TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	629053/23
ASSUNTO:	ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU
INTERESSADO:	ALICIANE GISELE PRUDENCIO MIRANDA, ANA PAULA DE LIMA, ANDRIELI APARECIDA DOS SANTOS, CAROLINE NATHALIA MACHADO, CASSIANE DOS SANTOS, CHRISTIAN GABRIEL NICOLAU DOS SANTOS, DINACIRA PINTO ALVES, EDILSON RUIZ DE FREITAS, EVA MATSUMI HIROTA, GICELE DE ALMEIDA CASTRO, IZABEL LOUREIRO BONTORIN, JAINA MATIAS DE BARROS, JAINE MOREIRA MELLO, JENIFER VITORIA DE FRANCA RIBAS, JESSICA COSTA FARIA, KEZIA GOMES, MARCIA PAULA KIESKI, MARIA ISABEL COSTA CRISTO, MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU, NENEU JOSE ARTIGAS, OTAVIO AUGUSTO STOCCHERO, ROSANE DE ANDRADE STOOCHERO, THALIA DO ROSARIO ROSA
ADVOGADO PROCURADOR:	MARCELO VARGAS DA ROSA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 4054/24 - Primeira Câmara

Admissão de Pessoal. Processo Seletivo. Pelo Registro. Expedição de Recomendação e Determinação.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Admissão de Pessoal submetida a registro pelo MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU, referente ao processo seletivo regulamentado pelo Edital n.º 02/2023, publicado em 20/10/2023, para suprir a demanda da Secretaria Municipal de Saúde/modalidade emprego público, com vagas para agente comunitário de saúde, agente de endemias, cirurgião dentista e enfermeiro (PSF).

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), suscitou as seguintes irregularidades nas fases 1 e 2 do processo de seleção de pessoal, respectivamente, nas Instruções n.º 15011/23 (peça 20) e n.º 15015/23 (peça 21):

a) Irregularidades da fase 1: (i) atraso no envio de dados do processo de seleção; (ii) no projeto básico/termo de referência não foram exigidos atestados para comprovação da capacidade

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

técnica; (iii) *no termo de referência há vagas a serem abertas na modalidade empregos públicos. Com exceção dos empregos/cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate a Endemias que possuem regramento próprio – artigo 198, §5° da CF e Lei n° 11.350/2016 –, com o deferimento, em 02/08/2007, da Medida Cautelar na ADI 2135 pelo Supremo Tribunal Federal – que suspendeu a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 – a administração pública direta restou impedida de editar legislação criando empregos públicos a partir de então, subsistindo apenas aqueles decorrentes de legislação editada antes da decisão. Qualquer lei editada após a mencionada decisão seria inconstitucional, portanto, inválida;* (iv) consta do termo de referência a existência de vagas para o cargo de fiscal de rendas, apesar de inexistir legislação superior obrigatória ou decisão colegiada do Tribunal de Contas, esta unidade entende que há necessidade de escolaridade superior e respectiva remuneração deve ser equivalente aos demais cargos de nível superior da área administrativa/jurídica; e (v) a *contratação teve como base a nova lei de licitações. Tal dispositivo prevê uma série de requisitos, dentre os quais está incluída a comprovação de divulgação no PNCP (arts. 54, 72, 94 e 174 da Lei 14.133/2021);*

b) Irregularidades da fase 2: (i) *comprovantes juntados não são suficientes para atestar a capacidade técnica da instituição contratada, nos termos previstos no edital ou no termo de referência (art. 30 da Lei nº 8.666/93). Não foram anexados atestados de capacidade técnica*; e (ii) *apesar de constar o cadastro das instituições participantes do certame, na peça 17 consta apenas a cotação oferecida pela FAFIPA, a qual não consta no cadastro do SIAP. O ente deve esclarecer todas as instituições que forneceram orçamento, apresentando os documentos comprobatórios.*

Desse modo, foi diligenciado à origem para apresentação de defesa/saneamento, para o que foi apresentada manifestação à peça 43.

Em seguida, a CAGE, por meio da Instrução n.º 3954/24 (peça 61), efetuou a análise da fase 3 deste processo de admissão, apontando irregularidades relativas: 1) ao atraso no envio de dados da referida fase; 2) à existência de recomendações no processo de admissão de pessoal n.º 697801/18 relativas ao atraso no envio de dados; e 3) à ausência de apresentação dos documentos relativos à previsão da dotação orçamentária.

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

No que diz respeito à reanálise das irregularidades constatadas nas fases 1 e 2, a CAGE entendeu que não poderiam ser afastados os seguintes apontamentos: (i) o atraso no envio dos dados da fase 1; (ii) no projeto básico/termo de referência não foram exigidos atestados de capacidade técnica capaz de aferir a qualificação da empresa; (iii) a legislação cadastrada no SIAP quanto aos empregos públicos vinculados ao regime celetista para as vagas de Enfermeiro e Cirurgião Dentista é a Lei Complementar n.° 1/2023, contrariando a Medida Cautelar proferida na ADI 2135 pelo Supremo Tribunal Federal; e (iv) não comprovação de divulgação da licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas (arts. 54, 72, 94 e 174 da Lei 14.133/2021).

Após nova manifestação do Município (peça 73), a CAGE examinou a fase 4 do certame (peça 88) tendo constatado inconsistências em razão de possível acumulação irregular de cargos. Em seguida, considerou a manifestação acostada à peça 73 para efetuar a reanálise dos apontamentos das fases anteriores, tendo constatado, em relação:

> (i) ao termo de referência com vagas a serem abertas na modalidade empregos públicos:
>
> "Verifica-se a juntada da Lei Municipal nº 483/2014 (peça 74). Todavia Com exceção dos empregos/cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate a Endemias que possuem regramento próprio – artigo 198, §5° da CF e Lei n° 11.350/2016 –, e dos consórcios públicos , com o deferimento, em 02/08/2007, da Medida Cautelar na ADI 2135 pelo Supremo Tribunal Federal – que suspendeu a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 – a administração pública direta (abrangendo autarquias e fundações públicas) restou impedida de editar legislação criando empregos públicos a partir de então, subsistindo apenas aqueles decorrentes de legislação editada antes da decisão. Qualquer lei editada após a mencionada decisão seria inconstitucional, portanto, inválida. Nesse sentido, a entidade deve certificar-se da data edição/vigência da legislação municipal no que tange aos empregos públicos vinculados ao regime celetista que serão oportunizados no processo de seleção. Verifica-se que a Lei Municipal nº 483/2014 em tese é inconstitucional pois conforme exposto anteriormente, a administração pública direta restou impedida de editar legislação criando empregos públicos, subsistindo apenas aqueles decorrentes de legislação editada antes do deferimento da Medida Cautelar na ADI 2135 pelo Supremo Tribunal Federal, o que não se vislumbra no presente caso.";

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

(ii) à comprovação de divulgação no PNCP (arts. 54, 72, 94 e 174 da Lei 14.133/2021):

"*Verifica-se a publicação do edital de licitação no PNCP (peça 75), portanto o apontamento pode ser superado.*"

Ao final, sugeriu nova manifestação do gestor acerca das irregularidades, que foi apresentada à peça 93.

Em derradeira análise, a CAGE (Instrução n.º 11349/24, peça 95) opinou pelo registro das admissões, sugerindo a expedição das seguintes recomendações/determinações:

Recomendações:

a) Para que nos próximos certames, a entidade faça constar no projeto básico/termo de referência critérios que permitem aferir a qualificação técnica da instituição/empresa. (Conforme instrução 3954/2024 – CAGE, peça 61).

b) Para que nos próximos certames, a entidade se atente aos requisitos presentes nos artigos 54, 72, 94 e 174 da Lei 14.133/2021. (Conforme instrução 3954/2024 – CAGE, peça 61).

Determinações:

a) Para que se abstenha de dar prosseguimento ao preenchimento das vagas de Emprego Público de Cirurgião Dentista e Enfermeiro (PSF) e realize as adequações na legislação municipal, havendo possibilidade de transformação dos referidos empregos públicos em cargos públicos.

Na sequência, o Ministério Público de Contas no Parecer nº 364/24-1PC (peça 98) acompanhou integralmente opinativo da unidade técnica pelo registro da presente admissão de pessoal, assim como pela expedição das recomendações e determinações sugeridas.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

Analisando detidamente o feito, verifica-se que foi efetuado o acompanhamento da legalidade dos atos relacionados à seleção de pessoal em apreço, o que resultou na instrução conclusiva da CAGE, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, pelo registro das admissões objeto dos presentes autos.

Todavia, tanto a unidade técnica quanto o *Parquet* de Contas sugeriram a expedição de recomendações e determinação ao Município de Itaperuçu.

Nesse contexto, acolho o opinativo da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e do Ministério Público de Contas pelo registro das admissões.

No que tange às recomendações sugeridas, acolho a primeira recomendação para que nos próximos certames a entidade faça constar no projeto básico/termo de referência critérios que permitam aferir a qualificação técnica da instituição/empresa.

Deixo de acolher, no entanto, a segunda recomendação, pois, conforme manifestação da CAGE na Instrução n.º 7733/24[1], o apontamento referente à ausência de comprovação de divulgação no PNCP (arts. 54, 72, 94 e 174 da Lei 14.133/2021) estava superado, sendo indevida, a meu ver, a expedição de recomendação neste caso.

No que se refere à determinação ao Município "Para que se abstenha de dar prosseguimento ao preenchimento das vagas de Emprego Público de Cirurgião Dentista e Enfermeiro (PSF) e realize as adequações na legislação municipal, havendo possibilidade de transformação dos referidos empregos públicos em cargos públicos", entendo que o item comporta análise mais aprofundada.

O cerne da questão é a impossibilidade de que as vagas para Cirurgião Dentista e Enfermeiro (PSF) sejam preenchidas por emprego público, pois a partir do deferimento da medida liminar na ADI 2135/DF, em 02/08/2007, foi determinada a suspensão da eficácia do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal,

[1] Análise da CAGE: Verifica-se a publicação do edital de licitação no PNCP (peça 75), portanto o apontamento pode ser superado.

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

com a redação da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998. Desse modo, a partir do deferimento da cautelar, o art. 39, *caput*, da Constituição Federal voltou a sua redação original, na qual adota-se o regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Não obstante, em razão do efeito *ex-nunc* da medida cautelar, as legislações editadas no período entre o início da vigência da Emenda Constitucional n.º 19 e o deferimento da cautelar continuam válidas:

> **"LIMINAR JULG. PLENO - DEFERIDA EM PARTE**
> Decisão: O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão - como é próprio das medidas cautelares - terá efeitos ex nunc, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie, que lavrará o acórdão. Não participaram da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Gilmar Mendes por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Néri da Silveira. Plenário, 02.08.2007." (ADI 2.135)

Sobre o tema, a municipalidade alega que o *caput* do art. 39 da Constituição Federal conta atualmente com duas redações, por isso, não haveria inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 483/2014:

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADI nº 2.135)
> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADI nº 2.135)

Nesse aspecto, ainda que constem as duas redações no *caput* do art. 39 da Constituição Federal, em razão do efeito *ex-nunc* proveniente da decisão

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

cautelar proferida na ADI 2.135, as legislações editadas após o deferimento da liminar, ou seja, após agosto de 2007, devem necessariamente seguir a redação original do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, que prevê a obrigatoriedade do regime jurídico único. Apenas as normas eventualmente editadas entre o início da vigência da Emenda Constitucional n.º 19/98, que deixou de prever a obrigatoriedade do regime jurídico único (art. 39, *caput*, CF), e agosto de 2007, quando foi deferida a medida limitar, é que poderiam prever a possibilidade da concomitância de regimes jurídicos no âmbito do mesmo Ente.

Nessa toada, a Lei Municipal n.º 483/2014, apontada pelo Município como aquela que subsidiou as vagas ofertadas no certame e criou empregos públicos para os cargos de Cirurgião Dentista e Enfermeiro (PSF), dentre outros, foi editada após o deferimento da medida cautelar retromencionada (agosto/2007), violando a obrigatoriedade do regime jurídico único, constatando-se, portanto, a aparente inconstitucionalidade da referida legislação municipal.

Desse modo, acolho o opinativo técnico para que o Município de Itaperuçu se abstenha de dar prosseguimento ao preenchimento das vagas de Emprego Público de Cirurgião Dentista e Enfermeiro (PSF) e realize as adequações na legislação municipal, havendo possibilidade de transformação dos referidos empregos públicos em cargos públicos, devendo a determinação ser acrescida das condições observadas no opinativo do Ministério Público de Contas: “caso atendidos os requisitos, conforme o Acórdão n.º 3219/17”.

Assim, acompanhando em parte as manifestações uniformes da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I) pelo registro das admissões em pauta, resultante do Processo Seletivo Público da Prefeitura Municipal de Itaperuçu, regulamentado pelo Edital n.º 02/2023;

II) pela expedição de recomendação para que em futuros certames o município em destaque faça constar no projeto básico/termo de referência critérios que permitem aferir a qualificação técnica da instituição/empresa;

III) pela expedição de determinação ao Município de Itaperuçu, na pessoa de seu representante legal, para que se abstenha de dar prosseguimento ao

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

preenchimento das vagas de Emprego Público de Cirurgião Dentista e Enfermeiro (PSF) e realize as adequações na legislação municipal, havendo possibilidade de transformação dos referidos empregos públicos em cargos públicos, caso atendidos os requisitos, conforme o Acórdão n.º 3219/17-STP.

Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e, na sequência, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as devidas anotações e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de ADMISSÃO DE PESSOAL

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Determinar o registro das admissões em pauta, resultante do Processo Seletivo Público da Prefeitura Municipal de Itaperuçu, regulamentado pelo Edital n.º 02/2023;

II. Recomendar que, em futuros certames, o município em destaque faça constar no projeto básico/termo de referência critérios que permitem aferir a qualificação técnica da instituição/empresa;

III. Determinar ao MUNICÍPIO DE ITAPERUÇU, na pessoa de seu representante legal, que se abstenha de dar prosseguimento ao preenchimento das vagas de Emprego Público de Cirurgião Dentista e Enfermeiro (PSF) e realize as adequações na legislação municipal, havendo possibilidade de transformação dos referidos empregos públicos em cargos públicos, caso atendidos os requisitos, conforme o Acórdão nº 3219/17-STP.

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

IV. Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e, na sequência, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as devidas anotações e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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

Plenário Virtual, 28 de novembro de 2024 – Sessão Virtual nº 20.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

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