TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 828752/18
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ICARAÍMA
INTERESSADO: GRAZIELE RIBEIRO, MARCOS ALEX DE OLIVEIRA, MUNICÍPIO DE ICARAÍMA, VALDOMIRA DOS SANTOS FERREIRA
RELATOR: AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 3329/22 - Primeira Câmara

Admissão de Pessoal complementar. Município de Icaraíma. Concurso Público. Edital n.º 05/16. Legalidade e registro. Determinação para que o Município de Icaraíma, nas futuras admissões que promover, apresente os dados de todos os candidatos inscritos no certame em conformidade com o arquivo de homologação das inscrições, nos termos do artigo 10, §2º, da Instrução Normativa n.º 142/18.

RELATÓRIO

Trata-se de ADMISSÃO DE PESSOAL[1] complementar, promovida pelo MUNICÍPIO DE ICARAÍMA, em decorrência de Concurso Público regulamentado pelo Edital n.º 05/16[2], referente ao provimento de vagas em cargos de Professor[3].

2. No âmbito de Requerimento de Análise Técnica, nos termos previstos na Instrução Normativa n.º 142/18, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, mediante Instrução n.º 9013/22-CAGE-Fase 4 (peça 9), subscrita pelo Estagiário de Pós-Graduação Hermelindo Silvano Chico e pelo Técnico de Controle

[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 05/16 previu também o provimento de cargos de Médico Plantonista e Motorista;

[3] Foram admitidas: VALDOMIRA DOS SANTOS FERREIRA e GRAZIELE RIBEIRO.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.1AYP

Flávio Antonio Drumond Reis Junior, realizou a análise da fase 4[4]. Uma vez identificadas irregularidades quanto à esta, oportunizou-se ao Município de Icaraíma, por meio de seu Prefeito, senhor Marcos Alex de Oliveira, a apresentação de justificativas ou a retificação das questões[5].

3. A partir da resposta apresentada quanto às impropriedades referidas na fase 4, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, mediante Instrução n.º 12020/22-CAGE-Fase 4 (peça 16), subscrita pelo Estagiário de Pós-Graduação Hermelindo Silvano Chico e pelo Técnico de Controle Flávio Antonio Drumond Reis Junior, fez a seguinte apreciação:

> **III - DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS**
>
> **a)** As pessoas adiante relacionadas não constam na lista de inscritos para o cargo a que se refere a correlata admissão:
>
> - VALDOMIRA DOS SANTOS FERREIRA, aprovado no cargo de Professor(a), classificado em 7, admitido em 04/06/2018.
> - GRAZIELE RIBEIRO, aprovado no cargo de Professor(a), classificado em 9, admitido em 04/06/2018.
>
> **Manifestação do Ente (peça 20)**: segue em anexo: homologação das inscrições, Edital 05/16 publicado no Jornal Umuarama ilustrado em 03/08/16 pag. C4.
>
> **Análise da CAGE**: visto que os nomes acima indicados não figuraram no arquivo de inscritos alimentado ao SIAP, mas constam no edital de homologação de inscrições, entende-se razoável expedir **DETERMINAÇÃO** à origem para que, em futuros certames, apresente os dados de todos os candidatos inscritos, de acordo com o arquivo de homologação das inscrições, nos termos do art. 10, §2º da IN 142/2018.

4. Ao final, a unidade afirmou que não detectou irregularidades no requerimento de análise técnica capazes de macular o certame, opinando pelo registro das admissões, assim como pela emissão de determinação para que o ente passe a:

---

[4] Tal análise consiste resumidamente em:
Fase 1 – Atos preparatórios iniciais; formação da comissão/banca examinadora, justificativa de abertura do certame e aberturada 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.

[5] O Município de Icaraíma apresentou resposta nas peças 13 a 15 quanto à Fase 4;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.1AYP

a. Em futuros certames, apresentar os dados de todos os candidatos inscritos, de acordo com o arquivo de homologação das inscrições, nos termos do art. 10, §2º da IN 142/2018.

5. Alterada a autuação do processo, de REQUERIMENTO DE ANÁLISE TÉCNICA para ADMISSÃO DE PESSOAL, segundo Informação n.º 6074/22 da Diretoria de Protocolo (peça 18), o feito foi a mim distribuído, conforme Termo na peça 17.

6. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 818/22 (peça 19), da lavra da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, opina pelo **registro** com expedição de determinação, consignando que "*subsidiado na análise manifestada pelo corpo técnico desta Corte, este Ministério Público nada tem a opor, no presente momento, à conclusão alcançada*".

7. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 4871/22 (peça 21), subscrita pelo Auditor de Controle Externo João Artur Cardon Bernardes, pela Coordenadora da unidade, Marília Zamoner e pela Estagiária de Graduação Isabela Souza de Oliveira, aduz que "*ratifica integralmente a instrução nº 12020/22 peça nº 16 por meio da qual a d. CAGE expediu manifestação técnica conclusiva a respeito das admissões de pessoal objeto deste processo*".

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

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. Da mesma forma, endosso, com adaptações, a proposta de emissão de determinação apresentada pela unidade técnica com vistas ao atendimento da Instrução Normativa n.º 142/2018, para que a entidade passe a:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.1AYP

a. Em futuros certames, apresentar os dados de todos os candidatos inscritos, de acordo com o arquivo de homologação das inscrições, nos termos do art. 10, §2º da IN 142/2018[6].

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

> 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 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.

---

[6] Art. 10. Para o encaminhamento dos atos de admissão de pessoal e seus atos preparatórios, bem como das posteriores alterações realizadas (petições intermediárias de alteração), a autoridade administrativa responsável pelo ato de pessoal, ou quem for designado para esta atividade, respeitando-se as regras de controle de acesso do TCE/PR, deverá efetuar o envio das informações e documentos por meio eletrônico, conforme sistema específico disponibilizado pelo TCE/PR, atualmente nominado de Sistema Integrado de Atos de Pessoal – SIAP, seguindo-se os respectivos layouts de dados (dicionário de dados).
(...)
§ 2º O SIAP possibilitará o envio das informações por preenchimento de suas telas e/ou por importação de dados, a critério do usuário, com exceção da listagem dos inscritos no processo de seleção, que será recebida apenas por importação de dados, sendo que o arquivo importado será validado e, na hipótese de inconsistência em qualquer de suas linhas, rejeitado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.1AYP

> 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:

> 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 na norma transcrita tais conceitos estejam referenciados ao exame de prestações de contas, 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:

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 Icaraíma que, nas futuras admissões que promover, passe a apresentar os dados de todos os candidatos inscritos no certame

[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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.1AYP

em conformidade com o arquivo de homologação das inscrições, nos termos do artigo 10, § 2º, da Instrução Normativa n.º 142/18.

8. Certificado o trânsito em julgado da decisão, a determinação deverá ser anotada 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[8], apreciar como legal e determinar o registro da Admissão de Pessoal em tela; e

II - determinar ao Município de Icaraíma que, nas futuras admissões que promover, passe a apresentar os dados de todos os candidatos inscritos no certame em conformidade com o arquivo de homologação das inscrições, nos termos do artigo 10, § 2º, da Instrução Normativa n.º 142/18[9].

[8] Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:
[...]
IV – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

[9] Art. 10. Para o encaminhamento dos atos de admissão de pessoal e seus atos preparatórios, bem como das posteriores alterações realizadas (petições intermediárias de alteração), a autoridade administrativa responsável pelo ato de pessoal, ou quem for designado para esta atividade, respeitando-se as regras de controle de acesso do TCE/PR, deverá efetuar o envio das informações e documentos por meio eletrônico, conforme sistema específico disponibilizado pelo TCE/PR, atualmente nominado de Sistema Integrado de Atos de Pessoal – SIAP, seguindo-se os respectivos layouts de dados (dicionário de dados).
§ 2º O SIAP possibilitará o envio das informações por preenchimento de suas telas e/ou por importação de dados, a critério do usuário, com exceção da listagem dos inscritos no processo de seleção, que será recebida apenas por importação de dados, sendo que o arquivo importado será validado e, na hipótese de inconsistência em qualquer de suas linhas, rejeitado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.1AYP

Certificado o trânsito em julgado da decisão, a determinação deverá ser anotada pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, após o que, nos termos do artigo 398, § 1º, do Regimento Interno[10], o processo estará encerrado, devendo seus autos ser encaminhados à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do mesmo normativo[11].

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 15 de dezembro de 2022 – Sessão Virtual nº 16.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO
Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

[10] Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

[11] Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
[...]
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.1AYP