, inclusive pecuniário, têm os servidores admitidos irregularmente.

19) O servidor/empregado nomeado/contratado em desarmonia com o princípio do *processo seletivo impessoal*, desde que tenha prestado serviços à Administração, terá assegurado o direito de permanecer com os valores percebidos a título de contraprestação, mas não fará jus a receber eventuais diferenças salariais e demais verbas indenizatórias em face da nulidade do ato de admissão.

20) Uma das leis que devem ser utilizadas - para sancionar as autoridades públicas responsáveis pela admissão de pessoal em afronta ao que instituem o inc. II do art. 37 da Carta de 1988 - é a de nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, que expressa e textualmente elenca entre os crimes de responsabilidade aqueles praticados *contra a probidade na administração: infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais.*<sup>158</sup>

21) Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que tenha por desiderato frustrar a licitude de concurso público.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Art. 9º, 5, da Lei nº 1.079/1950.

<sup>159</sup> Art. 11, V, da Lei nº 8.429/1992.

22) Inobstante a sua posição jurídica, se terceiro de boa-fé ou se beneficiário/partícipe do ato ilícito, o problema da oitiva do concursado se encontra no fato de que o particular, ao menos aprioristicamente, não está sujeito à *tutela jurisdicional* do Tribunal de Contas, uma vez que não se encontra incumbido da obrigação constitucional de prestar contas, e por esta razão não será chamado a *falar* no processo<sup>160</sup>, assim, como não será alcançado diretamente pelo *decisum*. Entrementes, entendo que a solução da questão se encontra no fato de que, conforme dito alhures, o concursado é interessado no resultado do processo, o que lhe assegura o direito de se manifestar nos autos, apresentando alegações e, inclusive, passando a possuir legitimidade ativa para a interposição de recursos perante a própria Corte de Contas contra acórdão que indiretamente venha a afetar direitos.

23) Sob pena de fazer tábula rasa do princípio do *devido processo legal*, o Tribunal de Contas tem de assegurar aos concursados o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa sempre que estiver apreciando, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal.

24) A natureza jurídica da decisão do Tribunal de Contas é administrativa, muito embora revestida de aspectos intrínsecos da atividade jurisdicional.

25) As decisões do Órgão de Controle Técnico são dotadas de eficácia plena, uma vez que são de aplicabilidade direta, imediata e integral pela Administração.

26) As decisões do Tribunal de Contas que concedam ou neguem registro aos atos de admissão de pessoal, uma vez tomadas dentro dos parâmetros do Direito, são de cumprimento obrigatório pelo administrador público.

27) Considerando que as decisões dos Tribunais de Contas são atos administrativos, a revisibilidade jurisdicional não pode alcançar o mérito, atendo-se à verificação da observância dos princípios jurídicos que norteiam o atuar da Administração Pública.

---

<sup>160</sup> É sobre o agente público ou particular jungido ao dever de prestar contas – sujeito de jurisdição -, que o Controle Externo atua. In Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. *Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa - especificidades na ação do controle externo*. in L & C – Revista de Direito e Administração Pública, nº 54. – Consulex: Brasília, dez./02, p. 23.

28) A preocupação do Min. Carlos Átila<sup>161</sup> sobre o problema do prazo para a apreciação dos atos de admissão é absolutamente procedente, afinal, quanto mais o Órgão de Controle Técnico demora em apreciá-los, mais prejuízos poderá vir a sofrer a Administração, uma vez que estará arcando com despesas oriundas de um ato que poderá ser considerado ilegal.

29) A questão do prazo alcança outra dimensão a partir do instante em que, em harmonia com o entendimento jurisprudencial predominante e com a interpretação doutrinária, a Administração Pública tem o lapso temporal de cinco anos para rever seus próprios atos, sob pena de violar o princípio da *segurança jurídica*. Junte-se a isto o fato de que a lei que *regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal*, Lei nº 9.784/99 – que segundo o entendimento deste autor tem aplicabilidade na seara do Tribunal de Contas da União -, estabelece igual prazo de cinco anos para que a Administração possa invalidar seus atos, mesmo sob o pálio da ilegalidade<sup>162</sup>, uma vez que esses tenham gerado direitos aos administrados – o que seria o caso dos atos de admissão de pessoal - o que ensejaria a *legalização* do ato de admissão de pessoal contrário ao comando constitucional por meio do *instituto do decurso de prazo*.

30) Considerando que o Tribunal de Contas, muito embora não integrante da estrutura do Judiciário goza, *per si* e por seus membros, das prerrogativas

---

<sup>161</sup> Carlos Átila Álvares da Silva. **A Apreciação da Legalidade dos Atos de Admissão de Pessoal e de Concessões, na Administração Pública, pelo TCU**. *Op. cit.* pp. 21/22. Neste artigo, resultado de uma palestra proferida no X Encontro dos Chefes de Serviço de Administração das Inspetorias Regionais de Controle Externo, o então Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União manifestou-se preocupado com os prazos para a apreciação dos atos de admissão seguindo um raciocínio lógico de que a consequência de uma admissão ilegal seria uma despesa ilegal. Diz o autor: “A busca da concomitância do controle exige que as diligências ou decisão final sobre o ato ocorra no mais breve prazo possível, para que não perca uma despesa ilegal, com conhecimento do Tribunal. Por isso, os prazos têm de ser muito curtos, ao meu ver. Sobretudo nos atos de admissão, já que a eventual declaração nulidade ou a determinação da anulação de uma admissão considerada ilegal implica a dispensa do admitido. O ideal seria que tivéssemos condições de apreciar a legalidade de um ato de admissão no prazo máximo de 29 dias, para que ao admitido só tomasse posse se legalmente registrado o ato de sua admissão. Não existe, pelo menos expressamente, na Lei nº 8.112/1990 e nem em qualquer outra lei, determinação de que a posse fique pendente de uma apreciação do Tribunal. Se não existe determinação legal, não existe tão pouco a proibição de o Tribunal se esforce para se pronunciar antes dos trinta dias. Esse objetivo é de difícil alcance, mas deve ser almejado. Deve se adotar procedimentos que encurtem ao mínimo os prazos de tramitação dos dados enviados ao Tribunal pelo órgão que realizou a admissão ou que efetuou a concessão, por intermédio da sua entidade de controle interno.”

<sup>162</sup> Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

próprias dessa função estatal, entendo que a solução final para dirimir as dúvidas oriundas sobre as instâncias judiciais de revisão das decisões do Controle Técnico estaria na aprovação de Emenda à Constituição, alterando o texto do § 3º do art. 71, que passaria a ter a seguinte redação, parafraseada de Affonso<sup>163</sup>:

As decisões do Tribunal que resultem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo judicial, e as decorrentes do exercício da função de controle externo, referidas nos incisos II a VI deste artigo, só poderão ser revistas mediante recursos próprios previstos na sua Lei Orgânica ou, sob os aspectos de ilegalidade manifesta e irregularidade formal grave, nos termos previstos no art. 102, inciso I, alíneas “a” e “d” desta Constituição, não lhe obrigando outros julgados de órgãos judicantes menos graduados.

---

<sup>163</sup> Sebastião Baptista Affonso. *Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas*. Op. cit., p. 120.

## REFERÊNCIAS:<sup>164</sup>

AFFONSO, Sebastião Baptista. **Eficácia das Decisões do Tribunal de Contas**. *In* Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 27, n. 68, 1996, pp. 113/20.

\_\_\_\_\_. **Tribunais de Contas no Contexto do Poder Judiciário**. *In* Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 28, n. 27, out/dez. 1997, pp. 109/119.

ALMEIDA, Fernando Henrique Mendes de. **Os Atos Administrativos na Teoria dos Atos Jurídicos** – São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

AMARAL, Getúlio Sérgio do. **Direito à defesa do prefeito nos julgamentos das contas municipais**: aplicabilidade do devido processo legal e da ampla defesa das contas do administrador municipal pela câmara municipal: doutrina, jurisprudência e legislação. - Belo Horizonte: Inédita, 2000.

ANDRADE, José Robin de. **A Revogação dos Actos Administrativos** – Coimbra: Atlântida Editora S.A.R.L., 1969.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

---

<sup>164</sup> A organização bibliográfica apresenta obras efetivamente consultadas e citadas no corpo do trabalho, bem como aquelas pesquisadas e selecionadas de forma indireta, pelo cruzamento de citações, levantamento bibliográfico, etc., que não foram citadas no texto, mas que compõe o conjunto de obras fundamentais e conexas relacionadas com o tema desenvolvido.

\_\_\_\_\_. **Discrecionalidade e Controle Jurisdicional**. 2ª ed., 4ª tria. - São Paulo: Malheiros, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral dos Procedimentos de Exercício da Cidadania Perante a Administração Pública**. *In* Revista de Direito Administrativo, 207. Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 1997, pp 39/78.

BARBOSA, Ruy. **Exposição de Motivos sobre a Criação do Tribunal de Contas**. *In* Revista do Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, v. 25, n. 62, 1994, Ed. Comemorativa. pp. 180/190.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. – 4ª ed. ampl. e atual. – Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

\_\_\_\_\_. **Interpretação e Aplicação da Constituição**: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora – São Paulo: Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo** – São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. Projeto de Constituição para o Império do Brazil - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 6/19.

\_\_\_\_\_. Projeto de Constituição para o Império do Brazil - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 20/34.

\_\_\_\_\_. Constituição Política do Império do Brazil - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 35/58.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 510, de 22 de junho de 1989 - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 59/73.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 914, de 23 de outubro de 1890 - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, 74/88.

\_\_\_\_\_. Projeto de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 89/104.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891- **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 105/118.

\_\_\_\_\_. Projeto de Constituição para a República dos Estados Unidos do Brasil - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 138/166.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934 - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 167/207.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937 - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 208/234.

\_\_\_\_\_. *Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945* - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 243/48.

\_\_\_\_\_. *Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945* - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, p. 252.

\_\_\_\_\_. Anteprojeto de Constituição para a República dos Estados Unidos do Brasil - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 261/90.

\_\_\_\_\_. Projeto de Constituição para a República dos Estados Unidos do Brasil - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 291/321.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 - **Constituições do Brasil – acompanhadas das emendas constitucionais e projetos**, Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948, pp. 322/63.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1969 – São Paulo: Bushatsky Editor, 1975.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.**

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal, e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 – **Define os Crimes de Responsabilidade e Regula o Respectivo Processo de Julgamento.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, **Regula a Ação Popular.**

\_\_\_\_\_. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, **dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União, suas Autarquias e Fundações.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, **Dispõe Sobre as Sanções Aplicáveis aos Agentes Públicos nos Casos de Enriquecimento Ilícito no Exercício de Mandato, Cargo, Emprego ou Função na Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional e dá outras providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, **Dispõe sobre a Contratação por Tempo Determinado para Atender a Necessidade Temporária de Excepcional Interesse Público, nos Termos do Inciso IX do Artigo 37 da Constituição Federal, e dá outras Providências.**

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, **Disciplina o Regime de Emprego Público do Pessoal da Administração Federal Direta, Autárquica e Fundacional, e dá outras Providências.**

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, **Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras Providências.**

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”**. In Revista de Direito Administrativo - 189. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set. 1992, pp. 114/122.

\_\_\_\_\_. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In Interesse Público – ano 4, nº 13, janeiro/março de 2002 – Porto Alegre: Notadez, pp. 177/187.

BUGARIN, Bento José. **Controle das Finanças Públicas** – uma visão geral. In Revista do Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, v. 25, n. 62, 1994, Ed. Comemorativa. pp. 59/71.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Teoria dos Atos Administrativos** – São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

\_\_\_\_\_. **O Tribunal de Contas** – órgão constitucional – funções própria e funções delegadas – In Revista de Direito Administrativo - 109. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set. 1972, pp. 1/10.

CITADINI, Antonio Roque. **O Controle Externo da Administração Pública**. - São Paulo: Max Limonad, 1995.

COSTA, José Moacir Cardoso da. **Experiência do TCU na auditoria de pessoal**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 23, n. 53, jul./set. 1992, pp. 291/298.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo** 13ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CUSTÓDIO, Antonio Joaquim Ferreira. **Eficácia das Decisões dos Tribunais de Contas**. In Revista de Direito Administrativo - 185. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set. 1991, pp. 63/76.

DALLARI, Adílson de Abreu. **Administração Pública no Estado de Direito**. In Revista Trimestral de Direito Público nº 5 – São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 33/41.

DELGADO, José Augusto. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Tribunais de Contas**. In Interesse Público – ano 2, nº 7, julho/setembro de 2000 – Porto Alegre: Notadez, pp. 11/43.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Coisa Julgada** – aplicabilidade das decisões do Tribunal de Contas da União. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 27, n. 70, 1996, pp. 23/36.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. - São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. **Participação Popular na Administração Pública**. In Revista de Direito Administrativo - 191. Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 1993, pp. 26/39.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia & FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. Arnaldo Setti, colaboração Almudena Marin López e Elaine Alves Rodrigues. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário** – Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957.

\_\_\_\_\_. **O Posicionamento Constitucional e a Competência dos Tribunais de Contas**. Anais do VIII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil: João Pessoa, 1975, pp 393/404.

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. **Tribunal de Contas: julgamento e execução** - Campinas: Edicamp, 2002.

FERNANDES, Flávio Sátiro. **Admissão Irregular de Servidores Públicos e suas Consequências Jurídicas**. In Revista de Informação Legislativa, Brasília: ano 35, nº 137, janeiro/março de 1998, pp. 5/12.

\_\_\_\_\_. **O Tribunal de Contas e a Fiscalização Municipal** – Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nº 65, janeiro a junho de 1991 – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1991, pp. 75/81.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **A competência dos Tribunais de Contas em razão da pessoa e a intervenção de terceiros**. in L & C – Revista de Direito e Administração Pública, nº 48. – Consulex: Brasília, jun./02, pp. 34/41.

\_\_\_\_\_. **Limites à Revisibilidade Judicial das Decisões dos Tribunais de Contas**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 27, n. 70, 1996, pp. 39/71.

\_\_\_\_\_. **Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa** - especificidades na ação do controle externo. in L & C – Revista de Direito e Administração Pública, nº 54. – Consulex: Brasília, dez./02, pp. 22/5.

\_\_\_\_\_. **Tomada de Contas Especial**: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública – 2ª ed. - Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

\_\_\_\_\_. **Os Tribunais de Contas e o Controle Sobre as Admissões no Serviço Público**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 32, n. 90, out/dez 2001, pp. 47/67.

FERRAZ, Luciano. **Due Process of Law e Parecer Prévio das Cortes de Contas**. In Interesse Público – ano 2, nº 7, julho/setembro de 2000 – Porto Alegre: Notadez, pp. 76/91.

\_\_\_\_\_. **Poder de Coerção e Poder de Sanção dos Tribunais de Contas** – Competência Normativa e Devido Processo Legal. In Interesse Público – ano 4, nº 14, abril/junho de 2000 – Porto Alegre: Notadez, pp. 184/191.

FERRAZ, Sérgio. **O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988**. In Revista de Direito Administrativo - 188. Rio de Janeiro: Renovar, abr./jun. 1992, pp. 64/73.

FIGUEIREDO. Carlos Maurício Cabral. [et al.] **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal** – Recife: Nossa Livraria, 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia do Valle. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

\_\_\_\_\_. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. In Interesse Público – ano 3, nº 9, janeiro/março de 2001 – Porto Alegre: Notadez, pp. 47/58.

FONSECA, Antonio. **Papel dos Tribunais Administrativos e Sistema Judicial**. In Revista de Informação Legislativa, Brasília: ano 35, nº 137, jan./mar. de 1998, pp. 215/238.

FRANCO, António de Souza. **Os Tribunais de Contas de Portugal e da União Europeia no Contexto dos Sistemas de Controlo Financeiro**. In Revista do Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, v. 25, n. 62, 1994, Ed. Comemorativa. pp. 78/126.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais**. – 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas** – aspectos controvertidos. – Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GONÇALVES, Fernando. **O controle que o Tribunal de Contas Precisa Praticar**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 22, n. 48, abr./jun. 1991, pp. 33/6.

GRAU, Eros Roberto. **A Eficácia das Decisões do Tribunal de Contas**. In Revista de Direito Administrativo – 210 - Rio de Janeiro: Renovar, out/dez. de 1997, pp. 351/356.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. – Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003.

HOBBS, Thomas. **Do Cidadão**. [trad., apres. e notas Renato Janine Ribeiro; coordenação Roberto Leal Ferreira] – São Paulo: Martins Fontes, 1992. – (Coleção Clássicos).

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**; trad. de João Baptista Machado. – 3ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1991.

\_\_\_\_\_. **O Problema da Justiça**; trad. de João Baptista Machado. – 3ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Direito e do Estado**; trad. de Luís Carlos Borges. – 3ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACHADO, Lohir, et all. **Análise do Processo Decisório de Julgamento das Contas do Governo**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 27, n. 69, jul/set. 1996, pp. 63/84.

MÁRIO FILHO, Caio. **Auto-Executoriedade e Prudência Administrativa**. In Revista Trimestral de Direito Público nº 5 – São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 143/151.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público**. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MAURER, Hartmut. **Elementos de Direito Administrativo Alemão**; trad. Dr. Luís Afonso Heck. - Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21ª ed. Malheiros. São Paulo, 1996.

MENDONÇA JÚNIOR, Delosmar. **Princípios da Ampla Defesa e da Efetividade no Processo Civil Brasileiro** – São Paulo: Malheiros, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. – trad. da edição portuguesa – Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública** – São Paulo: Dialética, 1999.

MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. Coord. [et al] **Lei de Responsabilidade Fiscal: Abordagens Pontuais – Doutrina e Legislação**. - Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Algumas Notas sobre Órgãos Constitucionalmente Autônomos** (um estudo de caso sobre os tribunais de contas no Brasil). In Revista de Direito Administrativo – 223. Rio de Janeiro: Renovar. jan./mar. 2001. pp. 01/24.

MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. - São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. **Os Tribunais de Contas no Brasil e a Coisa Julgada**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 27, n. 70, out/dez. 1996, pp. 83/86.

NAGEL, José. **Normas Gerais sobre Fiscalização e Julgamento a Cargo do TCU**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 28, n. 74, out/dez. 1997. pp. 31/49.

NÓBREGA, José Flóscolo da. **Introdução ao Direito** – 5ª ed. 2ª tira. rev. e ampl. – Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1972.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **A Intervenção do Estado no Município: o papel do Tribunal de Contas**. - Recife: Nossa Livraria, 2000.

PALMIERI, Giovanni Michele. **La Corte dei Conti delle Comunità Europee**. Padova: Cedam, 1983.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor.** 2ª ed. rev. e ampl. - Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **O Direito à Defesa na Constituição de 1988** (o processo administrativo e os acusados em geral) – Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

PINHEIRO, Ewald Sizenando. **A Configuração Jurídica do Tribunal de Contas em face da Constituição.** In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 24, n. 58, 1993. pp. 11/20.

PONDÉ, Lafayette. **Controle dos Atos da Administração Pública.** In Revista de Direito Administrativo – 212. Rio de Janeiro: Renovar. abr./jun. 1998. pp. 41/47.

QUIXADÁ, Valéria Oliveira. **Princípio da Moralidade Administrativa: autonomia, aplicabilidade e controle em face da Constituição de 1988.** In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 28, n. 73, 1997. pp. 51/61.

RÁO, Vicente. **Ato Jurídico: noção, pressupostos, elementos essenciais e acidentais. O problema do conflito entre os elementos volitivos e a declaração.** – 3ª ed. – São Paulo: Saraiva, 1981.

RAYNAUD, Jean. *La Cour des Comptes.* Paris: PUF, 1980.

REALE, Miguel. **Revogação e Anulamento do Ato Administrativo** – Rio de Janeiro: Editora Forense, 1968.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **O Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil.** – Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O Servidor Público na Constituição de 1988.** - São Paulo: Saraiva, 1989.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública.** - Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Lincoln Magalhães. **Caráter Técnico-Político das Decisões dos Tribunais de Contas**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 29, n. 78, out/dez. 1998, pp. 35/40.

RODRIGUES, Edgar Camargo. **Tribunal de Contas e o Poder Sancionador** – Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nº 65, janeiro a junho de 1991 – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1991, pp. 82/83.

ROSAS, Roberto. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Tribunal de Contas** - Anais do VIII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil: João Pessoa, 1975, pp 465/468.

SÁNCHEZ, P. Sala. **La jurisdicción contable**. Madri: Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, 1984.

SANTOS, Elsio Jeová dos. **O Tribunal de Contas da União: Competência, Atribuições e Funcionamento**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 27, n. 68, 1996, pp. 105/112.

SANTOS, Homero. **O Alcance e o Valor das Decisões dos Tribunais de Contas no Novo Ordenamento Jurídico-constitucional**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 22, n. 48, abr./jun. 1991, pp. 214/225.

\_\_\_\_\_. **O Controle da Administração Pública**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 28, n. 74, out/dez. 1997, pp. 17/25.

SARAIVA, Iram. **A Criação dos Tribunais de Contas, sua Importância, História, Alterações Pós-Constituição e Posição Atual no Cenário Brasileiro**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 27, n. 69, jul/set. 1996, pp. 49/61.

SILVA, Carlos Átila Álvares da. **A Apreciação da Legalidade dos Atos de Admissão de Pessoal e de Concessões, na Administração Pública, pelo TCU**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 22, n. 48, abr./jun. 1991, pp. 15/23.

SILVA, Edson Jacinto da. **O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal**: a lei complementar nº 101, de 24 de maio de 2000 com tudo que o município precisa saber - São Paulo: Editora de Direito, 2001.

SILVA, Hélio. **História da República Brasileira**: os governos militares 1969/1974 – São Paulo: Editora Três S/A: 1998, nº 20.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais** – 3ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

\_\_\_\_\_. **A Dignidade da Pessoa Humana como Valor Supremo da Democracia**. In Revista de Direito Administrativo - 212. Rio de Janeiro: Renovar, abr./jun. 1998, pp. 89/94.

SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. **O exercício constitucional de ampla defesa e o contraditório no Tribunal de Contas**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 24, n. 58, 1993, pp. 35/44.

\_\_\_\_\_. **A Força das Decisões do Tribunal de Contas** – Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

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.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Efetivação de Servidores Celetistas e Concurso Público**. In Revista Trimestral de Direito Público nº 4 – São Paulo: Malheiros, 1993, pp. 10179/189.

TAVARES, José F. F. **O Tribunal de Contas**: do visto, em especial – conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração. Lisboa: Almedina, 1998.

TÁCITO, Caio. **A Moralidade Administrativa e a Nova Lei do Tribunal de Contas da União**. In Revista de Direito Administrativo - 190. Rio de Janeiro: Renovar, out./dez. 1992, pp. 45/53.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de, e ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Aumento de Despesa com Pessoal nos 180 Dias que Ultimam os Mandatos** – uma análise sistemática do § único, Artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. In Interesse Público – ano 4, nº 13, janeiro/março de 2002 – Porto Alegre: Notadez, pp. 119/123.

TORRES, Ricardo Lobo. **A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas**. In Revista de Direito Administrativo – 194. Rio de Janeiro: Renovar, out./dez. 1993, pp/ 31/45.

VASCONCELOS, Edson Aguiar de. **Controle Administrativo e Parlamentar**. - Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997.

VILAÇA, Marcos Vinícius. **Os Tribunais de Contas na Melhoria da Administração Pública**. In Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 28, n. 74, out/dez. 1997, pp. 59/72.

## **Primeiro Anexo**

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 16, DE 6 DE OUTUBRO DE 1997<sup>165</sup>.

**Dispõe sobre o envio de informações relativas aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensões, ao Tribunal de Contas da União, para fins de apreciação da legalidade e registro, e dá outras providências.**

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares, e

Considerando que ao sistema de controle interno cabe apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional, nos termos do art. 74, inc. IV, da Constituição Federal;

Considerando que compete ao Tribunal, nos termos do art. 71, inc. III, da Constituição Federal e do art. 1º da lei nº 8.443/92, apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, 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 federal, 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;

Considerando, ainda, o Poder Regulamentar que lhe confere o art. 3º da lei nº 8.443/92, para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, resolve:

### **Seção I Do Objeto**

Art. 1º O envio e a análise das informações concernentes a atos de admissão de pessoal, Concessões de aposentadoria, reformas e pensões, bem como as

---

<sup>165</sup> - *In* DOU, 17 de dezembro de 1996. Texto com redação dada pela Instrução Normativa n.22/1998.

melhorias posteriores que alterem o fundamento legal, para fins de apreciação e registro pelo Tribunal de Contas da União, observarão as disposições desta Instrução Normativa.

## Seção II

### Das Informações Enviadas ao Tribunal de Contas da União

Art. 2º Os órgãos setoriais de controle interno submeterão ao Tribunal de Contas da União, na forma definida pelo Manual de Instrução do Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e concessões – SISAC, as informações relativas aos seguintes atos, expedidos em todas as unidades que lhe são vinculadas:

I – no caso de admissão de pessoal:

a) dados do admitido

1. nome, sexo e CPF;
2. matrícula no SIAPE;
3. data do nascimento;

b) dados do órgão e do responsável pela admissão:

1. código e denominação do órgão no SISAC;
2. código do órgão no SIAPE;
3. CPF, nome e cargo do responsável pela admissão;

c) dados do concurso:

1. data de publicação do edital e da homologação;
2. data e prazo de validade do concurso;
3. previsão de prorrogação da validade do concurso no edital e ocorrência

da prorrogação;

1. classificação obtida pelo admitido;

d) dados da admissão:

1. código do cargo/emprego/posto/graduação;
2. regime jurídico;
3. data de vencimento do contrato, se for o caso;
4. datas da admissão /nomeação, da posse e de início do efetivo exercício;
5. tipo e nº do ato de admissão.

e) dados da vaga:

1. motivo da vaga;
2. tipo, origem, nº e data da publicação do ato que gerou a vaga;

f) dados do órgão de controle interno:

1. código e denominação do órgão no SISAC;

2. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
3. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa.

II. no caso de desligamento de servidor:

a) dados do servidor:

1. nome, sexo e CPF;
2. matrícula no SIAPE;
3. data de nascimento;

b) dados do órgão e do responsável pelo desligamento:

1. código e denominação do órgão no SISAC;
2. código do órgão no SIAPE;
3. CPF, nome e cargo do responsável pelo desligamento.

c) dados da admissão:

1. código do cargo/emprego/posto;
2. regime jurídico;
3. data da admissão/ nomeação;
4. tipo do ato de admissão;
5. vencimento do contrato, ser for o caso;
6. ocorrência de prorrogação.

d) dados do desligamento:

1. data, motivo e data de publicação do desligamento;

e) dados do órgão de controle interno:

1. código e denominação do órgão no SISAC;
2. parecer.

III. no caso de cancelamento do desligamento e restabelecimento da admissão:

a) dados do servidor:

1. nome, sexo e CPF;
2. matrícula no SIAPE;
3. data do nascimento.

b) dados do órgão/entidade e autoridade responsável:

1. código e denominação do órgão no SISAC;
2. código do órgão no SIAPE;
3. unidade de origem militar;
4. CPF, nome e cargo do responsável pelo

cancelamento/restabelecimento;

c) dados da admissão:

1. código do cargo/emprego/posto/graduação;
2. regime jurídico;

3. data da admissão/nomeação;
- d) dados do desligamento:
  - 1.data, motivo e data de publicação do desligamento;
- e) dados do cancelamento do desligamento;
  1. data, motivo e data de publicação do cancelamento do desligamento;
- f) dados do órgão de controle interno:
  1. código e denominação do órgão no SISAC;
  2. parecer;
- IV. no caso de concessão de aposentadoria:
  - a) dados do servidor;
    1. nome, sexo e CPF;
    2. matrícula no SIAPE;
    3. data de nascimento.
  - b) dados do órgão e do responsável:
    1. código e denominação do órgão no SISAC;
    2. código do órgão no SIAPE;
    3. CPF, nome e cargo do responsável pela concessão;
  - c) dados sobre a situação do servidor:
    1. código do cargo;
    2. data de admissão e tempo de permanência no cargo;
    3. regime antes da lei nº 8.112/1990.
    4. Informações sobre a posição do servidor na carreira;
  - d) dados da concessão:
    1. tipo de registro (inicial ou alteração);
    2. seqüencial da alteração e registro inicial, se for o caso;
    3. datas de publicação e de vigência;
    4. cota da união;
    5. tempo de serviço para aposentadoria e para Gratificação Adicional por tempo de serviço;
    6. tempo de efetivo exercício no magistério ou na judicatura, se for o caso;
    7. quantidade de anexos;
    8. código dos fundamentos legais da aposentadoria/alteração;
  - e) dados dos proventos:
    1. base legal da tabela de vencimentos no mês da concessão;
    2. informações sobre a posição do servidor na tabela de vencimentos, para efeito de proventos;
    3. valor do vencimento base;
    4. código, denominação e valor do fundamento legal das vantagens.

f) dados do órgão controle interno:

1. código e denominação do órgão no SISAC;
2. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
3. descumprimento dos prazos previstos nesta Introdução Normativa;

g) discriminação dos tempos de serviço, averbação e licenças;

h) discriminação dos tempos em exercício na judicatura para magistrados togados e classistas;

i) discriminação dos tempos em funções comissionadas;

V. no caso de cancelamento/restabelecimento da concessão:

a) dados do servidor/instituidor:

1. nome, sexo e CPF;
2. matrícula no SIAPE;
3. data de nascimento.

b) dados sobre o órgão/entidade e autoridade responsável:

1. código e denominação do órgão no SISAC;
2. código do órgão no SIAPE;
3. unidade de origem militar;

4. CPF, nome e cargo do responsável pelo cancelamento/restabelecimento;

c) dados da concessão:

1. tipo de concessão;
2. cargo/posto da concessão;
3. data de vigência;
4. número do processo no TCU.

d) dados do cancelamento:

1. data, motivo e data de publicação do cancelamento,

e) dados do restabelecimento:

1. data, motivo e data de publicação do restabelecimento;

f) dados do órgão de controle interno:

1. código e denominação do órgão no SISAC;
2. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
3. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa.

VI. no caso de concessão de pensão civil:

a) dados do instituidor:

1. nome, sexo e CPF;
2. matrícula no SIAPE;
3. data de nascimento;
4. estado civil;

5. regime jurídico antes da lei nº 8.112/1990;
  6. código do último cargo ocupado;
  7. informações sobre a posição do servidor na carreira;
1. tempo de serviço para aposentadoria e para Gratificação Adicional por tempo de serviço;
  2. data do óbito;
  3. situação na data do óbito;
  4. código dos fundamentos legais da aposentadoria do instituidor;
  5. órgão deliberativo, data da apreciação e registro da aposentadoria pelo TCU;
- b) dados sobre o órgão/entidade e autoridade responsável:
    1. código e denominação do órgão no SISAC;
    2. código do órgão no SIAPE;
    3. CPF, nome cargo do responsável pela concessão.
  - c) dados da concessão:
    1. tipo de registro (inicial ou alteração);
    2. sequencial da alteração e registro inicial, se for o caso;
    3. data da vigência;
    4. cota da união;
    5. cota de beneficiário em reserva, se for o caso;
    6. quantidade de fichas de beneficiários anexadas;
    7. códigos dos fundamentos legais da pensão/alteração;
  - d) dados do benefício:
    1. base legal da tabela de vencimento no mês da concessão;
    2. informações sobre a posição do instituidor na tabela de vencimentos;
    3. valor do vencimento base;
    4. códigos dos fundamentos legais, denominação e valor das vantagens.
  - e) dados do órgão de Controle Interno:
    1. código e denominação do órgão no SISAC;
    2. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
    3. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa;
  - f) dados de beneficiários:
    1. nome, sexo e CPF;
    2. cota de pensão;
    3. matrícula no SIAPE;
    4. relação de parentesco/dependência;
    5. recebimento de outros benefícios, se for o caso;

6. data da invalidez e comprovação de dependências econômicas se for o caso;

7. códigos dos fundamentos legais;

8. parecer do controle interno;

VII. no caso de concessão de pensão especial (ex-combatente);

a) dados do instituidor:

1. nome, sexo e CPF;

2. matrícula no SIAPE;

3. estado civil;

4. data do óbito;

5. beneficiários;

6. outro beneficiário;

7. órgão deliberativo, data da apreciação e registro do outro benefício pelo

TCU, se for o caso;

b) dados sobre o órgão/entidade e autoridade responsável:

1. código do órgão e denominação;

2. código do órgão no SIAPE;

3. CPF, nome e cargo de responsável pela concessão;

c) dados da concessão:

1. tipo de registro (inicial, alteração ou reversão);

2. sequencial da alteração/reversão e registro inicial, se for o caso;

3. data de vigência;

4. valor do benefício;

5. cota de beneficiário em reserva, se for o caso;

6. quantidade de fichas de beneficiários anexadas;

7. códigos dos fundamentos legais da pensão/alteração/reversão;

d) dados do benefício:

1. posto/graduação base para cálculo;

2. valor do vencimento base;

3. códigos dos fundamentos legais, denominação e valor das vantagens;

e) dados do órgão de controle interno:

1. código e denominação do órgão no SISAC;

2. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;

3. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa;

VIII. no caso de concessão de reforma:

a) dados do servidor:

1. nome, sexo e CPF do servidor;

2. datas do nascimento;

3. situação funcional;
4. código do posto/graduação anterior e atual;
5. datas da praça e do desligamento;
- b) dados sobre o órgão/entidade e autoridade responsável;
  1. código e denominação do órgão no SISAC;
  2. unidade de origem militar;
  3. CPF, nome e cargo do responsável pela reforma.
- c) dados da concessão:
  1. motivo da reforma;
  2. tipo de registro (inicial ou alteração);
  3. sequencial da alteração e registro inicial, se for o caso;
  4. cota da união;
  5. tempo de serviço para reforma e para Gratificação Adicional por Tempo de Serviço;
  6. data do laudo médico, se for o caso;
  7. data da publicação da reserva;
  8. datas de publicação e de vigência da reforma;
  9. códigos dos fundamentos legais da reforma/alteração;
- d) discriminação dos tempos de serviço;
- e) dados do benefício:
  1. posto/graduação base para cálculo;
  2. valor do vencimento base;
  3. códigos dos fundamentos legais, denominação e valor das vantagens;
- f) dados do órgão controle interno:
  1. código e denominação do órgão no SISAC;
  2. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
  3. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa;
- IX. no caso de concessão de pensão militar:
  - a) dados do instituidor:
    1. nome, sexo e CPF;
    2. estado civil;
    3. data do óbito;
    4. situação na data do óbito;
    5. posto/graduação;
    6. tempo de serviço para reforma e para Gratificação Adicional por Tempo de Serviço;
    7. posto/graduação de contribuição;
    8. código dos fundamentos legais da reforma do instituidor, se for o caso;

9. órgão deliberativo, data da apreciação e registro da reforma pelo TCU, se for o caso;

b) dados sobre o órgão/entidade e autoridade responsável:

1. código do órgão e denominação;
2. unidade de origem militar;
3. CPF, nome e cargo do responsável pela concessão;

c) dados da concessão:

1. tipo de registro (inicial, alteração ou reversão);
2. sequencial da alteração/reversão e registro inicial, se for o caso;
3. data da vigência;
4. cota da união;
5. valor do benefício;
6. cota de beneficiário em reserva, se for o caso;
7. quantidade de fichas de beneficiários anexadas;
8. códigos dos fundamentos legais da pensão/alteração;

d) dados do beneficiário:

1. posto/graduação base para cálculo;
2. valor do vencimento base;
3. códigos dos fundamentos legais, denominação e valor das vantagens;

e) dados do órgão de controle interno:

1. código e denominação do órgão no SISAC;
2. parecer e identificação de falhas ou irregularidades constatadas;
3. descumprimento dos prazos previstos nesta Instrução Normativa.

Art. 3º As melhorias posteriores à data da concessão inicial, que não alterem o fundamento legal do ato concessório, não serão submetidas ao Tribunal para fins de novo registro, observado o disposto no parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. O acréscimo aos proventos de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, ou a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal, ou por este já apreciado e registrado, constituem alteração de seu fundamento legal, quando se caracterizarem como vantagem pessoal e individual, do servidor público civil ou militar de que resulte, necessariamente, alteração do ato concessório.

Art. 4º As informações a que se refere o art. 2º devem ser apresentadas ao Tribunal de Contas da União, ressalvado o disposto no art. 29 desta Instituição Normativa, por meio de transmissão eletrônica de dados.

Art. 5º As informações relativas aos atos de desligamento dos servidores da administração pública federal direta, indireta e fundacional, observado, no que

couber, o disposto no art. 6º desta Instrução Normativa, deverão, também, ser encaminhadas ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contado da data do desligamento, e na forma estabelecida no arts. 2º e 4º antecedentes.

Art. 6º Será concedido prazo de trinta dias, para apresentação de razões de justificativa, à autoridade responsável pelo não encaminhamento ao Tribunal, nos prazos estabelecidos, das informações de que trata esta Instrução Normativa.

Parágrafo único. A não manifestação da autoridade, no prazo fixado, ensejará a aplicação, pelo Tribunal, da multa prevista no art. 58, item IV, da lei nº 8.443, de 16/07/92.

### Seção III Da Atuação do Órgão de Pessoal

Art. 7º A unidade administrativa responsável pelos atos de admissão e de concessão deverá cadastrar, no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissões e Concessões – SISAC, as informações a eles pertinentes e encaminhar os respectivos processos ao órgão setorial de controle interno, no prazo de vinte dias a partir da data de sua publicação ou, sendo esta dispensada, a partir da assinatura do ato.

§ 1º Nos casos de atos de admissão de pessoal e de concessão de pensão, contar-se-á o prazo a partir da posse do interessado e do deferimento do benefício pensional respectivamente.

§ 2º As informações relativas aos atos de que trata o caput deste artigo, bem como o resultado da apreciação pelo Tribunal de Contas da União deverão, para fins de fiscalização ser consignados nos assentamentos individuais do beneficiário e no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, ou em outro que venha a substituí-lo ou, ainda, em sistema de informação a ser definido pelo órgão.

### Seção IV Da Ação do Controle Interno

Art. 8º O órgão setorial de controle interno emitirá parecer quanto à legalidade dos atos de admissão e de concessões praticados nas unidades a ele vinculadas, colocando-os à disposição do Tribunal, no prazo de trinta dias, contado do recebimento do processo respectivo, que lhe será encaminhado pela unidade administrativa responsável, conforme previsto na Seção III desta Instrução Normativa.

§ 1º No exame dos atos sujeitos a registro, incumbirá ao órgão setorial de controle interno proceder ao cotejo dos dados previamente cadastrados no SISAC, pela autoridade administrativa, com aqueles constantes dos respectivos processos.

§ 2º A diligência promovida pelo órgão setorial de controle interno, em razão de inexatidão ou insuficiência dos dados recebidos, ou para que o ato seja adequado à legislação aplicável à espécie e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, interrompe o prazo previsto no caput, cuja contagem se iniciará novamente no primeiro dia útil seguinte ao término do prazo estipulado para cumprimento da referida diligência.

§ 3º A diligência promovida pelo órgão setorial de controle interno deverá ser cumprida pela Unidade de Pessoal no prazo máximo de trinta dias, a contar do recebimento da determinação pela autoridade administrativa.

§ 4º Findo o prazo fixado no parágrafo anterior, e ainda que não seja atendida a diligência, o órgão setorial de controle interno, procederá conforme disposto no caput deste artigo, devendo fazer constar de seu parecer a identificação da autoridade responsável pelo descumprimento das diligências promovidas, se for o caso.

§ 5º O prazo fixado no caput deste artigo poderá ser prorrogado em até 90 (noventa) dias, mediante solicitação fundamentada do órgão setorial de controle interno, cuja autorização dependerá de decisão do Relator ou do Tribunal.

§ 6º O não cumprimento dos prazos previstos neste artigo sujeitará o responsável à sanção prevista no parágrafo único do art. 6º desta Instrução Normativa.

Art. 9º Visando o acesso e utilização pelo Tribunal de Contas da União, a Secretaria Federal de Controle adotará providências no sentido de definir parâmetros para geração de relatórios do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE as quantidades e os valores financeiros referentes aos atos sujeitos a registro – iniciais e de alteração – expedidos pelas diversas unidades vinculadas

§ 1º Os relatórios a que se refere este artigo deverão permitir que as quantidades e os valores financeiros referentes aos atos sujeitos a registro sejam sinteticamente consolidados por unidade vinculada e pelas espécies de atos enumerados no art. 2º desta Instrução Normativa.

§ 2º Os órgãos de controle interno das unidades jurisdicionadas que não utilizem o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE emitirão relatórios semestrais evidenciando as quantidades e os valores financeiros referentes aos atos sujeitos a registro, ocorridos nos seis meses imediatamente anteriores, incluindo relação nominal dos servidores e beneficiários incluídos e

excluídos de sua folha de pagamento, bem como as alterações funcionais verificadas no período abrangido pelo relatório.

Art. 10. Os titulares dos órgãos setoriais de controle interno, sem prejuízo da adoção das providências de sua alçada, ao tomarem conhecimento de irregularidades, ilegalidades ou omissões, inclusive descumprimento de prazos, delas darão ciência ao Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

Seção V  
Da Atuação do Tribunal  
Subseção I  
Do Cadastramento das Informações

Art. 11. O Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão de Pessoal e de Concessões – SISAC é, no âmbito do Tribunal, o instrumento que tem a função de cadastro e registro de informações referentes aos atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadorias, reformas e pensões, bem como das melhorias posteriores que alterem seu fundamento legal.

§ 1º O Tribunal encaminhará aos órgãos setoriais de controle interno Manual de Instrução explicitando a forma de envio das informações relativas aos atos sujeitos a registro, sua tramitação, procedimentos requeridos e operacionalização do SISAC, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa.

§ 2º O Manual de Instrução deverá conter campo específico para cadastramento dos dados necessários à identificação da autoridade responsável pelo ato de admissão ou de concessão.

Art. 12. As informações de que trata o § 2º do artigo anterior serão armazenadas no SISAC e utilizadas nas fases de planejamento e execução das auditorias, bem como de instrução dos processos e apreciação dos atos sujeitos a registro, além de constituir base de dados para cadastramento das decisões prolatadas pelo Tribunal em relação a esses atos.

§ 1º As informações transmitidas ao Tribunal de Contas da União por meio eletrônico de dados serão criticadas pelo SISAC quanto à conformidade com o Manual de Instrução, ressalvado o disposto no art. 29 desta Instrução Normativa.

§ 2º Em relação aos dados rejeitados pela crítica, o SISAC emitirá, automaticamente, comunicado aos respectivos órgãos setoriais de controle interno a que se ache vinculado a unidade de pessoal responsável pelo cadastramento, a fim de serem adotadas as providências para o saneamento das falhas detectadas, observando-se os prazos e disposições previstas no art. 8º desta Instrução Normativa.

§ 3º No âmbito do Tribunal de Contas da União, os procedimentos descritos neste artigo são de competência de sua Unidade de Processamento de Dados.

## Subseção II Dos Procedimentos de Fiscalização

Art. 13. Os trabalhos de fiscalização, objeto desta Instrução Normativa, constarão do Plano de que trata o art. 206, § 1º do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, devendo abranger, no menor prazo possível todos os órgãos de controle interno que tenham a incumbência de informar ao Tribunal sobre atos sujeitos a registro.

Art. 14 Nos procedimentos de planejamento e execução da fiscalização de atos sujeitos a registro serão utilizadas, além das informações contidas no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC, aquelas cadastradas no Sistema Integrado de Recursos Humanos – SIAPE, ou em outro similar utilizado pelo órgão fiscalizado e, ainda, em outros sistemas de informação na área de pessoa disponível na Administração Pública.

Parágrafo único. Serão também consideradas, no planejamento dos trabalhos de fiscalização, as informações contidas nos relatórios semestrais encaminhados pelos órgãos de controle interno.

Art. 15. Havendo necessidade, poderão, excepcionalmente, ser inseridas no Plano de que trata o art. 13 desta Instrução Normativa, fiscalização em unidades administrativas que expeçam atos sujeitos à registro.

Art. 16. Compete à Segunda Secretaria de Controle Externo, juntamente com as Secretarias de Controle Externo situadas nos Estados, realizar os trabalhos de fiscalização de que trata esta Instrução Normativa, bem como proceder ao acompanhamento das determinações promovidas pelo Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. As Secretarias situadas nos Estados ficarão responsáveis pelos trabalhos de fiscalização e acompanhamento nas unidades de controle interno que constem de sua clientela.

Art.17. As Secretarias de Informática e de Auditoria e Inspeções darão apoio necessário à implantação dos procedimentos definidos nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único. As Secretarias de Informática e de Auditoria e Inspeções trabalharão conjuntamente para a implantação de procedimentos de extração de dados a serem utilizados nos trabalhos de fiscalização, bem como de cadastro específico que atendam o disposto no art.22 desta Instrução Normativa.

### Subseção III

#### Da Autuação e Tramitação dos Processos de Fiscalização

Art. 18. Os processos decorrentes de fiscalização de atos sujeitos a registro serão autuados a partir dos respectivos relatórios de auditoria, elaborados segundo normas próprias.

§ 1º Os atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões em relação aos quais não sejam apontadas falhas, impropriedades ou irregularidades, bem como aqueles cujas falhas ou impropriedades forem sanadas durante o curso da auditoria serão autuados em conjunto, de acordo com o tipo (admissão, aposentadoria, reforma e pensão), com proposta de legalidade e registro.

§ 2º Serão autuados em processos distintos os atos em relação aos quais a Equipe de Auditoria constata alguma falha ou irregularidade, devendo ser indicada com precisão a ocorrência verificada, bem como o dispositivo legal contrariado, com proposta de ser promovida a audiência dos responsáveis para apresentação das respectivas razões de justificativas.

§ 3º Os processos referentes a atos de admissão e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, em relação aos quais a Equipe de Auditoria apresente proposta de audiência, serão encaminhados diretamente ao Relator.

§ 4º Determinada a audiência, e examinadas as razões de justificativas apresentadas, o processo será encaminhado pela Unidade Técnica ao Ministério Público, com parecer conclusivo quanto aos atos sujeitos a registro, nos termos do art. 21 desta Instrução Normativa.

§ 5º Expirado o prazo, sem que o responsável atenda à audiência promovida, a Unidade Técnica dará andamento ao processo, apresentando proposta de mérito quanto ao ato inquinado, observadas, as disposições presentes nos artigos 19 e 21 desta Instrução Normativa.

Art.19 Os processos concernentes à fiscalização de atos de admissão de pessoal ou de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro, que apresentem propostas de legalidade ou que, ao contrário, concluam pela ilegalidade, serão encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para audiência, na forma do art. 81, inc. II, da Lei nº 8.443/92.

Parágrafo único. Se o Ministério Público discordar das conclusões apresentadas pela Unidade Técnica, proporá o destaque do ato e as medidas que julgar pertinentes.

### Subseção IV

## Da Apreciação e Registro

Art. 20. O registro dos atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias, reformas e pensões será efetivado a partir de processo formalizados em virtude de auditorias realizadas nos órgãos de controle interno, na forma definida nesta Instrução Normativa e no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. Ao processo relativo à fiscalização de que trata este artigo serão aplicados, no que couber, os procedimentos definidos para fiscalização de atos e contratos, na forma prevista pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e em atos normativos específicos.

Art. 21. Promovida a audiência e examinadas as razões de justificativas o Tribunal considerará legal a admissão ou concessão, ordenando-lhe o registro, caso sejam acolhidas as razões de justificativas.

§ 1º Rejeitadas as razões de justificativas, o Tribunal assinará prazo ao responsável para o exato cumprimento da lei, adotando, se não atendido, as seguintes medidas:

- a) considerará ilegal o ato impugnado;
- b) trimestralmente, comunicará à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal as decisões adotadas nesse sentido;
- c) aplicará ao responsável a multa prevista no inc. II do art. 220 do Regimento Interno.

§ 2º Caso o responsável permaneça silente em relação à audiência promovida, o Tribunal apreciará a legalidade do ato de admissão ou de concessão, podendo aplicar multa ao responsável revel.

Art. 22. Os atos que tiverem seu registro ordenado ou denegado pelo Tribunal, ou que sejam objeto de determinações, constarão de cadastro específico, no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão de Pessoal e de Concessões – SISAC.

Parágrafo único. As informações atinentes a melhorias posteriormente concedidas, que sejam objeto de registro pelo Tribunal, deverão constituir, conforme definido no Manual, item específico no SISAC.

