



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 860684/19
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SERTANEJA
INTERESSADO: ALINE KADOOKA, CAROLINE DOMINGUES NEPOMUCENO,
JAMISON DONIZETE DA SILVA, LAURA DAS GRACAS DE LARA
ESTEVAO, MUNICÍPIO DE SERTANEJA
RELATOR: AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 226/22 - Primeira Câmara

Admissão de pessoal. Município de Sertaneja. Concurso Público. Edital n.º 01/2020. Legalidade e registro. Determinação ao município para que, nas futuras admissões que promover, passe a observar os prazos fixados na Instrução Normativa n.º 142/18 para o envio da documentação referente às fases da admissão

RELATÓRIO

Trata-se de ADMISSÃO DE PESSOAL¹ promovida pelo MUNICÍPIO DE SERTANEJA, referente ao concurso público regulamentado pelo Edital n.º 01/2020² (peça 33), destinado ao provimento de vagas em cargos de Atendente de Consultório Dentário, Fonoaudiólogo e Psicólogo³.

2. No âmbito de Requerimento de Análise Técnica, nos termos previstos na Instrução Normativa n.º 142/18⁴, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de

¹ Inicialmente formado como REQUERIMENTO DE ANÁLISE TÉCNICA, o feito foi reautuado para ADMISSÃO DE PESSOAL e a mim distribuído, tendo em vista o previsto no § 5º do artigo 299-A do Regimento Interno deste Tribunal:

Art. 299-A. Os requerimentos estaduais e municipais de análise de admissão de pessoal, inativação, pensão e revisão de pensão e de proventos encaminhados por meio de sistema de atos de pessoal serão diretamente remetidos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, para análise eletrônica. (Redação dada pela Resolução nº 64/2018)

(...)

§ 5º Os atos considerados irregulares após a realização de diligências preliminares serão encaminhados para distribuição e regular processamento, nos termos do art. 333, I a V, deste Regimento Interno, quando passarão a receber instrução pela Coordenadoria de Gestão Estadual ou pela Coordenadoria de Gestão Municipal, conforme o caso. (Redação dada pela Resolução nº 64/2018).

² O Edital n.º 01/2020 também previu vagas para cargos de Técnico em Enfermagem, Médico Clínico Geral, Médico Pediatra, Professor e para empregos públicos de Médico – PSF.

³ Foram admitidas: LAURA DAS GRACAS DE LARA ESTEVAO, CAROLINE DOMINGUES NEPOMUCENO e ALINE KADOOKA.

⁴ A análise foi realizada pelas Instruções n.º 219/20-CAGE-Fase 1 (peça 34), n.º 238/20-CAGE-Fase 3 (peça 36), n.º 10568/21-CAGE-Fase 4 (peça 86) e n.º 13877/21-CAGE-Fase 4 (peça 100).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gestão realizou a análise das fases 1, 3 e 4⁵. Identificadas irregularidades quanto às fases 1, 3 e 4, oportunizou-se ao Município de Sertaneja, representado por seu Prefeito, Jamison Donizete da Silva, contraditório prévio, para fins de justificativa e retificação⁶.

3. A partir das respostas apresentadas quanto às impropriedades apontadas nas fases 1 e 3, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, mediante Instrução n.º 10568/21-CAGE-Fase 4 (peça 86), subscrita pela Analista de Controle Mariana do Rego Monteiro Staudt, fez a seguinte apreciação:

III.1 REANÁLISE DA PRIMEIRA FASE

Na análise da primeira fase da prestação de contas de admissão em tela, foram apontadas irregularidades por meio da Instrução nº 219/20 (peça 34) sobre as quais a Entidade se manifestou à peça 45 - 55. A seguir abordaremos a resposta ofertada pela Entidade para cada uma e as conclusões desta unidade técnica:

a) O encaminhamento dos dados referentes a esta fase do processo de seleção de pessoal não respeitou o prazo de 5 dias úteis a contar da data de publicação do ato de dispensa ou de reconhecimento de inexigibilidade de licitação, 22/11/2019, conforme contido na Instrução Normativa nº 142/2018, pois o processo foi autuado em 20/12/2019.

Alegações da Entidade: Em resposta, o Ente justifica que os atrasos ocorreram porque precisou aguardar a liberação de dados do SIAP para concluir o preenchimento e envio necessários.

Análise da CAGE: Alerta-se que o atraso no encaminhamento da prestação de contas é capaz de provocar prejuízos tanto ao processo quanto ao erário, pois impede que o Tribunal de Contas analise e faça os apontamentos em tempo de o jurisdicionado corrigir os equívocos e evitar a anulação de certames. Diante disso, sugere-se a emissão de determinação à entidade para que, nos próximos certames, se atente aos prazos de envio das informações e documentos referentes aos processos de seleção de pessoal, contidos na Instrução Normativa nº 142/2018.

b) O termo de referência não contém exigências que permitam aferir a qualificação técnica da instituição a ser contratada, como, por exemplo, atestados de capacidade técnica emitidos por órgãos que já utilizaram os serviços; quantidade de concursos já realizados, etc, sendo esse ponto imprescindível para fins de atendimento ao princípio da eficiência e para contratação de instituição que tenha

⁵ Tal análise consiste resumidamente em:

Fase 1 – Atos preparatórios iniciais; formação da comissão/banca examinadora, justificativa de abertura do certame e abertura da contratação da banca examinadora/dispensa/inexigibilidade (em caso de execução direta);

Fase 2 – Atos preparatórios finais: julgamento da licitação, apresentação do contrato firmado e demais comprovações da capacidade técnica da banca examinadora contratada (esta fase é dispensada em caso de execução direta por banca examinadora própria);

Fase 3 – Abertura do processo de seleção: publicação do edital de abertura do certame, com os requisitos previstos nas Instruções Normativas aplicáveis e demais comprovações de qualificação técnica da banca examinadora;

Fase 4 – Atos de admissão: edital de homologação das inscrições, divulgação do resultado final e convocação dos aprovados com as devidas comprovações exigidas.

⁶ O Município de Sertaneja apresentou resposta quanto à Fase 1 na peça 45, quanto à Fase 3 nas peças 47-55 e quanto à Fase 4 na peça 97.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

capacidade técnica de se responsabilizar pela realização de concurso público que culminará na contratação de servidores qualificados.

Alegações da Entidade: Em resposta, o Ente justifica que os atestados de capacidade técnica foram anexados às fls. 58 a 69 do processo de Dispensa.

Análise da CAGE: Consoante afirmado, os documentos constam do processo de dispensa anexado na peça 8. O **apontamento resta superado**.

III.II REANÁLISE DA TERCEIRA FASE

Na **análise da terceira fase** da prestação de contas de admissão em tela, foram apontadas irregularidades por meio da **Instrução nº 238/20** (peça 36) sobre as quais a Entidade se manifestou à peça 45 - 55. A seguir abordaremos a resposta ofertada pela Entidade para cada uma e as conclusões desta unidade técnica:

a) Os documentos relativos à previsão de dotação orçamentária prévia e à lei de responsabilidade fiscal não foram apresentados ou não atendem aos requisitos legais. Em análise ao Relatório de Gestão Fiscal do Ente verificou-se que, em novembro/2019, seu índice de despesa com pessoal atingiu 53,65% da RCL, estando acima do limite prudencial prescrito pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Diante disso, deve atender o contido na Informação à peça 35, sobretudo, demonstrando se as contratações serão para reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores na área de educação, saúde ou segurança; caso contrário, não poderá nomear novos servidores até que seu índice de pessoal volte ao limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Alegações da Entidade: Em resposta, o Ente apresenta os documentos solicitados na peça 35, bem como anexa documentos que demonstram se tratar de reposições.

Análise da CAGE: Deste modo, tendo em vista os documentos anexados, notadamente aqueles contidos nas peças 47 e 52, bem como que a análise ao Relatório de Gestão Fiscal do Ente, verificou-se que o índice de gastos com pessoal situava-se entre 46,55% e 45,33% da RCL nos meses das contratações (abril e junho de 2021 - o mês de julho não estava disponível no momento de elaboração da presente Instrução), ou seja, abaixo do limite prudencial, o **apontamento pode ser superado**.

4. Após, Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, mediante Instrução n.º 13877/21-CAGE-Fase 4 (peça 100), subscrita pela Analista de Controle Mariana do Rêgo Monteiro Staudt, realizou a reanálise das impropriedades identificadas na fase 4:

III.I REANÁLISE DA QUARTA FASE

Na **análise da quarta fase** da prestação de contas de admissão em tela, foram apontadas irregularidades por meio da **Instrução nº 10568/21** (peça 86) sobre as quais a Entidade se manifestou à peça 97. A seguir abordaremos a resposta ofertada pela Entidade para cada uma e as conclusões desta unidade técnica:

a) Atraso no encaminhamento da documentação;

Alegações da Entidade: Em resposta, o Ente justifica que os atrasos ocorreram “por motivo de inconsistência no acesso ao sistema SIAP, por circunstâncias alheias à vontade municipal. O envio dos dados e documentos do certame, foi tentado diversas vezes dentro do prazo legal, porém, a inconsistência de acesso ao SIAP impediu a finalização do envio dos dados, conforme Print das telas de erros. Ressalva



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que, foi solicitado apoio técnico ao setor responsável pelo SIAP junto ao o TCE/PR, para fins de solução do problema de acesso, porém, a ajuda técnica veio tardia, o que culminou com o envio dos dados fora do prazo. Tal solicitação pode ser comprovada mediante demanda aberta via Canal de Comunicação, pelo Identificador: 216411 e 218728.”.

Análise da CAGE: Tendo em vista a justificativa baseada em problemas técnicos no SIAP, devidamente comprovadas mediante documentação anexada, entende-se que o apontamento pode ser superado.

5. Ao final, a unidade reconheceu a **legalidade** do procedimento, opinando pelo **registro das admissões**. Outrossim, propôs **determinação**:

a) Para que a Entidade se atente aos prazos de envio das informações e documentos referentes aos processos de seleção de pessoal, contidos na Instrução Normativa vigente deste Tribunal de Contas.

6. Alterada a autuação do processo, de REQUERIMENTO DE ANÁLISE TÉCNICA para ADMISSÃO DE PESSOAL, segundo Informação n.º 7727/21 da Diretoria de Protocolo (peça 102), o processo foi a mim distribuído, conforme Termo na peça 101.

7. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 826/21 (peça 103), da lavra do Procurador Flávio de Azambuja Berti, “corroborar o posicionamento do órgão técnico, não se opondo ao registro das admissões ora sob análise, nem à expedição da referida recomendação e determinação ao Município de Sertaneja.”

8. A Coordenadoria de Gestão Municipal, instada a se manifestar pelo Despacho n.º 361/21-GATBC (peça 104), consoante Instrução n.º 4888/21 (peça 105), subscrita pelo Analista de Controle João Artur Cardon Bernardes e pela Coordenadora da unidade, Vivianeli Araújo Prestes, aduz que “ratifica integralmente a Instrução nº 13.877/21 (peça 100) por meio da qual a d. CAGE emitiu instrução técnica conclusiva relativa às admissões de pessoal objeto dos autos”.

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acompanho o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas quanto à **legalidade e registro** da Admissão de Pessoal em tela.

2. De igual modo, endosso a proposta de determinação apresentada pela unidade técnica, com vistas ao atendimento da Instrução Normativa n.º 142/2018 e dos dispositivos constitucionais e legislação correlata que asseguram o amplo acesso aos cargos/empregos públicos e às contratações temporárias, formulada nos seguintes termos:

a) Para que a Entidade se atente aos prazos de envio das informações e documentos referentes aos processos de seleção de pessoal, contidos na Instrução Normativa vigente deste Tribunal de Contas. **(com fundamento no artigo 9º da IN n.º 142/18)**

3. Relembro quanto ao tema a lição de Alípio Reis Firmo Filho, conselheiro substituto do TCE-AM, para quem **a recomendação é um conselho, de atendimento facultativo**, ao passo que **a determinação é uma ordem**, de atendimento obrigatório, cujo descumprimento implica sanção, **pois visa a atender a uma norma jurídica**:

Os dicionaristas costumam definir o termo **recomendar** como sinônimo de “aconselhamento” ou, ainda, “encarregar (alguém) insistentemente para que cumpra uma tarefa ou atividade”.

Bastam estas duas exemplificações para concluirmos que o termo (recomendar) carrega consigo um forte conteúdo de **voluntariedade**. Em outras palavras, quem recebe uma recomendação **poderá ou não acatá-la** visto que se trata apenas de um aconselhamento, isto é, algo sujeito à esfera da discricionariedade de seu destinatário. Nesse caso, o não acatamento do que foi recomendado **não poderá ser censurado por quem proferiu a recomendação** uma vez que seu destinatário optou (legitimamente) por uma das duas únicas soluções postas à sua disposição, qual seja, a de não acatar o que foi a ele recomendado. Afinal de contas, trata-se tão-somente de uma recomendação. Nada mais.

O mesmo não podemos afirmar das **determinações**.

Ao contrário das recomendações, elas encerram um conteúdo genuinamente **imperativo**. Não haveria saída para seus destinatários: apenas cumpri-las e pronto. Eventual descumprimento conduziria a alguma crítica, penalidade, restrição ou coisa do gênero. A omissão (ou ação) estaria sujeita, portanto, a reprimendas.

(...)

Em certa ocasião, na qual eu abordava o tema em sala de aula, alguém retrucou afirmando que o tribunal não poderia determinar porque a determinação, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sua opinião, seria uma ingerência nos atos de gestão do administrado. Na verdade, não há qualquer ingerência. Ela é apenas aparente. Vejamos.

O tribunal determina porque antes dele uma norma jurídica (lei, regulamento, decisão judicial) assim já determinara. Mas o gestor faltoso teimou em não seguir a orientação normativa. A determinação do tribunal, em tais situações, apenas ressalta algo que o comando legal, regulamentar ou jurisprudencial já havia ressaltado. A determinação da corte de contas não é originária, mas deriva do ordenamento jurídico. Seu fundamento de validade é o arcabouço legal/ regulamentar/ jurisprudencial.

Em suma, poderíamos adotar a seguinte regra: todas as vezes em que a conduta do gestor não se constituir num ato vinculado, é cabível a recomendação. Do contrário, a determinação deverá ser adotada.⁷

4. Tal entendimento coaduna-se com a previsão contida no artigo 244 do Regimento Interno deste Tribunal, senão vejamos:

Art. 244. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em:

- I - recomendações;
- II - determinação legal;
- III - ressalvas.

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.

(...)

§ 3º Determinações legais são medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.

5. Embora tais conceitos estejam referenciados ao exame de prestações de contas na norma transcrita, é certa a sua aplicabilidade aos demais processos de competência deste Tribunal, como, no caso, a presente Admissão de pessoal.

6. Desta feita, considerando as definições conferidas aos termos recomendação e determinação, endosso a proposição da unidade técnica, nos termos ao final delineados.

7. De todo o exposto, proponho que esta Corte:

⁷ FIRMO FILHO. Alipio Reis. Recomendar ou Determinar??? Audicon: Associação Nacional dos Ministros e dos Conselheiros Substitutos. Disponível em: <http://www.audicon.org.br/v1/recomendar-ou-determinar-por-alipio-reis-firmo-filho/> Acesso em 14/04/21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I) com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05, aprecie como legal e determine o registro da Admissão de Pessoal em tela;

II) determine ao Município de Sertaneja que, nas futuras admissões que promover, passe a observar os prazos fixados na Instrução Normativa n.º 142/18 para o envio da documentação referente às fases da admissão.

8. Certificado o trânsito em julgado da decisão, a determinação deverá ser anotadas pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, após o que, nos termos do artigo 398, § 1º, do Regimento Interno, o processo estará encerrado, devendo seus autos ser encaminhados à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do mesmo normativo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em:

I - com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05, aprecie como legal e determine o registro da Admissão de Pessoal em tela; e

II - determinar⁸ ao Município de Sertaneja que, nas futuras admissões que promover, passe a observar os prazos fixados na Instrução Normativa n.º 142/18 para o envio da documentação referente às fases da admissão.

Certificado o trânsito em julgado da decisão, a determinação deverá ser anotadas pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, após o que, nos termos do artigo 398, § 1º, do Regimento Interno, o processo estará encerrado,

⁸ O cumprimento da referida determinação deverá ser examinado nas futuras admissões de pessoal da entidade, não constituindo óbice ao encerramento do feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devendo seus autos ser encaminhados à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do mesmo normativo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 10 de fevereiro de 2022 – Sessão Virtual nº 2.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente