



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 787502/19
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MATO RICO
INTERESSADO: EDELIR DE JESUS RIBEIRO DA SILVA, FABIO AUGUSTO CAPATO, IDILEIA STADLER BENTO, MARCEL JAYRE MENDES DOS SANTOS, MARCELO KAZUYOSHI TANAKA ITO, MUNICÍPIO DE MATO RICO, NILCE DA CRUZ MACHADO
RELATOR: AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 345/23 - Segunda Câmara

Admissão de pessoal. Município de Mato Rico. Concurso Público. Edital n.º 01/2020. 2. Admissão de servidores durante o período de vedação previsto na Lei Complementar n.º 173/2020. 3. Cargos da área de saúde. Período de pandemia. Boa-fé dos admitidos. Legalidade e registro. Afastamento da multa sugerida ao gestor. 4. Expedição de determinação ao Município de Mato Rico para que nas futuras admissões que promover observe os prazos de envio da documentação previstos na Instrução Normativa 142/2018 deste Tribunal de Contas.

RELATÓRIO

Trata-se de ADMISSÃO DE PESSOAL¹ promovida pelo Município de Mato Rico, em decorrência do concurso público regulamentado pelo Edital n.º 01/2020, referente ao provimento de vagas em cargos efetivos de Técnico em Enfermagem, Farmacêutico/Bioquímico e Médico Clínico Geral².

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 11700/22-CAGE-Fase 4 (peça 57), emitida pela Auditora de Controle Externo Aline Leite Ferreira, realizou a análise da fase 4³. Embora tenham sido detectadas irregularidades nesta fase de apreciação do

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 Foram admitidos(as): IDILEIA STADLER BENTO, NILCE DA CRUZ MACHADO, MARCELO KAZUYOSHI TANAKA ITO, FABIO AUGUSTO CAPATO.

³ Tal análise consiste resumidamente em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processo de seleção, a unidade opinou pelo **registro** dos atos de admissão, pela expedição de **determinação**, assim como pela aplicação de multa ao gestor responsável, consoante a análise a seguir transcrita:

I. Reanálise das irregularidades apontadas na Instrução nº 12535/21 – CAGE:

a) O encaminhamento dos dados referentes a esta fase do processo de seleção de pessoal não respeitou o prazo de 5 dias úteis contados da data do fim do prazo de 60 (sessenta) dias corridos, começado este com a data inicial de exercício do primeiro candidato admitido, com início do prazo de envio em 05/03/2021, conforme contido na Instrução Normativa nº 142/2018, pois a fase foi enviada em 19/10/2021.

Manifestação da origem:

A entidade esclareceu que foram feitas várias tentativas de envio, demonstrando, assim, o interesse em atender às obrigações em tempo hábil. Além disso, “a impossibilidade de envio antes do prazo de 5 dias úteis após 60 dias corridos, induz o erro, devido ao congelamento do processo e restabelecimento do mesmo, por um prazo definido, onde a equipe está envolvida com outras diversas tarefas, sente dificuldade para cumprir com esses prazos, que se aceitos em tempo da contratação, sem a necessidade de aguardar, teria mais facilidade no envio, uma vez que já estava com a documentação em mãos.”

Entendimento da CAGE:

O atraso no envio da documentação, prejudica a análise concomitante quanto a regularidade das admissões, inviabilizando correções em momento oportuno, e provocando assim, dano ao erário. Em que pese a argumentação trazida pela entidade, entende-se não ser razoável o atraso em mais de 9 meses no envio das admissões, conforme estipulado na Instrução Normativa nº 142/2018. Esta unidade entende cabível, portanto, **a expedição de Determinação, para que a entidade se atente aos prazos de envio da documentação previstos na Instrução Normativa 142/2018.**

b) O presente processo de seleção de pessoal insere-se no período de **vedação de admissão de pessoal** ou realização de concurso público, de 28/05/2020 a 31/12/2021, **fixado pelo artigo 8º da Lei Complementar nº 173/20201, a não ser que se trate de reposição de pessoal decorrente de vacâncias.**

Pelo que consta dos autos não é possível concluir acerca de se tratar de reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, sendo necessário que a Entidade comprove se tratar das hipóteses ressaltadas.

Se for caso de vaga nova, nunca ocupada, também deve ser informado.

Manifestação da origem:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A entidade respondeu tratar-se de contratação de servidores na área de saúde, “necessária para suprir as necessidades básicas e excepcionais, principalmente em período de pandemia.”

Entendimento da CAGE:

Em que pese a argumentação trazida aos autos, as admissões realizadas não encontram guarida na Lei Complementar 173/2020, que somente estipula exceções à vedação de novas admissões quando se tratar de admissão de pessoal para reposição de vagas surgidas por motivo de vacância de cargos efetivos ou vitalícios, ou contratações por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Dessa forma, esta unidade entende que a irregularidade apontada neste item **não restou superada, e opina pelo registro das admissões, dada a boa-fé dos admitidos e o decurso do tempo, mas com aplicação de multa ao gestor, nos termos do artigo 87, IV, b da Lei Complementar 113/2005.**

3. Apontando a impossibilidade de inclusão na admissão em lista de homologação, a unidade remeteu os autos à Diretoria de Protocolo, para distribuição.

4. Alterada a autuação do processo, de REQUERIMENTO DE ANÁLISE TÉCNICA para ADMISSÃO DE PESSOAL, segundo Informação n.º 5947/22 da Diretoria de Protocolo (peça 59), o feito foi a mim distribuído, conforme Termo na peça 58.

5. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 806/22 (peça 60), da lavra da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, manifesta-se pelo **registro** das admissões, com a expedição da **determinação** enunciada pela CAGE.

6. A Coordenadoria de Gestão Municipal, instada a se manifestar pelo Despacho n.º 310/22-GATBC (peça 61), consoante Instrução n.º 4528/22 (peça 62), subscrita pelo Auditor de Controle Externo João Artur Cardon Bernardes e por sua então Coordenadora, Marília Zamoner, “ratifica integralmente a instrução n.º 11700/22 (peça n.º 57) por meio da qual a d. CAGE expediu manifestação conclusiva a respeito das admissões de pessoal objeto deste processo, no sentido da legalidade e registro com determinação.”

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. De fato, ainda que as nomeações tratadas tenham se dado em período vedado pela Lei Complementar n.º 173/2020⁴, estas devem ser registradas, dada a boa-fé dos admitidos, assim como a alegação coerente do gestor municipal (peça 56) de que as admissões para cargos da área de saúde foram necessárias para suprir as necessidades básicas e excepcionais surgidas no período da pandemia.

3. Em face destas mesmas circunstâncias, razoável afastar a aplicação da multa do artigo 87, IV, “b”, da Lei Complementar 113/2005 ao gestor. Em que pese a pertinência da sugestão da unidade técnica, trata-se de admissão de apenas 4 (quatro) servidores (técnico em enfermagem e bioquímico), conforme afirmado, para fazer frente justamente aos efeitos da pandemia de covid-19.

4. Assim, considerando o reduzido número de servidores admitidos, o contexto de enfrentamento da pandemia de Covid-19, que exigiu maior recrutamento de profissionais da área da saúde, entendo possível o afastamento da sanção sugerida pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão.

5. Por fim, endosso a proposta de expedição de determinação apresentada pela unidade técnica, no sentido de que:

a) a entidade deve observar os prazos de envio da documentação dos processos de admissão, previstos na Instrução Normativa 142/2018, de forma a viabilizar a análise quanto às possíveis irregularidades em momento oportuno.

6. Trata-se de reforço necessário ao cumprimento integral da Instrução Normativa n.º 142/18, posto que o ente não atendeu integralmente os prazos estipulados por este Tribunal para o encaminhamento dos dados do certame.

7. 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**

⁴ Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

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

8. 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.

9. 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

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

11. 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 Mato Rico que nas futuras admissões que promover observe os prazos de envio da documentação previstos na Instrução Normativa n.º 142/2018 deste Tribunal de Contas.

12. 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 Segunda 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, apreciar como legal e determinar o registro da Admissão de Pessoal em tela;

II) determinar⁶ ao Município de Mato Rico que nas futuras admissões que promover observe os prazos de envio da documentação previstos na Instrução Normativa n.º 142/2018 deste Tribunal de Contas.

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.

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

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

⁶ O cumprimento da determinação deverá ser observado nos futuros processos de admissão da entidade, não constituindo óbice ao encerramento deste feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 9 de março de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente