



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 668712/18
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE BANDEIRANTES
INTERESSADO: ANDRE FERREIRA, ANGELO GERALDO RUBIM, CARLOS DE SOUZA CARVALHO, CARLOS ELIAS TOSTES, DANIEL GUSTAVO SILVA, DANIELI FERNANDA TOMAELLI, GILMARA CRISTINA NERI, ISAAC HANSEN, JOACIR CARDOSO DE LIMA FILHO, JOSE CARLOS DA SILVA, JOSE FERNANDES DA SILVA NETO, MARCELLI DE PAULA LIMA, PAULO CESAR RODRIGUES, SANDRO CARLOS GUALBERTO, SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE BANDEIRANTES, WAGNER TOMA
RELATOR: AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 2564/23 - Segunda Câmara

Admissão de pessoal complementar. Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Bandeirantes. Concurso Público. Edital n.º 001/2014. 2. Legalidade e registro. Determinação para que a entidade, nas futuras admissões que promover, apresente os dados de todos os candidatos inscritos, de acordo com o arquivo de homologação das inscrições, nos termos do art. 10, §2º, da Instrução Normativa n.º 142/18.

RELATÓRIO

Trata-se de ADMISSÃO DE PESSOAL¹ complementar promovida pelo SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE BANDEIRANTES em razão do concurso público regulamentado pelo Edital n.º 001/2014², referente ao

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 O Edital n.º 001/2014 (à peça 8 dos autos n.º 34195-0/15) previu também o provimento de cargo público de Auxiliar de Serviços Gerais, Eletricista, Motorista, Auxiliar de Operação e Manutenção, Operador de Máquinas, Pedreiro, Pintor, Oficial Administrativo, Operador da ETAE, Advogado, Bioquímico, Contador, Engenheiro Civil e Químico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

provimento de cargos públicos de Auxiliar de Encanador, Encanador, Vigia, Leiturista, Operador de Bombas, Mestre de Obras, Escriturário e Engenheiro Ambiental³.

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 9213/22-CAGE-Fase 4 (peça 17), emitida pelo Técnico de Controle Externo Flavio Antonio Drumond Reis Junior, tendo em vista a identificação de irregularidades quanto à referida fase⁴, oportunizou contraditório prévio ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Bandeirantes, por meio de seu Diretor, senhor Daniel Gustavo Silva, para fins de justificativa ou retificação⁵. Apresentada resposta, a unidade, mediante Instrução n.º 25485/22-CAGE-Fase 4 (peça 32), subscrita pelo Técnico de Controle Flavio Antonio Drumond Reis Junior, fez a seguinte análise:

Na Instrução n.º 9213/22 – CAGE (peça 17), foram apontadas irregularidades que serão objeto de análise a seguir:

a) O SIAP constatou, no mês seguinte ao da data da admissão e conforme a tabela abaixo, a existência dos seguintes vínculos de pagamentos para a(s) pessoa(s) a seguir, conforme dados do SIM-AP e do SIAP-Folha de Pagamento, relativos à existência de outros vínculos que não o constante neste processo de admissão:

• DANIELI FERNANDA TOMAELLI, ENGENHEIRO AMBIENTAL, 40 h, SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE BANDEIRANTES.

Diante do apontamento, deve o Ente esclarecer tal situação, a fim da CAGE realizar uma melhor análise.

Manifestação da Origem (peças 24 a 31):

O Ente não apresentou manifestação sobre o apontamento.

Análise da CAGE:

³ Foram admitidos(as): Andre Ferreira, Angelo Geraldo Rubim, Carlos de Souza Carvalho, Danieli Fernanda Tomaelli, Gilmar Cristina Neri, Isaac Hansen, Joacir Cardoso de Lima Filho, Jose Carlos da Silva, Marcelli de Paula Lima, Paulo Cesar Rodrigues, e Sandro Carlos Gualberto.

⁴ 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.

⁵ O Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Bandeirantes apresentou resposta nas peças 24 a 31 quanto à Fase 4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apesar de não haver manifestação do Ente, foi consultado o Servidor de Relatórios da Folha de Pagamentos, a fim de verificar a suposta existência de acúmulo de cargos da candidata à época da contratação. Não foi encontrado nenhum acúmulo de cargos no nome da servidora DANIELI FERNANDA TOMAELLI. **Sendo assim, entende-se razoável superar a irregularidade apontada.**

b) As pessoas adiante relacionadas não constam na lista de inscritos para o cargo a que se refere a correlata admissão:

- DANIELI FERNANDA TOMAELLI, aprovado no cargo de Engenheiro, classificado em 2, admitido em 23/07/2018.

Manifestação da Origem (peças 24 a 31):

O Ente apresentou todas as inscrições deferidas o presente certame. É possível observar que a candidata foi devidamente inscrita no cargo de ENGENHEIRO AMBIENTAL, conforme demonstrado à peça 25, fl. 20.

Análise da CAGE:

Visto que os nomes acima indicados não figuraram no arquivo de inscritos alimentado ao SIAP, 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.

3. Ao final, a unidade reconheceu a **legalidade** do procedimento, opinando pelo **registro das admissões**. Outrossim, propôs a emissão de **determinação** dispondo que a entidade deverá:

- 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.

4. Alterada a autuação do processo, de REQUERIMENTO DE ANÁLISE TÉCNICA para ADMISSÃO DE PESSOAL, segundo Informação n.º 7963/22 da Diretoria de Protocolo (peça 34), o processo foi a mim distribuído, conforme Termo na peça 33.

5. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 1204/22 (peça 35), da lavra do Procurador Flávio de Azambuja Berti, **corroborou** o opinativo técnico.

6. Instada a se manifestar nos termos do Despacho n.º 378/22-GATBC (peça 36), tendo em conta o previsto no artigo 175-K, II, combinado com o artigo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

299-A, *caput* e § 5º do Regimento Interno⁶, a Coordenadoria de Gestão Municipal, consoante Instrução n.º 9/23 (peça 37), subscrita pela Auditora de Controle Externo Francy Isumi e por seu Coordenador Levi Rodrigues Vaz, “ratifica integralmente a Instrução 25485/22-CAGE (...)”, cujo teor prescreve a **legalidade e registro** das admissões com a **determinação** mencionada.

7. O Ministério Público de Contas, mediante Parecer n.º 564/23 (peça 38), reitera “a conclusão exarada no Parecer nº 1204/22–6PC (peça 35), pelo registro das admissões complementares em questão e pela expedição da determinação sugerida pela unidade técnica à entidade.”

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. De igual modo, endosso a proposta de determinação apresentada pela unidade técnica com o intuito de evitar a repetição de falha no preenchimento do sistema SIAP, relativa à informação de todos os candidatos cujas inscrições foram deferidas, dispondo que a entidade deverá:

- 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.

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,

⁶ Art. 175-K. Compete à Coordenadoria de Gestão Municipal: (...)

II – instruir processos e requerimentos sobre assuntos pertinentes à área municipal.

Art. 299-A. Os requerimentos estaduais e municipais de análise de admissão de pessoal, inativação, pensão e revisões 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) (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

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:

§ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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:

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 Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Bandeirantes que, nas futuras admissões que promover, apresente os dados de todos os candidatos inscritos, de acordo 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

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

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 113/05⁸, apreciar como legal e determinar o registro da admissão de pessoal em tela; e

II) determinar ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Bandeirantes que, nas futuras admissões que promover, apresente os dados de todos os candidatos inscritos, de acordo com o arquivo de homologação das inscrições, nos termos do artigo 10, § 2º, da Instrução Normativa n.º 142/18⁹.

Certificado o trânsito em julgado da decisão, a determinação deverá ser anotada pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, após o que, nos

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

termos do artigo 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁰, o processo estará encerrado, motivo pelo qual seus autos deverão ser encaminhados à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do mesmo normativo¹¹.

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 GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 24 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

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 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)

¹¹ 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;