



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 454063/22
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RENASCENÇA
INTERESSADO: DAIANE APARECIDA BORTOT SVIDERSKI, IDALIR JOAO ZANELLA, KAUAN YAGO POLITTA, MUNICÍPIO DE RENASCENÇA, STHEFEN TIFFANY LEMOS ROSSETTO
RELATOR: AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 3046/23 - Segunda Câmara

Admissão de pessoal. Município de Renascença. Concurso Público. Edital n.º 096/2022. 2. Legalidade e registro. 3. Ausência de comprovação de elaboração do Termo de Referência/Projeto Base em momento anterior à cotação. Expedição de recomendação ao Município de Renascença para que nas futuras admissões que promover apresente cópia exata do Termo de Referência/Projeto Base utilizado para a consulta de valores e qualidade da prestação de serviços de empresas/instituições no processo de dispensa de licitação, comprovando sua elaboração em momento anterior à cotação de preços.

RELATÓRIO

Trata-se de ADMISSÃO DE PESSOAL¹ promovida pelo Município de Renascença em decorrência de concurso público regulamentado pelo Edital n.º 096/2022, referente ao provimento de vagas em cargos efetivos de Agente de Combate às Endemias².

¹ Inicialmente formado como REQUERIMENTO DE ANÁLISE TÉCNICA, o feito foi reatuado 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 Foram admitidos(as): DAIANE APARECIDA BORTOT SVIDERSKI, KAUAN YAGO POLITTA, e STHEFEN TIFFANY LEMOS ROSSETTO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 realizou a análise das fases 1, 3 e 4³. Identificadas irregularidades quantos às fases 1 e 3, oportunizou-se ao Município de Renascença, representado por seu Prefeito, senhor Idalir João Zanella, contraditório prévio, para fins de justificativa e retificação⁴.

3. A partir das respostas apresentadas quanto às impropriedades referidas na fase 3, não havendo resposta quanto à fase 1, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, mediante Instrução n.º 4894/23-CAGE-Fase 4 (peça 63), emitida pela Auditora de Controle Externo Mariana do Rego Monteiro Staudt, fez a seguinte apreciação:

Não foram constatadas irregularidades na análise da 4ª Fase deste processo de seleção de pessoal.

III.I 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 10123/2022 (peça 32) sobre as quais a Entidade não se manifestou:

a) Todavia, verificou-se, conforme item 13, que o termo de referência foi elaborado após a escolha da instituição. O termo de referência é um documento elaborado pelo Ente Público antes da contratação, imprescindível, também, no caso de dispensa de licitação, pois nele serão fixadas todas as especificações e exigências do objeto do contrato para que os proponentes possam ter conhecimento e para que façam suas propostas de serviços e de preço.

Alegações da Entidade: O Ente não se manifestou a este respeito.

Análise da CAGE: Tendo em vista a ausência de manifestação, esta unidade sugere uma derradeira diligência para que o Município preste os devidos esclarecimentos.

Alerte-se que a ausência de manifestação gera a aplicação de multa ao gestor, conforme previsto no artigo 87, I, “b” da Lei Orgânica desta Corte.

III.II REANÁLISE DA TERCEIRA FASE

³ 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.

⁴ O Município de Renascença apresentou resposta quanto à Fase 3 nas peças 38 a 40 e 46 a 50, e quanto à Fase 1 não apresentou resposta neste primeiro momento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1 - Os dados declarados no SIAP que impactam na análise não são compatíveis com os documentos apresentados. Há divergência entre os nomes da banca examinadora cadastrados no SIAP e constantes nos documentos anexados no processo.

Alegações da Entidade: Em resposta, o Ente anexa novo ato de designação da comissão examinadora (peças 49 e 50).

Análise da CAGE: Deste modo, tendo em vista a correção, o apontamento pode ser **superado**.

4. Ao final, a unidade opinou pela realização de diligência, providenciando tal medida.

5. O Município de Renascença, representado por seu Prefeito, senhor Idalir João Zanella, apresentou resposta quanto à fase 1 às peças 67 a 69.

6. A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, pela Instrução n.º 7451/23-CAGE-Fase 4 (peça 70), subscrita pela Auditora de Controle Externo Danielle Aki Tanno Iamamura Niezer, realizou a reanálise da impropriedade identificada na fase 1:

Na análise da primeira fase da prestação de contas de admissão em tela, foram apontadas irregularidades por meio da Instrução nº 10123/2022 (peça 32) sobre as quais a Entidade não se manifestou:

a) Todavia, verificou-se, conforme item 13, que o termo de referência foi elaborado após a escolha da instituição. O termo de referência é um documento elaborado pelo Ente Público antes da contratação, imprescindível, também, no caso de dispensa de licitação, pois nele serão fixadas todas as especificações e exigências do objeto do contrato para que os proponentes possam ter conhecimento e para que façam suas propostas de serviços e de preço.

Resposta da Origem

Em resposta ao apontamento supra (mov. 69) a Origem declarou que houve o envio de minuta prévia enviada a diversas instituições/empresas, via e-mail, para que fosse realizada a consulta de preços em 02/03/2022. Tendo isso em vista, defendeu que o Termo de Referência foi confeccionado anteriormente à cotação.

Análise da CAGE

Tendo em vista os esclarecimentos prestados pela Origem, conclui-se que a resposta apresentada é insuficiente, apesar de haver indícios de regularidade. De fato, os prints anexos demonstram o contato prévio com as instituições/empresas, contudo, não foi possível verificar o conteúdo do documento anexo a elas enviado, impossibilitando-se a devida análise. Ademais, a Origem não juntou as respostas dadas pelas instituições consultadas. Dessa forma, inexistem meios de verificação da qualidade e valor das propostas apresentadas.

Considerando o momento avançado do processo, bem como os esforços da Origem em demonstrar a regularidade das atividades, entende-se pela emissão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recomendação a fim de que, em futuros certames todos os documentos para a comprovação da anterioridade do Termo de Referência sejam devidamente enviados.

7. Ao final, a unidade técnica reconheceu a **legalidade** do procedimento, opinando pelo **registro das admissões**. Outrossim, propôs que a expedição de **recomendação** para que a entidade passe a:

a. Enviar a exata cópia do Termo de Referência/Projeto Base utilizado para a consulta de valores e qualidade da prestação de serviços de empresas/instituições no processo de dispensa de licitação, comprovando sua elaboração anterior a cotação.

8. Alterada a autuação do processo, de REQUERIMENTO DE ANÁLISE TÉCNICA para ADMISSÃO DE PESSOAL, segundo Informação n.º 2471/23 da Diretoria de Protocolo (peça 72), o feito foi a mim distribuído, conforme Termo à peça 71.

9. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 267/23 (peça 73), da lavra da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, manifesta-se pelo **registro** das admissões, com a expedição da **recomendação** enunciada pela CAGE.

10. A Coordenadoria de Gestão Municipal, instada a se manifestar pelo Despacho n.º 92/23-GATBC (peça 74), consoante Instrução n.º 10/23 (peça 75), subscrita pela Auditora de Controle Externo Francly Isumi e por seu Coordenador, Levi Rodrigues Vaz, “compactua com a análise realizada na Instrução nº 7451/23-CAGE, opinando pela legalidade e registro das admissões analisadas no presente processo” com a seguinte recomendação:

i) Para que, nas futuras contratações, seja enviado a este Tribunal de Contas cópia exata do Termo de Referência/Projeto Base utilizado para a consulta de valores e qualidade da prestação de serviços de empresas/instituições no processo de dispensa de licitação, comprovando sua elaboração anterior a cotação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Acompanho o entendimento concordante 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 apresentada pela unidade técnica de expedição de recomendação à entidade:

i) Para que, nas futuras contratações, seja enviado a este Tribunal de Contas cópia exata do Termo de Referência/Projeto Base utilizado para a consulta de valores e qualidade da prestação de serviços de empresas/instituições no processo de dispensa de licitação, comprovando sua elaboração anterior a cotação.

3. Trata-se de reforço necessário ao cumprimento integral da Instrução Normativa n.º 142/18, posto que o ente deve comprovar a realização do Termo de Referência/Projeto Base em momento anterior à cotação dos preços dos serviços relacionados ao certame, no caso de sua terceirização.

4. 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**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

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.⁵

5. 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.

6. 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.

⁵ FIRMO FILHO. Alípio 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

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

8. 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) recomende ao Município de Renascença que, nas futuras admissões que promover, apresente cópia exata do Termo de Referência/Projeto Base utilizado para a consulta de valores e qualidade da prestação de serviços de empresas/instituições no processo de dispensa de licitação, comprovando sua elaboração em momento anterior à cotação de preços.

9. Certificado o trânsito em julgado da decisão, a recomendação 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, razão pela qual seus autos deverão 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 Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I) com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05⁶, apreciar como legal e determinar o registro da Admissão de Pessoal em tela;

II) recomendar ao Município de Renascença que, nas futuras admissões que promover, apresente cópia exata do Termo de Referência/Projeto Base utilizado para a consulta de valores e qualidade da prestação de serviços de empresas/instituições no processo de dispensa de licitação, comprovando sua elaboração em momento anterior à cotação de preços.

Certificado o trânsito em julgado da decisão, a recomendação deverá ser anotada pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, após o que, nos termos do artigo 398, § 1º, do Regimento Interno⁷, o processo estará encerrado, razão pela qual seus autos deverão ser encaminhados à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do mesmo normativo⁸.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 5 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

⁶ 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;

⁷ 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 nº 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 nº 24/2010)

⁸ Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente