



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA**

Protocolo: 13.125.378-8  
Interessado: BADEP – Banco de Desenvolvimento do Paraná S/A – em liquidação  
Assunto: Contratação de pessoal  
Parecer PRT nº 001/2014  
Ementa: BADEP – em liquidação – admissão de pessoal – caráter temporário – CLT, art. 443 – entidade integrante da Administração Pública indireta – possibilidade – comprovação do aumento da demanda.  
Parecer PGE nº 08/2014

### **I. CONSULTA**

O BADEP – Banco de Desenvolvimento do Paraná S/A – em liquidação, na pessoa do seu ilustríssimo liquidante, consulta esta Procuradoria Geral do Estado sobre:

- a) A possibilidade de contratação de pessoal, sem a realização de concurso público, porém mediante contrato por prazo determinado,
- b) A possibilidade de readequação funcional e ajustes no quadro de pessoal (mediante a criação de um quadro de gratificação para as pessoas que permanecem em atividade naquela instituição).

Encaminhada a consulta à Procuradoria Trabalhista e Previdenciária, por competência, e distribuída ao Procurador subscrito, passo a expor e, na seqüência, opinar.

### **II. EXPOSIÇÃO**

Em alentado relatório, o consulente elenca, os motivos abaixo resumidos:

1. O BADEP – Banco de Desenvolvimento do Paraná S/A foi criado pela Lei Estadual nº 4.529/62, sob a denominação de CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento do Paraná, como instituição financeira pública constituída sob a forma de sociedade anônima.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA**

---

2. O Banco, assim passou a integrar a administração indireta do Estado, como sociedade de economia mista, regendo-se pela Lei 6.404/76, Lei das Sociedades Anônimas, sujeitando-se, ainda, à fiscalização do e. Tribunal de Contas do Estado do Paraná e à disciplina específica do Banco Central do Brasil;
3. O BADEP atuou como agente de desenvolvimento do Estado do Paraná, citando-se exemplos vários dessa ação, inclusive no sentido da mudança da característica da economia paranaense, através de financiamentos e estímulos diversos, chegando a situar-se como o maior banco de desenvolvimento do país.
4. O Banco Central do Brasil, em 1991, determinou a liquidação extrajudicial do BADEP, a qual foi convolada em liquidação ordinária em 1993, mediante condições, dentre as quais a quitação da dívida existente com o próprio BACEN. De tal arte, a partir de então, os negócios do Banco passaram à administração do Estado do Paraná, através de liquidante designado.
5. Quanto à dívida do BADEP com o BNDES, várias tratativas inexitosas foram adotadas desde então, até que, na atual gestão, verificou-se a possibilidade de repactuação, com significativa redução do valor, através de iniciativas, atualmente em curso, com o auxílio da SEFA e da PGE, que demandam certo prazo.
6. A partir de 1995, o BADEP foi compelido a reduzir o quadro de empregados da Massa, o que ocorreu mediante rescisões contratuais e demissões espontâneas de empregados que lograram obter melhores colocações no mercado, resultando em substancial esvaziamento do corpo funcional da instituição.
7. Todavia, apesar de estar em liquidação, o BADEP continua com suas atividades empresariais normalmente, já que, embora coibido em sua função principal de financiamento de projetos empresariais, permanece com a obrigação de repactuar as dívidas de seus mutuários, figurando-se aí a principal forma de receber seus créditos.

1



ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

8. Para tanto, conta atualmente com 33 funcionários, sendo que 15 deles estão cedidos para a Agência de Fomento do Paraná, com ônus para a origem, mediante ressarcimento, e 3 prestam serviços para a SEFA, por solicitação dessa Pasta. Estão incluídos no total todos os serviços, inclusive copeira, ascensoristas, serviços gerais etc., contando, assim, com 15 colaboradores, os quais assumiram todas as funções restantes da instituição, conforme quadro descritivo inserto.
9. O Banco, entretanto, necessita para suas operações de apoio financeiro, jurídico, técnico e administrativo, agravando-se a carência de pessoal com a perspectiva de novas baixas no já reduzido contingente, seja pela intenção de empregados remanescentes em deixar a instituição, seja pelo desligamento de colaboradores já aposentados, e que não pretendem continuar trabalhando.
10. Os empregados do BADEP pertenciam à categoria dos bancários, contando com benefícios como plano médico, vale-refeição, previdência privada, seguro, gratificações semestrais, abonos e outras vantagens que, por deliberações de liquidantes anteriores, acabaram sendo abolidos, por mercê da exclusão da categoria mencionada.
11. Já os cedidos à FOMENTO recebem os benefícios concedidos aos demais funcionários concursados da instituição, gerando descontentamento dos que permanecem vinculados ao BADEP, situação de difícil administração.

Nesse passo, encarece a necessidade de reposição de pessoal, esclarecendo que teve de recorrer à terceirização para o suprimento de algumas atividades secundárias, gerando aí passivos trabalhistas, por conta do entendimento a propósito da responsabilidade do chamado "tomador de serviços".

Informa que as atividades específicas (financeiras), já mencionadas, serão exercidas ainda por um período de difícil previsão, certo que diversos contratos estão sendo executados em juízo e muitos são cobrados administrativamente por conta de acordos judiciais celebrados em gestões anteriores, com vencimentos prorrogados para até 2023.

/



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA**

---

Assim, obtendo ou não a propalada renegociação da dívida com o BADEP junto ao BNDES, já existe lei estadual (nº 17.940/2013), que autoriza o Banco a renegociar créditos junto aos seus devedores, e que, uma vez regulamentada, exigirá da entidade o reforço de seu quadro técnico, financeiro e jurídico, por prazo determinado.

Acrescenta que, embora proibida de conceder financiamentos a pessoas e empresas e de financiar o setor público, continua gerindo os contratos bancários celebrados no passado, sendo que, no plano da CLT, os artigos 10, 448 e 449 preservam todos os direitos dos trabalhadores em face de alterações na propriedade e estrutura jurídica da empresa. A liquidação extrajudicial propiciou nova administração, na forma da Lei 6.024/74, regente de tal intervenção, por força do que seus empregados passaram à subordinação direta ao BACEN, por intermédio de liquidante por ele nomeado.

A continuidade das atividades de cobrança dos ativos da instituição financeira, com repasse às fontes dos recursos tomados, agravada pela cessão dos melhores créditos ao BRDE (cf. acordado com o BNDES) com perda de muitos quadros e de vantagens funcionais anteriormente concedidas demandam, portanto, solução que passa pela readequação funcional e pela admissão de pessoal.

Entretanto, o concurso público não se apresentaria viável, seja pela evidente impossibilidade de carreira em instituição destinada a ter, a qualquer momento, seu processo de liquidação encerrado, seja pela necessidade de cumprimento de etapas sujeitas a impugnações, sob pena de prejuízos à legalidade, com custos elevados.

Conclusivamente, não vê impedimentos à contratação de pessoal por prazo determinado, para consecução dos relevantes objetivos do BADEP, na medida em que toda dívida recuperada significará redução do passivo frente ao BNDES, com proveito para o Estado que terá, além disso, ingresso dos recursos eventualmente excedentes.

Arremata com a solicitação de um posicionamento desta PGE sobre aspectos jurídicos, administrativos e eleitorais da proposta.

X



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA**

---

### III. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O BADEP foi criado pela Lei Estadual nº 4.529, de 12 de janeiro de 1962, qualificando-se como sociedade de economia mista, constituindo-se como sociedade anônima – forma obrigatória, nos termos do Decreto Lei 200/67<sup>1</sup>.

O art. 173, § 1º, da Constituição Federal sujeita as entidades da administração pública exploradoras de atividade econômica ao “regime jurídico próprio das empresas privadas”, o que não significa o afastamento, relativamente a tais entidades, dos princípios gerais atinentes à Administração Pública, como observa INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO<sup>2</sup>:

Também as sociedades de economia mista são obrigatoriamente criadas por lei, como instrumento de ação do Estado (tais como as empresas públicas), sendo dotadas de personalidade jurídica de direito privado, mas submetidas a regras decorrentes do interesse público que inspira a sua instituição. Têm natureza auxiliar na ação governamental e são constituídas sob a forma de sociedade anônima cujas ações com direito a voto pertencem, em sua maioria, à União ou entidade da Administração indireta. A principal distinção entre as sociedades de economia mista e as empresas públicas está no fato de que o capital das empresas públicas é constituído por recursos que vêm das pessoas jurídicas de direito público ou de entidades da Administração indireta, enquanto nas sociedades de economia mista conjugam-se recursos públicos e recursos privados, provenientes de pessoas jurídicas de direito público ou de entidades da Administração indireta, havendo prevalência acionária, para efeitos de voto, das pessoas jurídicas governamentais.

(...) O que deve ficar claro é que tanto empresas públicas quanto sociedades de economia mista, apesar de sua natureza jurídica privada, em virtude da exploração de atividade econômica com intuito de lucro, são coadjuvantes do Estado na busca pela realização do interesse público. Isso implica que os princípios que informam a Administração Pública também vinculam essas entidades, tendo em vista os escopos que as leis instituidoras estabeleceram, ainda quando para a consecução desses objetivos venham a associar-se a capitais públicos e privados, no regime de parcerias autorizado pelo já referido art. 241 da Constituição Federal.

Ademais, a Constituição de 1988 tratou, expressamente, das autarquias e fundações públicas, das empresas públicas e sociedades de economia mista no capítulo pertinente à Administração Pública, de forma que todos os princípios devem ser aplicados, inclusive às chamadas agências reguladoras, cujas competências institucionais configuram o exercício de atividades típicas de Estado, como se infere das leis que as criaram e do que restou assentado quando do exame pelo STF da ADI 2.310/DF.

---

<sup>1</sup> Na forma do art. 1º de seu Estatuto Social, com efeito: Art. 1º. O Banco de Desenvolvimento do Paraná é uma instituição financeira pública estadual, (...) constituído sob a forma de sociedade anônima (...).

<sup>2</sup> COELHO, Inocêncio Mártires. In MENDES, Gilmar e outros. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª Ed. São Paulo: SARAIVA, 2009, p. 880/881



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA**

No plano da administração de servidores, o Supremo Tribunal Federal recentemente reafirmou o entendimento da sujeição das entidades de direito privado às diretrizes emanadas do art. 37 da Constituição da República, como faz ver o Acórdão proferido no RE 589.998 (pub. 11/09/2013), do qual se extrai a lição do e. Min. Ricardo Lewandowski, no sentido de que *"embora a rigor, as denominadas "empresas estatais" ostentem a natureza jurídica de direito privado, elas se submetem a regime híbrido, ou seja, sujeitam-se a um conjunto de limitações que têm por escopo a realização do interesse público"*.

Transcreve-se o eixo do voto condutor do acórdão:

Em outras palavras, no caso dessas entidades, ocorre uma derrogação parcial das normas de direito privado em favor de certas regras de direito público.

Na lição de Marçal Justen Filho, cuida-se de um "mínimo de direito público",

*"decorrente da natureza instrumental da entidade para o cumprimento de função administrativa. Ser dotada de personalidade jurídica de direito privado não significa ausência de natureza estatal, o que exige instrumentos de controle e vinculação à realização dos valores da democracia republicana"* (grifos meus).

Como exemplo de algumas das restrições aplicáveis a essas empresas, derivadas do próprio texto constitucional, tem-se, relativamente aos seus servidores, a submissão ao teto remuneratório, a proibição de acumulação de cargos, empregos e funções, e, ainda, a exigência de concurso para ingresso em seus quadros.

(...)

Com efeito, segundo assentei acima, o regime jurídico das empresas estatais não coincide, em sua integralidade, com o das empresas privadas, porquanto sofre as restrições já mencionadas, quando sejam exclusiva ou preponderantemente prestadoras de serviços públicos.

O fato de a CLT não estabelecer previsão quanto à realização de concurso para a contratação de pessoal destinado a integrar o quadro de empregados das referidas empresas, significa que há uma mitigação do ordenamento jurídico trabalhista, o qual se substitui, no ponto, por normas de direito público.

Isso porque as referidas entidades, como é cediço, integram a Administração Indireta do Estado, sujeitando-se, em consequência, aos princípios contemplados no art. 37 da Carta Federal.

Entre os princípios a que se submetem as entidades de economia mista estão o da publicidade e da impessoalidade, que são concretizados, inclusive, pela regra concursiva, como tem entendido a Suprema Corte em reiteradas oportunidades, seguindo, quanto ao ponto, o *leading case* substanciado no MS 21.322-DF:



ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA E FUNDACIONAL. ACESSIBILIDADE. CONCURSO PÚBLICO. A acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros, nos termos da Lei e mediante concurso público e princípio constitucional explícito, desde 1934, art. 168. Embora cronicamente sofismado, mercê de expedientes destinados a iludir a regra, não só foi reafirmado pela Constituição, como ampliado, para alcançar os empregos públicos, art. 37, I e II. Pela vigente ordem constitucional, em regra, o acesso aos empregos públicos opera-se mediante concurso público, que pode não ser de igual conteúdo, mas há de ser público. As autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas a regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sociedade de economia mista destinada a explorar atividade econômica esta igualmente sujeita a esse princípio, que não colide com o expresso no art. 173, PAR. 1.. Exceções ao princípio, se existem, estão na própria Constituição. (STF; MS 21322; DF; Tribunal Pleno; Rel. Min. Paulo Brossard; Julg. 03/12/1992; DJU 23/04/1993; p. 06921)

Sob tais luzes, desde logo é possível concluir que o BADEP, enquanto entidade integrante da Administração indireta, submete-se à exigência de concurso público para admissão de empregados, e deverá observar a legislação trabalhista, como decorrência de sua natureza (CF, art. 173, § 1º).

O concurso público, entretanto, é inexigível, nos casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, conforme definida em Lei.

O contrato temporário vem previsto, inclusive, para as atividades especializadas "*decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho*", como disciplinado na Lei 8745/1993, regente da matéria, que também determina a adoção do processo seletivo simplificado, com ampla divulgação, para preservar a publicidade e a impessoalidade na admissão.

Há quem entenda, na doutrina, que "*os Estados e Municípios, por não possuírem competência em matéria trabalhista, podem apenas indicar as hipóteses de temporariedade; se se adotar o sistema trabalhista, deve ser este o que regule os temporários e os 'casos de contratação', com as novas particularidades ou não*"<sup>3</sup>. A adoção da CLT (art. 443, § 2º) não altera significativamente a conclusão, pois só se admite tal contrato para serviço justificadamente transitório, atividade transitória e contrato de experiência.

X



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA**

Parece que as atividades de uma entidade em liquidação extrajudicial, portanto envolvida em processo predestinado a um fim, envolverão a prestação de serviços justificadamente transitório, situação que, todavia, deverá ser devidamente comprovada e documentada, para efeito de defesa judicial contra eventuais demandas visando declaração de nulidade do contrato<sup>4</sup>.

A contratação deverá observar também as eventuais restrições eleitorais, conforme o caso, sob pena de incidir em nulidade, na forma da Súmula 363 do c. TST.

**IV.**

Respondendo aos questionamentos, entendo que é possível à sociedade de economia mista BADEP – em liquidação admitir pessoal em caráter temporário, observando-se a CLT, art. 443, e demais restrições incidentes, dada a natureza de entidade integrante da Administração Pública indireta.

Quanto à possibilidade de readequação funcional e ajustes no quadro de pessoal, será necessário prestar melhores esclarecimentos, inclusive quanto à natureza dos ajustes pretendidos.

É o parecer, **sub censura**.

Curitiba, 7 de abril de 2014.

  
**MAURÍCIO PEREIRA DA SILVA**  
Procurador do Estado OAB/PR 14.435

Ciente;  
**Às Considerações**  
**Sr. Procurador - Ge**  
Em 07.10.14

  
**Maria Joseane Fronczak da Cunha**  
Procuradora-Chefe - Procuradoria Trabalhista

<sup>3</sup> CARRION, V. **Comentários à CLT**. 32ª Ed. São Paulo: SARAIVA, 2007

<sup>4</sup> Como já decidido, "a mera alegação de que a admissão foi em decorrência de "aumento transitório de demanda" não justifica a contratação de empregados por prazo determinado, mormente se não houve esclarecimento do fato motivador e sequer provado, que em tese poderia justificar a modalidade da contratação a termo" (TRT/SP, RO 182240-07.2002.5.02.0001)



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Gabinete do Procurador-Geral

---

Protocolo nº 13.125.378-8  
Despacho nº 221/2014-PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 08/2014, da lavra do Procurador do Estado Maurício Pereira da Silva, em 8 (oito) laudas;
- II. Encaminhe-se ao BADEP.

Curitiba, 08 de abril de 2014.

  
Ubirajara Ayres Gasparin  
**Procurador-geral do Estado**