



O CONTROLE DO TCE-PE NA ADMISSÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS: O PAPEL DO TAG E DA ECPBG DIANTE DAS ILEGALIDADES EVIDENCIADAS*

THERESA CHRISTINE DE ALBUQUERQUE NÓBREGA¹

AMANDA RAÍSSA ABREU E LIMA²

ABSTRACT

This study aims to appreciate the role of the Court of Auditors of the State of Pernambuco (Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE-PE), opposite the inspectorate of temporary admission to the public service. Written from literature and jurisprudential researches, and semi-open interviews, the study analyzed the consequences of the Management Adjustment Term (Termo de Ajustamento de Gestão - TAG), as an alternative instrument, and the School of Public Accounts Teacher Barreto Guimarães (Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães - ECPBG), in his character of complementarity, to achieve the principle of efficiency that curtails public administration. Thus, emphasized the importance of using the TAG and performance of ECPBG to the improvement of the control of administrative acts and efficiency of public service in the ambit of competence of the TCE-PE.

Keywords: Control. Court of Auditors of the State of Pernambuco. Admission of personnel. Irregularity.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo apreciar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, TCE-PE, frente à fiscalização da admissão de temporários. Escrito a partir de pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais e entrevistas semiabertas. O trabalho analisou as consequências da atividade do Termo de Ajustamento de Gestão, TAG, enquanto instrumento alternativo, e da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, ECPBG, em seu caráter de complementariedade, para a concretização do princípio da eficiência que cerceia a Administração Pública. Deste modo, ressaltou a importância da utilização do TAG e atuação da ECPBG para o aprimoramento do

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora na Universidade Católica de Pernambuco.

² Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. E-mail: amandaabreuelima@gmail.com



controle dos atos administrativos e eficiência do serviço público, no âmbito de competência do TCE-PE.

Palavras-chave: Controle. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Admissão de pessoal. Irregularidade.

Sumário: 1. Introdução – 2. Servidores Públicos: Regime Jurídico de Acesso – 2.1 Histórico – 2.2 O Estado Patrimonialista – 2.3 A Reforma Burocrática – 2.4 O Gerencialismo – 2.5 A Reforma Gerencial do Estado brasileiro – 3. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – 3.1 Controle dos atos da Administração Pública – 3.2 Controle Interno – 3.3 Controle Externo – 3.4 Tribunal de Contas da União e o controle externo – 3.5 Apresentação do TCE-PE – 3.5.1 Sistema de Controle Interno no âmbito do TCE-PE – 3.5.2 Do exercício do controle externo no âmbito de competência do TCE-PE – 4. Do Processo de Admissão de Pessoal via Contratação Temporária, na esfera de competência do TCE-PE – 4.1 Da análise das admissões de pessoal para fins de registro – 4.2 TCE-PE: Formalização de Processos via Contratação Temporária – 4.3 Requisitos de verificação obrigatória para a regularidade das contratações temporárias – 4.4 Requisitos de verificação obrigatória para a regularidade das contratações temporárias à luz da Resolução T.C. Nº 0017/2009 – 4.5 Análise das contratações temporárias à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito de competência do TCE-PE – 4.6 TCE-PE e o procedimento de auditoria inerente à documentação formalizada das contratações temporárias – 4.7 TCE-PE e as sanções aplicáveis às contratações temporárias irregulares – 5. TAG e ECPBG: o combate às admissões temporárias irregulares, no âmbito de competência do TCE-PE – 5.1 Apresentação do que será abordado – 5.2 As irregularidades mais frequentes das admissões temporárias, no âmbito de competência do TCE-PE – 5.3 TCE-PE: A utilização do TAG e atuação da ECPBG frente ao combate das admissões temporárias irregulares – 5.4 TCE-PE: A política do TAG, Termo de Ajustamento de Gestão e as admissões temporárias irregulares. Resolução T.C. Nº 16/2013 – 5.5 Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães – 5.5.1 ECPBG: Profissionalização dos agentes públicos e o combate às admissões temporárias irregulares, no âmbito de competência do TCE-PE – 5.6 TCE-PE: A atividade do TAG e da ECPBG frente à excelência do controle na Administração Pública – 6. Considerações Finais – 7. Bibliografia – 8. Anexo 1 – 9. Anexo 2 – 10. Anexo 3.

1. Introdução

O presente trabalho fundamenta-se na área de Direito Administrativo com ênfase na fiscalização dos atos de admissão de pessoal, via contratação temporária, no âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, traçando, portanto, os contornos do objeto em análise.



Diante do exposto, este estudo originou-se da seguinte problemática: no âmbito de fiscalização do TCE-PE, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, a contratação temporária pode ser um caminho para a burla ao princípio do art. 37, II, da CF?

A Constituição Federal do Brasil, em seu art.37, disciplina os requisitos legais para o acesso e composição da Administração Pública.

Em regra, a admissão de agente públicos é efetivada através da realização de concurso público, pois tal mecanismo possui em sua natureza a rigidez na seleção dos mais aptos para desempenhar a função inerente ao cargo, fornecendo uma maior segurança para composição e eficiência da Administração Pública.

Por outro lado, observa-se a excepcionalidade e urgência de determinadas situações, ensejando a previsão do art. 37, IX, da CF, o qual veicula a possibilidade de contratação temporária, em prol da necessidade temporária de excepcional interesse público. Tal hipótese de exceção e as demais irregularidades inerentes à mesma foram fatores desencadeantes da problemática do presente estudo.

Em correspondência a legislação pertinente às atividades da Administração Pública, entende-se por contratação temporária o exercício de uma específica função pública, em prazo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Para a efetivação de tal mecanismo de admissão deve-se observar a presença da excepcionalidade do interesse público, transitoriedade da situação específica e urgência quanto à prestação pela Administração Pública, bem como atentar para as imposições normativas inerentes ao tema.

Quanto à efetivação da contratação temporária, no âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, esta se submete ao controle externo realizado pela auditoria da respectiva Corte de Contas.

O TCE-PE, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, caracteriza-se como um órgão público com autonomia administrativa e financeira, atuando na função de fiscalização e auxílio ao Poder Legislativo no controle externo referente à Administração Pública.



Dentre as atribuições da respectiva Corte de Contas, compete ao TCE-PE à apreciação da regularidade dos atos de admissão de pessoal, via contratação temporária, realizados pela Administração Pública no âmbito de seus jurisdicionados.

Em vista do exposto, a Gerência de Admissão de Pessoal, GAPE, junto ao TCE-PE, é responsável pelo exame de regularidade, acompanhamento e fiscalização, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, englobando a contratação por excepcional interesse público.

No decurso do mecanismo de auditoria, para fins de registro, observam-se irregularidades constantes nas contratações temporárias, estimando um acentuado percentual de contratos temporários qualificados como irregulares.

Diante das irregularidades nas admissões de temporários, ensejando à hipótese de burla a realização de concursos públicos, o TCE-PE possui subsídios para sancionar os órgãos e entidades da Administração Pública, em razão de inobservância dos dispositivos legais que norteiam a realização dos contratos temporários, bem como implantar a política de acordos, a exemplo do TAG, Termo de Ajustamento de Gestão.

A respeito das ilegalidades concernentes as contratações temporárias, a ausência de qualificação profissional caracteriza-se como um dos fatores desencadeantes da irregularidade do respectivo processo admissório, ensejando à necessidade de implantação de mecanismos voltados a capacitação dos agentes públicos.

Neste contexto, o TCE-PE conjugado a atuação da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, ECPBG, oferece cursos voltados à capacitação de agentes públicos, em vista da excelência da prestação da atividade pública.

O presente estudo, portanto, fundamentado na atuação do TCE-PE de fiscalização da admissão de temporários, tem o objetivo de analisar a repercussão do Termo de Ajustamento de Gestão, TAG, e a atuação da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães no controle da Administração Pública.

O trabalho será estruturado em quatro tópicos apresentados a seguir.

O tópico 2 versa sobre o regime jurídico de acesso do servidor público sob a perspectiva da evolução das práticas administrativas, desde o patrimonialismo até a introdução dos ideais do gerencialismo e suas implicações na atual estrutura da



Administração Pública. A abordagem enaltece, ainda, uma análise do princípio da eficiência como diretriz da efetividade do serviço público.

O tópico 3 faz alusão à atuação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. No primeiro momento, nós analisamos o papel do controle interno e externo para a excelência da prestação da atividade pública, sendo precedido da explanação da atividade do TCE-PE, enquanto órgão de fiscalização e orientação da Administração Pública.

O tópico 4 dispõe sobre o Processo de Admissão de Pessoal via Contratação Temporária, na esfera de competência do TCE-PE, contemplando a análise do procedimento de auditoria, para fins de registro, da admissão de pessoal, via contratação temporária. Neste ponto, nós discutimos as hipóteses de irregularidade das admissões de temporários e as sanções aplicáveis à respectiva ilegalidade, bem como demonstramos as inovações acrescentadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no seio da Administração Pública.

O tópico 5 aduz a importância da adoção de mecanismos alternativos e consensuais para a eficiência do controle e efetividade do serviço público, no âmbito de competência do TCE-PE. A abordagem aprecia a exposição do TAG, Termo de Ajustamento de Gestão, enquanto instrumento consensual de combate à irregularidade evidenciada na admissão de temporários, bem como contempla a importância da ECPBG, Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, para a capacitação profissional dos agentes públicos. Neste ponto, nós discutimos a necessidade de repensar a estrutura do controle e a importância de sua adaptação ao meio que está inserido.

A metodologia utilizada para o levantamento dos dados que fomentaram o presente estudo concentrou-se na consulta a livros, periódicos, artigos, legislação, acórdãos, análises processuais, bem como foram realizadas entrevistas com servidores públicos responsáveis pelo processo de auditoria de admissão de pessoal, no âmbito de competência do TCE-PE.

A análise dos dados colhidos foi concretizada sob uma relação triangular, estabelecendo um enfrentamento entre literatura, vivência pessoal e rotina do órgão público, aliando, portanto, a teoria à prática para a elaboração do respectivo estudo.



Por fim, atenta-se que o presente trabalho não objetiva esgotar as vias de conhecimento da matéria abordada.

2. Servidores Públicos: Regime Jurídico de Acesso

2.1 Histórico

Em correspondência às normas constitucionais, o mecanismo de acesso aos postos de trabalho na Administração Pública está veiculado a regras próprias, aos quais estipulam o procedimento pertinente à admissão.

A sistemática de acesso da Administração Pública fundamenta-se na verificação da necessidade fática de ingresso no quadro ativo de agentes públicos, incorrendo na análise de compatibilidade do respaldo financeiro com a respectiva despesa, dentre outros aspectos, desaguando, por fim, na análise de regularidade, para fins de registro, do ato administrativo pelo competente Tribunal de Contas.

A cristalização da atual sistemática do regime jurídico de acesso ao quadro da Administração Pública, brevemente explanada acima, foi constituída frente ao desenvolvimento do panorama político-econômico vivenciado pelo Brasil no decorrer dos séculos.

Dentre as fases³ de construção do atual regime jurídico de acesso no serviço público, o Estado brasileiro passou pelas seguintes fases: o Estado Patrimonialista, a Reforma Burocrática e Reforma Gerencial.

Em linhas gerais, o Estado Patrimonialista pautou-se na composição de uma Administração voltada aos interesses privados, não havendo uma distinção entre a esfera pública e privada, acarretando numa política clientelista de ingresso no serviço público.

A Reforma Burocrática caracterizou-se como resistência ao patrimonialismo, visando uma estruturação hierárquica atrelada ao controle interno. Logo, tal reforma introduziu mecanismos rígidos para a composição da Administração Pública, em

³ Sobre o assunto: MELO, Frederico Jorge Gouveia. **Admissão de Pessoal no Serviço Público: Procedimentos, Restrições e Controles**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 29-36.



observância a critérios de promoção com base no mérito e tempo de serviço exercido. Entretanto, tal sistema demonstrou insuficiência de recurso financeiro e pouco célere, acarretando no desequilíbrio entre demanda e efetividade pública⁴.

A Reforma Gerencial disponibilizou novos parâmetros para a Administração Pública, focando no controle por resultados e reforma de direitos. Tal reforma jurídico-normativa do aparelho estatal introduziu um novo modelo de gestão voltado à eficiência e controle de gastos públicos, adaptando preceitos do setor privado a Administração Pública. Além disso, o ingresso do servidor fundamentou-se na política de profissionalização, avaliação de desempenho e realização de concursos públicos⁵.

De acordo com o exposto, no atual regime admissório de pessoal do setor público estão presentes os ideais da Reforma Gerencial, pautando-se na meritocracia e controle do orçamento público, em vista da não interrupção da prestação pública.

2.2 O Estado Patrimonialista

Numa retrospectiva histórica, o período absolutista caracterizava-se pela existência do Estado Patrimonialista, o qual em sua administração o patrimônio do príncipe confundia-se com o patrimônio público. O poder, portanto, concentrava-se na figura do soberano e seus delegatários, mantendo tal estrutura através das rendas do Estado, por meio de cobrança dos impostos.

A composição dos “funcionários” do Estado dava-se por consanguinidade, laços familiares e agregação a camadas mais abastadas da sociedade, sendo, portanto, a política de privilégios a principal peculiaridade da administração patrimonialista.

⁴ Sobre o assunto: “Concebida em contraposição ao patrimonialismo, a Administração Pública burocrática defendia a existência de um corpo profissional de funcionários (aos quais eram aplicados critérios de promoção com base no mérito e no tempo de serviço) e o estabelecimento de objetivos e normas rígidas para atingi-los”. MELO, op. cit., p.30.

⁵ Sobre o assunto: “A crise do Estado apresentava-se, deste modo, como de natureza fiscal, tendo em vista a sua crescente perda de crédito e de poupança pública, com sinais de fracasso da política intervencionista. [...] Nova gestão pública, baseada no conceito de eficiência e voltada para o controle dos resultados...”. Ibid., p. 34-35.



No Brasil, o Estado Patrimonialista, herança do período colonial português, permaneceu como sistema central da Organização Funcional da Administração Pública até o início do século XX. Além disso, atenta-se que mesmo após a Proclamação da República, o Estado era governado por uma pequena parcela da elite rural que compusera o corpo político da época⁶.

Em tal cenário histórico, a economia ficava sob o encargo de pequenos senhores de terras e comerciantes, ao passo que o comando do Estado cabia a condução de Políticos e Burocratas. A respectiva estrutura política econômica interessava os detentores do poder, pois a permanência dessa ordem objetivava a manutenção de privilégios das elites econômicas e garantia de emprego de seus delegatários no serviço público.

Com a formação profissional disponibilizada aos membros dos Burocratas Patrimonialistas, pertencentes ao núcleo familiar economicamente favorecido da época, aliada aos representantes da classe média, notadamente os militares, influentes na derrubada do Regime Imperial, surge, então, uma burocracia de identidade própria e autônoma, acarretando nos primeiros vestígios da Administração Pública Burocrática do Brasil.

Tal circunstância, portanto, caracterizou-se como resistência ao patrimonialista, pois introduziu um sistema avaliativo frente ao regime de acesso para a composição da Administração Pública no panorama brasileiro.

Em vista do exposto, Bruno Miragem, em seu livro *A nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, ilustra o fracasso do sistema patrimonialista, no que cabe a ausência de efetividade da prestação pública, nos seguintes dizeres: “[...] a dominação do aparato estatal por elites sociais que, ao dirigir a atuação administrativa em favor de

⁶ Sobre o assunto: “No Brasil, está prática, herdade da cultura colonial portuguesa, perdurou até o início do século XX, mesmo após a Proclamação da República. O Estado era dominado por uma pequena elite rural e por políticos e burocratas patrimonialistas”. MELO, op. cit., p. 30.



seus próprios interesses, promoveram a reprodução de um modelo exclusivista e ineficiente no tocante à prestação de serviços públicos a população”⁷.

2.3 A Reforma Burocrática

A Reforma Burocrática ocorreu no século XIX nos países europeus, expandindo-se posteriormente para o Brasil no início dos anos de 1930⁸.

Em tal perspectiva, a reforma da estrutura do Estado, internalizada em contraposição ao Patrimonialismo, caracterizava-se pelo recrutamento de um corpo profissional que se submetia a exigência de requisitos objetivos e rígidos, atrelados a critérios de promoção com base no mérito e tempo de serviço prestado, para o posterior ingresso e composição do quadro ativo da Administração Pública Burocrática.

Luiz Carlos Bresser Pereira ilustra o momento histórico de forma bastante clara nos seguintes dizeres:

[...] com a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre público e privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Começa a tomar forma assim a administração burocrática moderna, racional-legal (nos termos de Weber); surge a organização burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos⁹.

Quanto ao controle da Administração Burocrática, observava-se um formalismo acentuado, pois os processos decisórios vinculavam os agentes públicos a cumprir os padrões normativos estabelecidos. Tal rigidez justificava-se pela desconfiança de uma

⁷ MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 24.

⁸ Sobre o assunto: “Ocorrida nos países europeus ainda no século XIX e nos Estados Unidos no século XX, a reforma burocrática teve lugar no Brasil a partir dos anos 1930”. MELO, op. cit., p. 30.

⁹ BRESSER, Luiz Carlos Pereira. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 1, 1998, p. 5.



possível ruptura do modelo burocrático Estatal e retrocesso ao antigo regime patrimonialista do Estado¹⁰.

Na ótica da Administração brasileira, a Reforma Burocrática trouxe os seguintes avanços:

- Implantação de Concursos Públicos para o ingresso de funcionários no serviço público;
- Adoção de planos de cargos e carreiras e de aperfeiçoamento sistemático dos agentes públicos;
- Adesão de práticas de administração orçamentária;
- Modelo de uniformização das compras do Estado;
- Criação de empresas estatais atreladas ao desenvolvimento industrial, em vista da substituição de importações.¹¹

Por outro lado, apesar dos avanços sistemáticos da burocracia profissional na reestruturação do Estado, no contexto social brasileiro, o Patrimonialismo era fortemente observado frente à influência do Coronelismo na ordenação política e econômica da época¹².

Quanto ao modelo Burocrático, este visava fornecer uma maior eficiência na organização da Administração Pública, em busca da efetividade do aparelho Estatal atrelado ao recrutamento de profissionais habilitados para o desempenho das funções públicas. Entretanto, a Reforma Burocrática, concebida frente à hierarquia de privilégios

¹⁰ Sobre o assunto: “Os controles na Administração Burocrática mereciam destaque e caracterizavam-se pelo seu rigor e formalismo. Os processos decisórios não ofereciam grande flexibilidade aos seus agentes, os quais deviam obedecer aos rígidos padrões normativos. Tal rigorismo, no entanto, justificava-se pela desconfiança que os mentores daquele modelo apresentavam em relação às antigas práticas patrimonialistas de captura do Estado, da utilização do aparelho estatal pelos políticos, funcionários, etc., com a finalidade de usufruir benefícios econômicos e patrimoniais”. MELO, op. cit., p. 31.

¹¹ Ibid., p. 31.

¹² Sobre o assunto: “Não obstante a adoção de tais práticas e da necessidade da existência de uma burocracia profissional, no Estado brasileiro ainda se fazia sentir fortemente o patrimonialismo, uma vez que grande a influência do chamado coronelismo, responsável por práticas claramente clientelistas sob a forma de um empreguismo paternalista, mantido por uma elite urbana e por oligarquias rurais que se aproximavam do Estado para fins pessoais, demonstrando a inexistência de uma separação entre o que era público e o que vinha a ser privado”. Ibid., p. 32.



do patrimonialismo, demonstrou-se pouco eficiente às crescentes demandas econômicas e sociais vinculadas ao Estado. Além disso, o sistema burocrático de Estado caracterizou-se como custoso e moroso, acarretando em uma dissonância às exigências sociais, devido ao desequilíbrio entre demanda e efetividade pública.

Diante da problemática vivenciada pela Reforma Burocrática no Brasil, observaram-se mudanças na sua estrutura de Estado, visando diminuir a rigidez de seu sistema.

Dentre as tentativas de reforços ao sistema político e econômico voltado às diretrizes burocráticas, tem-se a implantação de uma Administração Pública Indireta, ocasionando o surgimento da primeira Autarquia com o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Tal alternativa visava à descentralização de alguns serviços públicos, os quais não sofreriam a incidência do rigorismo burocrático em sua administração¹³.

No período militar, houve a edição do Decreto Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Pública, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa e outras providências. Tal decreto fundamentou-se na incorporação de regras menos rígidas, visando uma maior eficiência da máquina estatal aliada ao crescimento da Administração Indireta, enquanto delegada do serviço público¹⁴.

Em vista do exposto, tem-se, portanto, a necessidade de abertura do regime de admissão de pessoal no setor público, devido às pressões políticas e econômicas atreladas à ausência de efetividade pública as crescentes demandas sociais, consubstanciada a ameaça de restauração do Regime Patrimonialista de Estado.

¹³ Sobre o assunto: “A partir do momento em que as práticas burocráticas passaram a representar obstáculos ao desenvolvimento do país, algumas tentativas de minorar sua rigidez foram implementadas. Ainda nos anos de 1930, surgiu a ideia de implantação de uma *administração pública indireta* (criação da primeira autarquia, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASO), segundo o qual alguns serviços públicos poderiam ser realizados de forma descentralizada, além de não necessitarem de seguir todos os controles burocráticos da Administração Indireta”. MELO, op. cit., p. 32.

¹⁴ Sobre o assunto: “Com a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, durante o período do regime militar, foi implementada uma “reforma administrativa”, cuja intenção era adoção de regras menos rígidas, voltadas para uma maior eficiência da ação estatal através do fortalecimento da autonomia da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), para a qual foram transferidas diversas atividades do Estado”. Ibid., p. 32.



Com o fortalecimento da autonomia da Administração Indireta, representada por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, observou-se a adoção de funcionários celetistas para tais unidades, os quais foram submetidos a um regime jurídico um pouco mais flexível, incidindo-se, sobretudo, nas regras de remuneração e admissão. Entretanto, tal prática resultou no baixo índice de aproveitamento dos quadros funcionais, acarretando no retrocesso ao clientelismo para a composição do Estado, fenômeno esse tão combatido pelos ideais da Reforma Burocrática¹⁵.

Em reação as práticas clientelistas aguçadas no regime militar brasileiro conjugada aos interesses dos patrimonialistas da época, observou-se a redemocratização do país com a Promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A redemocratização fundamentou-se na manutenção do perfil burocrático, acentuando a hierarquia e rigidez para o ingresso no seio da Administração Pública, como também reiterou uma maior homogeneidade de critérios entre a Administração direta e indireta, enquanto prestadoras do serviço público. Além disso, houve a adoção de um regime jurídico específico para todos os funcionários públicos, sem distinções, ensejando no enrijecimento da máquina Estatal.

O modelo burocrático de Estado manteve as diretrizes dos padrões hierarquizados e rígidos, centralizando os controles dos processos. Tal sistema político e econômico buscou reinventar a estrutura de um Estado essencialmente marcado por interesses particulares, cuja grande parte de sua composição era baseada em critérios de afinidade e empreguismo, almejando, portanto a ruptura entre público e privado.

¹⁵ Sobre o assunto: “Com a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, durante o período do regime militar, foi implementada uma “reforma administrativa”, cuja intenção era adoção de regras menos rígidas, voltadas para uma maior eficiência da ação estatal através do fortalecimento da autonomia da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), para a qual foram transferidas diversas atividades do Estado. Para tais unidades foram admitidos empregados celetistas, submetidos a um regime jurídico mais flexível, inclusive no que diz respeito às regras de remuneração e de ingresso. No entanto, tal prática implicou um enfraquecimento dos quadros funcionais e contribuiu para a manutenção do empreguismo e do clientelismo na Administração Pública brasileira”. MELO, op. cit., p. 32-33.



No entanto, a Reforma Burocrática de Estado demonstrou sinais de crises¹⁶, apresentando-se custosa e de pouca efetividade na prestação da atividade pública. Tal circunstância agravou-se pela resistência de condutas patrimonialistas e engessamento da Administração Pública, visualizando, portanto, a necessidade de implementação da Reforma do Estado.

2.4 O Gerencialismo

A Reforma Gerencial iniciou-se nos anos de 1980, possuindo como base ideológica a reformulação da estrutura e concepção do Estado, a qual alcançou, primordialmente, o Reino Unido e demais países, a exemplo da Austrália e Nova Zelândia¹⁷.

O Gerencialismo foi concebido frente às novas demandas socioeconômicas atreladas ao avanço da globalização conjugada à redução da autonomia do Governo, desencadeada pela crise de Estado nos anos 80.

Segundo Luiz Carlos Pereira Bresser, a situação política e econômica da época fomentou a Reforma Gerencial que surgiu como:

resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80¹⁸.

Na ótica burocrática de Governo, o modelo de Estado-Providência, Estado de Bem-Estar, fundamentou-se na política intervencionista de Governo tendo como objetivo a indução do comportamento dos agentes públicos a acentuada regulamentação das atividades econômicas privadas e gestão pública dos serviços oferecidos à sociedade.

¹⁶ Sobre o assunto: “A crise do Estado apresentava-se, deste modo, como de natureza fiscal, tendo em vista a sua crescente perda de crédito e de poupança pública, com sinais de fracasso da política intervencionista”. MELO, op. cit., p. 34.

¹⁷ Sobre o assunto: “Na sequência evolutiva da Administração Pública, teve início, por volta dos anos 1980, no Reino Unido e em países como Nova Zelândia e Austrália, um processo de reformulação da concepção do Estado”. Ibid., p. 33.

¹⁸ BRESSER, op. cit., p. 1.



A crise do Estado-Providência, observada no período burocrático de Governo, teve como fatores: a escassez de recursos financeiros estatais frente à demanda de serviço público, as mudanças atreladas à globalização, que alterou a ideologia do papel do Estado e sua relação com a sociedade, entre outras, ocasionando a consequente ineficiência da prestação da atividade pública¹⁹.

No contexto social brasileiro, o modelo gerencial foi proposto nos anos de 1990. Tal sistema político e econômico surgiu em resposta à ausência de efetividade da Administração Pública correlacionada ao crescente aumento das despesas públicas e descontrole fiscal, bem como o elevado índice de inflação e crescimento das taxas de desemprego no país.

Em vista do exposto, o Governo de FHC, Fernando Henrique Cardoso, compreendeu que o fator desencadeante da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e desequilíbrio financeiro na América Latina e Leste Europeu, concentrava-se na crise do Estado vivenciada na época. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, expedido em 1995, pela Câmara de Reforma do Estado, no Brasil, concebeu a tal problemática seguinte análise:

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra²⁰.

¹⁹ Sobre o assunto: "A crise deste modelo Estado-Providência pode ser creditada a vários fatores, tais como: insuficiência de recursos financeiros estatais para fazer frente a todas as atividades que assume para si e consequentemente ineficácia da prestação de serviços públicos; o caráter crescentemente informacional e dinâmico da economia, em comparação a um legado imobilismo/letargia estatal; o princípio da globalização, que tornaria relativo o alcance da jurisdição nacional estatal; a alteração de uma dada compreensão ideológica sobre o papel do Estado e suas relações com a sociedade". MIRAGEM, op. cit., p. 25.

²⁰ BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: 1995, p. 10. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso: 23 maio 2014.



A crise do aparelho estatal caracterizou-se por sua natureza fiscal, devido à aceleração da perda de crédito e poupança pública, demonstrando os primeiros indícios de fracassos da política intervencionista.

Diante da crise política e econômica, houve a necessidade de redefinição do papel regulador do aparelho de Estado, ensejando a reforma do Estado brasileiro mediante a adoção de procedimentos de privatização, acarretando na tentativa de recuperação da capacidade financeira administrativa e política, contempladas na Constituição Federal de 1988²¹.

A crise de Estado trouxe, portanto, o debate acerca de uma gestão mais efetiva, com a tentativa de redução de custos, em vista do princípio da eficiência, no contexto de crise fiscal.

Quanto à reformulação do aparelho Estatal, atrelada à Reforma Gerencial de Governo, está evidenciou-se em dois momentos distintos que são: a redução da extensão do Estado e, posteriormente, sua institucionalização.

No primeiro momento, a reestruturação do Estado fundamentou-se na redução de seu tamanho, visando uma maior celeridade dos procedimentos e menos gastos na prestação da atividade pública. Logo, a meta central concentrou-se em ajustes estruturais no aparelho de Governo, devido à crise econômica da época.

No segundo momento, iniciado nos anos de 1990, a reforma do Estado assume uma orientação divergente, acarretando em uma reorganização de cunho institucional conjugada à prática de nova gestão pública. Surge, então, a Reforma Gerencial, a qual

²¹ Sobre o assunto: “De rigor, então, considerar que a reforma do Estado no Brasil fundou-se em postulados básicos, quais sejam: a) redução do tamanho do Estado, mediante procedimentos de privatização, terceirização e do que se convencionou denominar *publicização*, indicando a expressão fenômeno de participação de entidades privadas na realização de atividades de utilidade pública; b) a redefinição do papel regulador do Estado, em especial do seu grau de intervenção na ordem econômica; c) a recuperação da *governança*, entendida como capacidade financeira e administrativa do Estado de promover políticas públicas; d) o aumento da governabilidade, compreendida como capacidade política do governo de intermediar interesses e exercer suas funções constitucionais. Bruno Miragem citando Aline Gonzalvez Borges. Nesta linha de ação, a reforma do Estado brasileiro tornou-se, antes de tudo, uma reforma jurídico-normativa do Estado, porquanto as linhas-mestras da estrutura estatal foram detalhadamente definidas na Constituição Federal de 1988”. MIRAGEM, op. cit., p. 27.



objetivou nortear a reconstrução Estatal, através da introdução de mecanismos inovadores para a eficiência da Administração Pública.

Quanto à forma gerencial para a efetividade da prestação pública, tem-se a introdução de práticas administrativas do setor privado adaptadas ao aparelho de Governo, visando, portanto, um caminho oposto das amarras do sistema burocrático. Em vista do exposto, constituiu-se um novo modelo de gestão pública voltado para a eficiência e controle dos resultados, possuindo as seguintes características:

- Descentralização política e administrativa;
- Incorporação no sistema socioeconômico de instituições pouco hierarquizadas (contrapondo-se às piramidais);
- Investimento no controle preventivo dos resultados;
- Busca pela qualidade e produtividade da prestação pública, em atendimento as demandas sociais²².

Observa-se, portanto, que a Reforma Gerencial fundamentou-se na abertura do sistema operacional da administração pública, em vista da melhoria do serviço público na medida em que investiu em uma nova gestão descentralizada e efetiva, desvirtuando-se da rigidez pregada pelos moldes burocráticos. Tal análise é ilustrada por Luiz Carlos Bresser Pereira que diz: “enquanto a administração burocrática é auto-referente, a administração gerencial é orientada para o cidadão” ²³.

Nos anos de 1990, o Brasil norteado pelos ideais do gerencialismo, iniciou uma Reforma de Estado em sua estrutura de governo, alcançando a diretriz política, econômica e social da época.

No contexto social brasileiro, Reforma Gerencial da Administração Pública vinculou-se a obtenção de resultados, considerada um fenômeno multifacetado, como sublima Bruno Miragem:

²² MELO, op. cit., p. 35.

²³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 29.



Ocorre que a experiência vem demonstrando ser a reforma do Estado não apenas um conjunto de providências jurídico-normativas necessárias ao redesenho das instituições, mas fenômeno multifacetado que envolve a mudança de uma cultura administrativa, a adoção de novas técnicas de gestão, bem como a redefinição das relações entre Estado e a Sociedade, mediante desbravamento de novas áreas e regimes de colaboração público-privados, assim como novos canais de comunicação entre a estrutura estatal, o cidadão individualmente considerado e a sociedade civil organizada²⁴.

Em vista do exposto, a Reforma Gerencial estendeu-se em todos os campos da estrutura do Governo brasileiro, acarretando em uma redefinição do papel do Estado, que deixando de ser apenas um veículo de produção de bens e serviços, passou a controlar o desenvolvimento da produtividade pública de forma descentralizada em aliança com o setor privado.

2.5 A Reforma Gerencial do Estado brasileiro

Em 1995, o Governo Federal brasileiro expediu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, PDRAE, o qual definiu o panorama da Reforma da Administração Pública.

Por sua vez, o PDRAE rejeita a concepção neoliberal de implantação do Estado mínimo, visando uma direção de enxugamento da máquina administrativa, tornando-a mais célere, eficiente, descentralizada e menos custosa, em vista da reconstrução do Estado.

Naquele momento, a reforma do aparelho estatal, concebida frente à crise político-econômica da época, caracterizou-se na delegação de determinados serviços públicos para o setor privado, acarretando em ações de incorporação do processo de privatização de empresas públicas nacionais. Além disso, atenta-se para fenômeno da publicização com a descentralização do serviço público, o qual não envolvia o exercício do poder de Estado.

²⁴ MIRAGEM, op. cit., p. 63.



Quanto à composição da Administração Pública, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado desenvolveu um forte estímulo ao controle de gastos com o pessoal, se aliando aos limites impostos pela Constituição da República Federativa do Brasil.

O Plano Diretor, enquanto estratégia de reconstrução do aparelho estatal, estabelece os seguintes seguimentos: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico concebe ao Governo a competência de definição das leis e políticas públicas, sendo composto pelos Poderes Legislativos, Judiciário, Ministério Público, Presidente da República, Ministros e seus auxiliares, bem como os assessores diretos.

As atividades exclusivas compreendem o setor, exclusivo do Estado, de prestação de serviços, estabelecendo o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar a atividade pública.

Os serviços não exclusivos caracterizam-se na atuação estatal vinculada ao setor privado e organizações públicas não estatais, a exemplo da atividade exercida por universidades, museus, hospitais, entre outros.

A produção de bens e serviços para o mercado corresponde à atuação das empresas estatais vinculadas a atividades econômicas pertencentes ao Estado.

O PDRAE, enquanto mecanismo de reforma do aparelho estatal brasileiro fixou os seguintes objetivos globais:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando à ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada;
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;



- Transferir parcialmente da União para os estados às ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.²⁵

No âmbito da Reforma Gerencial do Estado brasileiro, o Plano Diretor, através do núcleo estratégico, buscou aumentar a efetividade da Administração Pública, introduzindo uma política de profissionalização do serviço público. Tal reestruturação de Governo visou o fortalecimento de carreiras com o advento de realização de concursos públicos anuais, bem como estabeleceu no sistema estatal a cultura gerencial de avaliação de desempenho.

Quanto às atividades exclusivas do Estado, a administração das autarquias e fundações públicas fundamentava-se no mecanismo de contrato de gestão, sendo os seus dirigentes elegidos através de critérios profissionais, sem a exigência de pertencerem aos quadros funcionais. Entretanto, o respectivo gestor deveria atingir as finalidades previamente acordadas.

A operacionalização da Reforma Gerencial respaldou-se na aprovação de emendas constitucionais atreladas ao sistema tributário, previdência social e a relação da Administração Pública com seus servidores. Tais emendas estabeleceram melhores condições para o Estado efetivar o reajuste fiscal, visando o melhor aproveitamento dos recursos humanos e introdução das estratégias inerentes à Administração Pública Gerencial.

Dentre as mudanças observadas com o advento da Reforma Administrativa, atenta-se para a possibilidade de transferência de pessoal e atividades entre os entes da Federação.

A relação entre Administração Pública e seus servidores submeteu-se, portanto, a novas diretrizes, sendo a matéria tratada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, expedida pelo Congresso Nacional, a qual modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras

²⁵ BRASIL, op. cit.



providências. Tal emenda extinguiu o regime jurídico único para todos os servidores da Administração Pública, permitindo o advento de critérios específicos de admissão ao implantar a adoção de contratos de gestão entre o Estado e o setor privado, bem como firmou a descentralização do serviço público, entre outras inovações²⁶.

A reestruturação do sistema de composição do quadro ativo da Administração Pública deu-se também em consonância a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº 101/2000, a qual estabeleceu novas diretrizes ao controle de gastos públicos, interferindo na análise de oportunidade e conveniência no processo de admissão no serviço público.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o regime admissório da Administração Pública passou a ter como enfoque a análise de despesas com o pessoal, em vista da contenção de gastos, divergindo do sistema burocrático de Estado, que se fundamentava no formalismo do ato decisório.

O regime jurídico de acesso do servidor público passou então a ter como paradigma a realização de concursos públicos, como veículo sistemático de composição da Administração Pública, devendo atentar para as normas e limites imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de nulidade dos atos de admissão.

O atual processo de composição do quadro ativo da Administração Pública concentra-se na figura do servidor público, sendo uma pessoa física que mantém um vínculo de emprego estatutário ou contratual, permanente ou temporário, de prestação do serviço público, dividido em: servidor estatutário, empregados públicos e servidores temporários.

O servidor estatutário compreende os titulares de cargos públicos, admitidos via concurso público e submetidos ao regime jurídico estatutário.

O empregado público é o funcionário celetista de emprego público da Administração direta e indireta, sujeito ao regime jurídico trabalhista, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

²⁶ Emenda Constitucional nº 19 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso: 01 maio 2014.



Os servidores temporários são os contratados temporariamente, por prazo determinado, em vista da excepcionalidade e urgência do interesse público, conforme o artigo 37, IX, da Constituição Federal do Brasil. Além disso, a admissão temporária se sujeita ao regime jurídico administrativo especial editado por lei de cada ente e resoluções específicas.

A Reforma Administrativa, por sua vez, acarretou diversas mudanças no sistema político-econômico brasileiro, sobretudo na relação da Administração Pública com o seu servidor. Tal matéria foi tratada pela Emenda Constitucional nº 19/98, apresentando inovações, dentre as quais se destacam:

- Ampliação do prazo para aquisição da estabilidade funcional (3 anos);
- Exigência de avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade;
- Possibilidade de perda de cargo por motivo de insuficiência de desempenho, apurada em procedimento de avaliação periódica;
- Definição de critérios e garantias especiais aos servidores, nos casos de demissão por excesso de despesa e por insuficiência de desempenho;
- Estabelecimento de critérios para redução das despesas com o pessoal que excederam os limites fixados em lei complementar (inclusive afastamento de servidor estável);
- Definição de teto remuneratório único (subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal-STF);
- Supressão de obrigatoriedade de regime jurídico único para todos os servidores da Administração Pública direta, autárquica e fundacional;
- Permissão do estabelecimento de requisitos diferenciados de admissão do servidor, quando as características do cargo assim o exigirem;
- Adequação do concurso público à natureza e complexidade do cargo;
- Adoção da eficiência como princípio da Administração Pública;
- Previsão de contratos de gestão entre Estado e as organizações privadas;
- Descentralização da prestação de serviços públicos²⁷.

²⁷ MELO, op. cit., p.40-42.



O atual processo de admissão de pessoal na Administração Pública fundamenta-se no conteúdo normativo contemplado no artigo 37, II e IX, da Constituição Federal que prevê:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - 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, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Em regra, a investidura em cargo ou emprego público concede-se frente à aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, a depender da complexidade da natureza da função a ser desempenhada, salvo as nomeações para cargo em comissão que são de livre nomeação e exoneração.

Observa-se, portanto, que o meio de ingresso no serviço público compreende a realização de concurso público. No entanto, tal mecanismo admissório permite exceções como nos casos de nomeação para cargos comissionados e contratação por tempo determinado, em vista da necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme acima explanado no artigo 37, IX, da Constituição Federal do Brasil.

Em vista do exposto, a reforma no aparelho do Estado brasileiro, no que tange a reestruturação do regime jurídico de acesso do servidor público, apesar de combater a sistemática burocrática de Governo, manteve o concurso público como seu mecanismo sistemático de admissão de pessoal no setor público.

O concurso público, portanto, enquanto regra de organização funcional da Administração Pública, não teve seu objeto ampliado, nem reduzido, sendo o critério da meritocracia uma ferramenta de auxílio para uma gestão eficiente do serviço público.

De acordo com o explanado, a Reforma Administrativa do Estado percorreu diversas perspectivas ideológicas, em momentos políticos divergentes, para a constituição da sua atual conjuntura.



O Regime Burocrático de Estado utilizando-se da política intervencionista buscou frear o Sistema Patrimonialista de Governo ao implantar um mecanismo mais rígido de ingresso no quadro da Administração Pública, em detrimento da prática clientelista. Entretanto, a Reforma Burocrática demonstrou-se pouco célere e custosa, acarretando na deficiência entre demanda e efetividade pública.

Neste contexto, a Reforma Gerencial foi concebida frente à necessidade de redefinição do papel regulador do Estado, acarretando na adoção de novas práticas de gestão, como a introdução de procedimentos de privatização, em vista do princípio da eficiência e efetividade da Administração Pública.

Nota-se, portanto, que a Reforma Administrativa Gerencial do Estado atribuiu novas diretrizes para a Administração Pública, acarretando em um conjunto de providências jurídico-normativas necessárias ao redesenho das instituições, constituindo um fenômeno multifacetado caracterizado pela mudança de uma cultura administrativa, em razão da adoção de novas técnicas de gestão e redefinição da relação entre Estado e Sociedade²⁸.

Nos próximos tópicos será trabalhado o exercício do controle sob a perspectiva da fiscalização da admissão de temporários e demais procedimentos pertinentes ao tema, no âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

3. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

3.1 Controle dos atos da Administração Pública

A promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, que dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências, influenciou na incorporação do critério da eficiência à Administração Pública. Com o seu advento, revelou-se a importância do aprimoramento dos métodos e

²⁸ Sobre o assunto: MIRAGEM, op. cit., p. 63.



princípios atrelados ao mecanismo de controle da estrutura administrativa do Estado, acarretando no controle interno e externo.

No panorama geral, o controle consiste na fiscalização sobre determinada atividade, em vista da eficiência e eficácia aos seus resultados.

A definição²⁹ de controle, portanto, está atrelada a vigilância aos atos praticados, de forma a analisar se estão sendo executados em equivalência com as normas inerentes aos mesmos.

Nestes termos, sintetiza-se a acepção de controle nos seguintes dizeres:

Controle pode ser definido como a função do processo administrativo, que mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e resultado das ações, com a finalidade de realimentar os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou interferir em funções do processo administrativo, para assegurar que os resultados satisfaçam aos desafios e aos objetivos estabelecidos³⁰.

Em vista do exposto, o controle dos atos da Administração Pública caracteriza-se como um meio para o alcance da eficiência e efetividade na prestação do serviço público³¹.

No contexto da Reforma Administrativa, a Administração Pública Gerencial convergiu à eficiência ao controle, visando o aperfeiçoamento da máquina estatal. A sistemática da prestação da atividade pública fundamenta-se na fiscalização de suas organizações, em vista da segurança do interesse público.

Quanto à ordenação da atual Administração Pública, evidenciam-se três princípios norteadores que são: eficiência, eficácia e excelência.

²⁹ Sobre o assunto: "Controle consiste, basicamente, na conferência de uma ação dentro de um padrão. Logo, a fiscalização atua frente à verificação da correta aplicação de determinado ato no padrão estabelecido para o mesmo". Anexo 3.

³⁰ OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, Organizações e Métodos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 412-413.

³¹ Sobre o assunto: "Compreendendo-se a Administração Pública como instrumento de viabilização de Governo, é desejável que se imponham aos órgãos instituídos para a desincumbirem-se de seus misteres a submissão aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios estes basilares no Estado Democrático de Direito, servindo assim como parâmetros a atividade de controle". ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 164.



A eficiência relaciona-se com os meios empregados, em vista do equilíbrio entre os recursos utilizados com o fim de alcançar os objetivos determinados, correspondendo, portanto, a execução de uma atividade específica realizada corretamente. Sobre o assunto, Margalene Cavalcante esclarece: “o princípio da eficiência é aquele que obriga o gestor público a escolher, entre as hipóteses possíveis, aquela que melhor se adapta ao interesse público em cada caso, não considerando apenas a legalidade, mas também a otimização dos recursos”³². Ao passo, que a eficácia compreende o alcance do resultado almejado.

A excelência caracteriza-se como um fim a ser perseguido, pois consiste na junção da eficiência e eficácia do desempenho da Administração Pública.

Observa-se que o controle dos atos da Administração Pública está intimamente relacionado ao princípio da excelência, pois visa uma produtividade do serviço público baseada no custo mínimo de recursos para o alcance da meta estabelecida, acarretando na busca da produção da atividade estatal em quantidade e qualidade ideal de resultados.

O princípio da eficiência foi incorporado no sistema constitucional brasileiro, por meio da Emenda Constitucional nº19/98, que dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências, acarretando na nova redação ao *caput* do artigo 37 da Carta Magna:

Art. 37. A administração pública, indireta ou funcional, de qualquer dos Poderes União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: [...] (Redação Original).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)³³.

³² CORDEIRO, Margalene Cavalcante. Neoconstitucionalismo e controle dos atos administrativos. **Revista TCE-PE**, Recife, v. 18, n. 18, jun. 2011, p. 117.

³³BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 02 jul. 2014.



A Constituição Federal do Brasil de 1998 consagrou, portanto, explicitamente, o princípio da eficiência, em vista do melhor desempenho ao setor público.

Quanto ao mecanismo de controle na Administração Pública, este já era previsto pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, o qual especificava as normas de aplicação, destacando-se o seu artigo 15, que já previa: “A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua Administração” ³⁴.

Segundo o autor Marcos Nóbrega, o controle administrativo do setor público é primordial para a execução e aprimoramento dos atos administrativos, pois visa garantir uma maior transparência e confiabilidade à sociedade, senão vejamos:

A Administração Pública possui uma grande quantidade de atividades que precisam ser executadas, sempre em nome do interesse coletivo. Para garantir uma maior transparência e confiabilidade nas ações da Administração Pública, que permitem ao cidadão – contribuinte - certificar-se de que os recursos públicos estão sendo devidamente aplicados, uma série de mecanismos de controle é estabelecida pelo próprio ordenamento jurídico. Um bom controle é condição fundamental para uma boa ação administrativa. Temos visto, nos últimos tempos, um considerável aprimoramento dos mecanismos de controle, desde aquele exercido pelos Tribunais de Contas ou mesmo pelo Ministério Público até o fortalecimento dos controles internos (o que parece mais relevante) [...] ³⁵.

O Estado, nos limites dos direitos alcançados, encarregou-se, portanto, de criar e oferecer à sociedade mecanismos de controles em prol da proteção do interesse público, a exemplo de órgãos e instituições específicas de controle como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Assim, o próprio ordenamento jurídico brasileiro determina o exercício do controle dos atos administrativos, estabelecendo uma espécie de autoproteção na sistemática da Administração Pública e efetividade no serviço público.

³⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 376.

³⁵ NÓBREGA, Marcos. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004, p. 255.



De acordo com o explanado, a ausência de controle no Estado acarretaria na possibilidade de arbitrariedade e corrupção, conduzindo a decadência do Estado Democrático de Direito e carência na prestação da atividade pública.

Enquanto mecanismo fundamental para uma atuação do Estado livre de vícios, o controle vincula-se a uma fiscalização e acompanhamento do desempenho dos agentes públicos no que diz respeito gestão pública e proteção do interesse coletivo legítimo. Segundo José dos Santos, o termo controle denomina-se como: “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer esfera do Poder” ³⁶. A fiscalização, portanto, está atrelada ao poder de verificação, enquanto que a revisão concentra-se na possível correção das condutas administrativas.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê dois tipos de controles exercícios sobre a Administração Pública: o controle interno e controle externo³⁷. Para José dos Santos, o controle no quadro da Administração Pública pode ser classificado quanto a sua extensão, dividindo-se em interno e externo. Afirma ainda, o jurista que o objetivo de tais mecanismos visa à garantia dos administrados e da própria Administração, em seus versos:

Controle interno é aquele exercido por órgãos de um Poder sobre as condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera. [...] Ocorre o controle externo quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou. [...] Sendo assim, os mecanismos de controle vão assegurar a garantia dos administrados e da própria Administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas” ³⁸.

³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 863.

³⁷ Sobre o assunto: “Quanto à tipologia dos controles incidentes sobre a Administração Pública, pode-se classificá-la quanto ao objeto (controle de legalidade, controle de mérito e controle de gestão), quanto ao momento em que se realiza (prévio, concomitante e subsequente ou *a posteriori*), quanto ao modo de desencadear-se (controle de ofício e controle por provocação), quanto ao posicionamento do órgão controlador (controle interno e controle externo)”. ZYMLER, op. cit. p. 164. Sobre o assunto: “O controle possui duas ramificações: controle interno e controle externo”. O primeiro controle, a barreira inicial, é justamente o controle interno. Anexo 3.

³⁸ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 864-865.



Em vista do exposto, o sistema de controle dos atos administrativos da República brasileira legitima-se em princípios constitucionais que visam garantir o equilíbrio entre demanda e prestação efetiva da atividade pública, acarretando em uma estrita vinculação com o bem comum.

Por essa razão, Hely Lopes define o termo controle nos seguintes dizeres: controle como “... a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão, ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro” ³⁹. Além disso, afirma o administrativista que para a boa gestão dos atos públicos o mecanismo de controle assume diversos tipos, variando conforme a esfera de Poder, órgão ou autoridade que o exerce, bem como forma e momento que é executado.

Nesse contexto, acentua-se a necessidade de transparência e qualidade nos registros e informações produzidas pela Administração Pública para um controle efetivo, em vista de uma gestão eficiente dos recursos públicos. Tanto é assim, que a Lei Complementar nº 101 de 2000, que estabelece normas de finanças públicas, constituiu a transparência como um dos pressupostos básicos para responsabilidade na gestão fiscal e atuação do controle sobre os atos administrativos.

Revela-se, portanto, a importância dos diversos mecanismos e princípios de controle dos atos administrativos do Estado, sejam eles de caráter interno ou externo, pois através desses controles é possível repensar e desenvolver a própria Administração Pública, em correspondência à finalidade a que se destina.

Por fim, conclui-se que o Sistema de Controle da Administração Pública engloba o controle interno e externo dos atos administrativos para a efetividade do interesse coletivo e proteção do bem comum.

No que tange aos conhecimentos referentes ao controle interno e externo dos atos da Administração Pública, segue abaixo uma breve explanação, sem que seja o objetivo desse trabalho esgotar a temática do referido estudo.

³⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 569-570.



3.2 Controle Interno

O controle interno consiste na fiscalização realizada pela própria Administração Pública sobre suas atividades, bens e funcionários, acarretando em um autocontrole. Também conhecido como controle intra-administrativo⁴⁰, o controle interno compõe o Sistema de Controle da Administração Pública com a função de manter o desenvolvimento e aproveitamento da sistemática interna de suas organizações.

Segundo a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI: “O controle interno é um instrumento de gestão que é utilizado para proporcionar uma garantia razoável de que se cumpram os objetivos estabelecidos pela direção”⁴¹.

Conforme o entendimento presente na Resolução nº 820/97 do Conselho Federal de Contabilidade – CFC, que aprova as Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis NBC-T-11, 11.2.5.1: 9: “ [...] controles internos compreende o plano de organização e o conjunto integrado de método e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis, e da sua eficácia operacional”⁴².

Em vista do exposto, ilustra-se o controle interno com os seguintes exemplos:

- Controles das despesas públicas em geral: descrição detalhada das despesas nas notas de empenho, notas fiscais, recibos;
- Controles da receita: existência de cadastro de contribuinte atualizado, bem como registros bancários e de tesouraria;

⁴⁰ Sobre o assunto: “Nesse ponto, faz-se necessário caracterizar o controle interno como gênero do qual constituem espécies o controle administrativo e o sistema de controle interno estatuído no art. 74 da Constituição Federal. O *controle administrativo*, também denominado controle intra-orgânico, controle intra-administrativo, é modalidade de controle exercido pela Administração Pública que tem por objeto a oportunidade e o mérito do ato administrativo”. ZYMLER, op. cit., p. 165.

⁴¹ Material concernente ao Curso: Controle Social e Transparência no Serviço Público, oferecido pela Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães e ministrado pela servidora pública Roseane Milanez de Farias, no período de 12 a 15/05/2014, p. 13.

⁴² Resolução nº 820/97 do Conselho Federal de Contabilidade – CFC, que aprova as Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis NBC-T-11. Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/t11.htm>>. Acesso: 07 jul. 2014.



- Controles na área de pessoal: existência de registro e fichas funcionais e financeiras dos servidores, controle de frequência, dentre outros⁴³.

O Sistema de Controle Interno caracteriza-se, portanto, na junção de políticas e normas com o objetivo de constituir procedimentos e mecanismos operacionais mantidos pela Administração Pública e exercidos sobre a mesma, para que assegurem a eficiência e eficácia da prestação pública⁴⁴.

O controle interno dos atos da Administração Pública atua como um instrumento constituído por unidades organizacionais voltadas para a fiscalização e orientação do desempenho das atribuições públicas, acarretando na avaliação dos resultados de gestão, em correspondência a legalidade, eficiência e eficácia⁴⁵.

Nota-se que o controle interno fundamenta-se no poder-dever de autotutela⁴⁶ inerente a Administração Pública, pois compete ao Poder Público a revisão de seus próprios atos, ensejando a hipótese de anulação dos ilegais, bem como a revogação ou convalidação dos inoportunos, em vista do regular desempenho da atividade pública.

A sistemática do controle interno constitui-se, portanto, em um procedimento que engloba um conjunto de recursos, implantados pelos próprios órgãos e unidades do setor público. Além disso, tal controle é realizado por meio de auditoria interna, visando

⁴³ Material concernente ao Curso: Controle Social e Transparência no Serviço Público, oferecido pela Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães e ministrado pela servidora pública Roseane Milanez de Farias, no período de 12 a 15/05/2014, p.13-14.

⁴⁴ Sobre o assunto: “Desse modo, pode-se definir controle interno como um processo integrado e dinâmico de ações que permeia toda a atividade da entidade, compreendendo os controles operacionais, contábeis e normativos que devem ser executados em todos os níveis organizacionais e em todos os órgãos, a fim de possibilitar a consecução dos objetivos institucionais”. CUNHA, Isaías Lopes. **Controle Interno: Responsabilidade do Gestor Público**. Tribunal de Contas do Mato Grosso, 2010. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/artigo/show/id/8/autor/4>>. Acesso: 07 jul. 2014.

⁴⁵ Sobre o assunto: “O controle administrativo tem, ainda, por finalidade estimular a ação dos órgãos, verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e verificar a eficácia das medidas na solução de problemas”. ZYMLER, op. cit., 2012, p. 165.

⁴⁶ Sobre o assunto: “O poder-dever de autotutela da Administração ressaí da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitando os direitos adquiridos, e ressalva, em todos os casos, a apreciação judicial”. Do teor da referida Súmula, verifica-se, dentre o instrumental que a Administração dispõe para proceder ao controle interno de sua atuação, encontra-se a *anulação* dos seus atos contrários à legalidade, e a revogação daqueles cuja análise do mérito tenha indicado a conveniência em suprimi-lo”. ZYMLER, op. cit., p. 165.



impedir a fraude e ineficiência, bem como o assessoramento dos atos de gestão da Administração Pública.

Quanto à fiscalização orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, a Constituição Federal do Brasil atribuiu o exercício do controle interno a cada Poder para a verificação da legalidade, legitimidade, economicidade, bem como aplicação das subvenções e renúncias de receitas no âmbito de sua competência⁴⁷.

Nota-se semelhante postura aplicada aos Municípios, pois o sistema de controle interno será desempenhado pelo Poder Executivo Municipal, em detrimento do controle externo que será exercido pelo Poder Legislativo⁴⁸.

A Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, especifica o exercício do controle interno pertinente aos órgãos integrantes do Poder Executivo⁴⁹.

De acordo com o dispositivo legal em comento, o controle interno da execução orçamentária compreenderá a análise da legalidade do ato administrativo vinculado à despesa pública, a finalidade funcional dos agentes da administração, bem como a fiscalização do cumprimento inerente às prestações de serviços⁵⁰.

⁴⁷ Constituição Federal do Brasil, Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁴⁸ Constituição Federal do Brasil, Art. 31: A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

⁴⁹ LEI FEDERAL Nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Acessada no endereço eletrônico: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso: 07 jul. 2014.

⁵⁰ A Lei Federal nº 4.320/64: Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá: I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.



Neste contexto, observa-se que o Sistema de Controle Interno atribui competência a Administração Pública para o exercício de fiscalização de seus próprios atos, em vista de uma gestão pública responsável e eficiente⁵¹.

Em vista do exposto, acentua-se que o controle interno consiste em um dos mecanismos fundamentais para o alcance da eficiência⁵² e eficácia da Administração Pública, enquanto sistema de fiscalização da gestão dos recursos públicos para a proteção do interesse coletivo.

3.3 Controle Externo

No âmbito da Administração Pública, o controle externo fundamenta-se na faculdade de vigilância que um ente exerce sobre os atos de outro ente, acarretando em uma orientação e correção sobre a conduta funcional realizada.

Neste contexto, atenta-se para quatro tipos de controles vinculados a atividade de fiscalização do Estado, que são: controle legislativo, administrativo, judiciário e de contas⁵³.

O controle legislativo compreende a atuação dos órgãos legislativos, como o Congresso Nacional, Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores. Já o controle administrativo está relacionado ao Poder Executivo, enquanto que o controle judiciário⁵⁴ vincula-se ao próprio Poder Judiciário.

⁵¹ Lei Complementar nº 101/2000: Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal [...]. Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar [...].

⁵² Sobre o assunto: “Quando há um controle interno forte, haverá, consequentemente, um controle externo forte. Logo, o controle interno apropriado facilita o desempenho do controle externo, que poderá atuar de forma mais estratégica do que operacional”. Anexo 3.

⁵³ Sobre o assunto: “O controle externo pode ser exercido pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo”. ZYMLER, op. cit., p. 166.

⁵⁴ Sobre o assunto: “O controle jurisdicional compreende a apreciação de atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais e, até mesmo, omissão da Administração”. ZYMLER, op. cit., p. 166.



O controle de contas consiste no desdobramento do controle do Poder Legislativo, delegando determinadas atividades aos Tribunais de Contas e Corregedorias, acarretando em uma fiscalização de cunho estritamente técnico⁵⁵.

O controle externo de competência do Poder Legislativo é exercido, em determinadas circunstâncias, com o auxílio do competente Tribunal de Contas⁵⁶. Tal controle consiste na fiscalização e apreciação das contas do Poder executivo, acompanhamento do desempenho das funções da auditoria financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, bem como a análise de despesas dos administradores de bens e valores públicos.

Atenta-se que o controle externo exercido pelo Poder Legislativo não se submete a apreciação do Judiciário, atuando, portanto, de forma independente, conforme sua competência própria e exclusiva. Dessa forma, a Administração Pública contempla um mecanismo de controle contínuo dos atos de sua gestão.

O controle externo é, portanto, “o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado” ⁵⁷.

No caso da Administração Pública, acima explanada, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do competente Tribunal de Contas, valendo-se de técnicas específicas de auditoria para a análise entre as normas vigentes e utilização dos recursos públicos⁵⁸.

⁵⁵ Sobre o assunto: “O controle externo exercido pelo Poder Legislativo desdobra-se em duas vertentes: *controle político*, realizado pelas Casas Legislativas, e o *controle técnico*, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. ZYMLER, op. cit., 2012, p. 166.

⁵⁶ Sobre o assunto: “Em toda América Latina difundiu-se o modelo latino-americano, em que o controle externo é exercido pelas Controladorias Gerais ou pelos Tribunais de Contas, como é o caso do Brasil. Distintamente do modelo latino, em que contencioso administrativo é proposto perante o corpo dos magistrados não integrantes do Poder Judiciário, que dizem o direito com força de coisa julgada, os Tribunais de Contas e as Controladorias não têm competência jurisdicionais, e estão situadas dentro da órbita do Poder Legislativo”. Ibid., p. 168.

⁵⁷ Material concernente ao Curso: Controle Social e Transparência no Serviço Público, oferecido pela Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães e ministrado pela servidora pública Roseane Milanez de Farias, realizado no período de 12 a 15/05/2014, p.23.

⁵⁸ Sobre o assunto: “Dentre as missões institucionais que a Constituição confere ao Tribunal, é de mencionar aquelas de cunho técnico-opinativo...”. Ibid., p. 169.



Em vista do exposto, o controle externo surge com o fim de suprir a necessidade de uma fiscalização constante dos gastos públicos, incidindo sobre a gestão dos recursos e visando à adequação entre a legislação vigente e o interesse coletivo.

O controle de contas possui raízes no período histórico antes de Cristo, a exemplo da Grécia Antiga, sinalizando a importância de uma fiscalização efetiva aos representantes do povo, em prol do interesse público, como conceitua Aristóteles:

É importante tornar dependente o poder, e não suportar que aqueles que deles dispõem obrem segundo os seus caprichos, porque a possibilidade de fazer tudo o que se quer impede de resistir às más inclinações da natureza humana. [...]. Mas como certas magistraturas, para não dizer todas, têm o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas, sem que ela própria seja encarregada de qualquer outro mister ⁵⁹.

Neste sentido, observa-se a necessidade permanente de um controle técnico exercido por órgãos de contas de forma autônoma, em vista da proteção do interesse coletivo, bem como estimular uma maior eficácia da atividade da Administração Pública. Quanto ao tema abordado no presente estudo, concentra-se o seu conteúdo ao controle de contas sobre atos de admissão de pessoal via contratação temporária, fiscalizado para fins de registro pelo competente Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

3.4 Tribunal de Contas da União e o controle externo

No controle administrativo, observa-se que a própria Administração Pública possui o poder-dever de fiscalizar seus atos, em referência aos aspectos legais e de mérito, atuando de forma provocada ou de iniciativa própria.

O controle Legislativo baseia-se em questões políticas e financeiras, vinculando-se a proteção aos princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, economicidade,

⁵⁹ ARISTÓTELES. **A Política**. Rio de Janeiro: Editora Edições de Ouro, 1951, Livro Sétimo, Capítulo II, § 4, p. 285; Capítulo V, § 10, p. 298.



moralidade, publicidade e eficiência administrativa dos recursos públicos, enaltecidos no artigo 37 da Constituição Federal do Brasil.

O Poder Legislativo, titular do controle externo, conta com o auxílio dos Tribunais de Contas para o exercício de sua competência⁶⁰.

A figura do Tribunal de Contas esteve presente nas Cartas Constitucionais de 1934 e 1937, sendo acrescida a sua competência a tarefa de julgamento das concessões de aposentarias, reformas e pensões no ano de 1946.

Por outro lado, em consequência à implantação da Emenda Constitucional nº 01/1969, que editou o novo texto da Constituição Federal de 1967, foi retirada das atribuições da Corte de Contas o controle preventivo dos atos de gestão e introduzido o encargo de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas dos Poderes da União. Tal auditoria foi realizada por meio da criação de sistemas de controle do Congresso Nacional, em parceria com o Tribunal de Contas, sendo, à época, o controle interno atribuição do Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o Tribunal de Contas no capítulo de referência ao Poder Legislativo e na seção correspondente à fiscalização financeira e orçamentária, dedicando ao Congresso Nacional à competência do exercício do controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União⁶¹, ampliando, por sua vez, as atribuições da Corte de Contas.

O Tribunal de Contas da União foi instituído por iniciativa do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, em 1890, através do Decreto nº 966-A, que criou um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República, baseado nos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

⁶⁰ Sobre o assunto: “Em especial, mencionou-se o controle financeiro e orçamentário implantado em nosso País, especificamente o controle externo titularizado pelo Congresso Nacional e exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. ZYMLER, op. cit., p.175.

⁶¹ Sobre o assunto: “O TCU tem sede no Distrito Federal e compõe-se de nove ministros, nomeados pelo Presidente da República, dos quais indica um terço, mediante aprovação do Senado Federal, e dois terços indicados pelo Congresso Nacional”. Ibid., p. 171.



Na qualidade de instituição estatal independente, O Tribunal de Contas possui as mesmas garantias conferidas ao Poder Judiciário presentes no artigo 73, § 3º da CF. Quanto à natureza da Corte de Contas, Odete Medauar sintetiza com clareza: “se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes”⁶². O Autor Marcos Nóbrega, dividindo o mesmo posicionamento, enfatiza: “Os Tribunais de Contas são na verdade, órgãos de natureza constitucional, dotados de competências e atribuições próprias. São autônomos e independentes e não integram, especificamente, a estrutura de nenhum Poder”⁶³.

A atual Carta Magna prevê o encargo de fiscalização da Administração Pública no *caput* de seu artigo 70, que assim estabelece: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Segundo o artigo 71 da Constituição Federal do Brasil, a atuação do Legislativo Federal no controle externo da Administração será realizada em composição e auxílio do Tribunal de Contas da União. Além disso, tal dispositivo legal estabelece as atribuições da respectiva Corte de Contas⁶⁴.

A norma constitucional estende as atribuições do Tribunal de Contas da União, como regras de composição, organização e fiscalização, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, conforme a previsão do artigo 75 da Constituição Federal, em texto abaixo: Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

⁶²MEDAUAR, p. 39.

⁶³NÓBREGA, op. cit., p. 277.

⁶⁴Sobre o assunto: “Dentre as competências institucionais do TCU, inclui-se a aplicação de penalidades aos responsáveis por ilegalidades ou irregularidades nos atos de gestão”. ZYMLER, op. cit., p. 171.



Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Atenta-se que os Conselhos de Contas dos Municípios, já existentes ao tempo da promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, passaram a ser denominados como Tribunais de Contas dos Municípios.

3.5 Apresentação do TCE-PE

No âmbito do estado de Pernambuco, concentra-se sua respectiva Corte de Contas com atribuições específicas contidas na Lei Orgânica nº 12.600/04, que dispõe sobre o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco originou-se em 12 de dezembro de 1967, através da promulgação da Lei Estadual nº 6.078, atuando, desde então, como órgão auxiliar da Assembleia Legislativa no controle externo da respectiva Administração Pública Financeira. Tal função era exercida pelo Tribunal da Fazenda do Estado, que foi extinto após a criação da competente Corte de Contas⁶⁵.

O referido Tribunal caracteriza-se como um órgão público de autonomia administrativa e financeira, tendo a função de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública, atuando, portanto, na fiscalização da aplicação do dinheiro público pertencente ao Estado de Pernambuco⁶⁶.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco fundamenta-se no exame, para fins de registro, da legalidade, legitimidade, razoabilidade e economicidade dos atos

⁶⁵ Sobre o assunto: "O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco foi criado em 12 de dezembro de 1967, através da Lei Estadual nº 6.078, como órgão auxiliar da Assembleia Legislativa no controle externo da administração financeira e orçamentária estadual, função que era exercida anteriormente pelo Tribunal da Fazenda do Estado, que foi extinto automaticamente após instituição do TCE". Obtido no site do TCE-PE, endereço eletrônico: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/2013-05-30-15-38-39/historico>>. Acesso: 09 jul. 2014.

⁶⁶ Sobre o assunto: "O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco é um órgão público com autonomia administrativa e financeira em relação aos Três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Embora muitos pensem se tratar de um órgão do Poder Legislativo, sua função é a de auxiliar o Legislativo no controle externo de toda a Administração Pública. Também não pertence ao Poder Judiciário, apesar de o termo "Tribunal" fazer parte de seu nome. A ele cabe a fiscalização da aplicação de todo o dinheiro público pertencente ao estado e aos municípios de Pernambuco". Ibid.



administrativos vinculados à gestão de recursos públicos. Tal fiscalização é exercida sobre todos os Poderes da circunscrição de sua competência, bem como nos cento e oitenta e quatro (184) municípios da região pernambucana, estendendo-se às entidades com administração descentralizada, administrações indiretas, como fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, atuando, portanto, na cobrança de prestação de contas de qualquer entidade que esteja manipulando dinheiro, bens ou valores públicos⁶⁷.

A atuação do Tribunal é de forma descentralizada, por meio de Inspetorias Regionais, sobre cada município do âmbito de sua competência⁶⁸.

A ação de fiscalização da Corte de Contas do Estado de Pernambuco será *ex-offício* ou por provocação do Poder Legislativo, bem como por denúncias de cidadãos, partidos políticos e sindicatos, estas prestadas a Ouvidoria que tem a função de fornecer orientação às informações requeridas.

Em vista do exposto, ressalta-se que o termo auxílio atribuído ao Tribunal de Contas no exercício do controle externo da Administração Pública, não o qualifica como unidade auxiliar do Poder Legislativo, pois sua relação é de colaboração com os demais Poderes e entidade públicas, sendo, portanto, um órgão autônomo. Além disso, não se vislumbrando subordinação hierárquica ou administrativa da Corte de Contas a qualquer dos Poderes de composição do Estado, diversas competências lhe são conferidas tanto de ordem constitucional, quanto infraconstitucional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶⁹, entre outras.

⁶⁷ Sobre o assunto: “Também incumbe ao Tribunal informar aos órgãos competentes sempre que o montante da despesa total com o pessoal ultrapassar 90% do limite estabelecido pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de que adotem as medidas pertinentes no sentido de evitar que os limites sejam ultrapassados”. ZYMLER, op. cit., p. 170.

⁶⁸ Sobre o assunto: “O TCE-PE atua de forma descentralizada nos 184 municípios, através das Inspetorias Regionais, cada uma delas com jurisdição para fiscalizar um grupo geograficamente próximo de municípios do estado”. Obtido no site do TCE-PE, endereço eletrônico: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/2013-05-30-15-38-39/apresentacao>>. Acesso: 09 jul. 2014.

⁶⁹ Sobre o assunto: “Ao tratar da fiscalização da gestão fiscal, o art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal determinou que compete ao Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, fiscalizar o cumprimento das regras fixadas pela referida norma”. ZYMLER, op. cit., p. 170.



3.5.1 Sistema de Controle Interno no âmbito do TCE-PE

O controle interno, explanado acima, caracteriza-se como a fiscalização realizada pela Administração Pública sobre seus próprios órgãos e entidades indiretas, acarretando em um autocontrole no setor público.

Conforme o entendimento da administrativista Odete Medauar, a função do controle interno consiste em uma atividade inerente à sistemática administrativa atribuída a órgãos e funcionários específicos para o exercício de tal encargo, em correspondência à proteção ao princípio da legalidade e supremacia do interesse público, como afirma:

A função do controle sobre si própria apresenta-se inerente à atividade administrativa, havendo, inclusive, órgãos e funcionários dotados dessa atribuição específica, por exemplo, supervisores, inspetores, corregedores. O controle interno visa o cumprimento do princípio da legalidade, à observância dos preceitos da “boa administração”, a estimular a ação dos órgãos, a verificar a conveniência e oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público (controle de mérito), a verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e a verificar a eficácia de medidas na solução de problemas ⁷⁰.

O autocontrole da Administração Pública concentra-se em métodos integrados e procedimentos específicos de proteção do interesse público, através de demonstrações contábeis.

A Constituição Federal do Brasil prevê o exercício do controle interno no quadro de cada um dos Poderes da República, enaltecido em seu artigo 74.

O controle interno, portanto, não é prerrogativa do Poder Executivo, devendo estar presente nos âmbitos dos Poderes Legislativo e Judiciário, estendendo-se ao Ministério Público.

O exercício do controle interno deve ser realizado de forma integrada, ou seja, com a cooperação dos Poderes na veiculação de informações e dados, visando o aperfeiçoamento do sistema e evitando possíveis ilegalidades. Além disso, atenta-se para a ausência de subordinação no sistema de controle interno, pois este atua na ciência e

⁷⁰ MEDAUAR, op. cit., p. 378.



transferência dos fatos ao controle externo, sob pena da unidade encarregada incidir em responsabilidade solidária.

Atualmente, o controle interno conta com os sistemas informatizados de Administração Financeira da União, Estados e Municípios que são o SIAF e SIAFE, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios respectivamente. Tais sistemas visam o controle e cooperação sobre operações de natureza financeira, patrimonial e contábil, no setor público.

Quanto ao sistema de controle interno exercido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, atenta-se para as previsões normativas de sua Lei Orgânica nº 12.600/04.

Segundo o artigo 10 da Lei Orgânica em comento, os Poderes do Estado e Municípios, possuem o poder-dever de executar o controle interno, de forma integrada, em suas respectivas esferas de governo, com a finalidade de:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado e dos Municípios;
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades das Administrações Estaduais e Municipais, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado e dos Municípios;
- Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional⁷¹.

⁷¹ LEI ORGÂNICA n. 12.600/04. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/dmdocuments/Leiorganicaatualizada_2012.pdf>. Acesso: 29 ju. 2014.



Em vista do exposto, registra-se que os responsáveis pela execução do controle interno diante de qualquer ilegalidade deverão dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sob pena de incorrem em responsabilidade solidária.

Por fim, cabe a respectiva Corte de Contas acompanhar e supervisionar as entidades, bem como o funcionamento dos sistemas de controle interno de seus jurisdicionados, em vista da excelência no desempenho da Administração Pública.

3.5.2 Do exercício do controle externo no âmbito de competência do TCE-PE

De acordo com o explanado, no presente estudo, o controle dos atos da Administração Pública compreende o poder-dever de vigilância, bem como orientação que a própria Administração, ou outro Poder, exerce, direta ou indiretamente, sobre a atividade administrativa.

O controle externo, diferentemente do interno, consiste na faculdade de fiscalização desempenhada por um Poder sobre os atos administrativos executados por outro Poder. Logo, o controle externo é realizado por um terceiro competente, em correspondência a emanção de determinado ato inerente à prestação da atividade pública.

Como abordado, a Constituição Federal, em seu artigo 70, estabelece as diretrizes referentes à atuação dos órgãos e entidades competentes para o exercício de controle da Administração Pública.

A competência do controle externo corresponde ao Poder Legislativo, no desempenho de suas funções, conjugada ao auxílio do competente Tribunal de Contas.

A Carta Magna prevê a aplicação das normas de fiscalização do Tribunal de Contas da União, paradigma federal, às demais Cortes de Contas do Distrito Federal, Estados e Municípios, enaltecida em seu artigo 75. Logo, as normas constitucionais pertinentes à matéria devem ser estendidas a todas as outras unidades da federação.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, a Lei Orgânica nº 12.600/04, ao dispor sobre toda a estrutura e sistemas de controle do respectivo órgão, prevê o seu rol de competências, que são:



- Na fiscalização e julgamento de contas que lhe competem, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas;
- O exercício do controle externo junto às Administrações Estadual e Municipal, direta e indireta, será formalizado através de auditorias ordinárias e especiais;
- O Tribunal de Contas fiscalizará na forma do estabelecido em seu Regimento Interno, o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal do Estado e dos Municípios, observando, em especial:
 - O atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
 - Limites e condições para realização de operações de crédito e Inscrição em Restos a Pagar;
 - Medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite legal;
 - Providências tomadas pelo ente para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
 - Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;
 - O cumprimento do limite constitucional de gastos totais dos legislativos municipais⁷²;

Ressalta-se que no desempenho da fiscalização exercida pela Corte de Contas do Estado de Pernambuco, deverá ser realizado o cálculo dos limites da despesa total com o pessoal de cada Poder e Órgão da circunscrição de sua competência. Além disso, o Tribunal, no exercício de sua auditoria, deverá adotar medidas informativas que visem alertar os responsáveis das despesas públicas a tomarem as providências cabíveis para o seu devido saneamento.

⁷²LEI ORGÂNICA n. 12.600/04. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/dmdocuments/Leiorganicaatualizada_2012.pdf>. Acesso: 29 ju. 2014.



Em vista do exposto, a formalização do exercício do controle externo pelo competente Tribunal de Contas da Região Pernambucana será através de auditorias ordinárias e especiais.

As autorias ordinárias consistem na fiscalização de natureza orçamentária, financeira e patrimonial, que visam conferir a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e fatos administrativos, bem como verificar a adequação entre os registros, normas e princípios instituídos, conforme o disposto no art. 13, § 1º, da Lei Orgânica nº 12.600/04.

Enquanto que as auditorias especiais são as instauradas pelo Tribunal, de ofício ou por provocação de autoridade competente, em razão de situações excepcionais. Além disso, preceitua o art. 13, § 2º, da Lei Orgânica nº 12.600/04 que a fiscalização especial contempla a formalização processual de auditorias cuja natureza será atribuída pelo objetivo, extensão e métodos de procedimentos adotados, atentado para as operacionais e de tecnologia da informação.

Quanto às auditorias de tecnologia da informação, executadas através de inspeções, observa-se que os jurisdicionados possuem o dever de disponibilizar o acesso a seu ambiente computacional, sistemas de informações próprios ou de terceiros, bem como vistas a sua documentação técnica, completa e atualizada dos respectivos dados. A sonegação ou subtração de documentos e informações ao Tribunal, no decurso de suas inspeções, é inadmitida, sob pena de estipulação de prazo para apresentação da respectiva documentação e esclarecimentos julgados necessários. Além disso, tal fato deverá ser comunicado ao Chefe do Poder a que pertencer o órgão sonegador, para a adoção das medidas cabíveis, previsto no art. 17 da Lei Orgânica nº 12.600/04.

Diante da intempestividade e não cumprimento da exigência legal, em razão de obstrução de documentos e informações à Corte de Contas, será lavrado Auto de Infração pelo Conselheiro Relator, Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Auditor-Geral ou equipes de auditoria, conforme disposição do art. 17, §2º, da Lei Orgânica nº 12.600/04.

Realizada a fiscalização para fins de registro, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco diante de ilegalidade do ato ou contrato, conforme seu regimento interno,



determinará o prazo para que o responsável adote as providências necessárias para o cumprimento legal, em vista do disposto no art. 16 da Lei Orgânica nº 12.600/04.

No caso de verificação de ilegalidade de ato administrativo pela referida Corte de Contas, se não atendidas às exigências legais, o Tribunal adotará as seguintes providências:

- Sustará a execução do ato impugnado;
- Comunicará a decisão à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal;
- Aplicará ao responsável a multa prevista no inciso XII do art. 73 da Lei Orgânica nº 12.600/04;

Quando observada irregularidades em contratos, O Tribunal deverá comunicar ao responsável para que adote medidas necessárias, em vista do cumprimento da legalidade, sob pena de sustação efetuada pela Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal, enaltecida no art. 16 da Lei Orgânica nº 12.600/04.

No caso de irregularidades verificadas em admissões de pessoal, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco formalizará toda a documentação em seu respectivo processo para análise da auditoria para fins de registro, acarretando no relatório da auditoria, possível nota de técnica de esclarecimento e demais procedimentos, a serem encaminhados ao competente Conselheiro Relator para apreciação e aplicação das medidas cabíveis.

Em vista do exposto, o presente estudo será concentrado no controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco frente às admissões de pessoal via contratação temporária no âmbito de sua competência, a ser abordado nos próximos tópicos.



4. Do Processo de Admissão de Pessoal via Contratação Temporária, na esfera de competência do TCE-PE

4.1 Dá análise das admissões de pessoal para fins de registro

O Tribunal de Contas, na qualidade de órgão de fiscalização da Administração Pública, possui atribuições que vêm previstas no art. 71 da Constituição Federal do Brasil.

Dentre as atribuições da Corte de Contas, atenta-se para sua competência exclusiva e indelegável disposta no respectivo inciso III do art. 71 da Carta Magna, sendo esta o objeto de análise do presente trabalho, conforme descrição abaixo:

Art. 71, III, CF: 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.

Como abordado, nos tópicos anteriores, em referência aos aspectos históricos do Tribunal de Contas, observa-se que desde o ano de 1946 o controle preventivo de legalidade da concessão de reformas, aposentadorias e pensões já foi introduzido nas respectivas atribuições da Corte de Contas.

Em 1988, com a promulgação da vigente Constituição do Brasil, houve uma extensão da competência do órgão de auxílio do controle externo no que tange a fiscalização do pessoal do serviço público, atribuindo-lhe, também, a apreciação das admissões para fins de registro.

Quanto ao objetivo do controle preventivo de legalidade, Bruno Wilhelm Speck afirma: “a finalidade do registro prévio é garantir o maior grau de lisura ao ato



administrativo”, correspondendo, na prática, à análise da obediência às exigências legais referentes às admissões no serviço público⁷³.

O que seria afinal “apreciar para fins de registro”? José Afonso da Silva, indagado pela pergunta, em comentário, discorre sobre o tema: “por certo não há de ter sentido puramente cartório. O texto significa que se os atos forem legais, o Tribunal determina o registro; se 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”⁷⁴.

A fiscalização para fins de registro, exercida pelo Tribunal de Contas, engloba tanto atos de admissão de pessoal via concurso público, quanto os mediante contratação temporária por excepcional interesse público, conforme ressalva do art. 37, IX, da Constituição Federal do Brasil. Logo, a análise realizada pela Corte de Contas deve incidir sobre todos os atos admissórios no âmbito da Administração Pública, não se aceitando a simples amostragem como técnica de controle.

Em referência às nomeações para cargos em comissão, o controle executado pela Corte de Contas se limitará à verificação dos aspectos da legalidade, conforme o disposto no art. 37, VIII a XI, da Carta Magna e a análise da adequação da natureza de suas atribuições, que devem ser exclusivamente de direção, assessoramento e chefia, bem como às condições de percentuais mínimos de preenchimento por servidores efetivos. Além disso, os atos de admissão de pessoal no serviço público devem contemplar o respeito às normas e princípios constitucionais e infraconstitucionais, sob pena de nulidade.

O desenvolvimento do atual Sistema de Controle atribuído aos Tribunais e Contas, de fato, muito contribuiu para o fortalecimento do concurso público, mecanismo

⁷³ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União**: o Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 117.

⁷⁴ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Mallheiros Meditores, 2013, p. 761-762.



universal adotado para Constituição do Brasil, como forma de ingresso no serviço público⁷⁵.

Segundo Bruno Wihelm Speck, no que tange ao controle de admissão no serviço público, afirma:

a atenção especial para essa área de pessoal contratado pelo Estado se justifica pelo duplo motivo de que, de um lado, essa área absorve parcela crescente dos recursos públicos, e, de outro lado, ela é sucessivamente incorporada no jogo político, sendo a contratação de funcionários uma das grandes moedas de troca para recompensar correligionários políticos pelo suporte durante a competição eleitoral [...]. O Tribunal de Contas foi incumbido de manter a vigilância sobre essa forma de contratação. A ênfase no controle da lisura das contratações de funcionários está dentro de um contexto de combate ao uso da máquina pública para fins particulares ou partidários⁷⁶.

De acordo com os dispositivos constitucionais, a validade da admissão de pessoal no serviço público, somente se aperfeiçoa com a concessão de registro advinda do pronunciamento do competente Tribunal de Contas. Além disso, o julgamento da Corte de Contas vincula a Administração Pública e produz efeitos retroativos.

Por fim, o presente trabalho visa contemplar o procedimento de análise e suas consequências referentes à admissão de pessoal via contratação temporária realizado pelo competente Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

4.2 TCE-PE: Formalização de Processos via Contratação Temporária

O serviço público, direito constitucionalmente assegurado, está previsto no art. 175 da Constituição Federal do Brasil, incumbindo ao Poder Público a não interrupção da prestação pública, em vista da proteção dos direitos fundamentais e manutenção do bem-estar social.

O Estado, enquanto ente regulador, possui a titularidade dos serviços públicos, acarretando na responsabilidade da efetivação na prestação da atividade pública, exercida pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública.

⁷⁵ MELO, op. cit., p. 139.

⁷⁶ SPECK, op. cit., p. 117-118.



A Carta Magna prevê os requisitos legais para o acesso e composição da Administração Pública, disciplinados em seu art. 37.

Em regra, a admissão de agente público é efetivada através da realização de concurso público, pois tal mecanismo possui em sua natureza a rigidez na seleção dos mais aptos para desempenhar a função inerente ao cargo, fornecendo uma maior segurança para composição e eficiência do serviço público.

Por outro lado, observa-se a excepcionalidade e urgência de determinadas situações, ensejando a previsão do art. 37, IX, da Constituição Federal, o qual veicula a possibilidade de contratação temporária, via Processo Seletivo, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, abaixo transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: IX - *a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.*

Em correspondência à legislação pertinente às atividades da Administração Pública, entende-se por contratação temporária o exercício de uma específica função pública, em prazo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público⁷⁷.

Para a efetivação de tal mecanismo de admissão deve-se observar a presença conjunta dos seguintes requisitos:

- Excepcionalidade do interesse público;
- Transitoriedade da situação específica;
- Urgência quanto à prestação pela Administração Pública.

⁷⁷ Sobre o assunto: “Apesar de ter sido historicamente tratada no ordenamento jurídico brasileiro como admissão em caráter eminentemente excepcional, a contratação temporária sempre teve seu lugar. E nem poderia ser diferente, considerando que as situações imprevistas, apesar de não acontecerem cotidianamente, não são raras na Administração Pública. [...] A contratação por tempo determinado no âmbito da Administração Pública foi prevista de maneira excepcional, sendo a sua adoção e aplicação restrita aos casos configuração de excepcional interesse público. MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Contratação Temporária por Excepcional Interesse Público: Aspectos Polêmicos**. São Paulo: LTr, 2005, p. 139 e 163.



Além disso, a realização de contratos temporários requer prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a realização de processo seletivo e adequação as normas impostas pela Lei Complementar nº 19/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, e Resolução do TC. Nº 0017/2009⁷⁸.

De acordo com o exposto, atenta-se que a admissão funcional para o quadro público exige a prévia aprovação em concurso público, sendo a realização de contratações temporária o mecanismo de exceção.

Quanto à efetivação da contratação temporária, no âmbito da competência do Estado de Pernambuco, esta se submete ao controle externo realizado pela auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

O TCE-PE, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, caracteriza-se como um órgão público com autonomia administrativa e financeira, atuando na função de fiscalização e auxílio ao Poder Legislativo no controle externo referente à Administração Pública.

Dentre as atribuições de tal Corte de Contas, compete ao TCE-PE à apreciação da regularidade dos atos de admissão de pessoal, via contratação temporária, realizados pela Administração Pública no âmbito de sua competência.

Segundos os artigos. 71. III e art. 75 da Constituição Federal, aliados aos arts. 30,III, e 86,§1º, V, da Constituição Estadual de Pernambuco, o TCE-PE aprecia, para fins de registro, a regularidade dos atos admissórios de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, ressaltando os fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público Estadual e Municipal, excetuando-se as nomeações para os cargos em comissão⁷⁹.

Desta forma, em observância às determinações constitucionais, a Gerência de Admissão de Pessoal - GAPE, do Núcleo de Atos de Pessoal - NAP, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE, analisa os atos de pessoal, em Relatório Preliminar. Posteriormente, os Membros desta Corte declaram a legalidade ou ilegalidade de tais atos,

⁷⁸ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS PROF. BARRETO GUIMARÃES –ECPBG. **Cartilha de atos de admissão de pessoal, como admitir servidores públicos Estado e Municípios**. Edição revista e atualizada em março/2010, t.5, p. 14-16.

⁷⁹Ibid., p. 4.



concedendo-lhes ou negando-lhes registros, conforme o caso, e determinam as medidas cabíveis⁸⁰.

Em vista do exposto, a Gerência de Admissão de Pessoal, GAPE, junto ao TCE-PE, é responsável pelo exame de regularidade, acompanhamento e fiscalização, para fins de registro, de atos de contratação por excepcional interesse público. Logo, tal gerência atua no controle externo referente à regularidade das motivações e pertinência legal que justifiquem a adoção do procedimento de exceção, admissões temporárias, à regra de Concurso Público.

O procedimento de fiscalização da regularidade das contratações temporárias realizado pela Corte de Contas do Estado de Pernambuco segue os seguintes trâmites: o envio da documentação de oficialização, solicitação, autorização, motivação, seleção, publicidade, entre outros, que subsidiaram os contratos temporários pela Administração Pública, para o TCE-PE que após a protocolização dará início a um processo a ser analisado, sofrendo auditoria, pela GAPE.

Por fim, a atividade de auditoria para fins de registro, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, contempla a cidadania e o princípio da moralidade em sua atuação, bem como se submete ao princípio da legalidade, no que concerne aos requisitos obrigatórios para formalização processual e proteção dos direitos coletivos legítimos.

4.3 Requisitos de verificação obrigatória para a regularidade das contratações temporárias

O ingresso no quadro ativo da Administração Pública constitui-se em um procedimento específico e solene, enquanto a forma integra a própria existência do ato, ensejando a realização de Concurso Público para composição de seu corpo funcional.

A efetivação de contratações temporárias, mecanismo de exceção, contempla a excepcionalidade de situações específicas baseadas na supremacia do interesse público e não interrupção da prestação pública. Além disso, tais admissões devem ser realizadas

⁸⁰ ESCOLA DE CONTAS...op. cit., p. 4.



em correspondência à determinada necessidade temporária que não possa ser suprida por servidor efetivo ou aguardar a efetivação de concurso público sem que haja prejuízo ao interesse coletivo legítimo⁸¹.

Em vista do exposto no presente trabalho, a Constituição Federal do Brasil estipula requisitos obrigatórios para admissão temporária de funcionários público, em seu artigo 37, IX, como: excepcionalidade do interesse público, transitoriedade da situação específica e urgência na prestação da atividade pública, acarretando em contratações por prazo determinado.

A formalização de processos de admissão de pessoal, no âmbito da Administração Pública, a título de fiscalização para fins de registro, consiste em um procedimento formal baseado em normas constitucionais e infraconstitucionais.

No âmbito de competência do Tribunal de Contas de Estado de Pernambuco, a admissão de funcionário via contratação temporária exige a satisfação de certos pressupostos, requisitos de verificação obrigatória, sob pena de nulidade do respectivo ato, que são:

- Motivação do ato pela autoridade responsável, através de sólida fundamentação fática e jurídica, mostrando a natureza emergencial, transitória e excepcional das admissões;
- Ausência de Concurso Público vigente, que seja compatível com a demanda pública emergencial, candidatos aprovados a espera de serem chamados;
- Existência de prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme o art. 169, § 1º, da Constituição Federal;
- Respeito aos limites impostos pela LRF em relação à receita líquida corrente;
- Observar as restrições do período eleitoral, nos 03 meses que antecedem o pleito e até a posse dos eleitos, bem como a vedação de que nos últimos 180 dias de governo não se pode aumentar despesa com pessoal;
- A criação de Lei Municipal que discipline os casos em que o Município poderá contratar, o procedimento a ser seguido para a seleção e a contratação, o prazo

⁸¹ Sobre o assunto: "NÃO SE PODE CONTRATAR PARA AS FUNÇÕES EM QUE HÁ CONCURSADOS EM EXPECTATIVA DE NOMEAÇÃO". ESCOLA DE CONTAS... op. cit., p. 15-16.



máximo e a quantidade de contratações, a remuneração e o regime jurídico a que se submeterão os contratados⁸²;

- Realização de processo seletivo simplificado, divulgado através de edital, que deverá especificar funções a serem desempenhadas, pré-requisitos, critérios de seleção, títulos a serem considerados e sua valoração, quando for o caso;
- Ampla publicidade ao edital e às contratações, através de ato de autorização da autoridade responsável, de acordo com o procedimento previsto pela legislação local, e em que seja expressa, de forma minuciosa, a necessidade de contratar temporariamente, como também demonstrado o excepcional interesse público, na forma estabelecida na Constituição Estadual, art. 97, I;
- Formalização das contratações por meio de instrumentos contratuais escritos e assinados pelas partes, contendo a identificação completa do contratante (órgão/entidade e seu representante) e do contratado, a(s) atividade(s) a serem realizada(s), local de trabalho, remuneração, e demais cláusulas⁸³;

A contratação temporária realizada pela Administração Pública fundamenta-se na satisfação emergencial e excepcional da real necessidade da efetivação do serviço público. Logo, os atos admissórios no âmbito de competência do TCE-PE devem ser devidamente motivados, a exemplo de urgência na ocupação de específica função pública por afastamento vinculado a licença médica de servidor efetivo, sendo, portanto, imprescindível à demonstração de justificativa plausível para efetivação dos contratos temporários⁸⁴.

⁸² Sobre o assunto: “Excessivo distanciamento entre a contratação e a edição da respectiva lei. Se o administrador aprova a legislação, mas somente após longo período realiza as contratações é porque a situação não se caracteriza pela emergencialidade ou excepcionalidade; com efeito, a excepcionalidade quase sempre carrega consigo a urgência”. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Guia prático de Admissões e Inativações**. 2. ed. Porto Alegre: 2008, p. 22-23.

⁸³ ESCOLA DE CONTAS... p. 14-15.

⁸⁴ Sobre o assunto: “A URGÊNCIA PARA A REALIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NÃO PODE SER PROVOCADA PELA OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. É PRECISO QUE TENHA DECORRIDO DE SITUAÇÃO REALMENTE IMPREVISÍVEL. LOGO, A URGÊNCIA NÃO JUSTIFICA A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA SE NO MESMO MOMENTO EXISTIREM SERVIDORES HABILITADOS PARA O EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DEMANDADAS EM GOZO DE LICENÇA PARA TRATO DE INTERESSE PARTICULAR. NESSE CASO, DEVE A ADMINISTRAÇÃO, EM RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE



A Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 165, dispõe sobre as diretrizes orçamentárias. A Lei de Diretrizes Orçamentárias caracteriza-se como um mecanismo de planejamento que visa o estabelecimento de metas a Administração Pública para orientação na elaboração de seu orçamento anual, fornecendo parâmetros de receitas, limites de despesas, e demais políticas a serem adotadas no próximo exercício financeiro.

Segundo o artigo 169, §1º, da Carta Magna, a admissão de pessoal realizada pela Administração Pública deve analisar sua repercussão financeira, em vista da autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A imposição do limite para as despesas com o pessoal no âmbito da Administração Pública, já era observada no artigo 38 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias que posteriormente foi definida pela Lei Complementar nº 82/95 e Lei Complementar nº 96/99. Atualmente, tal limite está regulamentado na Lei Complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal.

O respeito aos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação à receita líquida corrente, deve ser observado para a regularidade das contratações temporárias. Tal dispositivo legal prevê o limite prudencial do total de gastos permitidos com o pessoal, correspondendo ao percentual de 95%. Atingido este limite, as admissões temporárias serão irregulares, salvo exceção advinda de sentença judicial, determinação legal e reposição em virtude de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança⁸⁵.

A Lei Eleitoral, Lei nº 9.504/97, em seu artigo 73, V, veda admissão de servidores, a qualquer título, no período de três meses que antecedem o pleito, que corresponde ao primeiro domingo de outubro até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade do ato. Entretanto, tal regra suporta exceções, a exemplo de situações emergenciais para o funcionamento de serviços públicos essenciais, como educação e saúde pública.

PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR, FAZER RETORNAR OS SERVIDORES ÀS SUAS ATIVIDADES, SUPRINDO A CARÊNCIA, E NÃO CONTRATAR PESSOAL TEMPORÁRIO SEM CONCURSO". ESCOLA DE CONTAS... p. 16.

⁸⁵ Ibid., p. 14-15.



Quanto à regularidade de Processo Seletivo que prescindir as contratações temporárias, a fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco concentra-se na observância dos seguintes requisitos:

- Ocorrência das situações de transitoriedade, excepcionalidade e interesse público nas contratações fundamentadas no art. 37, IX, da CF;
- Efetiva realização do certame seletivo;
- Regularidade do processo de seleção, de acordo com as normas legais do respectivo edital;
- Observância da ordem classificatória dos candidatos quando da contratação;
- Respeito ao prazo de validade dos certames competitórios para contratar;
- Compatibilidade de habilitação dos admitidos com as atribuições das respectivas funções⁸⁶.

De acordo com o exposto, registra-se que a previsão de Processo Seletivo para a realização de contratações temporárias pela Administração Pública na circunscrição de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco constitui-se como um mecanismo de sua política interna, qualificando-se como uma medida de orientação e prevenção, em vista da proteção dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência que permeiam o serviço público⁸⁷.

Por outro lado, devido à urgência na prestação do serviço público, será possível a efetivação de contratações temporárias sem o precedente da seleção simplificada, em correspondência a aplicação do princípio de adequação e razoabilidade no exercício de

⁸⁶MELO, op. cit., p. 143.

⁸⁷Sobre o assunto: "A ADMINISTRAÇÃO DEVE REALIZAR, SEMPRE QUE POSSÍVEL, AINDA QUE A LEGISLAÇÃO LOCAL NÃO TRAGA ESTA PREVISÃO, UM PROCESSO SELETIVO (QUE PODE SER SIMPLIFICADO), A FIM DE RESPEITAR OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IMPESSOALIDADE E DA EFICIÊNCIA". ESCOLA DE CONTAS...op. cit., p. 15.



auditoria para fins de registro realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco⁸⁸.

Observa-se, portanto, que a regra de realização de Processo Seletivo para admissão de pessoal via contratação temporária suporta exceções que devem ser devidamente justificadas, sob pena de irregularidade dos atos admissórios efetuados pela própria Administração Pública.

Por fim, atenta-se que para a regularidade das contratações temporárias é imprescindível à inexistência de candidatos remanescentes de Concurso Público, apresentação de ato de autorização via portaria, bem como a publicidade de todos os atos inerentes as respectivas admissões, a serem apreciados pela Corte de Contas do Estado de Pernambuco⁸⁹.

4.4 Requisitos de verificação obrigatória para a regularidade das contratações temporárias à luz da Resolução T.C. Nº 0017/2009

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no uso de suas atribuições, regulamentou através da Resolução nº 0017/2009 a expedição de atos e instruções sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando os jurisdicionados ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, consoante artigo 4º da Lei Orgânica do TCE-PE.

A Resolução T.C. nº 0017/2009, dispõe sobre a composição dos processos de registro de atos de admissão de pessoal dos órgãos e entes da administração direta, indireta e fundacional de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios e dá outras providências.

⁸⁸ Sobre o assunto: "Situação emergencial cabalmente comprovada. Casos fortuitos, força maior, catástrofes ou outras ocorrências drásticas e inesperadas podem justificar a contratação temporária. Substituição de servidor em gozo de licença concedida mediante ato vinculado. Se ao administrador não é facultado indeferir licenças para tratamento de saúde ou gestante, por exemplo, poderá, em tese, suprir tal carência mediante contratação temporária". TRIBUNAL DE CONTAS...op. cit., p. 24.

⁸⁹ Sobre o assunto: "É difícil caracterizar situação excepcional se houver candidatos aprovados para cargo ou emprego para a função a ser suprida pela contratação temporária". Ibid., p. 23.



Conforme o art. 1 da referida Resolução, os atos de admissão de pessoal, salvo as nomeações para cargos de provimento em comissão, deverão ser encaminhados a Corte de Contas do Estado de Pernambuco para sua apreciação, ressaltando as contratações temporárias, objeto de análise do presente estudo. Art. 1º Os atos de admissão de pessoal a qualquer título, ocorridos a partir da promulgação da Constituição Estadual, excetuadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, deverão ser encaminhados ao TCE-PE, pelos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional de quaisquer dos poderes do Estado e dos Municípios, no prazo de trinta dias, a contar:

- I – da posse, em virtude de aprovação em concurso público;
- II – da contratação temporária por excepcional interesse público;
- III – do ato que consubstanciou o provimento derivado do cargo;

Em vista do exposto, os atos admissórios, via contratação temporária, realizados pela Administração pública, no âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, deverão observar os requisitos obrigatórios acima explanados, nos tópicos 4.1 e 4.2 do presente trabalho, bem como o envio da documentação exigida no art. 1º, §1º, I, da Resolução T.C. 0017/2009, em vista da segurança e proteção da atividade pública.

Art. 1º, §1º, I, da Resolução T.C. nº 0017/2009:

§ 1º Os atos de que trata o *caput* serão encaminhados ao TCE-PE, devidamente instruídos, contendo:

- I – todos os documentos e informações exigidos pelos Anexos I e II desta Resolução, de acordo com a respectiva natureza jurídica da admissão, devidamente assinados pelos responsáveis por sua elaboração;

Quanto às exigências formais da Resolução T.C. nº 0017/2009, remete-se o leitor ao ANEXO 1 do presente estudo.

Observa-se, portanto, que a atividade de controle exercida pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco consiste na verificação técnica dos requisitos formais exigidos, bem como a análise fática e jurídica das fundamentações que motivaram as



contratações temporárias, em vista da proteção do interesse coletivo legítimo e eficiência do serviço público.

4.5 Análise das contratações temporárias à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito de competência do TCE-PE

No âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, a admissão de pessoal via contratação temporária exige a satisfação de pressupostos específicos, acima elencados, ressaltando o cumprimento das normas da Lei Complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, que será abordada com mais detalhes no presente tópico.

Dentre os requisitos legais que fundamentam a regularidade das contratações temporárias, abordados no presente estudo, destacam-se as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal que subsidiam o processo de admissão de pessoal no setor público.

A Lei Complementar nº 101/00 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Em conformidade com seu art. 21, I, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que é nulo de pleno direito o ato que descumpra os preceitos do art. 169, §1º, da Constituição Federal, ou seja, grava com nulidade as contratações temporárias realizadas em desfavor as exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias, quando visualizada despesa pública sem correspondente dotação no orçamento anual.

A respectiva Lei Complementar reforça, portanto, o preceito constitucional, enfatizando a importância do planejamento para uma gestão pública eficiente e ilibada de possíveis vícios⁹⁰.

⁹⁰ Sobre o assunto: “Tal disposição legal, no entanto, não se fazia necessária, uma vez que a mera afronta a regra constitucional torna qualquer ato administrativo nulo. Não obstante, sua inclusão na citada lei complementar reforça a importância do planejamento para a gestão pública e torna obrigatória para o Tribunal de Contas a *verificação orçamentária de cada Poder e órgão*, quando da análise das respectivas admissões”. MELO, op. cit., p. 144.



Além de exigir o cumprimento do disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei de Responsabilidade Fiscal contempla a necessidade de instrução dos atos de admissão de pessoal efetuados pela Administração Pública, em virtude do aumento de despesas na respectiva gestão pública.

De acordo com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco apreciará a instrução das contratações temporárias, sendo analisadas pelo referido órgão as estimativas do impacto orçamentário financeiro para o exercício que vigorar as admissões, bem como os dois subsequentes. Logo, a regularidade das contratações temporárias realizadas pela Administração Pública submete-se a comprovação do equilíbrio orçamentário entre as despesas e resultados firmados para o respectivo exercício financeiro⁹¹.

A fiscalização exercida pela Corte de Contas do Estado de Pernambuco concentra-se, portanto, na verificação do equilíbrio entre despesa e metas dos resultados estabelecidos pela Administração Pública, na circunscrição de seus jurisdicionados.

A respeito da limitação imposta pela Legislação Eleitoral frente à admissão de pessoal realizada no período eleitoral, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina a nulidade de ato admissório que incorra em aumento de despesa com o pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, senão vejamos:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

⁹¹ Sobre o assunto: “Os cofres públicos podem muito, mas não podem tudo de uma só vez [...]. É nesse ponto que reside uma equação tencionada entre as decisões públicas de implementação dos direitos e as limitações impostas pela reserva do financeiramente possível. Nesse contexto, o dever de eficiência se mostra como um princípio da administração pública de natureza estratégica. Se as políticas públicas são o Estado em ação (Leonel Ohlweiler), isto é, instrumentos por excelência de realização dos direitos fundamentais no mundo da vida, um quadro de recursos finitos determina, cada vez mais, que o administrador público disponha de instrumentos de gestão que racionalizem o uso dos recursos e potencializem resposta às necessidades públicas. Mas o princípio em questão não pode ser identificado, tão somente, com a idéia de rapidez. Eficiência é racionalidade no uso dos recursos estatais, vale dizer, razoabilidade e proporcionalidade na tomada das decisões públicas”. HOMERCHER, Evandro. **A dignidade da pessoa e o princípio da eficiência**. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/artigos/EB8A95ADF28BD59FE04010AC3D025317>>. Acesso: 28 agosto 2014.



I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no [inciso XIII do art. 37](#) e no [§ 1º do art. 169 da Constituição](#);

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

A Lei Complementar nº101/00, portanto, fundamenta-se na imposição de limites para a despesa com o pessoal no âmbito da Administração Pública, sendo a observância de seus preceitos estritamente necessária para a regularidade e validade das contratações temporárias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ainda especifica o limite com as despesas públicas, estabelecendo um parâmetro de prudência para a realização de futuras admissões. Tal Lei fiscal, portanto, concebeu o chamado *limite prudencial* que consiste na vedação a quaisquer atos que impliquem na extrapolção do limite legal conferido a despesa com o pessoal, sendo, portanto, nulas as contratações temporárias que desrespeitem a respectiva disposição normativa⁹².

Ademais, a extrapolção do *limite prudencial* estabelecido pela Lei Complementar nº 101/00 implica na ineficácia da lei disciplinadora do instituto da

⁹² Sobre o assunto: Processo TC Nº 1109213-0: “A Segunda Câmara do Tribunal de Contas julgou ilegais, na última terça-feira (12), 401 contratações temporárias realizadas pela Prefeitura de Sirinhaém no exercício de 2011. De acordo com o voto do relator, aprovado pela unanimidade dos membros da Segunda Câmara do TCE, uma das falhas nas contratações realizadas pela municipalidade foi a afronta ao artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), já que houve extrapolção do limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL), receita proveniente dos impostos arrecadados pela Prefeitura, com despesas de pessoal. Pelos números apontados pela equipe técnica do TCE, o município comprometeu nos três quadrimestres de 2011, respectivamente, 57,07%, 55,74% e 58,08%. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o percentual máximo de comprometimento com despesas de pessoal seja 54% da RCL. Também foi apontado que não houve comprovação de prévio processo seletivo para as admissões de agentes comunitários de saúde e de agentes de endemias, caracterizando infração ao artigo 9º da Lei Federal 11.350/2006, lei que rege as atividades dos agentes de saúde. [...] Outro ponto destacado pela relatoria do processo foi que, ao realizar as contratações temporárias, o Município de Sirinhaém não aproveitou os candidatos remanescentes aprovados em concursos públicos efetuados pela Prefeitura em 2007 e 2010. Por essas razões, as contratações temporárias realizadas pelo prefeito, à época, foram consideradas irregulares e o TCE negou consequentemente o registro das mesmas”. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/noticias-tce/269-2014/agosto/2503-tce-julga-ilegais-contratacoes-temporarias-da-prefeitura-de-sirinhaem-em-2011>>. Acesso em: 28 agosto 2014.



contratação temporária por excepcional interesse público, acarretando na irregularidade das admissões realizadas no âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Quanto aos requisitos para legalidade das contratações temporárias à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, na qualidade de pontos obrigatórios de análise pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, segue abaixo uma tabela com as inovações trazidas pela respectiva Lei Fiscal de cunho meramente ilustrativo.

REQUISITOS PARA LEGALIDADE DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS⁹³:

Requisitos anteriores	Inovações da LRF	Requisitos atuais
Observância dos princípios aplicáveis a Administração Pública.		Observância dos princípios aplicáveis a Administração Pública.
Comprovada necessidade de admissão.		Comprovada necessidade de admissão.
Autorização das admissões na LDO.	Autorização das admissões na LDO, sob a pena de nulidade dos atos que aumentem despesas de pessoal.	Autorização das admissões na LDO, sob a pena de nulidade dos atos que aumentem despesas de pessoal.
Previsão da respectiva despesa no orçamento anual.	Previsão da respectiva despesa no orçamento anual, sob pena de nulidade dos atos que aumentem despesa de pessoal.	Previsão da respectiva despesa no orçamento anual, sob pena de nulidade dos atos que aumentem despesa de pessoal.
	Declaração do ordenador de despesas de que as admissões guardam compatibilidade com os instrumentos de	Declaração do ordenador de despesas de que as admissões guardam compatibilidade com os instrumentos de

⁹³Tabela extraída de MELO, op. cit., p. 146-147.



	planejamento.	planejamento.
	Estimativa de impacto orçamentário-financeiro comprovando que a despesa nova não afetará as metas de resultados, desde que seja necessária alteração do orçamento.	Estimativa de impacto orçamentário-financeiro comprovando que a despesa nova não afetará as metas de resultados, desde que seja necessária alteração do orçamento.
Observância ao limite para despesa com o pessoal estabelecido pela Constituição Federal.	Observância de limites para Poderes e órgãos, sendo vedado aumento de despesa de pessoal para aquele que exceder a 95% do respectivo montante.	Observância do limite prudencial (95% do limite total).
Vedação de admissão pela Lei nº 9.504/1997 (legislação eleitoral) – três meses antes do pleito até a posse dos eleitos.		Vedação de admissão pela Lei nº 9.504/1997 (legislação eleitoral) – três meses antes do pleito até a posse dos eleitos.
	Vedação de aumento de despesa com pessoal nos 180 últimos dias de mandato.	Vedação de aumento de despesa com pessoal nos 180 últimos dias de mandato.

De acordo com as inovações trazidas com implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ordenamento brasileiro, evidencia-se que a fiscalização, para fins de registro, realizada pela Corte de Contas do Estado de Pernambuco compreende a análise de aspectos formais dos autos e verificação de informações gerenciais referentes à obrigatoriedade de equilíbrio entre despesa com o pessoal e orçamento financeiro da Administração Pública.



Em vista do exposto, a Lei Complementar nº 101/00 fundamenta-se nos seguintes pilares para a efetiva celebração das contratações temporárias e eficiência do serviço público:

- Planejamento;
- Transparência;
- Controle de gestão fiscal;

O princípio da transparência na gestão pública caracteriza-se pela implantação de uma série de instrumentos voltados para a ampla divulgação, publicidade, das ações da Administração.

No que tange aos atos de admissão de pessoal, cabe aos administradores, responsáveis pela atuação no serviço público, elaborar e divulgar demonstrativos detalhando a situação orçamentária financeira, através do Relatório de Gestão que servirá de base para verificação do cumprimento das normas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, realizada pela auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o controle interno sobressaiu frente às exigências determinadas pela respectiva lei fiscal, passando a exercer papel fundamental na atuação de fiscalização para fins de registro da Corte de Contas do Estado de Pernambuco.

As ações de controle interno contemplam a crescente demanda por informações de qualidade no setor público, em razão da fiscalização da aplicação e execução dos recursos públicos. Além disso, a partir das ações de controle interno inicia-se o processo de análise da legalidade das contratações temporárias, através da observância de cumprimento dos preceitos legais, como fundamentação fática, jurídica e orçamentária. Em vista do exposto, é função dos administradores do serviço público a introdução de medidas que se façam necessárias para a diminuição de gastos com o pessoal no prazo estabelecido pela Lei de Responsabilidade fiscal, bem como o saneamento de possíveis



vícios na realização de contratações temporárias, sob pena de responder pessoalmente pela omissão⁹⁴ e sofrer vedação de transferência de recursos para o respectivo ente.

Por fim, diante das inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o exercício de apreciação da regularidade das contratações temporárias pelo competente Tribunal de Contas de Pernambuco deve contemplar o cumprimento dos aspectos formais que viabilizaram os atos admissórios, bem como analisar o Relatório de Gestão Fiscal, verificando se a despesa com o pessoal ultrapassou os limites impostos para o equilíbrio orçamentário da Administração Pública.

4.6 TCE-PE e o procedimento de auditoria inerente à documentação formalizada das contratações temporárias

Após a notificação a autoridade responsável pela admissão de pessoal via contratação temporária de envio da documentação solicitada ao competente Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, será iniciado o procedimento de juntada dos respectivos documentos para posterior auditoria.

Concretizada a formalização processual da documentação referente às contratações temporárias é oficialmente iniciado o procedimento de fiscalização para fins de registro da Corte de Contas do Estado de Pernambuco dos respectivos atos de admissão de pessoal, no âmbito da Administração Pública⁹⁵.

⁹⁴ Lei nº 10.028/200, art. 5º: Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentária anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nessas condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

⁹⁵ Sobre o assunto: “Os gestores públicos possuem o prazo de 30 dias, após a contratação, para encaminhar ao Tribunal de Contas a documentação relativa às contratações havidas naquele período. São, portanto, encaminhados os contratos, termos aditivos, edital de seleção pública com resultado, fundamentação fática e jurídica das respectivas admissões”. Anexo 2.



É neste momento, portanto, quando os documentos pertinentes à motivação, processo seletivo simplificado, planejamento de gestão orçamentária, ordenador de despesas, autorização, publicidade, entre outros, que cercearam todo o processo da contratação temporária estão, devidamente, formalizados que se inicia a atividade de controle do TCE-PE de verificação da regularidade das respectivas admissões, ou seja, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco estará apto a exercer seu dever de controle e fiscalização do cumprimento dos requisitos obrigatórios para a regularidade das contratações temporárias, quando a autoridade responsável pelas admissões encaminhar a referida Corte de Contas todos os documentos de comprovação da legalidade do ato.

Em vista do exposto, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através da GAPE, Gerência de Admissão de Pessoal do Estado, analisará toda a documentação dos autos do processo formalizado, expedindo um Relatório Preliminar de Auditoria pela regularidade ou irregularidade das contratações temporárias a ser, posteriormente, encaminhado ao competente Conselheiro Relator para exercer as medidas que entender cabíveis⁹⁶.

O Relatório Preliminar de Auditoria expedido pela GAPE consiste em uma peça processual, onde o servidor público, em sua função de auditor das contas públicas, contempla a análise do edital e processo seletivo simplificado que prescindiu as contratações temporárias, bem como avalia o levantamento das reais necessidades de admissão de pessoal, fundamentação fática e jurídica, publicidade do ato, instrumentos contratuais, observância aos limites impostos pela LRF⁹⁷, entre outros, que cercearam o

⁹⁶ Sobre assunto: “Após o encaminhamento de toda documentação exigida legalmente, é autuado um processo na modalidade admissão de pessoal, tipo contratação temporária, sendo, posteriormente, instruído com um Relatório de Auditoria e caso seja apontada alguma irregularidade dar-se-á abertura ao contraditório para ser realizado o julgamento”. Anexo 2.

⁹⁷ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁹⁶ Sobre o assunto: “para selecionar um servidor efetivo é necessário realizar o concurso público, como está previsto no art. 37 da CF, é de se imaginar que para selecionar pessoal, como um todo, excetuando as contratações temporárias, exista um critério universal, caso contrário haveria favorecimento de alguns em detrimento de outros, pois cargos e funções Públicas devem ser abertas para qualquer brasileiro na forma da lei. Logo, é muito importante que os gestores lancem mão de um processo seletivo para escolher que pessoas vão executar determinada função pública”. Anexo 2.



ato de contratação temporária pelo órgão ou entidade pública, no âmbito de competência do TCE-PE.

Em síntese, o Relatório Preliminar de Auditoria da GAPE, a título de fiscalização para fins de registro, contempla os seguintes tópicos:

- Histórico das contratações temporárias realizadas pelo órgão ou entidade pública que sofre a auditoria;
- Análise da Seleção Simplificada: Edital e Processo Seletivo;
- Avaliação dos atos de solicitação e fundamentação fática para as contratações temporárias;
- Avaliação da fundamentação jurídica para as contratações temporárias e instrumentos legais;
- Verificação da autorização para as contratações temporárias;
- Verificação da existência de candidatos remanescentes de concursos públicos;
- Avaliação dos instrumentos contratuais;
- Avaliação da declaração de que os contratados possuem os requisitos mínimos para o exercício das funções;
- Fiscalização dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Além disso, é permitido a GAPE, por meio do Relatório Preliminar de Auditoria, direcionar ou sugerir recomendações à respectiva autoridade responsável pelas contratações temporárias voltadas ao cumprimento dos dispositivos normativos referentes ao instituto de admissão de pessoal no serviço público, em razão da proteção da supremacia do interesse coletivo legítimo.

A exemplo de tais recomendações dirigidas a autoridade responsável pelas contratações temporárias, em processo de fiscalização, é bastante comum a sugestão do levantamento das reais necessidades de pessoal para a posterior realização de concurso público, em vista de uma maior segurança para a ocupação do cargo e desempenho da função pública, bem como o emprego de seleção simplificada para o recrutamento dos



profissionais mais aptos para o exercício da função, quando não puder ser realizado o Concurso⁹⁸.

Superada a fase preliminar de auditoria das contratações temporárias, no âmbito de competência do TCE-PE, o Relatório Preliminar de Auditora será encaminhado ao Conselheiro Relator Competente para exercer as medidas cabíveis frente ao pleito da regularidade ou irregularidade das respectivas admissões analisadas na peça processual.

Desta forma, a depender da conclusão do Relatório Preliminar de Auditoria, o competente Conselheiro Relator tomará sua decisão.

No caso do Relatório Preliminar de Auditora concluir pela regularidade das contratações temporárias é comum o Conselheiro Relator acatar a conclusão do respectivo relatório, decidindo pela legalidade das admissões, salvo quando evidenciado algum vício formal no procedimento de auditoria ou até a identificação de alguma irregularidade referente às contratações temporárias que não foi exposta na peça processual, devendo ser reencaminhado o relatório para a GAPE, onde sofrerá os devidos ajustes.

Por outro lado, quando o Relatório Preliminar de Auditora concluir pela irregularidade das contratações temporárias, a questão torna-se mais complexa ensejando os seguintes posicionamentos do competente Conselheiro Relator:

- Acata de imediato a conclusão do Relatório Preliminar de Auditora, decidindo pela irregularidade das contratações temporárias;
- Solicita a notificação da autoridade responsável pelas contratações temporárias para o envio de sua peça de defesa, diante das irregularidades evidenciadas no Relatório Preliminar de Auditora;

⁹⁸ Sobre o assunto: “pra selecionar um servidor efetivo é necessário realizar o concurso público, como está previsto no art. 37 da CF, é de se imaginar que para selecionar pessoal, como um todo, excetuando as contratações temporárias, exista um critério universal, caso contrário haveria favorecimento de alguns em detrimento de outros, pois cargos e funções Públicas devem ser abertas para qualquer brasileiro na forma da lei. Logo, é muito importante que os gestores lancem mão de um processo seletivo para escolher que pessoas vão executar determinada função pública”. Anexo 2.



No primeiro caso, estando o Relatório Preliminar de Auditoria concluído pela irregularidade das contratações temporárias, o competente Conselheiro Relator acata o posicionamento da auditoria e decide pela ilegalidade do ato de admissão, imputando a sanção de multa a autoridade responsável e demais medidas que entender cabíveis.

Já na segunda situação, quando o competente Conselheiro Relator solicita a notificação à autoridade responsável pelas contratações temporárias para o envio de sua tese de defesa baseada nas irregularidades apontadas no Relatório Preliminar de Auditoria, o TCE-PE, em virtude do princípio do contraditório, estabelece um prazo para a apresentação do posicionamento de defesa do órgão ou entidade pública que sofre a auditoria para posterior juntada aos autos e continuidade do procedimento de fiscalização.

Neste caso, após a apresentação da peça de defesa e sua respectiva juntada nos autos processuais, será expedida pela GAPE uma NTCE, Nota Técnica de Esclarecimento, tipo de peça processual, onde o auditor de contas públicas responsável pelo procedimento de auditoria posiciona-se frente à peça de defesa apresentada, podendo manter ou alterar a conclusão inicial contida no Relatório Preliminar de Auditoria, sendo posteriormente reencaminhado os autos processuais, com os devidos ajustes, ao competente Conselheiro Relator.

A NTCE é uma ferramenta de auditoria que permite o redirecionamento da punição a ser aplicada a contratações temporárias irregulares, no âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, pois, em sua maioria, é sugerida a implantação do TAG, Termo de Ajustamento de Gestão, uma espécie de acordo celebrado entre as partes que possibilita o diálogo e um melhor esclarecimento para sanar a ilegalidade evidenciada, em detrimento da imputação isolada de multa a autoridade responsável, porém esse assunto será abordado mais detalhadamente no próximo tópico do presente estudo.

Por outro lado, devido à grande demanda de processos de admissão de pessoal via contratação temporária autuados no TCE-PE, muitos se encontram a espera para o início do procedimento de análise da auditoria, acarretando, em alguns casos, na configuração da extensão do lapso temporal entre a realização das contratações



temporárias e a fiscalização para fins de registro dos atos de admissão pelo competente Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Nesta circunstância, será expedido pela GAPE um Relatório Simplificado, onde apenas constará uma breve análise dos autos processuais e a discriminação dos instrumentos contratuais, concluído pela regularidade das contratações temporárias⁹⁹.

Em linhas gerais, o procedimento exposto, no presente tópico, é diariamente realizado no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sendo nesses trâmites processuais verificados os requisitos obrigatórios para a regularidade das contratações temporárias, contidos na Resolução T.C. Nº 0017/09, e demais dispositivos legais pertinentes ao instituto de admissão de pessoal no serviço público, como os limites impostos pela LRF, Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes às despesas com o pessoal.

4.7 TCE-PE e as sanções aplicáveis às contratações temporárias irregulares

O presente tópico pretende apresentar a ideia geral concernente às possíveis sanções aplicáveis as contratações temporárias irregulares, na órbita de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sendo trabalhada, posteriormente, com mais profundidade, no próximo ponto do respectivo trabalho.

No âmbito de competência da Corte de Contas do Estado de Pernambuco, os atos de contratação temporária realizados pela Administração Pública deverão ser

⁹⁹ Sobre assunto: PROCESSO T.C. Nº 0601967-5. ATO DE PESSOAL - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO JARDIM. RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO CORREIA. ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA. DECISÃO T.C. Nº 0226/07. Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 08 de março de 2007, CONSIDERANDO o Memorial de Apreciação das Contra-Razões, fls. 72 a 76; *CONSIDERANDO a documentação acostada aos autos, após a elaboração do Relatório de Auditoria; CONSIDERANDO que, apesar da ausência de documentos necessários à determinação da necessidade temporária e do excepcional interesse público, a contratação irregular em exame ocorreu há mais de dez anos, e há reconhecimento, por parte da Prefeitura, da prestação de serviços pelo servidor nos períodos analisados; CONSIDERANDO que não restou demonstrada a má-fé da Administração Pública ou do servidor, presumindo-se a boa-fé; CONSIDERANDO o Princípio da Segurança Jurídica, fulcrado na Lei Estadual nº 11.781/00, com as alterações introduzidas pela Lei Estadual nº 12.376/03; CONSIDERANDO que o interessado exerceu suas atividades, não havendo nos autos notícia que informe o contrário; CONSIDERANDO que não houve prejuízo ao erário; CONSIDERANDO a aposentação do servidor; CONSIDERANDO regularizada a contratação (...). Pela LEGALIDADE da contratação temporária objeto dos autos, concedendo, consequentemente, o registro do ato do servidor (...). Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/BuscaTextual/asp/default.asp?indice=cautelares>>. Acesso: 03 set. 2014.*



encaminhados, devidamente instruídos, contemplando todos os requisitos obrigatórios para regularidade das admissões, abordado nos tópicos 4.2, 4.3 e 4.4 do presente estudo, ao respectivo Tribunal no prazo de trinta dias, a contar da realização dos contratos temporários por excepcional interesse público¹⁰⁰.

Após a conclusão do relatório de auditoria para fins de registro, verificada irregularidade nos atos admissórios via contratação temporária, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco poderá, a depender do caso concreto, notificar o ente ou órgão responsável para apresentar sua peça de defesa no prazo de trinta dias, contados após a confirmação de aviso de recebimento da respectiva comunicação¹⁰¹.

O não cumprimento da referida obrigação no prazo exigido, bem como a remessa incompleta da documentação dos atos de admissão, sem as devidas informações requeridas na Resolução T.C Nº 0017/09, serão consideradas sonegação de processo, documento ou informação, podendo incidir a aplicação de multa, conforme previsão do art. 73, IV, da Lei Orgânica do TCE-PE, inclusive mediante instauração de processo de Auto de Infração¹⁰².

Quando declarada a ilegalidade das contratações temporárias, estas restaram sem efeito, ensejando a obrigatoriedade de enviar a Corte de Contas do Estado de Pernambuco da documentação comprobatória das providências necessárias a serem realizadas pela autoridade responsável para sanar a respectiva irregularidade, no prazo de sessenta dias a contar da publicação da decisão¹⁰³, sob pena de multa, devolução de recursos que sejam tidos como irregulares e declaração da inidoneidade do gestor¹⁰⁴.

Em linhas gerais, a admissão de pessoal via contratos temporários será irregular quando: observada a ausência de excepcional interesse público, descumprimento dos requisitos obrigatórios previstos na Resolução T.C. Nº 0017/09, a admissão ultrapassar

¹⁰⁰ Art. 1º da Resolução T. C Nº 0017/09.

¹⁰¹ Art. 4º da Resolução T. C Nº 0017/09.

¹⁰² Art. 3º da Resolução T. C Nº 0017/09.

¹⁰³ Art. 5º da Resolução T. C Nº 0017/09.

¹⁰⁴ Sobre o assunto: "O TCE-PE pode aplicar algumas sanções, todas, evidentemente, previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. O TCE-PE pode então: multar, determinar a devolução de recursos que sejam tidos como irregulares e declarar a inidoneidade do gestor. Anexo. 3.



os limites com gastos de pessoal, impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), a contratação for realizada em desobediência à ordem classificatória da seleção pública e pelo descumprimento do exigido no art. 5º da referida Resolução.

No caso de evidenciada a extrapolação do limite prudencial de gastos com o pessoal, no percentual de 51,3%¹⁰⁵, enseja-se a aplicação de multa pelo competente Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no valor compreendido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) até o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), independentemente da condenação ao ressarcimento dos prejuízos ou danos causados ao Erário e adotando, se necessário, outras providências legais cabíveis aos responsáveis.

Por fim, o competente Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, diante da verificação acentuada de contratações temporárias irregulares, vem adotando a política de celebração de TAG, Termo de Ajustamento de Gestão, e determinação de execução de Concurso Público no prazo de 180 dias as autoridades responsáveis, como uma forma alternativa para a resolução do problema. Tal política, aliada a demais condutas da respectiva Corte de Contas, vem caracterizando-se como bastante eficaz, frente à afirmação de um percentual elevado de contratos temporários irregulares no âmbito de sua competência, que será abordada no próximo tópico.

¹⁰⁵ Art. 73, III, da LEI Nº 12.600, de 14 de junho de 2004, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.



5. TAG e ECPBG: o combate às admissões temporárias irregulares, no âmbito de competência do TCE-PE

5.1 Apresentação do que será abordado

Como abordado no presente trabalho, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco exerce um papel fundamental em prol da efetividade do controle na Administração Pública.

A admissão de pessoal no serviço público é uma constante na realidade pública, sendo o concurso público o mecanismo universal de acesso e o instituto da contratação temporária a sistemática de exceção¹⁰⁶ para o ingresso de funcionários nos quadros da Administração Pública, quando evidenciada a excepcionalidade do interesse público e transitoriedade da situação emergencial, contempladas no art. 37, IX, da Constituição Federal do Brasil¹⁰⁷.

No ponto anterior, foi explanada a sistemática¹⁰⁸ de oficialização do processo de admissão de pessoal via contratação temporária a ser realizada pelos entes e órgãos públicos, no âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

¹⁰⁶ Sobre o assunto: “A contratação temporária de pessoal é um instrumento de exceção previsto no art. 37 da Constituição Federal. A admissão de temporários no serviço público é absolutamente necessária, pois nem todas as funções do Estado são exercidas por servidores efetivos ou comissionados, porque está sujeita a necessidades urgentes e imprevisíveis, sendo, portanto, supridas pela contratação temporária (...). A contratação temporária, na qualidade de instrumento de exceção, deve estar bem fundamentada, justificando o porquê da admissão de temporários”. Anexo 2.

¹⁰⁷ Sobre o assunto: “Cumpra ainda salientar ser imprescindível à fundamentação do ato, explicitando o excepcional interesse público que justifica a contratação temporária. A ausência de motivação do ato torna nula a contratação por ser admissão de pessoal ao serviço público sem a realização de concurso de provas e títulos (art. 37, §2º, da Constituição da República). MAGALHÃES, op. cit., p. 183.

¹⁰⁸ Sobre o assunto: “Os gestores públicos possuem o prazo de 30 dias, após a contratação, para encaminhar ao Tribunal de Contas a documentação relativa às contratações ávidas naquele período. São, portanto, encaminhados os contratos, termos aditivos, edital de seleção pública com resultado, fundamentação fática e jurídica das respectivas admissões. A contratação temporária, na qualidade de instrumento de exceção, deve estar bem fundamentada, justificando o porquê da admissão de temporários. Após o encaminhamento de toda documentação exigida legalmente, é autuado um processo na modalidade admissão de pessoal, tipo contratação temporária, sendo, posteriormente, instruído com um Relatório de Auditoria e caso seja apontada alguma irregularidade, dar-se-á abertura ao contraditório para ser realizado o julgamento. Neste aspecto, os julgamentos do Tribunal são colegiados, numa Câmara que irá se pronunciar através de um acórdão”. Anexo 2.



Atenta-se, portanto, que a inobservância de qualquer dos requisitos formais impostos pela Constituição Federal do Brasil, Resolução do T.C. Nº 0017/2009, Lei Complementar nº 101/2009, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Eleitoral nº 9.504/97, bem como a ausência de motivação do ato e demais trâmites exigidos pela Corte de Contas do Estado de Pernambuco, a exemplo de obrigatoriedade de Processo Seletivo Simplificado, que foram trabalhos com mais profundidade em pontos anteriores do presente estudo, caracteriza a irregularidade das contratações temporárias¹⁰⁹.

Diante da verificação de um percentual elevado de contratações temporárias irregulares, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco utiliza-se de mecanismo alternativo e complementar em resposta a tal problemática e efetividade da atividade pública¹¹⁰.

O Termo de Ajustamento de Gestão, TAG¹¹¹, previsto na Resolução do T. C. Nº 16/2013, caracteriza-se como uma celebração de acordo entre a autoridade responsável que sofre auditoria do TCE-PE e o respectivo órgão de Contas Públicas, em razão da correção da irregularidade verificada, não sendo a ofensa direta aos cofres públicos seu objetivo primordial, diferenciando-se do emprego isolado da sanção de multa para as contratações temporárias irregulares, prevista no art. 73, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, LOTCE¹¹².

¹⁰⁹ Sobre o assunto: “O TCE-PE pode aplicar algumas sanções, todas, evidentemente, previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. O TCE-PE pode então: multar, determinar a devolução de recursos que sejam tidos como irregulares e declarar a inidoneidade do gestor”. Anexo 3.

¹¹⁰ Sobre o assunto: “Diante disso, para a sociedade é mais importante impedir ou frear um procedimento irregular e não a imputação da multa. Tanto no TAG, quanto na ECPBG o TCE-PE propõe sua atuação de forma preventiva e efetiva”. Anexo 2.

¹¹¹ Sobre o assunto: “O TAG é um instrumento que o TCE-PE lança mão para comprometer o gestor a uma solução de um problema existente, dentro do prazo acordado”. Anexo 2.

¹¹² Lei nº 12.600/04: Art. 73. O Tribunal de Contas, mediante deliberação de órgão colegiado, poderá aplicar multas, até o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) independentemente da condenação ao ressarcimento dos prejuízos ou danos causados ao Erário e adotando, se necessário, outras providências legais cabíveis aos responsáveis por: III – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial: multa no valor compreendido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do limite fixado no caput.



A Corte de Contas do Estado de Pernambuco, ainda conta com a atuação da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, ECPBG¹¹³, que oferece cursos voltados à qualificação profissional dos agentes públicos, a nível municipal, e demais cidadãos interessados, sendo um de seus objetivos o constante aprimoramento da gestão pública e bem estar social.

Em vista do exposto, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco vem desenvolvendo ferramentas para o exercício efetivo do controle público, como a implantação do TAG e atuação conjunta com a ECPBG, que se mostram eficazes no combate e prevenção de contratações temporárias irregulares e fraudes na Administração Pública¹¹⁴.

Registra-se que não é o objetivo do presente trabalho abordar com profundidade os casos de fraude que circundam os atos de contratação temporária no âmbito de competência do TCE-PE, sendo, o foco do respectivo estudo, a análise do TAG e da atuação da ECPBG frente ao combate às irregulares admissões de temporários, a ser fiscalizada pela referida Corte de Contas.

Deste modo, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco vem aperfeiçoando¹¹⁵, ao longo dos anos seus mecanismos de atuação enquanto órgão de controle da Administração Pública, em prol da excelência no oferecimento do serviço público e proteção do interesse coletivo legítimo.

¹¹³Sobre o assunto: “Diante disso, a ECPBG é um instrumento de ajuda, auxílio, para a qualificação do agente público, que uma vez interessado poderá se qualificar adequadamente”. Anexo 3.

¹¹⁴ Sobre o assunto: “O TCE-PE tem como missão fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade. Além disso, o TCE-PE entende que sua missão também é orientar o gestor. Diante de todas as dificuldades de acesso, capacitação, o TCE-PE, não apenas através da Escola de Contas, como diretamente pelo Tribunal, coloca-se a disposição para orientar o gestor”. Anexo 2.

¹¹⁵ Sobre o assunto: “Há seis anos, aproximadamente, o TCE-PE vem trabalhando no aprimoramento da fiscalização envolvendo dados, mas o TCE-PE não chegou ao final do caminho, pois há muito que se desenvolver. O TCE-PE deve se aprofundar nos avanços e esquecer as figuras cartoriais, devendo, portanto, preocupa-se com o fluxo de informações, bem como rever seus próprios procedimentos internos com relação aos processos, formalização, frequência, velocidade de análise, foco da análise, entre outros. Diante disso, o TCE-PE está caminhando para a lapidação de sua própria atuação, abandonando alguns procedimentos que em tese são desnecessários para aprofundar o que realmente é mais necessário. Anexo 3.



O presente tópico concentra-se, portanto, no estudo do TAG e da ECPBG diante das constantes irregularidades que cerceiam as admissões temporárias, no âmbito de competência do TCE-PE.

5.2 As irregularidades mais frequentes das admissões temporárias, no âmbito de competência do TCE-PE

O processo de admissão de pessoal via contratação temporária, no âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, segue trâmites específicos, em vista da fiscalização para fins de registro pelo referido Tribunal, tema que foi abordado mais detalhadamente no ponto 4 do presente estudo.

Em linhas gerais, a efetividade da contratação temporária deve contemplar a excepcionalidade do interesse público e transitoriedade da situação emergencial, bem como o respeito aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Resolução T.C. Nº 0017/09 e Lei eleitoral nº 9.504/97 e demais princípios norteadores do art. 37 da Constituição Federal do Brasil¹¹⁶.

¹¹⁶ Sobre o assunto: PROCESSO T.C. Nº 0807392-2. ATOS DE PESSOAL REALIZADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BENEDITO DO SUL – CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL. ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA. DECISÃO T.C. Nº 0908/09. Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 20 de agosto de 2009, CONSIDERANDO que as admissões destinadas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) visam a atender um programa específico, que objetiva ofertar serviço sócio-educativo para as crianças e adolescentes afastadas do trabalho precoce e ações sócio-assistenciais com foco na família; *CONSIDERANDO, todavia, que a contratação por prazo determinado de 177 (cento e setenta e sete) profissionais em 2008, sem que estivesse configurada a necessidade temporária de excepcional interesse público caracteriza afronta à regra geral do concurso público e ao instituto da contratação temporária – artigo 37, incisos II e IX, da Constituição da República*; CONSIDERANDO que as contratações de pessoal no 1º semestre de 2008 ocorreram quando era vedado contratar pessoal, uma vez que os gastos com pessoal perfizeram 53,97% da Receita Corrente Líquida – RCL no 2º semestre de 2007, em infração ao artigo 22, Parágrafo Único, inciso IV, da LRF; *CONSIDERANDO, ademais, que a Prefeitura Municipal de São Benedito do Sul baseou-se no critério subjetivo da entrevista para realizar as contratações temporárias, ferindo o Princípio Constitucional da Impessoalidade, eiva que caracteriza uma reincidência, pois também cometida pelo Responsável no exercício de 2006 (Decisão T.C. nº 0380/08, Processo T.C. nº 0602077-0, Atos de Pessoal)*; CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso III, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 70, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Pela LEGALIDADE das contratações, concedendo, consequentemente, o registro dos respectivos atos dos servidores listados no Anexo I, e pela ILEGALIDADE das contratações, negando, consequentemente, o registro dos respectivos



A excepcionalidade do interesse público compreende a configuração e satisfação da necessidade extraordinária e transitória cuja inobservância acarreta no prejuízo e perecimento do interesse da coletividade¹¹⁷.

Ao passo que a necessidade transitória consiste na exigência de providências imediatas com duração predeterminada, em atendimento a situações de urgência que demandem a ação da Administração Pública¹¹⁸.

A realização de admissão de pessoal via contratação temporária pela Administração Pública deve ser precedida de um planejamento de gestão que compreenda o equilíbrio entre recursos públicos e demanda social, em observância aos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/00, LRF.

Em vista do exposto, remete-se o leitor ao tópico 4, pontos 4.2. 4.3 e 4.4 do presente trabalho, onde foram tratados mais detalhadamente os requisitos de verificação obrigatória para a regularidade das contratações temporária no âmbito de competência do TCE-PE, previstos na Resolução T.C. Nº 0017/09, sendo a inobservância de qualquer um dos requisitos, precedente, fator desencadeante, para a constatação de irregularidade na contratação temporária.

Dentre as irregularidades que cerceiam as admissões de temporários, na circunscrição dos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, destacam-se as seguintes, por sua frequência:

- Falta de fundamentação fática compatível com as contratações temporárias¹¹⁹;

atos dos servidores listados no Anexo II(...). Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/BuscaTextual/asp/default.asp?indice=cautelares>>. Acesso em: 03 set. 2014.

¹¹⁷Sobre o assunto: “Pode-se conceituar, pois, o interesse público excepcional, como necessidade extraordinária cuja satisfação é indispensável para o não perecimento de interesses da coletividade. Além de se tratar de necessidades transitórias, é importante perquirir se é realmente indispensável, ou seja, se não há outra maneira de suprir a demanda gerada por fatores excepcionais, sob pena de banalização do instituto e, conseqüentemente, ofensa à exigência de concurso público”. MAGALHÃES, op. cit., p. 181.

¹¹⁸ Sobre o assunto: “Contrato por tempo determinado refere-se à duração de vínculo entre o Estado e o servidor temporário, contrapondo-se ao vínculo de natureza permanente. Por outro lado, necessidade transitória nada tem a ver com a relação Estado-servidor, mas diz respeito às situações de fato que demandam a ação da Administração Pública e, para isso, autorizam a contratação de agentes até mesmo sem a prévia aprovação e concurso público. Necessidade transitória, assim, refere-se à exigência de providências imediatas, ou ainda atividades de natureza transitória que são incompatíveis com o provimento em caráter efetivo nos quadros da Administração Pública”. MAGALHÃES, op. cit., 2005, p. 168-169.



- Extrapolação do limite prudencial imposto pela LRF¹²⁰;
- Ausência de Seleção Simplificada para as contratações temporárias¹²¹;

A motivação que precedeu a realização da contratação por tempo determinado deve ser devidamente comprovada, em contemplação a exigência de necessidade temporária de excepcional interesse público, preconizada no art. 37, IX, da Constituição Federal do Brasil. Logo, é primordial que fiquem demonstrados os motivos que levaram a Administração a contratar¹²².

¹¹⁹ Sobre o assunto: “Na prática, a situação fática, muitas vezes, é apresentada de maneira bastante frágil, verificando-se que não deveria ter ocorrido a contratação que foi realizada para favorecer pessoas específicas”. Anexo 3.

¹²⁰ Sobre o assunto: “Também será irregular, quando a contratação de pessoal for realizada em dissonância as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, quando estiver excedido o limite de 95% do teto do respectivo órgão contratante, extrapolando, portanto, o limite prudencial de despesa com pessoal”. Anexo 2.

¹²¹ Sobre o assunto: “Além disso, será irregular a contratação temporária que não for precedida de seleção, bem como a admissão de temporários como burla ao concurso público”. Anexo 2.

¹²² Sobre o assunto: PROCESSO T.C. Nº 0805708-4. ATOS DE PESSOAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DOS BEZERROS - CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO. ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA. DECISÃO T.C. Nº 0780/10. Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 13 de julho de 2010, *CONSIDERANDO a inexistência, nos autos, de documentos que comprovem a fundamentação, o ato de solicitação, a autorização, a publicidade e, ainda, a formalização de parte dos instrumentos pactuados, relativamente às contratações temporárias em apreço; CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso III e § 3º, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 70, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Pela ILEGALIDADE das contratações temporárias, objeto dos autos, negando, consequentemente, o registro dos respectivos atos dos servidores listados nos Anexos I e II do Relatório de Auditoria (fls. 655-667).* Aplicar, nos termos do artigo 73, inciso I, e seu § 1º, da Lei Estadual nº 12.600/2004, uma multa, no valor de R\$ 4.000,00, que deverá ser recolhida no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta Decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet desta Corte de Contas (www.tce.pe.gov.br). *Determinar, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o atual gestor do Município dos Bezerras adote as seguintes medidas: 1. Alteração na Legislação Municipal, relativa à contratação temporária, para exigência de processo público seletivo simplificado para contratação temporária, tornando o processo compatível com o Princípio Constitucional da Publicidade, Moralidade e Impessoalidade; 2. Providenciar o levantamento da necessidade de pessoal para execução dos serviços ordinariamente oferecidos pela Prefeitura, objetivando a realização de concurso público, em cumprimento ao disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, para a solução definitiva do problema.* Por fim, determinar que seja anexada cópia do Inteiro Teor da Deliberação e da presente Decisão à Prestação de Contas da Prefeitura Municipal dos Bezerras, relativa ao exercício financeiro de 2008, para subsidiar análise conjunta das contratações temporárias realizadas no exercício.



Atenta-se, portanto, para a importância de certificação que os órgãos e entidades públicas obrigam-se a explanar para a legitimação da contratação temporária, pois o excepcional interesse público não se presume, devendo ser, portanto, devidamente comprovado¹²³.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em seu dever de fiscalização para fins de registro, consulta os dados orçamentários de seus jurisdicionados no SISTN¹²⁴, Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação. Tal instrumento foi criado para operacionalizar o convênio firmado entre a Caixa Econômica Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, para verificar se as contratações temporárias estão em consonância com as formalidades legais dispostas no art. 22 da LRF, concernente ao percentual estipulado do limite prudencial relacionado à despesa com o pessoal.

Para a regularidade das contratações temporárias é imprescindível que a autoridade responsável realize o levantamento da necessidade de pessoal, bem como verifique se seu orçamento financeiro está em consonância com os limites impostos pela

Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/BuscaTextual/asp/default.asp?indice=cautelares>>. Acesso: 03 set. 2014.

¹²³ Sobre o assunto: DECISÃO T.C. Nº 1.592/96. RELATOR: AUDITOR VALDECIR PASCOAL, CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO. PROCESSO T.C. Nº 9602438-0 - APRECIÇÃO DE ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL REALIZADO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE LAJEDO, CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 07 de novembro de 1996, CONSIDERANDO que a contratação de pessoal, por prazo determinado, pelo Município, deverá se concretizar com base em Lei Municipal própria, disciplinadora das conjunturas urgentes e excepcionais (Constituição Federal, artigo 37, inciso IX); *CONSIDERANDO que o ato de fundamentação do contrato deverá deixar evidenciadas a necessidade premente e a circunstância excepcional, ensejadoras desse tipo de contratação*; CONSIDERANDO que na conjuntura em tela, embora exista Lei Municipal prevendo a contratação por prazo certo para o cargo de Contínuo, não ficou caracterizada a situação urgente ou excepcional, porquanto tal contratação objetivou substituir servidor efetivo, licenciado do cargo de Contínuo para tratar de interesses particulares; CONSIDERANDO o disposto na Lei Orgânica desta Corte, em seu artigo 52, inciso II, Pela ILEGALIDADE do ato, negando, em consequência, o registro (...). Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/BuscaTextual/asp/default.asp?indice=cautelares>>. Acesso: 03 set. 2014.

¹²⁴ O Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação - SISTN é o instrumento criado para operacionalizar o convênio firmado entre a Caixa Econômica Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Seu objetivo é coletar dados e informações contábeis dos poderes e órgãos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros, conforme previsto na legislação vigente e portarias expedidas pela STN. Disponível em: <https://sistn.caixa.gov.br/sistn_internet/index.jsp>. Acesso: 03 set. 2014.



Lei de Responsabilidade, em vista de um adequado planejamento de gestão e proteção a supremacia do interesse público¹²⁵.

A Seleção Simplificada¹²⁶ caracteriza-se como um veículo que visa selecionar os mais aptos para exercer as atividades inerentes a função pública, acarretando na contratação de profissionais por tempo determinado que, em regram, se exaure com a efetivação do serviço e término do prazo contratual, ou seja, quando a excepcionalidade do interesse público foi atendida e cessada a transitoriedade da situação emergencial.

De acordo com o explanado, atenta-se para a importância da realização do Processo Seletivo Simplificado¹²⁷ para o recrutamento e composição do quadro de temporários da Administração Pública, em contemplação aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, sendo, portanto, a inobservância de tal

¹²⁵ Sobre o assunto: PROCESSO T.C. Nº 0703050-2. ATOS DE PESSOAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BENTO DO UNA – CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, LUIZ ARCOVERDE FILHO. ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA. DECISÃO T.C. Nº 0192/10. Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 02 de março de 2010, Pela LEGALIDADE das contratações por prazo determinado, concedendo, consequentemente, o registro dos respectivos atos dos servidores listados no Anexo I; e, *CONSIDERANDO que o Poder Executivo encontrava-se acima do limite prudencial para as despesas com pessoal, ao final do exercício de 2006, sujeitando-se, no 1º semestre de 2007, à vedação do artigo 22, Parágrafo Único, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Pela ILEGALIDADE das contratações por prazo determinado, negando, consequentemente, o registro dos respectivos atos dos servidores listados no Anexo II.* Deixar de aplicar multa em razão de os autos do processo haverem sido formalizados há mais de 24 meses. Determinar, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o atual Prefeito do Município de São Bento do Una adote as seguintes medidas, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal: - Promover a alteração da legislação de contratação temporária para que o prazo seja de 12 meses prorrogável por igual período, quando necessário; - *Providenciar o levantamento da real necessidade de pessoal para execução dos serviços ordinariamente oferecidos pela prefeitura, objetivando a realização de concurso público em cumprimento ao disposto no artigo 37, inciso II da Constituição Federal.* Disponível:

<http://www.tce.pe.gov.br/processosjoomla/processos/consulta_processo.asp?cprc=0703050&digito=2&ITHcprc=07030502&Submit=Enviar>. Acesso: 03 set. 2014.

¹²⁶ Sobre o assunto: “Atenta-se que não há dúvida que a existência de seleção pública é um requisito positivo para a contratação temporária, pois se o ente não realiza a seleção, a fiscalização terá o dever de avaliar a contratação com mais cuidado, analisando os motivos de recusa da aplicação da seleção. Quando o gestor precede a contratação temporária com uma seleção, ele está agindo mais próximo ao interesse público, sendo, portanto, um sinal positivo a sua gestão”. Anexo 2.

¹²⁷ Sobre o assunto: “Registra-se que a exigência de seleção simplificada para a realização da contratação temporária compõe o quadro de requisitos para a regularidade da contratação, eliminando o critério da subjetividade. Logo, a depender do caso, a exemplo de calamidade pública, é possível que a contratação não precedida de seleção seja regular”. Anexo 3.



requisito precedente da irregularidade das contratações temporárias, no âmbito de competência do TCE-PE¹²⁸.

Por ocasião da verificação de contratações temporárias irregulares, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco prevê a imputação de multa frente à constatação da respectiva ilegalidade, bem como determina a devolução de recursos que sejam tidos como irregulares, sob pena de declarar a idoneidade do gestor¹²⁹.

Por outro lado, a Corte de Contas do Estado de Pernambuco, em seu exercício de auditoria para fins de registros, observa que em muitos casos a irregularidade da

¹²⁸ Referência: PROCESSO T.C. Nº 1003656-8. AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DAS CORRENTES. RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL. ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA. DECISÃO T.C. Nº 0167/ 11. Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 03 de fevereiro de 2011, *CONSIDERANDO que a contratação de pessoal para o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, por meio de licitação, foi irregular, uma vez que a legislação determina a realização de concurso público ou contratação temporária através de seleção simplificada, ferindo assim o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal*; *CONSIDERANDO que a classificação indevida das despesas realizadas com diversos profissionais para prestarem serviços no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS no elemento “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física”, contrariou o artigo 18, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como a Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 15 de outubro de 2008*; *CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII e § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal e no artigo 59, inciso III, letra “b”, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)*, Julgar IRREGULARES as contas (...) objeto da presente Auditoria Especial. (...). E determinar ainda à Administração da referida Prefeitura ações para regularizar a situação, com o recrutamento de pessoal da forma prescrita em lei. Por fim, determinar o envio de cópia da presente Decisão para o Ministério Público de Contas para remessa ao Ministério Público Estadual a fim de que se adotem as providências cabíveis. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/BuscaTextual/asp/default.asp?indice=cautelares>>. Acesso: 03 set. 2014.

¹²⁹ LEI Nº 12.600, DE 14 DE JUNHO DE 2004: Art. 73. O Tribunal de Contas, mediante deliberação de órgão colegiado, poderá aplicar multas, até o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) independentemente da condenação ao ressarcimento dos prejuízos ou danos causados ao Erário e adotando, se necessário, outras providências legais cabíveis aos responsáveis por: III – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial: multa no valor compreendido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do limite fixado no caput; Sobre o assunto: “O TCE-PE pode então: multar, determinar a devolução de recursos que sejam tidos como irregulares e declarar a inidoneidade do gestor. No caso de declaração da inidoneidade do gestor, este será inabilitado de exercer cargos, funções comissionadas ou contratar com a Administração Pública. Em regra, tais sanções, expostas acima, são as que competem ao TCE-PE que também poderá encaminhar os autos, a depender do tipo de irregularidade identificada, ao Ministério Público para que adote as medidas que entender cabíveis”. Anexo 3.



contração temporária está atrelada a ausência de compreensão do instituto da admissão de pessoal no serviço público pela autoridade responsável, visualizando-se a carência de qualificação profissional dos agentes públicos no processo de realização da admissão de temporários, comprometendo, portanto, a efetividade da prestação da atividade pública¹³⁰.

Diante de tal problemática, concernente a frequente verificação de contratações temporárias irregulares, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco vem investindo em mecanismos alternativo e complementar¹³¹ atrelados ao aprimoramento da atuação do controle externo frente ao combate e prevenção da ilegalidade evidenciada, a exemplo do Termo de Ajustamento de Gestão, TAG, e a atuação da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, ECPBG.

Atenta-se que a utilização do TAG em correspondência a irregular admissão de temporários, consiste na possibilidade de atenuar a multa e o julgamento pela irregularidade das contratações. O Termo de Ajustamento de Gestão, portanto, poderá incidir na negativa do registro das admissões, bem como acarretar na não aplicação da sanção à autoridade responsável que deverá cumprir com as normas estabelecidas no acordo, sob pena de multa.

Por fim, o TAG qualifica-se como uma celebração de acordo de vontades entre a autoridade responsável pela admissão de temporários e o respectivo órgão de Contas Públicas, enquanto que a ECPBG, ao oferecer cursos voltados à qualificação profissional do agente público, atua como complementação ao controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em vista da efetividade do serviço público, temas que serão abordados nos próximos tópicos do presente estudo.

¹³⁰ Sobre o assunto: “A ausência de qualificação profissional do servidor público é um fator desencadeante da irregularidade das contratações temporárias”. Anexo 2.

¹³¹ Sobre o assunto: “A intenção da utilização do TAG e a atuação da ECPBG é aprimorar o controle exercido pelo TCE-PE”. Anexo 3.



5.3 TCE-PE: A utilização do TAG e atuação da ECPBG frente ao combate das admissões temporárias irregulares

No exercício de controle externo na Administração Pública, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco verifica, em sua prestação de contas, um elevado percentual de contratações temporárias irregulares, no âmbito de seus jurisdicionados¹³².

A respectiva Corte de Contas tem a função não apenas de fiscalização para fins de registros dos atos públicos, mas também de orientação¹³³ e planejamento voltados para o desenvolvimento da máquina administrativa do Estado, em vista excelência do serviço público.

No que concerne à atuação do TCE-PE frente à sanção das irregulares admissões de temporários, a imputação de multa¹³⁴ a autoridade responsável, a princípio, ocupa lugar de destaque, sendo, na maioria dos casos, o mecanismo aplicado de imediato para a solução do problema, visando o retorno ao *estatus co* à situação ilegal evidenciada. Por outro lado, o Tribunal de Contas de Pernambuco, na qualidade de órgão público de fiscalização, orientação e planejamento da Administração Pública, vem desenvolvendo, ao longo do tempo, métodos alternativos que alcancem a raiz da ilegalidade evidenciada, visando, portanto, o aprimoramento de sua auditoria e resolução efetiva do problema identificado¹³⁵.

Diante disso, o TCE-PE, através do TAG, proporciona uma via de comunicação entre a autoridade responsável pela contratação temporária irregular e a referida Corte de Contas para o esclarecimento adequado da ilegalidade evidenciada, acarretando na

¹³² Sobre o assunto: "São bastante frequentes as irregularidades nas contratações temporárias, no âmbito de competência do TCE-PE". Anexo 3.

¹³³ Sobre o assunto: "O TCE-PE tem como missão fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade. Logo, o TCE-PE entende que sua missão também é orientar o gestor". Anexo 2.

¹³⁴ Sobre o assunto: "A sanção aplicada de imediato à autoridade é a multa. No caso das irregularidades das contratações temporárias forem relevantes pode ser um item na avaliação da prestação de contas do gestor, podendo, inclusive, ensejar o parecer prévio do TCE-PE opinando pela rejeição da respectiva prestação de contas". Anexo 2.

¹³⁵ Sobre o assunto: "O TCE-PE está migrando de técnicas de auditoria que se prendiam, basicamente, a rotinas cartoriais para técnicas de auditoria que envolvem análises de dados. Hoje, em virtude do volume e virtualização de informações que o TCE-PE dispõe, a verificação dos dados obtidos ultrapassa o controle dos documentos, acarretando numa fiscalização mais efetiva". Anexo 3.



celebração do acordo para a solução efetiva do problema levantado, em vista da proteção e eficácia da prestação da atividade pública¹³⁶.

No que tange a carência de qualificação profissional dos agentes públicos, O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco junto a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, ECPBG, disponibiliza cursos com ênfase na capacitação de qualquer cidadão, servidores do próprio quadro do TCE-PE e das entidades por ele fiscalizadas, almejando o aprimoramento do quadro ativo da Administração Pública em consonância a efetividade do controle dos atos administrativos¹³⁷.

A Corte de Contas do Estado de Pernambuco vem, portanto, investindo em políticas alternativas que não visam apenas imputar uma sanção de cunho pecuniário as irregulares admissões de temporários, mas, sobretudo, objetiva estabelecer um vínculo de conhecimento na troca de informações legais e fundamentais para a extinção da ilegalidade verificada, abrindo um espaço para a autoridade responsável explicar os reais motivos que levaram a efetivação de contratos temporários, em prol da efetividade e aperfeiçoamento do controle na administração pública exercido pelo TCE-PE¹³⁸.

Observa-se, portanto, que devido à frequência de contratações temporárias irregulares e semelhança nas irregularidades evidenciadas nos atos de admissão de temporários, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco vem utilizando-se de mecanismos alternativos para a complementaridade de sua atuação, enquanto órgão público de controle da Administração Pública.

Por fim, será abordado com mais profundidade, nos tópicos abaixo do presente estudo, o procedimento pertinente ao TAG e a atuação da ECPBG, bem como demais esclarecimentos voltados à importância do aprimoramento e complementaridade do

¹³⁶ Sobre o assunto: Entrevista: “O TAG consiste na celebração de um compromisso entre o TCE-PE e o gestor para solucionar o problema evidenciado”. Anexo 2.

¹³⁷ Sobre o assunto: “Diante de todas as dificuldades de acesso, capacitação, o TCE-PE, não apenas através da Escola de Contas, como diretamente pelo Tribunal, coloca-se a disposição para orientar o gestor”. Anexo 2.

¹³⁸ Sobre o assunto: “O TAG também serve como uma orientação, pois sinaliza para o gestor o que ele precisa fazer, oferecendo um norte para a realização do necessário”. Anexo 2.



controle de atos de pessoal via contratação temporária, no âmbito de competência do TCE-PE.

5.4 TCE-PE: A política do TAG, Termo de Ajustamento de Gestão, e as admissões temporárias irregulares. Resolução T.C. Nº 16/2013

O processo de fiscalização para fins de registro realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco segue trâmites específicos para a juntada de toda a documentação fornecida, desaguando, por fim, na oficialização e protocolização das peças processuais.

Como abordado no presente estudo, à concretização de contratações temporárias efetuadas por órgãos ou entes públicos deve se fundamentar na excepcionalidade do interesse público e transitoriedade da situação emergencial, sendo está, portanto, sua motivação para a execução do ato admissório¹³⁹.

Verificada a situação emergencial e excepcional de interesse público, a autoridade responsável deverá encaminhar para o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco o respectivo edital de abertura do Processo Seletivo Simplificado, que sofrerá posterior auditoria pela referida Corte de Contas, e, estando aprovado, deverá ser publicado oficialmente para sua divulgação e inscrição dos interessados no preenchimento da função pública, á título precário e transitório¹⁴⁰.

Após a realização do Processo Seletivo Simplificado e efetuação das contratações temporárias pelo órgão ou entidade pública, toda a documentação que subsidiou o sistema de admissão de pessoal, a exemplo motivação do ato, declaração do

¹³⁹ CF: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; Sobre o assunto: "A contratação temporária, na qualidade de instrumento de exceção, deve estar bem fundamentada, justificando o porquê da admissão de temporários". Anexo 2.

¹⁴⁰ Sobre o assunto: "Quanto às rotinas do TCE-PE, temos uma Gerência específica para a análise de atos de admissão de pessoal, englobando os atos de contratação. Inicia-se, portanto, a abertura de um processo de análise que fiscaliza: o procedimento de escolha de uma eventual empresa para a realização da seleção simplificada, bem como se os contratos estão em consonância com os dispositivos normativos pertinentes ao tema". Anexo 3.



ordenador de despesas, portaria de autorização das contratações, publicidade do ato, entre outros, previstas na Resolução T.C. Nº 0017/04, deverá ser enviada ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para ser analisada e julgada pela competente Corte de Contas.

Expedido o Relatório Preliminar de Auditoria pela irregularidade das contratações temporárias, o competente Conselheiro Relator poderá notificar a autoridade responsável para a apresentação de sua defesa, em vista do princípio do contraditório, acarretando no reencaminhamento do processo a Gerência de Atos de Admissão de Pessoal, GAPE, para dar continuidade a sua atividade de auditoria, onde realizará a Nota Técnica de Esclarecimento, NTCE, que será apreciada, posteriormente, junto aos autos processuais na decisão do respectivo Conselheiro Relator¹⁴¹.

O procedimento de auditoria da admissão de pessoal via contratação temporária, realizado no âmbito de competência do TCE-PE, sucintamente abordado acima, contempla os trâmites processuais para a possível utilização do TAG, sendo o leitor encaminhado ao capítulo 3, tópico 3.6, onde a matéria foi tratada com mais profundidade.

Com o advento da Resolução T.C. Nº 16/2013, que dispõe sobre a formalização no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco do Termo de Ajuste de Gestão e correspondente processo, a solução para a irregularidade evidenciada na admissão de temporários adquiriu um novo paradigma, acarretando na transição do modelo controle-sanção para o controle-consenso, ao celebrar o acordo entre a autoridade responsável e o respectivo órgão de Contas Públicas voltado a negociação de controvérsias e esclarecimento de cunho preventivo da ilegalidade verificada¹⁴².

¹⁴¹ Sobre o assunto: “Após o encaminhamento de toda documentação exigida legalmente, é autuado um processo na modalidade admissão de pessoal, tipo contratação temporária, sendo, posteriormente, instruído com um Relatório de Auditoria e caso seja apontada alguma irregularidade dar-se-á abertura ao contraditório para ser realizado o julgamento”. Anexo 2.

¹⁴² Sobre o assunto: “A novidade trazida pela legislação supracitada consiste no instituto denominado Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), novo instrumento legal que tem a pretensão de possibilitar a atuação efetiva do controle externo no campo da prevenção, de forma ordenada e com contornos claros, para evitar a má gestão. Uma administração Pública econômica, eficiente, eficaz, e sobretudo, efetiva e transparente, preocupada com a melhoria dos resultados sociais de sua ação por meio de métodos imperativos ou consensuais, é o desejo da sociedade brasileira [...]. A atividade administrativa baseada no controle-sanção fundamenta-se no positivismo jurídico, que associa a eficiência da administração ao fiel



Em vista do exposto, o TAG, Termo de Ajustamento de Gestão, qualifica-se como um instrumento hábil para a comunicação direta entre a autoridade responsável pela irregular admissão de temporários e o TCE-PE, veiculando a troca de informações entre as partes que celebraram um acordo público voltado à resolução do problema e não sobre a discussão da ilegalidade do ato admissório, que foi superada na fase de análise da auditoria, acarretando, por sua vez, no aprimoramento da efetividade do controle externo¹⁴³.

Nota-se, portanto, que o TAG está atrelado a uma situação irregular evidenciada para sua aplicação, direcionando-se ao consenso de vontades das partes celebrantes com o objetivo de combater a irregularidade verificada e prevenir possíveis ilegalidades, pois, em sua maioria, seu conteúdo está atrelado ao dever de levantamento das reais necessidades de pessoal pelo órgão ou entidade fiscalizada e sendo necessária a admissão que seja realizado o Concurso Público devidamente¹⁴⁴.

Enquanto mecanismo legal, o TAG caracteriza-se como um instrumento baseado na construção consensual entre as partes envolvidas, instaurando um diálogo para elaboração de alicerces que visem à resolução da irregularidade verificada, bem como a

cumprimento dos procedimentos traçados pelos regulamentos organizacionais. Portanto, para que o Direito fosse observado seria imprescindível que o administrador cumprisse à risca os artigos da lei - abstrata e genérica. (...) O resgate do pensamento tópico faz-se justamente como uma alternativa ao perigo do tecnicismo cego que advém do positivismo jurídico, que respalda o controle-sanção. Os mecanismos de controle deixam de ser vistos em uma vertente estritamente sancionatória (Direito concebido como ordem de coerção) para afirmar-se como meio de pacificação negociada das controvérsias. [...] É nesse cenário que ficou concebida a ideia de produção de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo deliberado de substituir parcialmente o controle-sanção pelo controle-consenso". ARAÚJO, Cláudia Costa. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. **Revista TCEMG**, 2012, p. 82-84.

¹⁴³Sobre o assunto: "Ao firma-se o TAG, chega-se a uma verdade dialética que tem como pressuposto o consenso pelo diálogo". Artigo: Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós- moderno, Cláudia Costa Araújo, Revista TCEMG, 2012, p.90. Sobre o assunto: "Na verdade, o TAG já propõe uma correção da irregularidade, não abordando a irregularidade que já foi analisada em outro processo de admissão de pessoal, auditoria especial ou prestação de contas. Diante disso, o TAG consiste na celebração de um compromisso entre o TCE-PE e o gestor para solucionar o problema evidenciado. Logo, o gestor reconhece que existe um problema, afirma que quer e vai resolver no período acordado, sendo posteriormente acompanhado pelo TCE-PE o cumprimento do processo de resolução, conforme pactuado". Anexo 2.

¹⁴⁴ Sobre o assunto: "O TAG é um instrumento que o TCE-PE lança mão para comprometer o gestor a uma solução de um problema existente, dentro do prazo acordado. O TCE-PE celebrou alguns TAGs e tem sido interessante a resposta, acarretando na concretização de concursos públicos advindos da respectiva celebração do acordo". Anexo 2.



prevenção a semelhante ilegalidade. Além disso, tal instrumento consensual permite que o jurisdicionado assuma um papel ativo no controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, acarretando na alteração de mero espectador para efetivo operador do aprimoramento da gestão pública¹⁴⁵.

O Termo de Ajustamento de Gestão é norteado pelos seguintes princípios: consensualidade, voluntariedade e boa-fé¹⁴⁶.

O princípio da consensualidade é visualizado no dever da Administração Pública de buscar a solução dos conflitos pela via do consenso, sempre que a situação assim permitir.

Por sua vez, o princípio da voluntariedade contempla a autonomia e vontade livre das partes para a celebração do termo.

Em contrapartida, verificado indícios de má-fé na celebração do acordo, o Termo de Ajustamento de Gestão será incabível.

Quanto aos pressupostos para a indicação do TAG, a legitimidade para sua propositura concentra-se na figura do Relator do processo, ou seja, o competente Conselheiro Relator a quem o caso foi designado. Entretanto, no caso de admissão de temporários tida como irregular, o Auditor das Contas Públicas, responsável pelo Relatório Preliminar de Auditoria, poderá sugerir a aplicação do Termo de Ajustamento de Gestão na Nota Técnica de Esclarecimento, NTCE, cabendo ao respectivo Conselheiro Relator adotar as medidas que entender cabíveis¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Sobre o assunto: “A solução negociada dos conflitos convida o jurisdicionado a assumir um papel ativo no controle, deixando de ser mero espectador, uma vez que fica evidente que a punição não é tão eficaz para melhorar a gestão”. ARAÚJO, op. cit., p. 87.

¹⁴⁶ Sobre o assunto: “O TAG é norteado por três princípios, quais sejam: **Consensualidade**. Impõe à Administração Pública o dever de, sempre que possível, buscar a solução para questões jurídicas e conflitos pela via do consenso. A consensualidade é alternativa fundamental e necessária e, em matéria de controle público represente o novo paradigma, no qual o Direito Administrativo caminha da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. **Voluntariedade**. Por esse princípio temos que as partes devem participar do procedimento de forma livre, voluntária, exercendo assim em plenitude a autonomia, sem afetar a discricionariedade do gestor. **Boa-fé**. Se houver indícios de má-fé ou se o dano já tiver ocorrido, o TAG não será cabível”. Ibid., p. 87.

¹⁴⁷ Sobre o assunto: “Quanto as suas formalidades destacam-se algumas características. No âmbito do Tribunal de Contas Mineiro, têm legitimidade para a propositura do TAG o relator do processo, o presidente do Tribunal de Contas – quando a matéria for de repercussão geral, leia-se recorrente em vários jurisdicionados – e o jurisdicionado”. Artigo: Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós- moderno. ARAÚJO, op. cit., p. 87.



Ainda no que concernem aos pressupostos pertinentes ao TAG, deve conter em seu conteúdo a identificação da autoridade signatária e as obrigações assumidas, bem como o prazo para a concretização das metas pactuadas no respectivo termo. Além disso, a dilação do prazo de cumprimento do Termo de Ajustamento de Gestão somente será admitida se o pedido formulado por uma das partes celebrantes for apreciado e deferido pelo colegiado competente¹⁴⁸.

O firmamento do Termo de Ajustamento de Gestão suspende a aplicação da sanção, acarretando na suspensão do respectivo processo de fiscalização para fins de registro, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco¹⁴⁹.

Por outro lado, a não homologação do Termo de Ajustamento de Gestão não permitirá a propositura de um novo acordo com o mesmo objeto.

Quanto aos efeitos do TAG, estes não serão retroativos se vinculados ao desfazimento de atos administrativos restritivos de direitos, salvo nas circunstâncias de comprovada má-fé. No caso, do Termo de Ajustamento de Gestão incidir sobre particulares, esses serão devidamente notificados¹⁵⁰.

Em vista do exposto, o TAG caracteriza-se como um instrumento consensual atrelado a efetividade do controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, acarretando na abertura de novas perspectivas para a fiscalização dos atos da Administração Pública, ou seja, na possibilidade de repensar e estabelecer outros métodos que visem o aprimoramento da máquina estatal e segurança social¹⁵¹.

¹⁴⁸ Sobre o assunto: “Como já foi ressaltado, todo TAG conterá prazo estabelecido para cumprimento das obrigações pactuadas. A dilação desse prazo somente será admitida se o pedido fundamentado pelo relator ou pelo jurisdicionado for deferido após apreciação pelo colegiado competente”. ARAÚJO, op. cit., p. 88.

¹⁴⁹ Sobre o assunto: “Ressalte-se que assinatura do TAG não pode limitar a discricionariedade do gestor. Ou seja, a lei confere ao gestor uma série de possibilidades de ação para satisfazer determinada necessidade pública, que ele escolhe tendo em vista o caso concreto. Por ser um instrumento eminentemente consensual, o TAG não pode restringir essa liberdade de escolha. (...) A assinatura do TAG suspenderá a aplicação de penalidades ou sanções, ficando o processo sobrestado. É vedada a assinatura do TAG quando configurado desvio de recursos públicos – ausência de boa fé e em processos com decisão definitiva irreversível”. ARAÚJO, op. cit., p. 87.

¹⁵⁰ Sobre o assunto: “Quanto aos efeitos decorrentes do TAG, não serão retroativos se resultarem no desfazimento de atos administrativos restritivos de direito, salvo nos casos de comprovada má-fé. Nas situações em que o TAG atingir particulares, esses serão previamente notificados”. ARAÚJO, op. cit., p. 87.

¹⁵¹ Sobre o assunto: “A disseminação dos TAGs ainda é incipiente, mas está acontecendo em nível nacional. Até julho de 2012, dos trinta e quatro tribunais de contas, cinco já possuem norma que versa sobre a



O Termo de Ajustamento de Gestão, portanto, concentra-se na finalidade de negociar os contornos para a melhoria do desempenho da Administração Pública, através de metas de planejamento de gestão firmadas entre a Corte de Contas do Estado de Pernambuco e a autoridade responsável pelas contratações temporárias irregulares¹⁵².

Observa-se que o TAG contempla a importância da celebração de acordos entre as partes envolvidas para a construção de mecanismos voltados a solução da ilegalidade evidenciada na contratação temporária irregular.

Diante da demanda pela irregularidade da admissão de temporários, o TCE-PE ao utilizar-se do TAG propõe uma comunicação com a autoridade responsável pelas contratações temporárias, acarretando na troca de informações e identificação da real motivação que subsidiou o respectivo ato de admissão, bem como estabelece parâmetros para a solução da ilegalidade e combate a repetição do ato irregular¹⁵³.

Nota-se que o Termo de Ajustamento de Gestão fornece uma nova perspectiva ao exercício do controle externo¹⁵⁴ na Administração Pública, firmando a aliança entre sanção e esclarecimento da ilegalidade, em vista do comprometimento com a demanda pública, atuando, portanto na origem do problema e buscando solucioná-lo em suas raízes.

Por fim, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, na qualidade de órgão público de fiscalização, ao utilizar sistemas alternativos, a exemplo do TAG, para o regular desempenho da Administração Pública, também implantou mecanismo voltados à

matéria, quais sejam, os de Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Goiás". ARAÚJO, op. cit., p. 87.

¹⁵² Sobre o assunto: "É preciso perceber que o termo de ajustamento de gestão assumirá contornos de verdadeiro contrato de gestão e o Tribunal de Contas desempenhará o papel de árbitro entre a sociedade e os agentes encarregados de lidar com a *res publica*". FERRAZ, Luciano. **Termo de Ajustamento de Gestão e o Alerta Previsto no Art.59,§1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: Dez Anos Depois**. In: Lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 291.

¹⁵³ Sobre o assunto: "O TAG, portanto, visa à efetivação do interesse público, buscando o distanciamento de qualquer tipo de prejuízo à população, pois ao contemplar o afastamento de temporários irregulares propõe a imediata ocupação da função por servidores efetivos, em vista da manutenção de serviços essenciais a sociedade. Ressalta-se que o TCE-PE irá analisar o caso para possível aplicação do TAG, não se caracterizando, portanto, como um mecanismo automático". Anexo 3.

¹⁵⁴ Sobre o assunto: "A intenção da utilização do TAG e a atuação da ECPBG é aprimorar o controle exercido pelo TCE-PE". Anexo 3.



qualificação profissional dos agentes públicos, como a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, em prol da efetividade e controle do serviço público, tema esse que será abordado nos próximos tópicos do presente estudo.

5.5 Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães

A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, ECPBG, foi criada pela Lei Estadual nº 11.566/98, sancionada pelo Governador Miguel Arraes de Alencar, adquirindo a qualidade de órgão autônomo e diretamente vinculado ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco¹⁵⁵.

A princípio, a organização funcional da ECPBG foi definida pela Resolução T.C. nº 43/98, a qual destinava à respectiva Escola de Contas à atribuição de promover a capacitação e desenvolvimento profissional dos membros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, fornecendo programas de formação, aperfeiçoamento e especialização na região brasileira e no exterior¹⁵⁶.

A estrutura original da ECPBG fundamentava-se em Diretoria Geral, definida em regime de rodízio por Conselheiro, Coordenadoria Geral, Secretaria e três divisões. A primeira divisão concentrava-se em estudos, pesquisas e extensão. A segunda fundamentava-se em consultoria em gestão pública. Já a terceira constituiu-se em divisão financeira¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Sobre o assunto: “A Lei Estadual nº 11.566/98 criou a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães”. PASCOAL, Valdecir Fernandes. A Escola de Contas Públicas e o Fundo de Aperfeiçoamento Técnico- Profissional. **Revista do TCE-PE**, Recife, 1998, p. 34.

¹⁵⁶ RESOLUÇÃO TC Nº 43/98. EMENTA: Aprova o Regimento Interno da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/resolucao-virtual/1998/R4398.HTM>>. Acesso: 01 out. 2014.

¹⁵⁷ Sobre o assunto: “A princípio, destinava-se a promover a capacitação e o desenvolvimento profissional dos membros e servidores do Tribunal de Contas, compreendendo os programas de formação, aperfeiçoamento e especialização, realizados no país e no exterior. A estrutura original compreendia a Diretoria Geral, ocupada em regime de rodízio por um Conselheiro, uma Coordenadoria Geral, uma Secretaria e três divisões: A) Estudos, Pesquisas e Extensão; B) Consultoria em Gestão Pública; C) Financeira. Essa organização e funcionamento foram definidos no seu regimento interno pela Resolução TC nº 43/98, de 25 de novembro de 1988”. Disponível em: <<http://escola.tce.pe.gov.br/escola/index.php/institucional/2012-07-20-19-08-28/historico>>. Acesso em: 15 set. 2014.



No ano de 2004, através da promulgação da Lei Orgânica do TCE-PE, Lei Complementar nº 12.600/04, a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães teve suas atribuições ampliadas e foi elevada à condição de órgão superior, semelhante à Presidência, Corregedoria Geral e Ouvidoria, sendo todos subordinados hierarquicamente ao Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco¹⁵⁸.

Em 2009, o objetivo da ECPBG estendeu-se a área de capacitação de cidadãos e entidades da sociedade civil, acarretando no programa TCEndo Cidadania nos moldes da Instrução Normativa ECPBG nº 2/2009¹⁵⁹.

A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães caracteriza-se como um órgão voltado a qualificação profissional no âmbito da gestão pública, com ênfase na capacitação dos servidores do próprio quadro de pessoal do TCE-PE e da circunscrição de seus jurisdicionados, bem como preza pela disseminação do conhecimento a todos os membros da sociedade civil e demais entidades vinculadas a Administração Pública¹⁶⁰.

Dentre as atribuições da ECPBG, cabe ao respectivo órgão público ministrar cursos de formação e aperfeiçoamento profissional, promover seminários, desenvolver atividades de pesquisa e realizar cursos de especialização, em nível de pós-graduação, através de convênio com instituições de ensino superior¹⁶¹.

À ECPBG foi conferida autonomia financeira e administrativa, sendo os recursos para sua manutenção advindos de dotações orçamentárias próprias, doações de

¹⁵⁸ Sobre o assunto: “Em 2004, por força do que expressou a Lei Orgânica do TCE-PE (Lei 12600/2004), seu escopo foi ampliado para alcançar os servidores públicos das três esferas de governo, bem como, órgãos e entidades com objetivos comuns. Neste mesmo ano, por ocasião da revisão da estrutura organizacional do TCE-PE definida pela Lei Estadual nº 12.594/2004, a ECPBG foi levada à condição de órgão superior, ao lado da Presidência, Corregedoria Geral e Ouvidoria, todos subordinados diretamente ao Pleno do TCE-PE”. Disponível em: <<http://escola.tce.pe.gov.br/escola/index.php/institucional/2012-07-20-19-08-28/historico>>. Acesso: 15 set. 2014.

¹⁵⁹ Sobre o assunto: “Finalmente, em 2009, sua área de atuação passou a incluir também as atividades de capacitação de cidadãos e entidades da sociedade civil, através de ações do programa TCEndo Cidadania, nos termos da Instrução Normativa ECPBG nº 2/2009”. Disponível em: <<http://escola.tce.pe.gov.br/escola/index.php/institucional/2012-07-20-19-08-28/historico>>. Acesso: 15 set. 2014.

¹⁶⁰ Sobre o assunto: “A ECPBG é um instrumento de ajuda, auxílio, para a qualificação do agente público, que uma vez interessado poderá se qualificar adequadamente”. Anexo 3.

¹⁶¹ Sobre o assunto: “À escola caberá ministrar curso de formação e aperfeiçoamento profissional, promover seminários, desenvolver atividades de pesquisa e realizar cursos de especialização, em nível de pós-graduação *lato sensu*, mediante convênio com instituições de ensino superior”. PASCOAL, op. cit., p. 34.



entidades públicas ou privadas e do Fundo de Aperfeiçoamento Técnico-Profissional. Tal Fundo foi concebido pela Lei Estadual nº 11.570/98, acarretando no recolhimento de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sendo posteriormente destinadas à manutenção da referida Escola de Contas Públicas¹⁶².

Em vista do exposto, a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães estimula a aprendizagem e o crescimento organizacional, através de projetos de pesquisa e de gestão de conhecimento, operando em diversas ações voltadas ao aprimoramento do próprio indivíduo e dos grupos, organizações, como um todo¹⁶³.

A ECPBG assumiu o compromisso com o desenvolvimento do saber, atuando, portanto, na qualificação profissional dos agentes públicos.

5.5.1 ECPBG: Profissionalização dos agentes públicos e o combate às admissões temporárias irregulares, no âmbito de competência do TCEPE

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, na qualidade de órgão de fiscalização do setor público, vem, ao longo dos anos, desenvolvendo técnicas para o aprimoramento do exercício do controle na Administração Pública.

Neste contexto, o TCE-PE utiliza-se de mecanismos alternativo e complementar para o combate a contratações temporárias irregulares no âmbito de seus jurisdicionados.

Dentre a sistemática de embate a irregular admissão de temporários, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco utiliza-se da multa, sanção normativa, e, conforme a circunstância, do Termo de Ajustamento de Gestão, TAG, como já explanado no presente

¹⁶²Sobre o assunto: “Á ESCOLA DE CONTAS foi conferida autonomia administrativa e financeira. Os recursos para sua manutenção virão, dentre outras fontes, de dotações orçamentárias próprias, de doações de entidades públicas ou privadas e do Fundo de Aperfeiçoamento Técnico-Profissional. Este fundo foi instituído pela Lei Estadual nº 11.570/98 e estabeleceu um novo procedimento em relação ao recolhimento das multas aplicadas pelo Tribunal, que passam a ser destinadas à manutenção da Escola de Contas”. PASCOAL, op. cit., p. 34.

¹⁶³ Sobre o assunto: “Diante disso, a ECPBG é um instrumento de ajuda, auxílio, para a qualificação do agente público, que uma vez interessado poderá se qualificar adequadamente. Ressalta-se que a qualificação proposta pela ECPBG é livre, não sendo, portanto, requisito de obrigatoriedade para o quadro de pessoal da Administração Pública”. Anexo 3.



estudo. Além disso, atenta-se para a atuação conjunta da respectiva Corte de Contas com a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães¹⁶⁴ que oferece cursos profissionalizantes voltados à capacitação do servidor público, em prol da efetividade da Administração Pública e bem-estar social.

A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães fundamenta-se no oferecimento de cursos atrelados a qualificação profissional dos agentes públicos, visando o desenvolvimento da prestação da atividade pública¹⁶⁵.

No que concerne à observância de contratações temporárias irregulares, no âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em muitos casos, a ausência de qualificação adequada dos agentes públicos que manejam tais admissões, a exemplo de carência de compreensão do instituto de admissão de pessoal no serviço público, é um dos fatores desencadeantes da ilegalidade verificada no processo admissório¹⁶⁶.

Deste modo, a ECPBG oferece um apoio técnico e profissionalizante, através da exposição de cursos cujo corpo docente possui formação e experiência profissional nas áreas técnicas envolvidas nas capacitações oferecidas¹⁶⁷.

¹⁶⁴Sobre o assunto: "O TCE-PE possui a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães que, salvo engano, foi a primeira escola de contas públicas do Brasil. O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco realiza centenas de treinamentos por ano, nas diversas áreas de conhecimento, sendo o seu foco principal a qualificação dos gestores municipais, bem como o TCE-PE não visa o lucro frente aos cursos oferecidos, sendo basicamente repassado para os participantes os custos do próprio curso em si. A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, ECPBG, possui uma estrutura de alta qualidade e um corpo docente bastante interessante". Anexo 3.

¹⁶⁵Sobre o assunto: "O TCE-PE mantém a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães que oferece cursos nas matérias relacionadas a Administração Pública e dentre elas a admissão de pessoal". Anexo 2.

¹⁶⁶Sobre o assunto: "Infelizmente, a qualificação profissional é um problema da Administração Pública. Há muitos Municípios no Brasil com servidores públicos que possuem dificuldade de capacitação. Além disso, remunera-se mal a grande maioria dos servidores públicos e a complexidade dos temas vem aumentando ao longo dos anos. Diante disso, de fato a capacitação do funcionário público é um desafio da Administração Pública como um todo. Quando o TCE-PE vai fiscalizar um ato que o jurisdicionado efetuou, depara-se com falhas típicas de desconhecimento do assunto. Logo, a ausência de qualificação profissional do servidor público é um fator desencadeante da irregularidade das contratações temporárias". Anexo 2.

¹⁶⁷ Sobre o assunto: "A ECPBG busca um padrão de qualidade de ensino que ofereça aos treinandos formação e competências necessárias para o melhor exercício de suas funções públicas. Para isso, conta com professores cuja formação acadêmica e experiência profissional estão relacionadas às áreas técnicas envolvidas nas capacitações oferecidas". Disponível em:



Os cursos oferecidos pela ECPBG são ministrados por servidores públicos do próprio quadro ativo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que se inscrevem voluntariamente de acordo com suas capacitações, ocasionando na troca de experiências entre os funcionários da própria Administração Pública. Tal mecanismo de qualificação profissional permite a comunicação horizontal na troca de informações, acarretando em um melhor esclarecimento de demandas irregulares e na prevenção de sua repetição¹⁶⁸.

A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães fundamenta-se, portanto, na concepção de educação continuada como fator de desenvolvimento profissional e efetividade do serviço público¹⁶⁹.

Nota-se, que a ECPBG investe na qualificação do sujeito para o regular desempenho da Administração Pública, estimulando a troca de informações técnicas e profissionais, em vista do aprimoramento do controle exercido no setor público¹⁷⁰.

<<http://escola.tce.pe.gov.br/escola/index.php/institucional/2012-07-20-19-08-28/historico>>. Acesso: 15 set. 2014.

¹⁶⁸ Sobre o assunto: “Sim, já ministrei centenas de cursos na ECPBG. Sou professor da escola desde 2003. A experiência é bastante interessante porque estou lindando com casos práticos e obtendo o contato direto com os jurisdicionados. Deixo de ter a experiência única e exclusiva do fiscalizador, passando a vivenciar a experiência do fiscalizado. Neste contexto, passa-se a entender melhor as dificuldades, mazelas, que os jurisdicionados vivenciam, acarretando numa fiscalização mais coerente com a realidade, ou seja, “dosar a mão” no exercício de fiscalização, passando, portanto, a entender os motivos que desencadearam a situação irregular e a falta de condição de uma correção imediata da irregularidade, bem como verificar possíveis burlas a legislação”. Anexo 3. Sobre o assunto: “Já participei como aluna e ministrei cursos na ECPBG. Em minha opinião, acho bastante interessante por que é um curso prático, pois o que será abordado concerne ao vivenciado na Administração Pública. Os alunos, normalmente, possuem uma experiência de atuação no serviço público, o que enriquece muitos os cursos com a explanação dos problemas do cotidiano, diferentemente de um manual de Direito Administrativo que trata apenas do que se deve fazer no serviço público, não contemplando a experiência e os desafios do dia a dia do servidor público. Há, portanto, uma troca de experiência entre fiscalizador e fiscalizado bastante significativa para a resolução dos problemas evidenciados na Administração Pública”. Anexo 2.

¹⁶⁹ Sobre o assunto: “A Escola tem como base norteadora a concepção de educação continuada como fator de desenvolvimento profissional. Essa modalidade de educação consiste em qualquer atividade que tem por finalidade gerar mudanças, a partir da apropriação de novos conhecimentos e do desenvolvimento de habilidades, atitudes e sua aplicação no cotidiano do mundo do trabalho. Neste enfoque, consideramos tratar-se de um processo político, que tem compromisso com o futuro, através do “fazer agora” e tendo as pessoas como sujeitos da própria ação educativa”. Disponível em: <<http://escola.tce.pe.gov.br/escola/index.php/institucional/2012-07-20-19-08-28/historico>>. Acesso: 15 set. 2014.

¹⁷⁰ Sobre o assunto: “A partir do momento que a ECPBG ajuda na qualificação dos gestores, ela também irá ajudar no serviço efetivamente prestado, nas atividades desenvolvidas pela Administração Pública. Diante disso, a ECPBG é um instrumento extremamente importante para a efetividade do controle na Administração Pública, bem como reconhecida, acarretando na incorporação de Escolas de Contas nos mais diversos Tribunais de Contas brasileiros”. Anexo 3.



Por fim, observa-se que a ECPBG assume um papel bastante relevante¹⁷¹ no processo de desenvolvimento do próprio controle da Administração Pública, fornecendo outro paradigma para o exercício de fiscalização dos atos administrativos, permitindo, portanto, que o fiscalizado sinta-se parte integrante desse processo e aproprie-se de sua função da maneira mais adequado possível, em prol da efetividade do serviço e interesse público.

5.6 TCEPE: A atividade do TAG e da ECPBG frente à excelência do controle na Administração Pública

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco ao incentivar práticas alternativas¹⁷² para a efetividade do controle dos atos administrativos, como a utilização do TAG e atuação da ECPBG, fomenta a abertura da introdução de novos paradigmas para a excelência da fiscalização no seio da Administração Pública.

Observa-se, portanto, que tanto no TAG, quanto na ECPBG à referida Corte de Contas estimula o exercício do controle de forma preventiva, alcançando a raiz da ilegalidade através da conjugação de métodos que permitem a comunicação horizontal entre fiscalizador e fiscalizado para a correção da irregularidade evidenciada¹⁷³.

¹⁷¹Sobre o assunto: “A ECPBG exerce um papel muito importante no sentido de capacitar os gestores públicos para que eles possam, em suas ações, obedecer aos princípios constitucionais e de realizarem suas atribuições conforme a previsão legal pertinente ao tema. Logo, a ECPBG é mais um instrumento de apoio aos gestores, sendo, portanto, um suporte a Administração Pública”. Anexo 2.

¹⁷² Sobre o assunto: “Os instrumentos alternativos de controle – baseados na consensualidade, resultado da renovação do pensamento administrativo – mediante o resgate do pensamento tópico dialético, particularizados pela negociação pacífica de controvérsias podem ser utilizados tanto pelos tribunais de contas (disciplinados por resolução) como pelos órgãos de controle interno (decreto do Poder Executivo no exercício de sua competência regularmente prevista no art. 84, VC, da CR). Somente a longo prazo saber-se-á as repercussões que essa inovação na estrutura do “pensar o controle” gerará para o Direito Administrativo”. ARAÚJO, op. cit., p. 91.

¹⁷³ Sobre o assunto: “A realização de atos em conjunto entre o órgão fiscalizador (TCEMG) e os fiscalizados, na busca de um consenso, é uma alternativa para o encontro das melhores soluções jurídicas e contábeis para cada situação”. Ibid., p. 91. Sobre o assunto: “O TAG também serve como uma orientação, pois sinaliza para o gestor o que ele precisa fazer, oferecendo um norte para a realização do necessário. Além disso, no instrumento do TAG o objetivo não é punir o gestor, mas corrigir o problema. Diante disso, para a sociedade é mais importante impedir ou frear um procedimento irregular e não a imputação da



Diante das contratações temporárias irregulares, no âmbito de competência do TCE-PE, a utilização do TAG caracteriza-se como um incentivo a prática da boa gestão pública, estimulando as ações administrativas corretivas, bem como o monitoramento dos recursos públicos¹⁷⁴.

Quanto à missão da ECPBG, a intenção do TCE-PE frente à capacitação profissional é permitir que o agente público exerça sua função adequadamente, em consonância aos preceitos legais, desenvolvendo, portanto, o controle interno e por consequência o controle externo¹⁷⁵.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco ao utilizar-se do TAG e da ECPBG, visa aprimorar o procedimento de fiscalização da própria Administração Pública, estimulando a participação direta do fiscalizado na construção de uma gestão pública eficiente, bem como incentivando a capacitação profissional do agente público, em prol da efetividade do controle no serviço público.

Deste modo, tal postura do TCE-PE fundamenta-se no aprimoramento do controle interno, em razão do desenvolvimento do controle externo¹⁷⁶. Logo, a respectiva Corte de Contas estimula a fiscalização de cunho estratégico dos atos administrativos, em detrimento da atuação operacional, contemplando, portanto, a supremacia do interesse público e efetividade da Administração Pública.

multa. Tanto no TAG, quanto na ECPBG o TCE-PE propõe sua atuação de forma preventiva e efetiva". Anexo 2.

¹⁷⁴ Sobre o assunto: "Nesse sentido, o TAG tem por finalidade primordial zelar pela boa prática de gestão pública, valorizando e estimulando as ações administrativas corretivas que evitem desperdícios ou desvios de recursos públicos, estancando de imediato as irregularidades eventualmente detectadas. O Tribunal, com o TAG, passa a ter uma ferramenta eficaz para ações proativas de monitoramento e acompanhamento das gestões públicas". ARAÚJO, op. cit., p. 90.

¹⁷⁵ Sobre o assunto: "A intenção do TCE-PE frente à capacitação profissional é permitir que o agente público trabalhe e exerça sua função de maneira correta, desenvolvendo, portanto, o controle interno e por consequência o controle externo". Anexo 3.

¹⁷⁶ Sobre o assunto: "A intenção da utilização do TAG e a atuação da ECPBG é aprimorar o controle exercido pelo TCE-PE. (...) Quando há um controle interno forte, haverá, conseqüentemente, um controle externo forte. Logo, o controle interno apropriado facilita o desempenho do controle externo, que poderá atuar de forma mais estratégica do que operacional. Por outro lado, quando há um controle interno fraco, poderá existir um controle externo forte ou fraco. A intenção do TCE-PE frente à capacitação profissional é permitir que o agente público trabalhe e exerça sua função de maneira correta, desenvolvendo, portanto, o controle interno e por consequência o controle externo". Anexo 3.



6. Considerações Finais

O presente estudo fundamentou-se na temática pertinente ao tema da admissão de pessoal, via contratação temporária, no âmbito de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, tendo como ponto de partida o seguinte problema de pesquisa:

No âmbito de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, TCE-PE, a contratação temporária pode ser um caminho para a burla ao princípio do art. 37, II, da CF?

No percurso de desenvolvimento do respectivo Trabalho levantou-se diversos dados acerca da problemática acima exposta, contidos em livros, periódicos, artigos, legislação, acórdãos, análises processuais, bem como foram realizadas entrevistas com servidores públicos responsáveis pelo controle da admissão de pessoal, no âmbito de competência da Corte de Contas do Estado de Pernambuco.

Neste contexto, devido ao acesso significativo do respectivo referencial teórico, o presente estudo assumiu o contorno da análise do papel do controle na Administração Pública, com ênfase na necessidade de adoção de instrumentos alternativo e complementar para a concretização do princípio da eficiência no serviço público, sob a perspectiva do exercício de auditoria das contratações temporárias realizado pelo TCE-PE.

Em vista do exposto, a Reforma Gerencial do Estado brasileiro assumiu um papel relevante na reformulação do controle da Administração Pública, sujeitando a fiscalização dos atos administrativos a parâmetros atrelados ao princípio da eficiência, ou seja, priorizou a prática de uma gestão pública eficiente, com a adoção de mecanismos de privatização, em vista do equilíbrio entre demanda e efetividade pública.

O controle consiste na observância de determinada ação dentro de um padrão estabelecido, destacando-se, entre suas ramificações, a atuação do controle interno e controle externo.

Observa-se, portanto, que o exercício de fiscalização compreende a verificação da correta aplicação do ato administrativo nas diretrizes estabelecidas para o mesmo,



sendo de suma importância à atividade intensiva do controle interno para o desenvolvimento do controle externo, sob a perspectiva de uma atuação mais estratégica do que operacional.

Sob a ótica de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, foi apresentada, no respectivo estudo, a crescente demanda de admissões de temporários irregulares, atentando para a inobservância dos preceitos legais pertinentes ao instituto da admissão de pessoal, na realização das contratações temporárias no âmbito de seus jurisdicionados.

Dentre as irregularidades pertinentes as contratações temporárias, destacam-se, pela sua frequência, a carência de motivação fática e jurídica, ausência de Seleção Pública, bem como o descumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº101/00, entre outros, abordados com mais profundidade nos pontos 4 e 5 do presente estudo.

Por outro lado, a irregularidade das contratações temporárias, em muitos casos, está associada a deficiente qualificação profissional e despreparo técnico dos agentes públicos, responsáveis pela execução do procedimento admissório.

Deste modo, surge a necessidade de adoção de práticas alternativa e complementar de fiscalização para a concretização de uma gestão pública eficiente, acarretando na imprescindibilidade de repensar a própria estrutura do controle e seus instrumentos de atuação, em prol do princípio da eficiência que permeia a Administração Pública.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco vem desenvolvendo mecanismos alternativos, como a utilização do Termo de Ajustamento de Gestão, TAG, e a atuação conjunta com a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, ECPBG, em vista do aprimoramento do exercício de controle e eficiência na prestação da atividade pública.

Como abordado, no presente estudo, o TAG propõe uma comunicação horizontal entre fiscalizador e fiscalizado, expedindo um acordo entre as partes celebrantes e estabelecendo diretrizes de combate a ilegalidade evidenciada, em vista de uma gestão pública efetiva. Logo, o Termo de Ajustamento de Gestão fundamenta-se no incentivo à



prática da gestão pública eficiente, estimulando as ações administrativas corretivas e o uso apropriado dos recursos públicos.

Quanto à missão da ECPBG, esta oferece cursos voltados à qualificação profissional dos agentes públicos e demais cidadãos interessados. A intenção do TCE-PE frente à capacitação no setor público, através da ECPBG, é fomentar o exercício adequado da função pública, em correspondência aos preceitos legais, desenvolvendo, portanto, o controle interno e consequentemente o controle externo.

Nota-se, que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco ao utilizar-se do TAG e da ECPBG, objetiva aprimorar o procedimento de controle da própria Administração Pública, estimulando a participação direta do fiscalizado na construção de uma gestão pública mais eficiente, bem como incentiva a capacitação profissional do agente público, em prol da efetividade do serviço público.

O combate às irregularidades do ato administrativo, em especial a ilegal admissão de temporários, deve conjugar os mecanismos punitivos, previstos na legislação, com o esclarecimento da ilegalidade do ato, oferecendo uma oportunidade para saná-lo, bem como permitir a participação direta do ente fiscalizado na elaboração de métodos preventivos para o embate à irregularidade evidenciada. Deste modo, a responsabilidade fiscal está mais próxima do princípio da eficiência do que à aplicação restrita da lei.

Tanto o TAG, quanto a ECPBG caracterizam-se como uma proposta para a redefinição do papel regular do Estado, permitindo repensar e desenvolver o exercício do controle dos atos públicos. Logo, devido a atual complexidade contemporânea, a ferramenta de fiscalização deve se adaptar às exigências sociais para que alcance de fato a eficiência no plano real, através da introdução de mecanismos atrelados ao consensualismo, em detrimento da ação restrita ao plano abstrato com a aplicação exclusivista dos dispositivos legais.

A atividade do TAG e a atuação da ECPBG, portanto, objetivam a concretização do princípio da eficiência, através da relação entre controle e resultado, ou seja, atribui à fiscalização efetiva a ideia de prevenção para a não ocorrência da ilegalidade.



Em vista do exposto, repensar a estrutura do controle na Administração Pública é fundamental para o alcance do princípio da eficiência, acarretando na necessidade de adaptação do instrumento de fiscalização ao meio que está inserido. Deste modo, estaremos mais perto de uma sociedade democrática de direitos, onde o equilíbrio entre demanda e efetividade pública seja uma realidade.

Por fim, registra-se que o presente estudo não objetiva esgotar as vias de conhecimento do tema abordado.

7. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cláudia Costa. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós- moderno. **Revista TCEMG**, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO. Brasília: 1995, p. 10. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso: 23 maio 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 02 jul. 2014.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 1, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CORDEIRO, Margalene Cavalcante. Neoconstitucionalismo e controle dos atos administrativos. **Revista TCE-PE**, Recife, v. 18, n. 18, jun. 2011.

CUNHA, Isaías Lopes. **Controle Interno: Responsabilidade do Gestor Público**. Tribunal de Contas do Mato Grosso, 2010. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/artigo/show/id/8/autor/4>>. Acesso: 07 jul. 2014.

ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS PROF. BARRETO GUIMARÃES –ECPBG. **Cartilha de atos de admissão de pessoal, como admitir servidores públicos Estado e Municípios**. Edição revista e atualizada em março/2010.



FERRAZ, Luciano. **Termo de Ajustamento de Gestão e o Alerta Previsto no Art.59,§1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: Dez Anos Depois.** In: Lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Contratação Temporária por Excepcional Interesse Público:** Aspectos Polêmicos. São Paulo: LTr, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1995.

MELO, Frederico Jorge Gouveia. **Admissão de Pessoal no Serviço Público:** Procedimentos, Restrições e Controles. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o Direito Administrativo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NÓBREGA, Marcos. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, Organizações e Métodos.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. A Escola de Contas Públicas e o Fundo de Aperfeiçoamento Técnico- Profissional. **Revista do TCE-PE**, Recife, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 36. ed. São Paulo: Malheiros Meditadores, 2013.

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.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Guia prático de Admissões e Inativações.** 2. ed. Porto Alegre: 2008, p. 22-23.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.



8. Anexo 1

CONTEÚDO GERAL POR NATUREZA JURÍDICA DAS ADMISSÕES DE PESSOAL

CÓDIGOS POR NATUREZA JURÍDICA DA ADMISSÃO:

1 – Concurso público (exceto empresas estatais).

2 – Contratação temporária por excepcional interesse público.

3 – Provimento derivado¹⁷⁷.

ITEM	DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES GERAIS EXIGIDAS NA FORMALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE REGISTRO DE ATOS DE PESSOAL	INDICADORES CONFORME NATUREZA JURÍDICA		
		1	2	3
1	Sumário da documentação enviada.	X	X	X
2	Ofício de encaminhamento ao Tribunal de Contas, devidamente identificado e assinado pelo responsável.	X	X	X
3	Comprovação, através de declaração assinada pelo Ordenador de Despesas, do cumprimento do disposto no art. 16, II, da LRF.	X	X	X
4	Documentação ou declaração probante da publicidade dos atos atinentes à admissão.	X	X	X
5	Declaração de que os admitidos preenchem os requisitos próprios para todos os cargos/funções providos.	X	X	X
6	Lei(s) de criação de cargos.	X		
7	Demonstrativo atualizado de cargos criados, ocupados e	X		

¹⁷⁷ Entende-se como provimento derivado o ato de admissão de pessoal oriundo, dentre outros, de reintegração, aproveitamento, reversão, transferência devido a readaptação ou enquadramento.



	vagos, oferecidos no concurso, para os quais houve admissões			
8	Portaria instituidora da Comissão Organizadora do Concurso Público.	X		
9	Edital de concurso público.	X		
10	Quantitativo de candidatos inscritos no concurso público, por cargo.	X		
11	Relação final dos candidatos aprovados e classificados no concurso público, com suas respectivas notas após a aplicação dos critérios de desempate (listagem geral e listagem dos candidatos portadores de deficiência).	X		
12	Ato de homologação do resultado final.	X		
13	Ato de prorrogação da validade inicial do concurso, conforme o caso.	X		
14	Cópia(s) da(s) portaria(s) de nomeação.	X		
15	Cópia(s) do(s) termo(s) de posse.	X		
16	Cópia(s) do(s) termo(s) de desistência à posse.	X		
17	Certidão do não-comparecimento à posse em cargo pelos nomeados.	X		
18	Lei(s) disciplinadora(s) do instituto da contratação temporária por excepcional interesse público.		X	
19	Edital de seleção pública, conforme o caso.		X	
20	Quantitativo de candidatos inscritos na seleção pública por função, conforme o caso.		X	
21	Relação dos candidatos aprovados na seleção pública, conforme o caso.		X	
22	Documento de solicitação para a realização dos contratos.		X	



23	Fundamentação jurídica e fática do surgimento da necessidade temporária e de excepcional interesse público.		X	
24	Ato autorizativo de contratação.		X	
25	Instrumentos contratuais originários e aditivos.		X	
26	Declaração de inexistência de candidatos remanescentes em concurso público vigente.		X	
27	Lei disciplinadora do provimento derivado			X
28	Ato de admissão no cargo originário			X
29	Certidão narrativa da vida funcional do servidor			X
30	Ato do provimento derivado			X
31	Decisão do Processo administrativo, conforme o caso			X
32	Decisão do Processo judicial, conforme o caso			X
33	Lei de criação do cargo originalmente titularizado pelo servidor, onde estejam explicitadas as respectivas atribuições.			X
34	Lei de criação do cargo objeto do provimento, na qual estejam explicitadas as respectivas atribuições.			X
35	Em caso de reversão, comprovação acerca da existência de cargo vago para ser titularizado pelo servidor revertido.			X
36	Em caso de reversão, ato de convocação, quando tiver por fundamento a conveniência da administração.			X
37	Em caso de reversão voluntária, requerimento do servidor.			X
38	Em caso de readaptação, ato normativo disciplinando a forma de avaliação do desempenho funcional e da capacidade intelectual do servidor acometido de doença, lesão corporal ou perturbação mental, para fim de habilitação profissional do servidor em cargo compatível			X



	com sua deficiência.			
39	Em caso de readaptação, termo de avaliação médica, social e psicológica, concernente ao desempenho funcional e à capacidade intelectual do servidor.			X ¹⁷⁸

9. Anexo 2

Entrevista

Entrevistada: Suzana Neves Pessôa de Souza.

Data: 08/09/2014.

Objetivo: averiguar empiricamente dados relacionados ao objeto da pesquisa científica, ou seja, colher informações referentes ao processo de admissão de pessoal via contratação temporária, no âmbito de competência do TCE-PE.

1- Qual a função que você desempenha no TCE-PE?

Sou servidora efetiva do Tribunal de Contas, Auditora das Contas Públicas e, atualmente, exerço a função de confiança de Gerente da Gerencia de Admissão de pessoal.

2- Para exercer tal função, quais são os instrumentos e rotinas desenvolvidas por você?

O Tribunal tem como atribuição constitucional apreciar para fins de registro as admissões de pessoal. Na Gerencia de Admissão de Pessoal, nós fazemos a instrução processual, Relatório de Auditoria, das admissões havidas no Estado de Pernambuco e seus Municípios.

Diante disso, realizamos, rotineiramente, as auditorias das admissões que são encaminhadas, apuramos denúncias e, eventualmente, opinamos em processos de consulta, bem como em auditorias especiais relacionadas ao tema de admissão de pessoal no serviço público.

¹⁷⁸ Anexo retirado da Resolução T.C. nº 0017/2009, no endereço eletrônico: http://www.tce.pe.gov.br/resolucao-virtual/2009/r172009.htm#_ftn1, as 12:20, 18/08/2014.



3- Porque o controle do TCE-PE sobre a admissão de servidores temporários é importante?

A contratação temporária de pessoal é um instrumento de exceção previsto no art. 37 da Constituição Federal.

A admissão de temporários no serviço público é absolutamente necessária, pois nem todas as funções do Estado são exercidas por servidores efetivos ou comissionados, porque a administração está sujeita a necessidades urgentes e imprevisíveis, sendo, portanto, supridas pela contratação temporária.

Por outro lado, o aspecto negativo da contratação temporária é observado quando esta é desvirtuada de seu caráter excepcional, sendo utilizada como substituição da mão de obra permanente no setor público. Logo, esse desvirtuamento do instituto da contratação temporária é bastante negativo, pois um gestor mal intencionado poderia deixar de realizar o Concurso Público e ficar contratando temporariamente pessoas de seu interesse pessoal.

Diante disso, a fiscalização do Tribunal de Contas é muito importante para o combate ao desvirtuamento do instituto da contratação temporária.

4- Qual o procedimento adotado pelo TCE-PE de fiscalização e acompanhamento das contratações temporárias?

Os gestores públicos possuem o prazo de 30 dias, após a contratação, para encaminhar ao Tribunal de Contas a documentação relativa às contratações havidas naquele período.

São, portanto, encaminhados os contratos, termos aditivos, edital de seleção pública com resultado, fundamentação fática e jurídica das respectivas admissões.

A contratação temporária, na qualidade de instrumento de exceção, deve estar bem fundamentada, justificando o porquê da admissão de temporários.

Após o encaminhamento de toda documentação exigida legalmente, é autuado um processo na modalidade admissão de pessoal, tipo contratação temporária, sendo, posteriormente, instruído com um Relatório de Auditoria e caso seja apontada alguma irregularidade, dar-se-á abertura ao contraditório para ser realizado o julgamento.



Neste aspecto, os julgamentos do Tribunal são colegiados, numa Câmara que irá se pronunciar através de um acórdão.

5- Como o controle do TCE-PE evoluiu no que diz respeito à avaliação das contratações temporárias?

A complexidade e demanda das contratações tem evoluído no decorrer dos anos.

O Estado *lato sensu* está ficando cada vez mais complexo, em razão do aumento da população do país, como também das exigências impostas aos gestores. Logo, o TCE-PE tem que acompanhar tais mudanças.

A atribuição de fiscalização do Tribunal de Contas existe desde a Constituição de 1988 e no caso do TCE-PE desde 1989, com a Constituição de Pernambuco e, ao longo desse período, houve várias mudanças, a exemplo da introdução da LRF, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante disso, foram exigidos outros requisitos para a contratação temporária, tendo o Tribunal que se adequar às novas exigências, impondo aos gestores a observância dos times da Lei de Responsabilidade Fiscal. Logo, o TCE-PE vai evoluindo de acordo com a complexidade que o assunto exige. Além disso, atenta-se para o fato de que o Tribunal busca constantemente a melhoria na sua rotina para o alcance da celeridade dos registros das contratações temporárias.

O TCE-PE busca, portanto, trazer para mais próximo da admissão a apreciação para fins de registro.

Um desafio do Judiciário, que também é enfrentado pelos Tribunais Administrativos, Tribunais de Contas, é a busca da celeridade, pois apesar do TCE-PE ser um Tribunal Administrativo não vinculado ao Judiciário, observa-se os anseios da sociedade, que cobra que o julgamento do Tribunal ser dado o mais tempestivamente possível.

Em vista desse desafio, o TCE-PE, internamente, sempre busca essa tempestividade, que norteia as ações da referida Corte de Contas.

6- Em sua opinião, a seleção de servidores temporários estritamente por meio de entrevista atende aos parâmetros de avaliação simplificada definida por lei?



Não. A Constituição Federal não prevê expressamente uma exigência de seleção para a contratação temporária.

Atenta-se que a contratação temporária é um instrumento de exceção norteadas pelos princípios da Administração Pública, destacando-se a impessoalidade, moralidade e eficiência.

Diante disso, se para selecionar um servidor efetivo é necessário realizar o concurso público, como está previsto no art. 37 da CF, é de se imaginar que para selecionar pessoal, como um todo, excetuando os cargos comissionados, exista um critério universal, caso contrário haveria favorecimento de alguns em detrimento de outros, pois cargos e funções públicas devem ser abertos para qualquer brasileiro na forma da lei. Logo, é muito importante que os gestores lancem mão de um processo seletivo para escolher que pessoas vão executar determinada função pública.

Primeiro por causa da eficiência, na seleção dos mais aptos ao desempenho da função.

Segundo pela questão da impessoalidade, pois as funções públicas são abertas a todos os brasileiros na forma da lei.

Terceiro pela moralidade para evitar a contratação temporária baseada no interesse pessoal e político.

Quando se fala da seleção para a admissão de temporários no setor público, o ideal seria sua realização o mais semelhante possível ao concurso público, com aplicação de provas e provas de título, conforme a circunstância. Entretanto, sabe-se da dificuldade da realização universal da seleção com base na avaliação de provas, porém uma análise curricular, com critérios bem definidos, objetivos, em alguns casos, atende aos parâmetros do instituto da contratação temporária.

Por outro lado, a aplicação isolada da entrevista não corresponde aos parâmetros legais estabelecidos, em virtude do dever de impessoalidade na avaliação dos possíveis candidatos.

Na entrevista, portanto, há uma interação direta com o candidato que pode impactar no critério da seleção, a exemplo da empatia, aparência, que não são compatíveis com o interesse público. Logo, diferentemente do cargo comissionado, de



livre nomeação e exoneração, onde gestor pode escolher quem ele entenda que melhor vai exercer determinada função, na contratação temporária a entrevista é incompatível com os princípios da Administração Pública, principalmente em vista do princípio da impessoalidade que norteia os atos administrativos.

7- Quais os requisitos necessários para a realização de um processo seletivo simplificado compatível com o princípio da impessoalidade?

O ideal seria a realização do processo seletivo simplificado o mais semelhante possível ao procedimento do concurso público, obedecendo a todos os princípios da Administração Pública, com a realização de provas.

Na impossibilidade de execução do processo seletivo semelhante ao concurso público, sugere-se a análise curricular, a exemplo de uma prova de títulos, com critérios objetivos, distanciando-se da subjetividade na realização da seleção.

Atenta-se que nunca pode haver espaço para a subjetividade numa seleção pública.

8- Os parâmetros para a seleção simplificada no TCE-PE são acompanhados pelos demais TCE brasileiros?

Os Tribunais de Contas são autônomos em suas regulamentações, inclusive na regulamentação de seu processo de trabalho.

Diante disso, observa-se que há um denominador comum nos parâmetros aplicados à seleção simplificada, sendo este a obediência aos ditames constitucionais.

Por outro lado, no âmbito do Direito Administrativo, cada ente federado pode legislar de forma diferente, por exemplo, o Estado de Pernambuco pode legislar de uma forma diferente de seus municípios e, por sua vez, os municípios entre si legislam de forma diferente. Logo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, pode estabelecer critérios para a averiguação da regularidade da contratação temporária que divirjam dos utilizados pelo TCE-PE, pois a lei local trata a contratação temporária de forma diferente.

A observância às exigências constitucionais é universal entre os Tribunais de Contas, mas a metodologia do trabalho, a forma de decisão, julgamento, varia para cada Corte de Contas.



Diante disso, ressalta-se que cada Tribunal de Contas atua de forma diferente, a exemplo do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Ele fiscaliza apenas o Distrito Federal, em correspondência a uma lei única que prevê a seleção. No Estado de Pernambuco também é exigida a seleção para as contratações temporárias, enquanto que nos municípios a seleção é exigida em alguns casos e em outros não. Logo, não é possível uniformizar um entendimento em relação à exigência de seleção para as contratações temporárias, no âmbito de todos os Tribunais de Contas brasileiros, pois cada ente pode e deve legislar sobre seu pessoal, podendo haver divergências.

Atenta-se que não há dúvida que a existência de seleção pública é um requisito positivo para a contratação temporária, pois se o ente não realiza a seleção, a fiscalização terá o dever de avaliar a contratação com mais cuidado, analisando os motivos de recusa da aplicação da seleção.

Quando o gestor precede a contratação temporária com uma seleção, ele está agindo mais próximo ao interesse público, sendo, portanto, um sinal positivo da sua gestão.

9- O TCE-PE tem verificado com frequência irregularidades nas contratações temporárias, no âmbito de sua competência?

Sim, infelizmente, o TCE-PE tem verificado com frequência irregularidades nas contratações temporárias.

10- Qual a (s) irregularidade (s) mais recorrente (s)?

Destacam-se como as principais irregulares as seguintes hipóteses:

A contratação temporária será irregular quando seu uso for para suprir uma necessidade permanente, sendo esta circunstância o erro mais grave.

Também será irregular, quando a contratação de pessoal for realizada em dissonância às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, quando estiver excedido o limite de 95% do teto do respectivo órgão contratante, extrapolando, portanto, o limite prudencial de despesa com pessoal. Além disso, será irregular a contratação temporária que não for precedida de seleção, bem como a admissão de temporários como burla ao concurso público.



11-O TCE-PE possui estatística definindo qual percentual de contratações temporárias irregulares é possível registrar a cada ano?

Não tenho conhecimento de uma estatística sobre o assunto.

12-Quais os mecanismos utilizados pelo TCE-PE para sancionar as autoridades responsáveis pela realização de contratações temporárias irregulares?

A sanção aplicada de imediato à autoridade é a multa.

No caso de as irregularidades das contratações temporárias serem relevantes, elas podem ser um item na avaliação da prestação de contas do gestor, podendo, inclusive, ensejar o parecer prévio do TCE-PE opinando pela rejeição da respectiva prestação de contas.

13-Em sua opinião, a multa é um instrumento hábil para coibir as irregularidades praticadas pelos gestores públicos na contratação de temporários?

A multa é necessária, sendo uma sanção amplamente praticada no Estado brasileiro. Por exemplo, temos a multa de trânsito e a multa aplicada ao gestor Público. Além disso, a multa tem o caráter de evidenciar a gravidade do comportamento do gestor, bem como tem a função de inibir a conduta irregular no âmbito da Administração Pública.

Por outro lado, um gestor mal intencionado pode não se sentir inibido pela multa, infelizmente, mas diante disso há outros instrumentos, a exemplo da competência criminal do MP, em correspondência à Lei de Improbidade Administrativa. Além disso, as reiteradas contratações temporárias irregulares podem ensejar a incidência de processos judiciais.

Diante disso, observa-se que as sanções e ações são complementares.

14- O TAG é utilizado pelo TCE-PE nos processos de admissão de pessoal via contratação temporária? Quando e como ele é utilizado?

O TAG é um instrumento que o TCE-PE lança mão para comprometer o gestor a uma solução de um problema existente, dentro do prazo acordado.

O TCE-PE celebrou alguns TAGs com os municípios no sentido de realização de concurso público, devido à verificação da folha de pessoal do município, por exemplo, de uma Prefeitura, ser composta por contratos temporários em caráter de perpetuidade.



Diante disso, é necessário que se incentive a realização de um concurso público. Logo, o TCE-PE firmou alguns TAGs e tem sido interessante a resposta, acarretando na concretização de concursos públicos advindos da respectiva celebração do acordo.

15- Em sua opinião, o TAG é um instrumento que propicia um melhor esclarecimento da irregularidade evidenciada? Em que sentido?

Na verdade, o TAG já propõe uma correção da irregularidade, não abordando a irregularidade que já foi analisada em outro processo de admissão de pessoal, auditoria especial ou prestação de contas.

Diante disso, o TAG consiste na celebração de um compromisso entre o TCE-PE e o gestor para solucionar o problema evidenciado. Logo, o gestor reconhece que existe um problema, afirma que quer e vai resolver no período acordado, sendo posteriormente acompanhado pelo TCE-PE o cumprimento do processo de resolução, conforme pactuado.

16- Na análise das contratações temporárias, você constata que a falta de qualificação profissional adequada dos agentes públicos que participam do processo de admissão de pessoal, como a ausência de compreensão do que se trata a excepcionalidade do interesse público e transitoriedade da situação emergencial e demais legislações pertinentes ao tema, é um dos fatores desencadeantes das irregularidades evidenciadas?

Infelizmente, a qualificação profissional é um problema da Administração Pública.

Há muitos Municípios no Brasil com servidores públicos que possuem dificuldade de capacitação. Além disso, remunera-se mal a grande maioria dos servidores públicos e a complexidade dos temas vem aumentando ao longo dos anos.

Diante disso, de fato a capacitação do servidor público é um desafio da Administração Pública como um todo.

Quando o TCE-PE vai fiscalizar um ato que o jurisdicionado efetuou, depara-se com falhas típicas de desconhecimento do assunto. Logo, a ausência de qualificação profissional do servidor público é um fator desencadeante da irregularidade das contratações temporárias. Entretanto, não é o fator principal, pois no processo de auditoria do TCE-PE, por ocasião da defesa, o gestor pode explicar os motivos que o



levaram a contratar e demais falhas no decurso do caminho, vindo, portanto, a corrigir posteriormente os vícios de cunho técnico.

Agora, numa situação mais generalizada, quando o último concurso do Município foi realizado há dez anos, o gestor vem contratando temporariamente há mais de cinco anos, observa-se que a irregularidade da admissão de temporários não está relacionada de fato à falta de qualificação profissional do servidor público que maneja o processo de contratação e sim a um problema de gestão.

Reconheço que o TCE-PE depara-se com dificuldades atreladas à ausência de capacitação dos servidores públicos, pois normalmente suas atribuições não se limitam a contratação de temporários, acarretando numa série de funções que devem dar conta, cada uma com sua complexidade, ensejando, portanto, na possibilidade de ocorrer falhas.

17- O TCE-PE adota alguma política voltada à profissionalização dos agentes públicos, no âmbito de seus jurisdicionados?

Sim, o TCE-PE mantém a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães que oferece cursos nas matérias relacionadas à Administração Pública e dentre elas a admissão de pessoal.

18- Em sua opinião, a ECPBG é um mecanismo alternativo para a efetividade do controle na Administração Pública? Em que sentido?

O TCE-PE tem como missão fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade. Logo, o TCE-PE entende que sua missão também é orientar o gestor.

Diante de todas as dificuldades de acesso, capacitação, o TCE-PE, não apenas através da Escola de Contas, como diretamente pelo Tribunal, coloca-se à disposição para orientar o gestor.

A ECPBG é um mecanismo alternativo, a partir do momento que os entes deveriam manter suas próprias escolas de gestão. Logo, além das escolas de gestão próprias, o TCE-PE oferece a ECPBG como uma alternativa para a capacitação dos servidores públicos.

19- Você já deu e/ou participou de algum curso oferecido pela ECPBG? O que você achou de tal experiência?



Já participei como aluna e ministrei cursos na ECPBG.

Em minha opinião, acho bastante interessante por que é um curso prático, pois o que será abordado concerne ao vivenciado na Administração Pública. Os alunos, normalmente, possuem uma experiência de atuação no serviço público, o que enriquece muito os cursos com a explanação dos problemas do cotidiano, diferentemente de um manual de Direito Administrativo que trata apenas do que se deve fazer no serviço público, não contemplando a experiência e os desafios do dia a dia do servidor público.

Há, portanto, uma troca de experiência entre fiscalizador e fiscalizado bastante significativa para a resolução dos problemas evidenciados na Administração Pública.

20-Em sua opinião, a ECPBG exerce um papel essencial para o combate e prevenção das contratações temporárias irregulares?

A ECPBG exerce um papel muito importante no sentido de capacitar os gestores públicos para que eles possam, em suas ações, obedecer aos princípios constitucionais e de realizarem suas atribuições conforme a previsão legal pertinente ao tema. Logo, a ECPBG é mais um instrumento de apoio aos gestores, sendo, portanto, um suporte à Administração Pública.

21-Em sua opinião, a utilização do TAG e a atuação da ECPBG visam o aprimoramento do controle exercido pelo TCE-PE, em correspondência à efetividade do serviço público?

Sem dúvida, não basta punir, deve-se orientar.

O TAG também serve como uma orientação, pois sinaliza para o gestor o que ele precisa fazer, oferecendo um norte para a realização do necessário. Além disso, no instrumento do TAG o objetivo não é punir o gestor, mas corrigir o problema.

Diante disso, para a sociedade é mais importante impedir ou frear um procedimento irregular e não a imputação da multa.

Tanto no TAG quanto na ECPBG, o TCE-PE propõe sua atuação de forma preventiva e efetiva.

22-Em sua opinião, no que poderia melhorar o controle do TCE-PE nas contratações temporárias?



O TCE-PE tem muito espaço para melhorar, especialmente no quesito tempestividade.

O desafio do TCE-PE é, portanto, fazer a análise das admissões o mais tempestivamente possível às próprias contratações. Logo, analisar o ato do gestor, enquanto o ato ainda surte efeito, por exemplo, durante o período da contratação, podendo, naquele momento, frear o respectivo gasto, em detrimento da aplicação da multa posteriormente.

O TCE-PE possui espaço para melhorar e tem como desafio aprimorar a tempestividade do Tribunal no controle das admissões, especificamente das contratações temporárias.



10. Anexo 3

Entrevista

Entrevistado: Marconi Karley Oliveira Nascimento.

Data: 11/09/2014.

Objetivo: averiguar empiricamente dados relacionados ao objeto da pesquisa científica, ou seja, colher informações referentes ao processo de admissão de pessoal via contratação temporária, no âmbito de competência do TCE-PE.

1- Qual a função que você desempenha no TCE-PE?

Atualmente, eu sou o chefe do Núcleo de Atos de Pessoal, NAP, uma área responsável pela fiscalização de todas as informações de controle de pessoal. Logo, nós somos, diretamente, o braço do controle externo que analisa todos os atos de pessoal desde, o ingresso até a saída dos servidores públicos *lato sensu*.

O NAP controla os cargos efetivos, comissionados, contratados e empregados públicos, analisando, portanto, especificamente a vida funcional do agente público, a exemplo do que recebem de vantagens, que tipo de atribuições desempenham, bem como ingressos e eventuais saídas, envolvendo atos de inativação e pensões por morte.

2- Para exercer tal função, quais são os instrumentos e rotinas desenvolvidas por você?

A direção de um departamento ou de um núcleo do Tribunal de Contas envolve conhecimento específico, ferramentas gerenciais e assessoria técnica. Diante disso, o TCE-PE dispõe de diversos instrumentos de auxílio, tais como: informática e assessoria de pessoal especializado.

O âmbito gerencial tem como suporte ferramentas de informática e diversos programas de capacitação para gestores.

O âmbito técnico exige não só o uso de ferramentas de informática, mas também o auxílio de assessores técnicos, tendo em vista que o volume e a diversidade de demandas são bastante expressivos.

3- Porque o controle do TCE-PE sobre a admissão de servidores temporários é importante?



A contratação temporária é uma forma de ingresso no serviço público que possui um caráter excepcional.

O disciplinamento normativo, hoje, não permite de forma ordinária o ingresso através de contratação temporária, mas autoriza de forma extraordinária. O caminho correto para o ingresso no serviço público é o concurso público para prover cargos efetivos e empregos públicos, mas de maneira extraordinária, frente a uma situação bastante específica para suprir uma necessidade própria, a legislação permite que o administrador aumente os quadros de pessoal para contornar a respectiva situação excepcional.

Uma vez, contornada a situação excepcional, o administrador deve retornar à situação de regularidade.

Cabe o TCE verificar se eventuais contratações temporárias foram realizadas em situações de excepcionalidade e nos termos da legislação vigente.

4- Qual o procedimento adotado pelo TCE-PE de fiscalização e acompanhamento das contratações temporárias?

Quanto às rotinas do TCE-PE, temos uma Gerência específica para a análise de atos de admissão de pessoal, englobando os atos de contratação.

Inicia-se, portanto, a abertura de um processo de análise que fiscaliza: o procedimento de escolha de uma eventual empresa para a realização da seleção simplificada, bem como se os contratos estão em consonância com os dispositivos normativos pertinentes ao tema. Além disso, o TCE-PE também dispõe de uma Gerência específica, Gerência de Controle de Pessoal, que controla a vida funcional das pessoas contratadas, fiscalizando o pagamento das remunerações devidas, a prestação do serviço, entre outros.

5- Como o controle do TCE-PE evoluiu no que diz respeito à avaliação das contratações temporárias?

Evoluiu bastante, principalmente nos últimos 5 a 6 anos aproximadamente.

O TCE-PE está migrando de técnicas de auditoria que se prendiam, basicamente, a rotinas cartoriais para técnicas de auditoria que envolvem análises de dados. Hoje, em virtude do volume e virtualização de informações que o TCE-PE dispõe, a verificação



dos dados obtidos ultrapassa o controle dos documentos, acarretando numa fiscalização mais efetiva.

O TCE-PE dispõe de ferramentas avançadas, extremamente potentes, que permitem vasculhar folhas de pagamento, cadastro de pessoal numa velocidade bastante significativa, fornecendo, portanto, segurança e confiabilidade no trabalho final.

Hoje, o TCE-PE é um dos órgãos de referência no Brasil, em relação a sua atuação de controle na Administração Pública.

6- Em sua opinião, a seleção de servidores temporários estritamente por meio de entrevista atende aos parâmetros de avaliação simplificada definida por lei?

Não, porque nesta circunstância prevalecerá o critério subjetivo para a admissão de temporários.

Em regra, a depender da situação, a entrevista, enquanto critério subjetivo, não é recomendada para a realização da contratação temporária.

Em linhas gerais, a seleção de servidores temporários estritamente por meio de entrevista não atende as parâmetros legais.

7- Quais os requisitos necessários para a realização de um processo seletivo simplificado compatível com o princípio da impessoalidade?

Deve-se levar em consideração: a publicidade do processo, eliminar o máximo possível o critério subjetivo, trabalhando, portanto, com pontos objetivos, preferencialmente com aplicação de provas direcionadas para mensurar o conhecimento, capacidade, da pessoa de desempenhar o tipo de função necessária.

8- Os parâmetros para a seleção simplificada no TCE-PE são acompanhados pelos demais TCE brasileiros?

Em linhas gerais sim. Não existe, hoje, uma padronização de procedimentos.

Por meio de uma entidade específica, chamada ATRICON, o atual Presidente do TCE-PE, Conselheiro Valdecir Pascoal, está desenvolvendo uma tentativa de uniformizar os parâmetros para a atuação dos TC's.

Diante disso, hoje, não é possível garantir que a forma de trabalho técnico e administrativo dos Tribunais de Contas seja idêntica, apesar de haver algumas



semelhanças. Entretanto, a tendência é para a migração de uma forma única de trabalho entre as Corte de Contas.

Registra-se que a exigência de seleção simplificada para a realização da contratação temporária compõe o quadro de requisitos para a regularidade da contratação, eliminando o critério da subjetividade. Logo, a depender do caso, a exemplo de calamidade pública, é possível que a contratação não precedida de seleção seja regular.

9- O TCE-PE tem verificado com frequência irregularidades nas contratações temporárias, no âmbito de sua competência?

Sim, são bastante frequentes as irregularidades nas contratações temporárias, no âmbito de competência do TCE-PE.

10- Qual a (s) irregularidade (s) mais recorrente (s)?

Em linhas gerais, as irregularidades que mais se repetem são: favorecimento de pessoas, contratações de pessoas próximas do meio político e parentes, em detrimento da real competência para realizar a função, bem como contratação com carência de justificativa fática.

Quanto à contratação temporária, esta possui dois pilares: justificativa jurídica e fática. A jurídica consiste na norma que lastreia a contratação. Já a fática é o fator, a situação real que ensejou a contratação.

Na prática, a situação fática, muitas vezes, é apresentada de maneira bastante frágil, verificando-se que não deveria ter ocorrido a contratação que foi realizada para favorecer pessoas específicas.

11-O TCE-PE possui estatística definindo qual percentual de contratações temporárias irregulares é possível registrar a cada ano?

Não. Mas, como dito anteriormente, o TCE-PE possui ferramentas bastante avançadas que teriam como produzir esse tipo de percentual, em caso de necessidade.

No caso de consultas a UG, temos acesso a todas as pessoas que são contratadas no Estado de Pernambuco, envolvendo Estado e Municípios, bem como colher percentuais de gênero, valor da remuneração, entre outros, acarretando, portanto, na possibilidade de gerenciamento.



Na prática, hoje, tal consulta não é realizada de forma geral, estabelecendo um mapeamento, pois na atuação do TCE-PE observa-se contratações pontuais atreladas a áreas e épocas específicas que influenciam no aumento das contratações temporárias, a exemplo do período eleitoral onde as admissões de temporários aumentam em detrimento da real motivação fática, acarretando em favorecimentos políticos em face da excepcionalidade do interesse público.

Ressalta-se que seria possível levantar tais percentuais, sem muitos esforços, se fosse interessante para o desempenho do TCE-PE, mas particularmente não me parece.

12-Quais os mecanismos utilizados pelo TCE-PE para sancionar as autoridades responsáveis pela realização de contratações temporárias irregulares?

O TCE-PE pode aplicar algumas sanções, todas, evidentemente, previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

O TCE-PE pode então: multar, determinar a devolução de recursos que sejam tidos como irregulares e declarar a inidoneidade do gestor.

No caso de declaração da inidoneidade do gestor, este será inabilitado de exercer cargos, funções comissionadas ou contratar com a Administração Pública.

Em regra, tais sanções, expostas acima, são as que competem ao TCE-PE que também poderá encaminhar os autos, a depender do tipo de irregularidade identificada, ao Ministério Público para que adote as medidas que entender cabíveis.

13- Em sua opinião, a multa é um instrumento hábil para coibir as irregularidades praticadas pelos gestores públicos na contratação de temporários?

Certamente. A multa é um instrumento hábil para coibir as irregularidades praticadas pelos gestores públicos na contratação de temporários.

Por outro lado, o ponto negativo da multa é a forma como é realizada sua cobrança.

A legislação dá ao TCE-PE poder de multar, mas a cobrança da multa fica ao encargo das Procuradorias locais. O fato do TCE-PE ser competente para sancionar e não poder cobrar o cumprimento da respectiva sanção enfraquece o instrumento punitivo.



No caso de alteração do instrumento punitivo, onde o TCE-PE aplicasse a sanção e cobrasse o cumprimento da multa, certamente, haveria uma potencialidade do mecanismo sancionatório quanto ao efeito pedagógico da multa.

14- O TAG é utilizado pelo TCE-PE nos processos de admissão de pessoal via contratação temporária? Quando e como ele é utilizado?

O Termo de Ajustamento de Gestão é utilizado para área de pessoal com enfoque de concurso público, quando se verifica que um local carece de servidores efetivos ou que há servidores temporários atrelados a interesses políticos, o TCE-PE, em alguns momentos, propõe a aplicação do termo para que o gestor substitua ou afaste aqueles contratados, realizando concursos públicos para o provimento de cargos efetivos.

O TAG, portanto, visa à efetivação do interesse público, buscando o distanciamento de qualquer tipo de prejuízo à população, pois ao contemplar o afastamento de temporários irregulares propõe a imediata ocupação da função por servidores efetivos, em vista da manutenção de serviços essenciais à sociedade.

Ressalta-se que o TCE-PE irá analisar o caso para possível aplicação do TAG, não se caracterizando, portanto, como um mecanismo automático.

15- Em sua opinião, o TAG é um instrumento que propicia um melhor esclarecimento da irregularidade evidenciada? Em que sentido?

O Termo de Ajustamento de Gestão não objetiva esclarecimento de irregularidade e sim a adoção de medidas ou procedimentos que evitem o surgimento de uma irregularidade ou corrijam distorções identificadas em procedimento de auditoria.

O TAG, portanto, é utilizado para suprir uma situação específica e havendo interesse do gestor o Tribunal poderá firmar o termo, estabelecendo um prazo determinado para a alteração da situação evidenciada.

16- Na análise das contratações temporárias, você constata que a falta de qualificação profissional adequada dos agentes públicos que participam do processo de admissão de pessoal, como a ausência de compreensão do que se trata a excepcionalidade do interesse público e transitoriedade da situação emergencial e demais legislações pertinentes ao tema, é um dos fatores desencadeantes das irregularidades evidenciadas?



O desconhecimento de Lei não é o problema, quando se trabalha com contratação temporária. Neste caso, a confissão de desconhecimento do instituto legal pertinente à contratação configura a intenção de burlar a legislação.

Nota-se que as contratações temporárias são feitas de maneira irregular porque o gestor quer realizar contratação de forma ilegal, visualizando-se a intenção de burlar a legislação. Tal circunstância é observada quando o TCE-PE, em processo de fiscalização, solicita as informações necessárias ao gestor que não dispõe de fundamentação legal e fática para a regularidade das admissões.

Por outro lado, principalmente em municípios de menor porte, há quadros de agentes públicos bastante desqualificados, pessoas que não possuem preparação e conhecimento adequado para a ocupação do cargo e desempenho da função pública.

Em geral, o quadro de pessoal de Prefeitura é pouco qualificado, sendo está desqualificação decorrente de uma má remuneração e estrutura física deficiente. Logo, a existência de um quadro qualificado de pessoal está atrelada ao incentivo estrutural e financeiro, acarretando, conseqüentemente, em mão de obra qualificada.

17- O TCE-PE adota alguma política voltada à profissionalização dos agentes públicos, no âmbito de seus jurisdicionados?

Sim, o TCE-PE possui a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães que foi, salvo engano, a primeira escola de contas públicas do Brasil.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco realiza centenas de treinamentos por ano, nas diversas áreas de conhecimento, sendo o seu foco principal a qualificação dos gestores municipais, bem como, o TCE-PE não visa o lucro frente aos cursos oferecidos, sendo basicamente repassado para os participantes os custos do próprio curso em si.

A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, ECPBG, possui uma estrutura de alta qualidade e um corpo docente bastante interessante.

18- Em sua opinião, a ECPBG é um mecanismo alternativo para a efetividade do controle na Administração Pública? Em que sentido?



Certamente. A partir do momento que a ECPBG ajuda na qualificação dos gestores, ela também irá ajudar no serviço efetivamente prestado, nas atividades desenvolvidas pela Administração Pública.

Diante disso, a ECPBG é um instrumento extremamente importante para a efetividade do controle na Administração Pública, bem como reconhecida, acarretando na incorporação de Escolas de Contas nos mais diversos Tribunais de Contas brasileiros.

19-Você já deu e/ou participou de algum curso oferecido pela ECPBG? O que você achou de tal experiência?

Sim, já ministrei centenas de cursos na ECPBG. Sou professor da escola desde 2003.

A experiência é bastante interessante porque estou lidando com casos práticos e obtendo o contato direto com os jurisdicionados. Deixo de ter a experiência única e exclusiva do fiscalizador, passando a vivenciar a experiência do fiscalizado.

Neste contexto, passa-se a entender melhor as dificuldades, mazelas, que os jurisdicionados vivenciam, acarretando numa fiscalização mais coerente com a realidade, ou seja, “dosar a mão” no exercício de fiscalização, passando, portanto, a entender os motivos que desencadearam a situação irregular e a falta de condição de uma correção imediata da irregularidade, bem como verificar possíveis burlas à legislação.

20-Em sua opinião, a ECPBG exerce um papel essencial para o combate e prevenção das contrações temporárias irregulares?

A ECPBG exerce um papel importante, mas não essencial para o desempenho do controle na Administração Pública.

A ECPBG fornece cursos de qualificação, porém qualifica-se quem quer, bem como o fato do agente público participar dos cursos não garante que o indivíduo assimilou, compreendeu, o assunto que foi abordado, seja porque não dominava o conhecimento técnico suficiente para o acompanhamento do curso ou por falta de interesse.

Diante disso, a ECPBG é um instrumento de ajuda, auxílio, para a qualificação do agente público, que uma vez interessado poderá se qualificar adequadamente.



Ressalta-se que a qualificação proposta pela ECPBG é livre, não sendo, portanto, requisito de obrigatoriedade para o quadro de pessoal da Administração Pública.

21-Em sua opinião, a utilização do TAG e a atuação da ECPBG visam o aprimoramento do controle exercido pelo TCE-PE, em correspondência à efetividade do serviço público?

Certamente. A intenção da utilização do TAG e a atuação da ECPBG é aprimorar o controle exercido pelo TCE-PE.

Controle consiste, basicamente, na conferência de uma ação dentro de um padrão. Logo, a fiscalização atua frente à verificação da correta aplicação de determinado ato no padrão estabelecido para o mesmo.

O controle possui duas ramificações: controle interno e controle externo. O primeiro controle, a barreira inicial, é justamente o controle interno.

Quando há um controle interno forte, haverá, consequentemente, um controle externo forte. Logo, o controle interno apropriado facilita o desempenho do controle externo, que poderá atuar de forma mais estratégica do que operacional.

Por outro lado, quando há um controle interno fraco, poderá existir um controle externo forte ou fraco.

A intenção do TCE-PE frente à capacitação profissional é permitir que o agente público trabalhe e exerça sua função de maneira correta, desenvolvendo, portanto, o controle interno e, por consequência, o controle externo.

22-Em sua opinião, no que poderia melhorar o controle do TCE-PE nas contratações temporárias?

O TCE-PE está caminhando a passos largos.

Há seis anos, aproximadamente, o TCE-PE vem trabalhando no aprimoramento da fiscalização envolvendo dados, mas o TCE-PE não chegou ao final do caminho, pois há muito que se desenvolver.

O TCE-PE deve se aprofundar nos avanços e esquecer as figuras cartoriais, devendo, portanto, preocupar-se com o fluxo de informações, bem como rever seus próprios procedimentos internos com relação aos processos, formalização, frequência, velocidade de análise, foco da análise, entre outros.



Diante disso, o TCE-PE está caminhando para a lapidação de sua própria atuação, abandonando alguns procedimentos que em tese são desnecessários para aprofundar o que realmente é mais necessário.

O TCE-PE, portanto, encontra-se numa fase de transição, que acredito que seja um estado permanente de revisão de seus próprios atos de controle, em especial a análise de admissão.

Você estagia no TCE-PE, há um tempo específico, e se retornar ao Tribunal daqui a três anos vai observar uma forma de trabalhar completamente diferente, não encontrando mais papel, devido ao gerenciamento de informações, bem como redução e aprofundamento dos pontos de análise das admissões. Logo, a tendência do TCE-PE é de se trabalhar com mais qualidade, fornecendo um resultado mais vantajoso para a sociedade.

* Submetido em 20 de novembro de 2014 e aceito para publicação em 20 de dezembro de 2014.