Art. 23. A decisão definitiva concernente a ato de admissão ou de concessão será publicada no Diário Oficial da União e constituirá, quando o Tribunal ordenar o respectivo registro, título de legalidade do ato, para todos os fins de direito.

Art.24. A negativa de registro de atos de admissão obrigará o órgão de origem, no prazo de quinze dias contados da ciência da recusa, ou da publicação da Decisão do TCU no Diário Oficial da União, a adotar as medidas saneadoras

cabíveis, observadas a legislação pertinente, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, sob pena de solidariedade do responsável na obrigação de ressarcimento das quantias pagas após essa data.

Parágrafo único. Quando a ilegalidade da admissão decorrer da ausência de aprovação prévia em concurso público ou da inobservância de seu prazo de validade, o Tribunal declarará a nulidade do ato correspondente, nos termos do § 2º do art. 37 da Constituição Federal, e determinará adoção da medida prevista no art. 26 desta Instrução Normativa.

Art. 25. Quando o registro do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão for negado, ou ordenado com determinação de que seja retificada qualquer parcela, o órgão de origem, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da Decisão do Tribunal, fará cessar o pagamento dos proventos ou benefícios no todo ou na parcela impugnada pelo Tribunal, sob pena de solidariedade do responsável na obrigação de ressarcimento das quantias pagas após essa data.

Art. 26. Nas hipóteses previstas nos arts. 24 e 25, se não for suspenso o pagamento, ou havendo indício de procedimento culposo ou doloso, o Tribunal determinará a conversão do processo de fiscalização em tomada de Contas Especial, para apurar responsabilidade e promover o ressarcimento aos cofres públicos das despesas irregularmente efetuadas.

Art. 27. Encerrado o processo relativo à fiscalização ou específico de admissão de pessoal ou concessão de aposentadoria, pensão ou reforma, se ocorrer qualquer das medidas elencadas na alínea "c" do § 1º do artigo 21 e no artigo 26 desta IN, quando imputada responsabilidade ao gestor, será determinada sua juntada às contas da respectiva entidade<sup>166</sup>.

## Seção VI

### Das Disposições Finais e Transitórias

Art. 28. Não será conhecido requerimento dirigido diretamente ao Tribunal por interessado que busque a obtenção de benefícios referentes à concessão de aposentadoria, reformas ou pensões, devendo o respectivo processo ser arquivado, após comunicação ao requerente.

Art.29. Na impossibilidade do envio das informações de que trata esta Instrução Normativa por transmissão eletrônica de dados, estas devem ser encaminhadas, em meio magnético, à Unidade de Processamento de Dados do Tribunal de Contas da União que, ao recebê-las, verificará sua conformidade com

---

<sup>166</sup> Artigo com redação alterada pela Resolução n.76/1996.

o Manual de Instrução, procedendo-se de acordo com o disposto no art.11 e seus parágrafos.

Art. 30. Os órgãos de controle interno das unidades jurisdicionadas que não utilizem o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE tornarão disponíveis ao Tribunal, em meio magnético, a folha de pagamento dos servidores das referidas unidades, em data a ser definida, oportunamente, segundo a disponibilidade daqueles órgãos.

Art. 31. A partir da vigência desta Instrução Normativa, o Tribunal de Contas da União não mais receberá processos relativos a atos sujeitos a registro.

Art.32. Os processos constituídos nos moldes convencionais ou de acordo com a Res. TCU nº 255/91, que já se encontrem autuados, no âmbito do Tribunal, serão apreciados seguindo a metodologia introduzida por esta Instrução Normativa, devendo ser posteriormente restituídos à origem ou arquivados, conforme o caso.

Parágrafo único. A critério do Relator, os processos de que trata o caput deste artigo poderão ser apreciados de *per si*, na forma adotada anteriormente à vigência desta Instrução Normativa.

Art. 33. Esta Instrução Normativa entrará em vigor em 01.01.98, revogadas as disposições em contrário, em especial as Resoluções nº 187/77 e nº 255/91 e a Instrução Normativa nº 002/93.

Paulo Affonso Martins de Oliveira  
Presidente

## **Segundo Anexo**

RESOLUÇÃO Nº 36, DE 30 DE AGOSTO DE 1995.

**Estabelece procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do Tribunal de Contas da União.**

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, resolve:

### **CAPÍTULO I**

#### **DO EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA E DO INGRESSO EM PROCESSO**

##### **Seção I**

##### **Do Exercício da Ampla Defesa**

Art. 1º A ampla defesa, assegurada às partes em todas as etapas do processo, será exercida de acordo com os procedimentos estabelecidos nesta Resolução.

Art. 2º São partes no processo o responsável e o interessado.

§ 1º Responsável é aquele que figure no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, ou por ter dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

§ 2º Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo Relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo ou na possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio.

§ 3º considera-se interessado o denunciante, nos termos do art. 74, § 2º, da Constituição Federal<sup>167</sup>.

##### **Seção II**

---

<sup>167</sup> § 3º acrescido pela Resolução n.78/1996.

## Da Apresentação de Defesa e Razões de Justificativa

Art. 3º Na etapa de instrução, cabe a apresentação de alegações de defesa ou razões de justificativa apenas dentro do prazo determinado quando da citação ou da audiência do responsável, salvo na hipótese de fato novo superveniente que afete o mérito do processo.

Art. 4º O Relator não conhecerá de alegações de defesa ou razões de justificativa adicionais que contrariem o disposto no artigo anterior.

Parágrafo único. Do despacho do Relator que, com fundamento no caput deste artigo, não conhecer de alegações de defesa ou razões de justificativa adicionais, cabe agravo, na forma estabelecida nesta Resolução.

Art. 5º São etapas do processo: Instrução, Parecer do Ministério Público, Julgamento e Recursos.

Parágrafo único. A etapa de julgamento é denominada apreciação nos processos concernentes a fiscalização de atos e contratos e naqueles relativos a atos sujeitos a registro.

### Seção III

#### Do Ingresso de Interessado em Processo

Art. 6º A habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo Relator, de pedido de ingresso nos autos formulado por escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º O interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo ou a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio<sup>168</sup>.

§ 2º O Relator indeferirá o pedido que não preencher os requisitos do parágrafo anterior.

§ 3º É facultado ao interessado solicitar sua habilitação em processo e, no mesmo expediente, manifestar pretensão de exercer alguma faculdade processual, podendo o Relator deferir, por despacho, ambos os pedidos.

§ 4º Ao deferir o ingresso de interessado no processo, o Relator fixará prazo de até quinze dias, contado da ciência do requerente, para o exercício das prerrogativas processuais previstas nesta Resolução.

§ 5º A omissão do interessado em atuar no processo, depois de devidamente habilitado, implicará a preclusão de seu direito de intervir nos autos, só podendo

---

<sup>168</sup> Parágrafo alterado pela Resolução n.78/1996.

fazê-lo, a juízo do Relator, na hipótese de fato novo superveniente e em nova etapa processual.

Art. 7º O pedido de habilitação de que trata o artigo anterior poderá ser formulado enquanto o processo não for incluído em pauta.

## CAPÍTULO II

### DA CONCESSÃO DE VISTA, DO FORNECIMENTO DE CÓPIA DE PROCESSO E DA JUNTADA DE DOCUMENTOS

Art. 8º As partes poderão requerer vista do processo, cópia de peças dos autos e juntada de documentos, mediante expediente dirigido ao Relator, obedecidos os procedimentos previstos neste Capítulo.

§ 1º Na ausência ou impedimento por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal do Relator ou do seu substituto, quando houver, caberá ao Presidente do Tribunal decidir sobre os pedidos previstos no caput deste artigo.

§ 2º O pedido de juntada de documento poderá ser indeferido se o respectivo processo já estiver incluído em pauta.

§ 3º Poderão, ainda, ser indeferidos os pedidos de que trata o caput deste artigo se houver motivo justo.

§ 4º Do despacho que indeferir pedido de que trata o caput deste artigo na forma estabelecida nesta Resolução.

§ 5º O Relator, mediante Portaria, poderá delegar competência aos titulares das unidades técnicas para autorização de pedido de vista e fornecimento de cópia do processo.

Art. 9º O despacho que deferir o pedido de vista deverá indicar o local do exame em que os autos ficarão disponíveis à parte.

§ 1º Na sede do Tribunal, a vista de processo ocorrerá na Sala dos Advogados.

§ 2º Não será permitida às partes, diretamente ou por intermédio de seus procuradores, a retirada de processo das dependências do Tribunal.

Art. 10. Deferido o pedido, para o recebimento de cópias, o responsável ou interessado deverá apresentar comprovante do recolhimento da importância correspondente ao ressarcimento dos custos.

§ 1º O recolhimento será dispensado nas solicitações de interesse de órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

§ 2º Poderá ser fornecida cópia de processo, referente ao respectivo órgão ou entidade, inclusive de natureza sigilosa, julgado ou não, a dirigente que

comprove, de forma objetiva, a necessidade das informações para defesa de interesse da instituição.

§ 3º O Relator ou o titular de unidade técnica deverá registrar o caráter reservado das informações, em cada cópia de processo de natureza sigilosa a ser fornecida.

Art. 11. Estando o processo na etapa de instrução na unidade técnica, aguardando parecer do Ministério Público ou no Gabinete do Relator, a concessão de vista e o fornecimento de cópia do processo abrangerão, somente, as peças integrantes dos autos até o momento.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, considera-se concluída a etapa de instrução do processo nas unidades técnicas quando o titular emitir seu parecer conclusivo.

Art. 12. Em qualquer etapa do processo, desde sua constituição até o momento da inclusão em pauta, é facultada ao responsável ou interessado a apresentação de documentos, comprovantes de fato novo superveniente, que afetem o mérito do processo, mediante expediente escrito e dirigido ao Relator.

Parágrafo único. Ao tomar conhecimento dos novos documentos, o Relator poderá determinar o reexame da matéria.

### CAPÍTULO III DOS PROCURADORES DAS PARTES

Art. 13. À parte é assegurado o direito de constituir advogado, como procurador, para atuar no processo.

§ 1º O advogado será atendido no exercício de sua profissão, nos termos desta Resolução e demais normas procedimentais baixadas pelo Tribunal.

§ 2º A juntada aos autos do instrumento do mandato é pressuposto essencial para a atuação do procurador no processo.

### CAPÍTULO IV DA SUSTENTAÇÃO ORAL

Art. 14. No julgamento ou apreciação de processo, salvo no caso de embargos de declaração, as partes poderão produzir sustentação oral, pessoalmente ou por procurador devidamente credenciado, após a apresentação do Relatório, desde que a tenham requerido ao Presidente do respectivo colegiado até o início da sessão.

§ 1º Após o pronunciamento, se houver, do representante do Ministério Público, o interessado ou seu procurador falará uma única vez e sem aparte, pelo prazo de quinze minutos, admitida prorrogação por igual período.

§ 2º No caso de procurador de mais de um interessado, aplica-se o prazo previsto no parágrafo anterior.

§ 3º Havendo mais de um interessado com procuradores diferentes, o prazo previsto no § 1º deste artigo será duplicado e dividido em partes iguais entre estes.

§ 4º Se no mesmo processo houver interesses opostos, observar-se-á, relativamente a cada parte, o disposto nos parágrafos anteriores quanto aos prazos para sustentação oral.

§ 5º Quando se tratar de julgamento ou apreciação de processo em Sessão Extraordinária de caráter reservado, os interessados e seus procuradores terão acesso à Sala das Sessões ao iniciar-se a apresentação do Relatório e dela deverão ausentar-se antes de começar a votação.

## CAPÍTULO V DO DIREITO A INFORMAÇÕES E CERTIDÕES

Art. 15. Mediante requerimento fundamentado do interessado ao Presidente, o Tribunal expedirá certidão e prestará informações para defesa de direitos individuais e esclarecimentos de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Art. 16. O denunciante poderá requerer ao Tribunal, mediante expediente fundamentado dirigido ao Presidente, certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar da data de entrada do pedido, desde que o respectivo processo de apuração da denúncia tenha sido concluído ou arquivado.

§ 1º Decorrido o prazo de noventa dias, a contar da data em que a denúncia der entrada no Tribunal, será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações, sendo esclarecido, na oportunidade, esse fato.

§ 2º Ao expedir a certidão prevista no caput e no § 1º deste artigo, deverá o denunciante ser alertado, se for o caso, de que o respectivo processo tramita em caráter sigiloso ou que o Tribunal decidiu manter o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia, nos termos do § 3º do art. 53 e o § 1º do art. 55 da Lei nº 8.443/92.

Art. 17. Será indeferido liminarmente o pedido de informações ou certidão que não preencher os requisitos estabelecidos neste Capítulo.

Parágrafo único. Do despacho do Presidente que indeferir o pedido de informações ou certidão caberá recurso ao Plenário nos termos do Regimento Interno.

## CAPÍTULO VI DAS MEDIDAS CAUTELARES

Art. 18. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

§ 1º Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo determinado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista no "caput" deste artigo.

§ 2º Nas mesmas circunstâncias do caput deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas no Regimento Interno, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

Art. 19. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, mediante decisão preliminar, com indicação expressa dos dispositivos a serem observados, assinará prazo de quinze dias para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

§ 1º No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido:

- I - sustará a execução do ato impugnado;
- II - comunicará a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- III - aplicará ao responsável a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92.

§ 2º No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e as medidas cabíveis.

§ 3º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato.

§ 4º Verificada a hipótese do parágrafo anterior, e se decidir sustar o contrato, o Tribunal:

I - determinará ao responsável que, no prazo de quinze dias, adote as medidas necessárias ao cumprimento da decisão;

II - aplicará a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92;

III - comunicará o decidido ao Congresso Nacional e à autoridade de nível ministerial competente.

§ 5º Independe do ajuizamento sobre a responsabilidade pessoal dos agentes a decisão que delibere pela fixação de prazo para sustação de ato considerado ilegal.

§ 6º Fixado o prazo para a sustação do ato, nos termos do art. 71, IX, da Constituição Federal, o responsável, ainda que interposto recurso da decisão, não poderá realizar pagamento ou assumir obrigação com base no ato impugnado, sob pena de, confirmada a decisão, responder pessoalmente pelos danos decorrentes, sem prejuízo das demais sanções legais.

Art. 20. No curso de inspeção ou auditoria, se verificado procedimento de que possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave, a equipe representará, desde logo, com suporte em elementos concretos e convincentes, ao dirigente da Unidade Técnica, o qual submeterá a matéria ao respectivo Relator, com parecer conclusivo.

§ 1º O Relator, considerando a urgência requerida, fixará prazo não superior a cinco dias úteis para que o responsável se pronuncie sobre os fatos apontados.

§ 2º Se considerar improcedentes as justificativas oferecidas, ou quando estas não forem apresentadas, o Relator determinará ao responsável que, sob pena das sanções e medidas cautelares cabíveis, previstas no Regimento Interno, não dê continuidade ao procedimento questionado até que o Plenário delibere a respeito, devendo o processo ser relatado prioritariamente.

Art. 21. Sempre que as circunstâncias evidenciarem a necessidade da pronta atuação do Tribunal para evitar danos iminentes ao Erário, poderá o Relator, mediante despacho fundamentado, determinar a sustação do procedimento questionado, devendo o despacho ser submetido à apreciação do Plenário na primeira sessão ordinária seguinte.

## CAPÍTULO VII DOS RECURSOS

Art. 22. Das decisões e acórdãos adotados pelo Tribunal cabem os recursos definidos na Lei nº 8.443/92 e no Regimento Interno.

Art. 23. O responsável cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal será cientificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido no Regimento Interno, recolher a importância devida.

§ 1º Não cabe recurso da decisão que rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável<sup>169</sup>.

§ 2º Caso o responsável não recolha a importância devida e apresente novos elementos de defesa, esses serão examinados quando do julgamento das contas.

Art. 24. Não tem efeito suspensivo os recursos e agravos interpostos contra as medidas cautelares previstas nesta Resolução.

Art. 25. Cabe agravo, sem efeito suspensivo, do despacho que<sup>170</sup>:

I - indeferir liminarmente alegação de defesa ou razão de justificativa adicional, pedido de habilitação de interessado em processo, ou juntada de documentos;

II - determinar diligência em processo relativo a ato sujeito a registro.

Parágrafo único. Recebido o agravo, o Relator poderá reconsiderar sua decisão ou, em caso contrário, submetê-lo à apreciação da Câmara da qual faça parte ou do Plenário, de acordo com a natureza da matéria.

Art. 26. Do despacho do Relator que determinar as medidas cautelares previstas nesta Resolução cabe agravo, sem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Recebido o agravo, o Relator poderá reconsiderar sua decisão ou, em caso contrário, submetê-la ao Plenário.

Art. 27. O agravo poderá ser formulado uma só vez, pela parte prejudicada, dentro do prazo de dez dias, contado da ciência da decisão.

## CAPÍTULO VIII DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DO LICITANTE

Art. 28. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

Parágrafo único. A declaração de inidoneidade de licitante pelo Tribunal de Contas da União não interfere na competência da Administração para aplicar outras sanções decorrentes de inexecução total ou parcial de contrato, na forma da lei.

Art. 29. No curso de Tomada ou Prestação de Contas ou de Processo de Fiscalização de Atos e Contratos, sempre que verificados indícios de fraude à

---

<sup>169</sup> Parágrafo declarado inconstitucional pelo STF – MS 22.562 – DF, *in* Informativo STF nº 85, de 1º de outubro de 1997, DJU 7.10.97, p. 50.214.

<sup>170</sup> Artigo com a redação dada pela Resolução n.76/1996.

licitação, pode o Relator ou o Tribunal determinar a audiência do licitante para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa.

§ 1º A audiência do licitante é requisito indispensável à aplicação da sanção de que trata o artigo anterior.

§ 2º Ocorrendo dano ao Erário, e caracterizada a responsabilidade solidária do licitante, este será regularmente citado para recolher o débito ou apresentar defesa.

§ 3º O Relator ou o Tribunal, objetivando a maior celeridade na declaração de inidoneidade de licitante, poderá determinar a constituição de autos apartados.

## CAPÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 30. Aos Tribunais de Contas Estaduais, Conselho de Contas dos Municípios, Magistrados e membros do Ministério Público Federal, da Advocacia Geral da União e do Departamento da Polícia Federal é facultada a obtenção de informações sobre processos em andamento no Tribunal, na forma prevista nas respectivas Leis Orgânicas.

Parágrafo único. O Tribunal, ao fornecer as informações de que trata o caput deste artigo, deverá fazer constar na comunicação, se for o caso:

I - a situação de andamento do processo;

II - a natureza dos autos, quando se tratar de matéria sigilosa.

Art. 31. O art. 29 e respectivos parágrafos da Resolução nº 29, de 10 de maio de 1995 passam a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 29. Das decisões e acórdãos adotados pelo Tribunal cabem os recursos definidos na Lei nº 8.443/92 e no Regimento Interno.*

*§ 1º Os recursos protocolizados no Tribunal serão encaminhados à Unidade Técnica competente, para autuação no processo respectivo e imediato encaminhamento:*

*I - ao Relator da decisão recorrida, quando se tratar de embargos de declaração ou agravo;*

*II - à Presidência do Tribunal, para sorteio de novo Relator, quando se tratar de recursos de reexame, de reconsideração ou de revisão.*

*§ 2º O Relator da decisão decorrida, nos casos previstos no inciso I do parágrafo anterior, ou o novo Relator sorteado, no caso do inciso II do mesmo parágrafo, decidirá sobre as providências cabíveis para instrução, saneamento e julgamento do recurso.*

*§ 3º A contestação de que trata o § 2º do art. 245 do Regimento Interno terá o mesmo tratamento processual conferido aos embargos de declaração."*

Art. 32. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de agosto de 1995.

Homero Santos  
Vice – Presidente

**Terceiro Anexo**  
**Acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre Atos de Admissão de**  
**Pessoal**

Indexação:

Tomada de Contas Especial; CEASA; AM; Admissão de Pessoal; Concurso Público; Multa; Administração Indireta; Servidor Público; Remuneração; Contrato de Trabalho; Restituição; Importância Recebida Indevidamente; Ressarcimento; Empresa Estatal;

Identificação: Acórdão 37/1995 - Plenário

Nome do Documento: AC-0037-15/95-P

Resumo:

Prestação de Contas. INFRAERO. Exercício 1991. Recurso de Revisão contra decisão que fixara prazo para a regularização de admissão sem concurso público, sob pena de nulidade. Conhecimento.

Provimento parcial. Determinação fixando novo prazo para regularização das admissões.

- Concurso público. Considerações sobre a realização de processo seletivo sem os requisitos legais exigidos.

Dados Materiais

Acórdão 37/95 - Plenário - Ata 15/95

Processo nº TC 016.629/92-2

Responsável: Luiz Carlos Boavista Accioly, Presidente.

Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO

Relator: Ministro Fernando Gonçalves

Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha.

Unidade Técnica: 9ª SECEX

Especificação do "quorum":

Ministros Presentes: Homero dos Santos (na Presidência), Fernando Gonçalves (Relator), Carlos Átila Álvares da Silva, Paulo Affonso Martins de Oliveira, Olavo Drummond, Iram de Almeida Saraiva e o Ministro Substituto Bento José Bugarin.

Relatório do Ministro Relator

GRUPO I - CLASSE I - Plenário

Processo: TC 016.629/92-2

Natureza: Recurso de Revisão

Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO

Responsável (recorrente): Luiz Carlos Boavista Accioly - Presidente da INFRAERO

Ementa:

- Recurso de Revisão em processo de prestação de contas. Conhecimento. Provimento parcial. Fixação de prazo para conclusão do processo de regularização das admissões ilegais.

Na sessão de 20/10/1993, ao apreciar a prestação de contas da INFRAERO, relativas ao exercício de 1991, por proposta do eminente Ministro Relator Paulo Affonso Martins de Oliveira, este Plenário decidiu:

"8.1 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, julgar as presentes contas regulares com ressalva, e dar quitação ao(s) responsável(eis) indicado(s) no item 3 supra.

8.2 - determinar à INFRAERO que no prazo de 30 (trinta) dias úteis adote providências com vistas a regularizar as 366 admissões, sob pena de nulidade das mesmas."(Acórdão nº 110/93-Plenário, Ata 52/93).

Em 15/12/1993, o Presidente da INFRAERO, por meio da CF Nº 652/PR(PRJU)/93-R, comunicou a este Tribunal que estava adotando providências com o fito de dar fiel cumprimento ao subitem 8.2 do Acórdão retro citado, tendo já adotadas as seguintes medidas: (fls. 711/18).

"- elaboração de relação dos empregados admitidos, ainda prestando serviços à empresa;

- identificação da lotação atual dos empregados, por dependência e cargos;

- contatos com instituições especializadas (UNB e Fundação Carlos Chagas), para implementação do concurso público." (fls. 714).

Aquela empresa também anexou um cronograma estimando que todo o processo de seleção e de admissão estaria concluído em 30 de junho de 1994, sem comprometimento das atividades aeroportuárias, inclusive no que diz respeito ao cumprimento das normas internacionais de segurança. Informou também que o seu planejamento contempla a regularização das admissões realizadas no período de janeiro a maio de 1.992, num total de 316 contratações, já deduzidos os empregados desligados. (fls. 725/727)

Em 24/01/1994, desta feita pela CF Nº 0243/PR(PRAI)/94, o Presidente daquela empresa, além de ratificar as informações prestadas a este Tribunal, insiste em afirmar que todas aquelas contratações obedeceram aos princípios da publicidade e da moralidade, conforme documentação que faz anexar. (fls. 001/114, Vol. I).

Posteriormente, em 08/02/1994, aquela empresa deu entrada neste Tribunal com um Pedido de Reconsideração do Acórdão nº 110/93-TCU - Plenário. (fls. 001/478, Vol. II).

A bem lançada instrução de lavra do Analista José Jardim Rocha Júnior, da 9ª SECEX, após analisar os aspectos relacionados aos vários tipos de recursos disponíveis para assegurar a ampla defesa aos responsáveis, estabelecidos nos arts. 222, 223 e 239 do Regimento Interno desta Corte de Contas, opina pelo conhecimento do pedido da INFRAERO para que o mesmo seja apreciado como Recurso de Revisão, ressalvando apenas que, não tendo ele efeito suspensivo, deve ter continuidade o processo de implementação das medidas necessárias ao cumprimento da decisão do Tribunal. (fls. 731/43).

Assinala também que os documentos apresentados pela INFRAERO

"Constituem-se, em resumo, de dossiês referentes a alguns dos processos seletivos realizados, contendo em geral, um Relatório do processo, um Edital de Homologação e cópias dos anúncios de recrutamento publicados em jornais". Contudo, essa divulgação do recrutamento externo operava-se por meio de anúncios publicados em classificados de jornais, onde era omitido o nome da empresa contratante e a indicação de uma Caixa Postal para o recebimento das respostas dos interessados, não tendo por isso o mérito de transformar o processo seletivo da INFRAERO em concurso público. (fls.12/18, Vol. II).

Continuando sua instrução, aquele informante comenta "que o ponto central da questão em exame está em saber se os procedimentos adotados pela INFRAERO para as admissões em seu Quadro de Pessoal atenderam ao requisito estabelecido no art. 37, II, da Constituição Federal. É indagar se equivalem esses processos seletivos ao concurso público de cuja existência depende a validade das admissões."

Em seguida, após comentar as Constituições de 1934, de 1946, de 1967 e de 1988, conclui que somente após a publicação da Lei nº 8.112/1990, que embora não aplicável ao presente caso, é que realmente se passou a dispor de critérios mais consistentes para verificar se determinado processo seletivo tem o caráter de concurso público.

Aquela lei exige a publicação no Diário Oficial da União e ainda, em jornal de grande circulação, do edital que fixará as condições de realização do certame e do seu prazo de validade, o que autoriza o entendimento no sentido de que, não havendo essa publicação, não haverá também concurso público.

Alinhava, também, aquele Analista outras impropriedades que impedem o aceite do processo seletivo desenvolvido pela INFRAERO como concurso público, citando a inexistência de comissão responsável pelo desenvolvimento daquele processo e de normas específicas, divulgadas através de edital, para regular a realização da citada seleção.

O argumento de que somente com a decisão referente ao julgamento de sua Prestação de Contas, referente ao exercício de 1990 (TC 016.810/91-0), proferida em 10/11/1992 e publicada em 03/12/1992, é que aquela empresa foi cientificada da recomendação para "que em futuras contratações de pessoal o faça somente através de concurso público", e que, por conseguinte, apenas para as admissões ocorridas a partir daquela data poderia ser exigida a prévia habilitação em concurso, estando pois, implicitamente convalidadas por esta Corte as admissões realizadas anteriores àquela data, mereceu o seguinte posicionamento daquele informante:

"41. A rigor, trata-se de argumento que não se legitima para apreciação em âmbito de um Recurso de Revisão, porquanto não se sustenta em nenhuma das três hipóteses relacionadas nos incisos I a III do art. 35 da Lei de que depende a interposição daquele remédio processual. Todavia, já que em curso, por diverso fundamento, a apreciação do pleito da INFRAERO, não vislumbramos óbice a que também essa outra ponderação da entidade seja aqui valorada.

42. Isso posto, suficiente assinalar que é pacífico nesta Corte o entendimento de que desde 06.06.90, com a publicação da célebre decisão de 16.05.90 (TC 006.658/89-0, Ata nº 021/90, Anexo II), é imprescindível a habilitação em certame público para ingresso no quadro de pessoal das empresas estatais e sociedades de economia mista. Tanto é assim que no Voto do eminente Relator atinente ao feito em exame (fls. 706/7) expressamente aludiu-se àquela decisão, ao determinar-se a adoção de "medidas visando a regularizar as 366 admissões sem concurso público, sob pena de nulidade, visto que as mesmas ocorreram após a decisão desta Corte de 16.05.90, que definiu a matéria".

43. Impossível, assim, falar-se em convalidação, ainda que implícita, de atos manifestamente contrários à jurisprudência já sedimentada no âmbito desta Casa, prestigiada, por exemplo, na recente Decisão Sigilosa 08/94 (TC 023.295/92-2, Ata 01/94, Sessão Plenária de 19.01.94), em que se determinou à TELEBRÁS alterar o seu Regulamento de Obtenção de Recursos Humanos, "de modo a deixar bem claro que a partir de 06.06.90 fica proibida a admissão da mão-de-obra contratada pelas empresas do Sistema TELEBRÁS, sem prévia habilitação em concurso público, conforme dispõe a Constituição Federal em seu art. 37, inciso II, e, em conseqüência, declare nulas as admissões verificadas naquelas empresas, após a mencionada data, em desacordo com o referido preceito constitucional e com entendimento deste Tribunal, firmado nas citadas Decisões Plenárias de 16.05.90 e 03.11.93".

44. Por ser assim, não podemos aquiescer aos argumentos expendidos pela recorrente, sob risco de, fazendo-o, conferir-lhe indevido tratamento diferenciado,

ofensivo ao fundamental princípio da isonomia assegurado em nossa ordem jurídica (CF, art. 5º, caput)."

Ao concluir, aquele Analista propõe que o pedido da INFRAERO seja recebido como Recurso de Revisão, se lhe dê parcial provimento, para retificar a anterior determinação do Plenário desta Corte no sentido de se regularizarem as 366 admissões, afrontosas à Constituição Federal, compatibilizando-se, entretanto, o prazo fixado à entidade para fazê-lo às suas necessidades operacionais, conforme o cronograma por ela apresentada ao Tribunal.

O Senhor Secretário da 9ª SECEX, concordando com a conclusão a que chegou o analista, autor da instrução de fls. 731/43, confirmada pela Sr.ª Diretora da 2ª Divisão daquela Secretaria, encaminha os autos ao Ministério Público, o qual, por sua vez, se posiciona de acordo com a proposta daquela SECEX. (fls. 744). É o relatório.

#### Voto do Ministro Relator

Cuidam os autos de Pedido de Reconsideração interposto pelo Senhor Presidente da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, contra o subitem 8.2 do Acórdão nº 110/93 deste Plenário, que determinou àquela empresa "que no prazo de 30 (trinta) dias úteis adote providências com vistas a regularizar as 366 admissões, sob pena de nulidade das mesmas" (Ata nº 52/93).

Para justificar o Pedido de Reconsideração, a INFRAERO apresenta um resumo do que denominou "processo seletivo", o qual, no entendimento daquela empresa, são fatos novos e que justificam a análise pelo Tribunal.

Mais importante, segundo a instrução, "o cerne da tese engendrada pela entidade, no seu intento de justificar a reconsideração do julgado, reside na apresentação de documentos anteriormente não disponíveis nos autos que provariam a realização de processo seletivo para a efetivação das admissões reputadas irregulares. Se assim é, perfeitamente jurídico conhecer a subsunção desse fundamento ao estabelecido no inciso III do art. 35 da Lei nº 8.443/92, porquanto manifesta "a superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida".

Concordo com a posição adotada pela 9ª SECEX que "de novo" no arrazoado apresentado, somente os documentos nos quais aquela entidade noticia os fatos ocorridos ao longo do exercício de 1.991 e que, no seu entendimento, autorizariam a reconsideração do Acórdão nº 110/93, deste Plenário. Assim, entendo que a melhor caracterização a ser dada a esse recurso é, sem sombra de dúvidas, o de Recurso de Revisão, conforme proposto por aquela Secretaria e ratificada pelo douto Ministério Público junto a este Tribunal. Quanto ao mérito, não vejo como acolher as alegações da INFRAERO, visto que A FALTA DE REQUISITOS EXIGIDOS PARA UM CONCURSO PÚBLICO, COMO A INEXISTÊNCIA DE UM

EDITAL COM TODAS AS REGRAS PARA A SELEÇÃO DOS CANDIDATOS, A NÃO PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO E EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO DESSE MESMO EDITAL, ESPECIFICANDO O NÚMERO DE VAGAS, A REMUNERAÇÃO, O PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO E A IDENTIFICAÇÃO DA ENTIDADE SELECIONADORA, MACULARAM DE FORMA IRREVERSÍVEL O PROCESSO SELETIVO CONDUZIDO POR AQUELA EMPRESA PÚBLICA, EM ACINTOSO DESRESPEITO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL INSERTO NO ART. 37, INCISO II DA CARTA MAGNA VIGENTE.

Por outro lado, admissões sem concurso público não são mais aceitas por esta Corte desde 06/06/1990, data em que foi publicada no DOU a Decisão deste Plenário de 16/05/1990 (TC 006.658/89-0, Ata nº 021/90, Anexo II), que tornou imprescindível a habilitação em certame público para ingresso no quadro de pessoal das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Além do mais, este Tribunal já firmou jurisprudência, consoante Súmula nº 231 (aprovada na Sessão Administrativa de 08/12/1994, DOU de 03/01/1995), no sentido de que a exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.

Impende comentar a Resolução nº 2, de 20/02/1995, do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (CCE), que suspendeu pelo prazo de noventa dias a realização de concursos públicos, bem como a contratação de empregados pelas empresas estatais. Contudo, essa Resolução não poderá se constituir em empecilho às determinações desta Corte, haja vista que em seu item de nº 2, abre-se uma excepcionalidade, permitindo a realização de concursos e contratação de pessoal, conforme se segue (DOU de 21/02/1995):

"2. O Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (CCE) poderá, por proposta do Ministro de Estado a que a empresa se vincula, aprovar excepcionalidades ao disposto no item anterior desta Resolução."

Assim, e na linha das mais recentes decisões prolatadas por esta Corte em peças recursais com objetivos semelhantes aos tratados nestes autos (Acórdão nº 090/95-TCU-2ª Câmara, relator o eminente Ministro Adhemar Paladini Ghisi, TC 027.020/91-6, Ata nº 09/95 e Decisão nº 146 /95-TCU - Plenário, relator o nobre Ministro Homero Santos, TC 002.727/94-3, Ata nº 14 /95), não vejo como acolher esse recurso.

Contudo, julgo razoável que se assinale um prazo adequado para que a INFRAERO cumpra, em sua totalidade, a decisão deste Tribunal, tendo em vista que aquela entidade já iniciou, mas não concluiu, o processo de regularização daquelas 366 admissões ilegais, conforme consta da correspondência anexada aos autos em 15/12/1993 (fls.711/18).

Quero deixar assente que, sem a fixação de um período de tempo para a finalização desse processo, aquela empresa, embora cumprindo a determinação desta Corte, poderá levar anos nessa empreitada, prolongando ainda mais a intranquilidade e a incerteza daqueles empregados, muitos dos quais responsáveis pelo sustento de suas famílias e que se encontram nessa angustiante situação por culpa exclusiva da então direção da INFRAERO.

Aqueles dirigentes, além de desrespeitarem o inciso II do art. 37 da Constituição Federal, afrontaram também a Decisão deste Tribunal que determinou a exigência de concurso público para a admissão de pessoal nas sociedades de economia mista e nas empresas públicas, vez que esta foi publicada no DOU de 06/06/1990 e aquelas admissões ocorreram ao longo do exercício de 1991.

Assim, considerando as peculiaridades de que se revestem as operações daquela estatal, principalmente as voltadas ao cumprimento das normas internacionais de segurança dos aeroportos, julgo válido e factível o prazo previsto no cronograma apresentado, descontando-se o período necessário à realização da primeira etapa, a qual, segundo informou aquela empresa, já foi cumprida, em função da determinação do subitem 8.2 do Acórdão recorrido.

Dessa forma, acolhendo os pareceres da 9ª SECEX e do douto Ministério Público junto a este Tribunal, Voto porque este Plenário adote a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Assunto

Recurso de Revisão

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão em processo de Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, relativas ao exercício de 1991.

Considerando a jurisprudência firmada por este Tribunal acerca da exigência de realização de concurso público para o ingresso no quadro de funcionários da Administração Federal direta e indireta, consoante Súmula 231, publicada no DOU de 03/01/1995;

Considerando que os novos documentos trazidos à baila pela INFRAERO, não lograram comprovar que o processo seletivo desenvolvido por aquela empresa constituiu-se em concurso público; e

Considerando os pareceres uniformes emitidos nos autos pela 9ª SECEX e pelo douto Ministério Público junto a este Tribunal, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 31 e 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c com os arts. 228 e 236, inciso III, do Regimento Interno desta Corte, em:

1. conhecer do pedido como Recurso de Revisão para, dando-lhe provimento parcial, alterar a redação do subitem 8.2 do Acórdão nº 110/93 - Plenário, para os seguintes termos:

2. determinar à direção da INFRAERO, sob pena de sujeição à multa prevista no § 1º do art. 58 da Lei nº 8.443/92, c/c o § 1º do art. 220 do RI/TCU, que conclua no prazo de 195 (cento e noventa e cinco) dias, contados da ciência, a completa regularização das 366 admissões realizadas sem o devido concurso público, sob pena de nulidade das mesmas.

3. dar ciência ao recorrente do inteiro teor deste Acórdão, Relatório e Voto.

Publicação

Sessão 19/04/1995

DOU 09/05/1995 - Página 6581

Indexação

Prestação de Contas; INFRAERO; Recurso de Revisão; Concurso Público; Admissão de Pessoal; Seleção de Pessoal; Contratação Irregular de Pessoal;

Identificação: Acórdão 39/1996 - Primeira Câmara

Nome do Documento: AC-0039-06/96-1

Resumo

Prestação de Contas. Minas da Serra Geral SA. Recurso de reconsideração contra acórdão que determinou a adoção de providências quanto a admissão irregular de pessoal, ante a nulidade do ato. Intempestividade. Não conhecimento.

Dados Materiais

Acórdão 39/96 - Primeira Câmara - Ata 06/96

Processo nº TC 399.190/91-0 - exercício de 1990

TC 399.102/92-2 - exercício de 1991

Interessado: Juarez César da Fonseca.

Entidade: Minas da Serra Geral S.A.

Relator: Ministro Carlos Átila Álvares da Silva.

Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas.

Unidade Técnica: SECEX/MG.

Especificação do quórum:

Ministros presentes: Homero dos Santos (Presidente), Carlos Átila Álvares da Silva (Relator) e Humberto Guimarães Souto.

Relatório do Ministro Relator

GRUPO I - CLASSE I - 1ª Câmara

TC 399.190/91-0

399.102/92-2

NATUREZA: Recurso de Reconsideração

ENTIDADE: Minas da Serra Geral S.A.

INTERESSADO: Juarez César da Fonseca, Diretor Presidente.

EMENTA:

Recurso de Reconsideração interposto contra o Acórdão nº 108/95. Não conhecimento, por intempestivo. Ausência de fatos novos. Ciência ao interessado.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto contra deliberação da 1ª Câmara que julgou regulares com ressalvas as contas da MINAS DA SERRA GERAL S.A. - MSG, relativo aos exercícios de 1990 e 1991, e determinou, na oportunidade, que a entidade adotasse providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quanto às admissões de pessoal efetuadas em desacordo com o art. 37, inciso II, da Constituição Federal ( Acórdão nº 108/95-TCU - 1ª Câmara, fls. 198/199 do TC 399.190/91-0).

Após tomar ciência da deliberação deste Tribunal por intermédio do Ofício nº 461-SGS-TCU/1ª Câmara, de 14.06.95 (publicada no D.O.U. de 26/06/95), o Diretor Presidente da MSG encaminha, em 17/07/95, a esta Corte de Contas, o arrazoado de fls. 201/204, contestando a determinação proferida pela 1ª Câmara.

No essencial, o Sr. Diretor Presidente da MSG alega o seguinte:

- as contratações obedeceram à sistemática interna das empresas que integram o SISTEMA CVRD, como é o caso da MSG, cujo procedimento consiste de: a) divulgação dos editais junto à Prefeitura dos Municípios vizinhos e emissoras de rádios locais; b) exame de conhecimento (Português e Matemática); c) avaliação técnica, constando de prova de conhecimento prático da atividade; d) exame psicotécnico; e e) avaliação médica;

- a MSG, como as empresas industriais do Estado, não tem meios de viabilizar um concurso público para contratação de operários, como o tem empresas de prestação de serviços para contratação de empregados burocráticos, tal qual se dá com entidades como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, etc;

- a inviabilidade decorre de várias circunstâncias, dentre elas a questão de segurança. Se a MSG for realizar um concurso público para contratar dois ou três mecânicos industriais, por exemplo, teria que receber em suas instalações localizadas à 40 Km do centro urbano mais próximo, dezenas de candidatos para

realização de provas práticas. Tais candidatos, estranhos à Empresa não estão familiarizados com as normas de segurança pessoal e de equipamentos, havendo por isso risco de vida e de danos a máquinas e instalações, levando-se em consideração que a atividade de mineração utiliza equipamentos como caminhões com capacidade de 150 toneladas, carregadeiras com capacidade de 30 toneladas etc;

- do ponto de vista exclusivamente jurídico, o conceito de servidor público não se enquadra como categoria de trabalhador celetista de empresas industriais vinculadas ao Estado, por força do art. 173, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Resta, assim, clara a incompatibilidade desse preceito com a obrigatoriedade de concurso público, mormente quanto às empresas industriais, com estrutura de sociedade anônima;

- por isso mesmo, a exigência do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, foi afastada através do Parecer CF-1/89, publicada no D.O.U. de 01/11/89, sendo no mesmo sentido o Parecer JCF-18/93, publicado em 03/02/93. Daí é possível concluir que a sistemática de contratação de empregados adotada pela MSG atende aos princípios norteadores de seleção de pessoal, já que é pública porque divulgada na área de atuação da empresa e não só visa, mas também logra recrutar o candidato mais habilitado.

Ao final, argumenta não ser cabível na espécie a anulação determinada, embora se reconheça que a determinação deste Tribunal se fundamenta em exegese inspirada no louvável escopo de preservar a moralidade, a isonomia e a legalidade na Administração Pública.

#### PARECER DA UNIDADE TÉCNICA:

A SECEX/MG, na instrução de fls. 208/210, analisou as alegações apresentadas pelo Sr. Diretor da MSG e pondera os seguintes pontos:

- quanto à admissibilidade como recurso, a Empresa não observou o prazo de 15 (quinze) dias para interpor recurso na forma definida no parágrafo único do art. 228 c/c o art. 231 do Regimento interno do Tribunal, tendo em vista que: o Acórdão nº 108/95-TCU - 1ª Câmara foi publicado no Diário Oficial da União em 26/06/95; a Empresa foi cientificada formalmente do Acórdão através do Ofício nº 461-SGS-TCU-1ª Câmara, de 14/06/95, da Secretaria Geral das Seções; e o Recurso encaminhado pela MSG em 17/07/95. Portanto, em ambos os casos foi extrapolado o prazo de 15 dias;

- quanto ao mérito, esta questão já foi debatida neste Tribunal, a exemplo da Decisão nº 20/94/TCU - Plenário, proferida na Sessão de 02/02/94, Ata nº 03/94 (D.O.U. de 17/02/94), tendo o Ministro Relator assim se manifestado: "13. Assim, convém frisar que, não obstante a singularidade atribuída pelos CONTRATOS DE

GESTÃO, a determinados entes governamentais, em pelo menos três pontos o seu poder de ação fica claramente delimitado por comandos constitucionais e legais específicos. 14. Primeiramente, no que concerne à seleção e admissão de pessoal, é imprescindível a realização de concurso público, ante o disposto no art. 37 - II da Carta Magna. Aliás, esse é o entendimento do TCU desde 16.05.90, quando apreciou o TC 006.658/89-0 (Anexo II da Ata nº 21/90).

Destaque-se que tal posicionamento foi ratificado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao, indeferir o Mandado de Segurança nº 21-322-1 (Diário da Justiça de 23.04.93 - pág. 6.921)";

- o Supremo Tribunal Federal ao decidir sobre o Mandado de Segurança nº 21.322-1-DF, Acórdão publicado no Diário da Justiça de 24/04/93, reconhece a admissibilidade de que os concursos públicos promovidos por empresas públicas ou sociedade de economia mista podem não ser de igual conteúdo, mas devem ser públicos;

- o fato de estar ligada à Companhia Vale do Rio Doce, e sob o regime de Contrato de Gestão, não impede que se façam cumprir os ditames legais, haja vista que a Floresta Rio Doce S.A., empresa também ligada à Vale do Rio Doce publica em Órgão Oficial (Minas Gerais), os editais de concurso público, conforme se observa através da cópia anexada às fls. 206/207.

Ao final, propõe:

a) receber o expediente de fls. 201/205, como Recurso de Reconsideração e dele não conhecer por ser intempestivo; b) se não acolhida a proposta de alínea "a", no mérito, negar provimento; e c) dar conhecimento à Empresa da decisão que for adotada (fl. 210).

#### PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em seu pronunciamento regimental, o Ministério Público junto a este Tribunal se manifesta pelo não conhecimento do recurso, em vista de ter sido apresentado após o decurso de 15 dias indicado no art. 233 do RI/TCU (fl. 112). É o Relatório.

Voto do Ministro Relator

Nos termos do parágrafo único do art. 32 da Lei Orgânica e art. 231 do Regimento Interno deste Tribunal, o recurso em exame não pode ser conhecido, pois foi encaminhado a esta Corte de Contas em 17 de julho de 1995, após o prazo de quinze dias previsto no art. 233 do Regimento Interno. A Entidade foi cientificada por intermédio do Ofício nº 461 - SGS-TCU/1ª Câmara de 14/06/1995 e o Acórdão foi publicado no D.O.U. em 26/06/1995. Além desta questão intrínseca, o recurso não traz fatos novos efetivamente comprovados capazes de retificar a deliberação atacada.

Assim, diante do exposto, VOTO porque esta 1ª Câmara aprove o Acórdão que ora submeto a sua apreciação.

Parecer do Ministério Público

"Contido no Relatório"

Assunto

Recurso de Reconsideração em Prestação de Contas Anual.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas, relativos aos exercícios de 1990 e 1991, da Minas da Serra Geral S.A.

Considerando que na Sessão de 13/06/1995, a Primeira Câmara aprovou o Acórdão nº 108/95-TCU - 1ª Câmara, que julgou regulares com ressalvas as Prestações de Contas e resolveu determinar à Entidade a adoção de providências para o exato cumprimento da lei, quanto às admissões de pessoal efetuadas após 06/06/90 em desacordo com o estabelecido no inciso II do art. 37 da Constituição Federal;

Considerando que o Sr. Juarez César da Fonseca, Diretor Presidente da Minas da Serra Geral S.A., interpôs recurso contra a determinação contida no subitem 8.2 do Acórdão nº 108/95-TCU - 1ª Câmara;

Considerando que o recurso foi interposto fora do prazo previsto no art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal;

Considerando o parágrafo único do art. 32 da Lei Orgânica e art. 231 do Regimento Interno deste Tribunal;

Considerando que o recurso não traz fatos novos efetivamente comprovados capazes de retificar a deliberação recorrida.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. com fundamento no parágrafo único do art. 32 da Lei nº 8.443/92 e art. 231 do Regimento Interno deste Tribunal, não conhecer do presente recurso por intempestivo;
2. dar ciência desta deliberação ao interessado.

Publicação

Sessão 05/03/1996

DOU 18/03/1996 - Página 4574

Indexação

Prestação de Contas; Minas da Serra Geral SA; Recurso de Reconsideração; Admissão de Pessoal; Concurso Público; Pessoal; Efeito Retroativo; Anulação; Legislação; Aplicação; Vigência; Ato Nulo;

---

Identificação: Acórdão 39/1995 - Plenário

Nome do Documento: AC-0039-15/95-P

Resumo

Prestação de Contas. TELESC. Exercício de 1990. Embargos de Declaração contra acórdão que determinara a anulação de admissão de pessoal sem concurso público. Alegações não demonstraram a contradição invocada. Não conhecimento. Fixado prazo para saneamento das admissões irregulares.

Dados Materiais

Acórdão 39/95 - Plenário - Ata 15/95

Processo nº TC 674.054/91-1; Apenso: TC 650.342/91-7.

Interessado: Walmor Paulo de Luca - Presidente da TELESC

Entidade: Telecomunicações de Santa Catarina S.A. - TELESC.

Vinculação: Ministério das Comunicações

Relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira

Representante do Ministério Público: não atuou

Unidade Técnica: SECEX SC

Especificação do "quórum":

Ministro Presentes: Homero dos Santos (na Presidência), Fernando Gonçalves, Carlos Átila Álvares da Silva, Paulo Affonso Martins de Oliveira (Relator), Olavo Drummond, Iram de Almeida Saraiva e o Ministro Substituto Bento José Bugarin.

Relatório do Ministro Relator

GRUPO I - CLASSE II - Plenário

TC 674.054/91-1

Embargos de Declaração contra o Acórdão nº 056/93 - TCU - Plenário

Telecomunicações de Santa Catarina S./A - TELESC

Interessado: Walmor Paulo de Luca, Presidente da TELESC

Apenso: TC 650.342/91-7 (Representação/Admissão de Pessoal).

Ementa: Prestação de Contas de 1990 da TELESC. Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão nº 056/93 - Plenário sob a alegação de contradição existente entre o que foi decidido (alínea "b" - admissão de pessoal em desacordo com o art. 37, II, da C.F.) e o que dispõem os arts. 114 e 71 da Constituição Federal. Conhecimento. Negado provimento. Concessão de prazo para comunicar as providências saneadoras adotadas.

1. O Tribunal Pleno, em Sessão de 16.06.93, acolhendo Voto por mim proferido, julgou regular, com ressalva, a Prestação de Contas de 1990 da TELESC, determinando, dentre outras providências, tornar nulas as admissões de pessoal sem concurso público efetivadas por aquela concessionária a partir de 06.06.90,

sob pena de serem aplicadas as cominações cabíveis. Na oportunidade, fixou o prazo de 60 dias para que fosse dado conhecimento ao TCU das providências saneadoras adotadas (Acórdão nº 056/93 - Plenário).

2. Este mesmo Plenário, na assentada de 24.11.93, ao examinar o Recurso de Reconsideração interposto pela TELESC (Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi), quando, por maioria, saiu vencedor o Voto apresentado pelo eminente Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, (Acórdão nº 126/93 - Plenário) decidiu conhecer do referido recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em consequência os termos do Acórdão recorrido.

3. Ainda não resignada, a Empresa vem novamente aos autos, desta feita através de Embargos de Declaração, onde alega "contradição existente entre o que foi decidido e o que dispõem os arts. 114 e 71 da Constituição Federal".

4. A instrução, a cargo do Encarregado-Substituto do GT-II da SECEX SC, informa que juntamente com o referido recurso deu entrada neste Tribunal o documento de fls. 637/48, "solicitando prorrogação de prazo para a sobredita Entidade regularizar a questão relacionada com a mão-de-obra contratada."

5. No que diz respeito aos Embargos de Declaração, entende, após análise da documentação apresentada, "que os argumentos questionados não prosperam, pois não evidenciam contradição entre o decidido pelo Tribunal e a Carta Magna, sendo que tal matéria já foi amplamente analisada e abordada por esta Egrégia Corte de Contas, ensejando os Acórdãos nºs 056/93 (fls. 425 e 426) e 126/93 (fls. 626) - Plenário, cujo entendimento sobre o assunto encontra-se delineado e consagrado por esta Casa a partir do Voto do eminente Ministro Relator LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA, em 16.05.90 (TC 006.658/89-0, Anexo II da Ata nº 21/90 - Plenário) e na Decisão emanada pelo E. Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça, de 23.04.93, concernente ao Mandado de Segurança nº 21.322-1 - Distrito Federal, bem como entre outras Decisões do TCU (Sessão de 08.12.93 - Acórdãos nº 133/93 e 134/93 -Plenário - Ata nº 60/93)".

6. Quanto ao pedido de prorrogação de prazo para a regularização de mão-de-obra contratada, ante o argumento apresentado de que se fez necessário retificar o cronograma do concurso promovido pela TELESC para a contratação de pessoal e a regularização da citada mão-de-obra, face o grande número de candidatos ter extrapolado a expectativa inicial, propõe, considerando as dificuldades para a realização do mencionado concurso, ser acolhido o pedido da Empresa, fixando-se a data-limite até o término do processo relativo ao Concurso Público.

7. Em suma, alvitra, com a anuência do Sr. Secretário de Controle Externo, proposição de mérito no sentido de que:

a) seja negado provimento aos Embargos de Declaração em apreço, "mantendo-se, na íntegra, o teor constante da alínea b', do Acórdão nº 056/93 - Plenário (fls. 425 e 426)";

b) seja acolhido o pedido de solicitação de prazo da Empresa, fixando-se a data-limite até o término do processo relativo ao Concurso Público (15.03.94), para que seja dado conhecimento à Corte das providências saneadoras adotadas.

8. Após a instrução da unidade técnica os autos foram encaminhados, de início, ao Sr. Ministro Adhemar Paladini Ghisi, que, entendendo referir-se os Embargos ao Acórdão nº 126/93 Plenário, sugeriu à I. Presidência remetê-los ao ilustre Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, relator da Decisão supostamente embargada.

9. O eminente Ministro Luciano Brandão Alves de Souza tendo constatado, entretanto, que o presente recurso fora oposto contra o primeiro "Decisum" indicado (Acórdão nº 056/93 - Plenário) e não ao segundo (Acórdão nº 126/93 - Plenário), determinou novamente a devolução dos autos à ilustrada Presidência, com a sugestão do encaminhamento dos mesmos ao meu gabinete, por ter sido o Relator do Acórdão embargado. É o Relatório.

#### Voto do Ministro Relator

10. No essencial, pretende o signatário do presente recurso de Embargos de Declaração a correção do Acórdão nº 056/93 - Plenário, mais precisamente de sua alínea "b", face entender que há "uma evidente contradição" entre o que foi decidido e o que dispõem os arts. 114 e 71 da Constituição Federal.

11. Sustenta que da leitura dos referidos dispositivos constitucionais não foi "possível detectar a possibilidade dessa Colenda Corte de Contas de julgar e impor às empresas regras de natureza trabalhista", não sendo, portanto, órgão competente para apreciar a matéria.

12. Vejamos, dispõe o art. 71, incisos III, VIII, IX e X, da Constituição Federal, "verbis":

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

...

III - apreciar, para fins de registro, 'a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público', excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

...

VIII - aplicar aos responsáveis, 'em caso de ilegalidade de despesa' ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado;

...

IX - 'assinar prazo' para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao 'exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade';

X - 'sustar', se não atendido, a 'execução do ato impugnado', comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

..."

(os grifos são meus).

13. Por pertinente, vale registrar a assertiva do constitucionalista pátrio, José Afonso da Silva ("in" Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª edição, p. 637/8), acerca do inciso III supra: "que significa apreciar para fins de registro'?

Por certo que isso não há de ter sentido puramente cartorário. O texto significa que se os atos forem legais, o Tribunal determina o registro; se forem ilegais, recusa o registro, assinará prazo para que o órgão ou entidade competente adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX), corrigindo e invalidando os atos viciados".

14. Ratificando em definitivo o entendimento delineado e consagrado por esta Casa a partir do Voto do eminente Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16.05.90 (TC 006.658/89-0, Anexo II da Ata nº 21/90 - Plenário), a Suprema Corte, ao apreciar o Mandado de Segurança nº 21.322-1 - Distrito Federal (Relator: Ministro Paulo Brossard) impetrado, com medida liminar, contra ato emanado do Tribunal de Contas da União (TC 299.037/90-2), conhecendo do referido mandado, o indeferiu, ficando, em consequência, insubsistente o pedido de medida cautelar.

15. Naquela assentada, o eminente Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, ao acompanhar o ilustre Relator, proferiu em seu Voto o seguinte juízo de mérito, que, pela afinidade com a questão suscitada nestes autos, peço vênias para transcrevê-lo, "verbis":

"...convenci-me à luz do artigo 71, incisos III, IX e X, de que o ato do Tribunal de Contas, glosando as admissões, é um ato concreto e com nítido caráter imperativo: o que fica muito claro com a possibilidade, prevista no inciso X, de suspensão do ato, se a autoridade responsável não cumpre, por ela mesma a determinação do Tribunal".

16. Vê-se, pois, não caber na espécie qualquer dúvida ou contradição entre o que foi determinado no Acórdão embargado (Acórdão nº 056/93 - Plenário) e a Carta Magna, porquanto as reiteradas decisões adotadas nesta Corte cingem-se ao exame da legalidade das admissões de pessoal e, por consequência, da legalidade

das despesas, tudo dentro de sua competência constitucional, não adentrando portanto, em assunto diretamente ligado às relações de labor entre empregados e empregadores, os quais sem sombra de dúvida, são da competência da Justiça do Trabalho, conforme dispõe o art. 114 da Constituição Federal.

17. De outro lado, convém realçar a intempestividade dos presentes Embargos de Declaração, posto que os mesmos, contrariando os ditames prescritos no art. 229, § 1º, do Regimento Interno do TCU, não foram opostos dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 231 da retro citada norma legal, haja vista que a notificação ao responsável deu-se em 30.06.93, conforme Ofício nº 221/IRCE-SC (fls. 429), a publicação do Acórdão ora atacado no Diário Oficial da União em 07.07.93, sendo que somente depois de decorridos 20 (vinte) dias da notificação e 13 (treze) dias da aludida publicação, portanto no dia 20.07.93, é que foi interposto pelo responsável recurso, não de embargos de declaração, mas sim de reconsideração, ao qual foi negado provimento na Sessão Plenária de 24.11.93.

18. Outrossim, vale destacar que, consoante expressamente dispõe o § 3º do art. 229 do Regimento Interno/TCU, "os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento da decisão embargada 'e para interposição dos recursos de reconsideração e de revisão, e do pedido de reexame' (grifei), o que não se repete para os demais recursos, que somente, quando for o caso, têm efeito suspensivo contra a decisão atacada. Entretanto, em dissonância com a boa norma processual, não servindo, pois, de precedente para casos futuros de natureza semelhante, os presentes embargos declaratórios foram opostos ao Acórdão nº 056/93 - Plenário posteriormente à deliberação desta E. Corte sobre o recurso de reconsideração interposto contra esse mesmo "Decisum", conforme acima mencionado.

19. Assim, entendo que, pelas razões acima esposadas, o recurso em apreço carece dos essenciais requisitos de admissibilidade, não devendo, portanto, ser conhecido.

20. Verifica-se, ainda, nos autos, não obstante os embargos de declaração opostos contra o Acórdão nº 056/93 - Plenário/TCU, a existência de pedido de prazo formulado pela TELESC (fls. 637/48), a fim de promover, mediante concurso público, a contratação de pessoal e a regularização da mão-de-obra contratada, objeto do Acórdão recorrido. Tal pedido, na oportunidade, fica prejudicado o seu acolhimento, em razão do fato determinante da prorrogação já haver se consumado (concurso público), e, também, pelo fato da referida solicitação ir de encontro ao teor da Decisão nº 185/94 - Plenário (Ata nº 10/94 - TC 023.295/92-9), que levou "ao conhecimento de todas as empresas do Sistema Telebrás, através da holding", que foi fixado, em caráter definitivo, o prazo e 15 (quinze) dias para que

encaminhem a este Tribunal documentos comprobatórios da adoção das medidas determinadas por esta Corte na Decisão nº 008/94 - Plenário (item 8.5)".

21. Contudo, tendo em vista o princípio da razoabilidade que impera na Administração Pública, entendo que se deva conceder, observando-se os termos da Decisão nº 185/94 - Plenário, novo prazo de 15 (quinze) dias à Empresa, para que esta comunique à Corte as providências saneadoras adotadas no caso sob exame (admissão de pessoal sem prévia aprovação em concurso público).

Por todo o exposto, e dissentindo, em parte, dos pareceres expendidos nos autos, Voto porque o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto ao Plenário.

Assunto:

Embargos de Declaração contra Decisão do TCU (Acórdão nº 056/93 - Plenário).

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas da Telecomunicações de Santa Catarina S.A. - TELESC, relativa ao exercício de 1990, em que se aprecia Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Walmor Paulo de Luca, Presidente daquela empresa.

Considerando que as mencionadas contas foram julgadas regulares, com ressalva, tendo sido determinado, dentre outras providências, tornar nulas as admissões de pessoal sem concurso público efetivadas a partir de 06.06.90, sob pena de serem aplicadas às cominações cabíveis (alínea "b" do Acórdão nº 056/93 - Plenário);

Considerando que os presentes Embargos de Declaração foram opostos intempestivamente pelo interessado acima indicado, além de não lograrem êxito em demonstrar a contradição invocada a ser sanada por esta via recursal na sobredita determinação;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: a) não conhecer dos presentes embargos de declaração, nos termos do Parágrafo único do art. 32 da Lei nº 8.443/92, mantendo em consequência o Acórdão nº 056/93 - TCU - Plenário; b) conceder novo prazo de 15 (quinze) dias a TELESC, a teor do que dispõe o item dois da Decisão nº 185/94 - Plenário (Ata nº 10/94 - DOU de 11.04.94), para que seja dado conhecimento a esta Corte das providências saneadoras adotadas no que diz respeito às admissões de pessoal efetivadas a partir de 06.06.90, em desacordo com o preceito constitucional inscrito no art. 37, inciso II; e c) dar conhecimento deste Acórdão ao interessado (item 3 supra).

Publicação: Sessão 19/04/1995 / DOU 09/05/1995 - Página 6581

Indexação

Prestação de Contas; TELESC; Embargos de Declaração; Concurso.

Público; Admissão de Pessoal; Contratação Irregular de Pessoal;  
Recurso;

Identificação: Acórdão 40/1998 - Plenário

Nome do Documento: AC-0040-11/98-P

Resumo:

Prestação de Contas. TELEBAHIA. Recolhimento de encargos sociais com atraso. Concessão de adiantamento de férias. Excesso de remuneração de dirigentes e empregados. Admissão sem concurso público. Contas regulares com ressalva. Quitação. Determinação.

- Entendimentos já firmados pelo Tribunal de que é vedada a concessão de adiantamento ou empréstimo de férias aos empregados das empresas estatais e de são nulos os atos de admissão, sem concurso público, efetivados após 06.06.90.

---

Dados Materiais

Acórdão 40/98 - Plenário - Ata 11/98

Processo nº TC 279.281/93-5

Responsáveis: SIZUO ARAKAWA (Presidente) e outros relacionados às Fls. 01/03

Entidade: Telecomunicações da Bahia S.A.

Vinculação: Ministério das Comunicações

Relator: Ministro Valmir Campelo

Revisor: Ministro Adhemar Paladini Ghisi

Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado

Unidade Técnica: SECEX-BA

Especificação do "quórum":

1. Ministros presentes: Iram Saraiva (na Presidência), Adhemar Paladini Ghisi (Revisor), Carlos Átila Álvares da Silva, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

2. Ministro que votou com ressalva: Humberto Guimarães Souto.

Relatório do Ministro Relator

Grupo II- Classe IV - Plenário

TC 279.281/93-5

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO SUSPENSA EM FACE DE PEDIDO DE VISTA

Ao dar prosseguimento à votação, nos termos do § 3º do artigo 56 do Regimento Interno, do processo nº 279.281/93-5 (v. Ata nº 07/98), referente à Prestação de Contas anual da empresa TELEBAHIA, S.A., relativa ao exercício de 1992, o Ministro Iram Saraiva, Presidente em exercício, concedeu a palavra ao Revisor, Ministro Adhemar Paladini Ghisi, que manifestou-se de acordo com o Relator, Ministro Valmir Campelo, havendo o Plenário aprovado, por unanimidade, o Acórdão nº 040/98 (v. em Anexo I a esta Ata, o Acórdão nº 040/98, bem como o inteiro teor do Relatório e Voto emitido pelo Relator, Ministro Valmir Campelo).

Natureza: Prestação de Contas (exercício de 1992)

Entidade: Telecomunicações da Bahia S.A.

Responsáveis: Sizuo Arakawa (Presidente) e outros relacionados às fls. 01/03

Ementa: Prestação de Contas da TELEBAHIA relativa ao exercício de 1992. Regularidade das contas com ressalva e quitação aos responsáveis; determinações à entidade e à Ciset/MC

Examina-se a Prestação de Contas anual da empresa TELEBAHIA S./A., relativa ao exercício de 1992, entidade esta vinculada ao Ministério das Comunicações e integrante do chamado Sistema de Telecomunicações, cuja "holding" é a TELEBRÁS S.A.

02. A Secretaria de Controle Interno - Ciset/MC atestou a regularidade das contas com ressalva, ante as ocorrências registradas nos itens 12.3, 13.1.1, 13.2, 13.3.1 e 18.3, do Relatório de Auditoria nº 22/93 (fls. 235/248), que tratam dos seguintes fatos:

- a) recolhimento de encargos sociais com atraso, ensejando acréscimos relativos a pagamento de juros e correção monetária (item 12.3);
- b) admissão de 65 (sessenta e cinco) novos empregados durante o exercício de 1992, via mão-de-obra-contratada, sem prévio concurso público, descumprindo o que determina a Constituição Federal em seu art. 37, inciso II (item 13.1.1);
- c) concessão de empréstimo de férias, contrariando o art. 6º, inciso IV, do DL nº 2.355/87 e reiteradas Decisões deste Tribunal (item 13.2);
- d) excessos de remuneração pagos a empregados e dirigentes da empresa durante o exercício em tela, extrapolando os limites estabelecidos no art. 37, inciso IX da Constituição Federal (item 13.3.1); e,
- e) recolhimento com atraso das contribuições à Fundação SISTEL, acarretando à empresa prejuízo da ordem de Cr\$ 1.398.621.000,00 (hum bilhão, trezentos e noventa e oito milhões, seiscentos e vinte e um mil cruzeiros (item 18.3).

03. Preliminarmente, após a instrução da SECEX-BA (fls. 265/272), o processo foi baixado em diligência para que os responsáveis esclarecessem ou justificassem as falhas e/ou irregularidades apontadas pelo Controle Interno.

04. As razões de defesa apresentadas pelo Dirigente da TELEBAHIA (fls. 276/298) mereceram exame da Unidade Técnica competente, cujas conclusões foram no sentido de que as contas fossem julgadas irregulares, com aplicação de multa ao responsável e determinação para a instauração de Tomada de Contas Especial em virtude dos excessos remuneratórios detectados nos autos.

05. O Subprocurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, por intermédio de Parecer de fl. 304, suscitou nova preliminar com vistas à citação dos dirigentes, que receberam excessos remuneratórios, para efetuarem os ressarcimentos devidos aos cofres da entidade, bem como diligência para que a empresa informasse as datas em que foram efetivadas as contratações de mão-de-obra-contratada.

06. Após a juntada de novas peças relativas ao cumprimento da diligência supracitada, o presente processo foi mais uma vez instruído na SECEX-BA (fls.497/509 e 510/511).

07. A informante examinou as justificativas apresentadas pelo responsável, dando destaque àquelas relativas às principais ocorrências detectadas nos autos, isto é: "ampliação de mão-de-obra indireta; excesso no pagamento da remuneração de dirigentes; e adiantamento de férias a empregados da empresa, com ressarcimento em 8 (oito) parcelas".

08. Considerando insuficientes os esclarecimentos apresentados pelos dirigentes da TELEBAHIA S.A., a Analista propôs às fls.506/509 que as contas fossem julgadas irregulares com aplicação de multa aos responsáveis indicados na alínea "a" em face do não atendimento à audiência do Tribunal, bem como aos responsáveis relacionados na alínea "d" tendo em vista as demais falhas constatadas, além de determinações no sentido de que fossem demitidos os servidores contratados sem concurso público em 1992 e formalizado um processo de Tomada de Contas Especial para fins de citação dos responsáveis relacionados às fls. 507/508, identificando os herdeiros do Sr. Frederico Ferreira Pontes Neto, para que recolhessem aos cofres da empresa as importâncias recebidas em desacordo com o art. 37, XI, da Constituição Federal e, ainda, determinação à Ciset/MC para que fizesse constar do Relatório de Auditoria das próximas contas da entidade a verificação do cumprimento da determinação referente à demissão dos servidores contratados irregularmente.

09. O Sr. Diretor da 3ª Divisão Técnica e o Sr. Secretário de Controle Externo da SECEX-BA concordaram com as conclusões da informante.

10. O Representante do Ministério Público, Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, sustentou judicioso Parecer de fls. 510/511, examinando detidamente as principais questões apontadas no presente processo.

11. Assim, registrou que a matéria relativa às contratações sem concurso público depois de 1990 já havia ensejado determinações do Tribunal para que fossem regularizadas mediante demissão dos respectivos servidores.

12. Quanto aos excessos de remuneração concedidos a dirigentes e empregados da TELEBAHIA S.A., o nobre Representante do Ministério Público invocou deliberações desta Corte de Contas em casos análogos, concluindo que a ocorrência suscitada no caso concreto sob exame deverá ter o mesmo tratamento adotado no Acórdão nº 354/96-1ª Câmara, Sessão de 08.10.96, Ata nº 36/96 e na Decisão nº 519/96, Ata nº 36/96, dispensando-se os ressarcimentos dos valores recebidos.

13. No que tange à questão do pagamento de adiantamento de férias em desacordo com o art. 6º, inciso IV, do DL nº 2.355/87, o Subprocurador-Geral ressaltou que o Tribunal já tem entendimento pacífico acerca do assunto, considerando ilegal tal procedimento excepcionando apenas aos empregados do Sistema Telebrás que vinham percebendo habitualmente a vantagem desde 1986, nos moldes constantes dos Acordos Coletivos de 1986 e 1987, ou seja, com prazo de restituição de cinco meses.

14. Assim, o douto Representante do Ministério Público concluiu seu Parecer acolhendo, em parte, as proposições da SECEX-BA, manifestando-se nos seguintes termos:

"a) sejam as presentes contas julgadas irregulares, com fulcro no art. 16, inciso III, § 1º, da Lei nº 8.443/92, ante o descumprimento de determinação deste Tribunal consubstanciado na Decisão nº 204/92 - 2ª Câmara, Ata nº 16/92;

b) seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei nº 8.443/93 aos dirigentes da Telebahia, Sr. SIZUO ARAKAWA - Presidente, Sr. PEDRO DE JESUS SILVA - Diretor Técnico, Sr. JOÃO DE DEUS PINHEIRO DE MACEDO - Diretor de Operações e Sr. JOSÉ MARIA VASQUES VALENTE - Diretor Econômico-Financeiro;

c) determinar às Telecomunicações da Bahia S. A. que cumpra rigorosamente os termos do subitem 8.1 da Decisão nº 493/93 - Plenário, mantendo a concessão do adiantamento de férias apenas para os empregados que se enquadrem na excepcionalidade ali indicada;

d) determinar que as admissões efetivadas, sem concurso público, a partir de 6.6.90, sejam tornadas nulas, por contrariarem a Constituição Federal

e) seja determinado à Ciset/MC, que faça constar no próximo Relatório de Auditoria a ser realizado na TELEBAHIA, o cumprimento das determinações constantes das alíneas 'c' e 'd'."

É o Relatório.

## Voto do Ministro Relator

Vale registrar, de início, que em Sessão Plenária de 04 de março último, a discussão e votação do presente processo foram adiadas ante o Pedido de Vista formulado pelo eminente Ministro Adhemar Paladini Ghisi, que restituiu os autos ao meu Gabinete sem qualquer manifestação revisora.

16. Assim, Sr. Presidente, Srs. Ministros, Sr. Representante do Ministério Público, passo a apresentar o meu Voto.

17. Os anais desta Corte de Contas demonstram que as questões examinadas no presente processo já mereceram reiteradas deliberações deste Tribunal, após judiciosos debates sobre tais matérias, não apenas nas Câmaras, mas, principalmente, neste Egrégio Plenário.

18. Em casos análogos o TCU tem adotado o julgamento pela regularidade com ressalva das contas de empresas que compõem o chamado Sistema TELEBRÁS e feito determinações no sentido de serem regularizadas as situações relativas a admissões ilegais, ou outras falhas detectadas nos autos.

19. Ademais, como se trata de prestação de contas do exercício de 1992, anterior, portanto, às últimas Decisões do Tribunal a respeito de admissão de pessoal sem concurso público, cabe, nesta oportunidade, determinação à TELEBAHIA no sentido de anular as admissões efetivadas após 06.06.90 daqueles servidores que não detinham vínculo anterior com a empresa, nos termos da Decisão nº 085-TCU-2ª Câmara, Ata nº 12/96, Sessão de 11.04.96.

20. A outra irregularidade levantada no presente processo diz respeito a excessos remuneratórios pagos a dirigentes e servidores da entidade durante o exercício de 1992. Tal assunto também mereceu novo entendimento desta Corte de Contas, conforme ressaltou o nobre Representante da douta Procuradoria, devendo, no caso concreto sob exame, ser adotada a mesma sistemática aprovada no TC 005.842/95-6, pela Decisão Plenária nº 519/96, isto é, considerar regulares os mencionados pagamentos, dispensando-se, via de consequência, a devolução das quantias recebidas acima dos limites máximos de remuneração previstos na Constituição Federal (art. 37, inciso XI).

21. Por fim, quanto à questão referente à concessão do adiantamento de férias para ressarcimento parcelado, em desacordo com o art. 6º do Decreto-lei nº 2.355/87, o entendimento pacífico deste Tribunal é no sentido de se considerar legal tal procedimento apenas para os empregados que já vinham recebendo habitualmente a referida vantagem desde 1986, de conformidade com os Acordos Coletivos firmados em 1986 e 1987, com prazo de restituição de cinco meses, no máximo.

Ante todo o exposto, data vênia dos pareceres da SECEX-BA e da douta Procuradoria, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

Parecer do Ministério Público

Processo TC 279.281/93-5

Prestação de Contas

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator.

Trata-se das contas das Telecomunicações da Bahia S.A. - TELEBAHIA, referentes ao exercício de 1992.

Inicialmente, foram promovidas as audiências dos responsáveis sobre as seguintes questões:

- contratação, sem concurso público, de 65 novos empregados, com infringência ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal;
- excesso de remuneração de dirigentes;
- adiantamento de férias a empregados, ressarcido em oito parcelas, com infringência ao disposto no art. 6º, IV, do Decreto-lei nº 2.355/87.

Da análise das justificativas encaminhadas às fls. 276/298 e 352/491, conclui a Unidade Técnica, em pareceres uniformes, pelas medidas mencionadas nas alíneas "a" a "f", fls. 506/509.

Quanto à contratação de mão-de-obra indireta, sem a realização do devido Concurso Público, é pacífico o entendimento desta Corte de Contas, no sentido de que sejam anuladas todas as admissões efetivadas dessa forma, a partir de 6.6.90, data da publicação no DOU, de decisão proferida pelo Plenário, na Sessão de 16.5.90 - Ata nº 21 - Anexo II, por contrariar o disposto no art. 37, II, da CF e o entendimento consubstanciado no Enunciado nº 231 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal.

Sobre o assunto, importa assinalar que a 2ª Câmara deste Tribunal, em Sessão de 14.05.92, mediante Decisão nº 204/92 - Ata nº 16/92, determinou à TELEBAHIA a suspensão das contratações indiretas de pessoal para desempenho de atividades inerentes às categorias abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da empresa, sem o devido Concurso Público, bem como a adoção de medidas cabíveis objetivando sanar as irregularidades existentes na contratação de empregados, no exercício de 1991, sem prévio Concurso Público.

Ainda assim, a Administração prosseguiu contratando mão-de-obra indireta, conforme pode-se observar na relação de fl. 355, em flagrante descumprimento de determinação deste Tribunal, sujeitando-se à aplicação da multa estabelecida no art. 58, VII, da Lei nº 8.443/92.

No que concerne aos excessos de remuneração percebidos pelos dirigentes, cabe alusão ao recente Acórdão nº 015/97 - Ata nº 04/97, Sessão Plenária de 5.2.97, pelo qual o Tribunal julgou regulares com ressalva as contas da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, conquanto tenha havido, da mesma forma que nos presentes autos, excesso de remuneração atinente ao exercício de 1992. Naquela assentada, o Voto do Exmº Ministro PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA fez referência à Decisão Plenária nº 519/96, Ata nº 33/96, Sessão de 21.08.96, bem como ao Acórdão nº 354/96, proferido pela 1ª Câmara deste Tribunal em 08.10.96 - Ata nº 36/96, em que restou assente " a incompatibilidade entre as diversas datas-base dos empregados das empresas estatais e o reajuste da remuneração dos servidores públicos e, em especial, do Ministro de Estado".

Ante tal juízo de mérito do Tribunal, consubstanciado nos mencionados julgados, forçoso é reconhecer que, quanto à questão dos excessos remuneratórios, as presentes contas devam receber igual tratamento.

Resta por fim, a análise da questão do pagamento de adiantamento de férias aos empregados da empresa em desacordo com o art. 6, inciso IV, do DL nº 2.355/87. Sobre a matéria, esta Egrégia Corte de Contas já se pronunciou inúmeras vezes, deixando assente que é vedada a concessão de empréstimo ou adiantamento de férias aos empregados de empresas estatais, ainda que previsto em Acordo Coletivo de Trabalho, por força do disposto no Decreto-lei nº 2.355/87, respeitando-se os direitos adquiridos tão-somente daqueles que vinham percebendo tal vantagem, habitualmente, antes do citado diploma legal, a exemplo dos seguintes julgados: Acórdão nº 15/97 - Plenário - Ata nº 04/97, Acórdão nº 37/95 - 2ª Câmara - Ata nº 04/95, Acórdão nº 185/97 - 1ª Câmara - Ata nº 20/97, Acórdão nº 187/96 - 2ª Câmara - Ata nº 12/96.

Ademais, vale lembrar, em especial, a Decisão Plenária nº 493/93, Ata nº 55/93, em que foi apreciado pedido de reexame interposto pela Telebrás, contra a Decisão nº 505/92 - Plenário, oportunidade em que foi dado provimento parcial ao recurso, para "excepcionar, no subitem 8.1, da Decisão nº 505/92 - Plenário, a legalidade da concessão do Adiantamento de Férias aos empregados do Sistema Telebrás que vinham percebendo habitualmente tal vantagem desde 1986, nos moldes constantes dos Acordos Coletivos de 1986 e 1987, ou seja, com prazo de restituição de cinco meses."

Destarte, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se , nos seguintes termos:

a) sejam as presentes contas julgadas irregulares, com fulcro no art. 16, inciso III, § 1º, da Lei nº 8.443/92, ante o descumprimento de determinação deste Tribunal consubstanciado na Decisão nº 204/92 - 2ª Câmara, Ata nº 16/92;

b) seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei nº 8.443/93 aos dirigentes da Telebahia, Sr. SIZUO ARAKAWA - Presidente, Sr. PEDRO DE JESUS SILVA - Diretor Técnico, Sr. JOÃO DE DEUS PINHEIRO DE MACEDO - Diretor de Operações e Sr. JOSÉ MARIA VASQUES GALENTE - Diretor Econômico-Financeiro;

c) determinar às Telecomunicações da Bahia S. A. que cumpra rigorosamente os termos do subitem 8.1 da Decisão nº 493/93 - Plenário, mantendo a concessão do adiantamento de férias apenas para os empregados que se enquadrem na excepcionalidade ali indicada;

d) determinar que as admissões efetivadas, sem concurso público, a partir de 6.6.90, sejam tornadas nulas, por contrariarem a Constituição Federal;

...

Assunto

Prestação de Contas (exercício de 1992)

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas, relativa ao exercício de 1992, da empresa de Telecomunicações da Bahia S/A.

Considerando que as principais falhas e/ou irregularidades verificadas no presente processo giram em torno de contratação de servidor sem concurso público (art. 37, II, CF); de excessos de remuneração pagos a dirigentes e empregados durante o exercício em tela (art. 37, IX, CF); e da concessão de empréstimo de férias, contrariando o art. 6º, IV, DL nº 2.355/87;

Considerando que se trata de Prestação de Contas relativa ao exercício de 1992, anterior às últimas deliberações desta Corte de Contas a respeito das principais questões suscitadas nos autos; e

Considerando, ainda, as reiteradas Decisões do TCU em casos análogos, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1 - com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei nº 8.443/92, julgar as presentes contas regulares, com ressalva e dar quitação aos responsáveis indicados no item 3 supra;

2 - determinar à Telecomunicações da Bahia S/A:

...

2.2 o exato cumprimento da Lei, procedendo à anulação das admissões sem concurso público, efetivadas após 06.06.90, dos servidores que não detinham vínculo anterior com a empresa, nos termos da Decisão nº 085/96-TCU-2ª Câmara; e

3 - determinar à Ciset/MC que faça constar, no próximo Relatório de Auditoria a ser realizado na TELEBAHIA, o cumprimento das determinações constantes dos subitens 8.2.1 e 8.2.2 deste Acórdão.

Publicação: Sessão 01/04/1998 / DOU 22/04/1998 - Página 102

Indexação

Prestação de Contas; TELEBAHIA; Pagamento Antecipado; Férias; Limite Máximo de Remuneração; Direito Adquirido; Anulação; Acordo Coletivo de Trabalho; Admissão de Pessoal; Concurso Público; Adiantamento a Título de Empréstimo; Efeito Retroativo; Vigência.