



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 772034/23
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE VITORINO
INTERESSADO: ADILSON FERNANDO RIETTE, CÂMARA MUNICIPAL DE VITORINO, ILANI DESORDI DA SILVA, JOSEANE MARTARELLO
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LIVIO FABIANO SOTERO COSTA

ACÓRDÃO Nº 4195/24 - Primeira Câmara

Admissão de Pessoal. Legalidade e Registro. Com expedição de determinação.

RELATÓRIO

Trata-se de admissão de pessoal realizada pela Câmara Municipal de Vitorino com amparo no Edital nº 01/2024 de Concurso Público, para provimento do cargo de Analista Legislativo (Peça 45).

Inicialmente, mediante as Instruções nº 17072/23 e nº 17075/23 – CAGE (Peças 20 e 21), a Coordenadoria de Atos de Acompanhamento de Gestão (CAGE) avaliou, respectivamente, as fases 1 e 2 do processo de seleção e detectou impropriedades.

A Câmara Municipal de Vitorino prestou esclarecimentos e acostou documentos (Peças 24-27 e 29-30).

Na reanálise, a unidade técnica consignou, na Instrução nº 140/24-CAGE (Peça 31), que, em relação às inconsistências da fase 1, o atraso referente ao item *a* ocorreu e configura, em tese, a infração prevista no art. 87. Além disso, a eventual aplicação de sanção será influenciada pelo cumprimento dos prazos nas próximas fases do processo de seleção. No item *b*, a CAGE sugeriu a emissão de recomendação, e no item *c*, a inconsistência foi superada. Na reanálise da fase 2, o item *a* foi considerado superado; no item *b*, o atraso ocorreu e configura, em tese, a infração prevista no art. 87, cuja eventual aplicação de sanção também será influenciada pelo cumprimento dos prazos nas próximas fases do processo de seleção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após apresentação de documentos pela Câmara (Peças 32-45), a CAGE, por via da Instrução nº 2667/24 – CAGE, consignou irregularidades quanto à fase 3 (Peça 46). O Município, na sequência, peticionou as informações e documentos afetos à fase 3 (Peça 51-57).

Por intermédio da Instrução nº 3811/24-CAGE (Peça 58), a CAGE realizou a reanálise da fase 3 e consignou que não há irregularidade no item *a*, enquanto a irregularidade do item *b* pode ser superada.

Instado novamente a manifestar-se, a entidade juntou novos documentos (Peças 59-71).

Ao final, a unidade técnica, por meio da Instrução nº 13880/24 - CAGE (Peça 72), opinou pelo registro da admissão e por expedição de recomendação, nos termos dispostos a seguir:

Recomendação: para que em futuros certames, atente-se para que o projeto básico/termo de referência seja elaborado antes da cotação (peça 31).

O Ministério Público de Contas manifestou-se no mesmo sentido conforme Parecer nº 665/24 – 1PC (Peça 75).

FUNDAMENTAÇÃO

Acompanho os opinativos da unidade técnica e do *Parquet* quanto à admissão avaliada nestes autos, pois, com base nos documentos apresentados pela entidade, atenderam aos critérios exigidos.

Por outro lado, a expedição de recomendação comporta alguns esclarecimentos.

No que se refere à inobservância de requisitos primordiais na elaboração de termo de referência, isso fere, de maneira inquestionável, o disposto no artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/21¹. Pois, a ausência de preenchimento

¹ XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos requisitos na elaboração do Termo de Referência viola o princípio constitucional da legalidade, tendo em vista que impede a verificação da conformidade legal do documento.

Em sua defesa, a entidade alegou que, *“Quanto a elaboração previa do Termo de Referência, o Município encaminha cópia do processo administrativo de nº 3898/2023 originado da Gerência de Recursos Humanos, o qual tramitou administrativamente entre as Secretarias estratificando-se as demandas internas de déficit de pessoal, dando origem a elaboração do estudo técnico e termo de referência, posteriormente utilizado como base para coleta de orçamentos”*. (fls. 2, peça 30)”.

Constata-se que, no presente caso, o termo de referência não foi elaborado antes da cotação. A ausência de um projeto básico ou termo de referência elaborado antes da etapa de cotação compromete a eficácia e a transparência do processo de seleção. O termo de referência é um documento essencial no âmbito da contratação pública, funcionando como um guia detalhado das especificações e exigências relacionadas ao objeto do contrato. Sua elaboração é imprescindível para que os proponentes compreendam as condições e características do serviço ou produto a ser contratado, permitindo a formulação de propostas adequadas em termos de serviços e preços. Dessa forma, o termo de referência deve ser concluído antes mesmo da fase de cotação, estabelecendo uma base clara para o processo licitatório.

No entanto, um ponto crítico é levantado quando se discute a ausência de demonstração prévia dos critérios técnicos que justificam a escolha da instituição contratada, especialmente em casos de dispensa de licitação. Embora o termo de referência contenha exigências de caráter técnico e estabeleça a

-
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
 - d) requisitos da contratação;
 - e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
 - f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
 - g) critérios de medição e de pagamento;
 - h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
 - i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
 - j) adequação orçamentária; (...). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 04 de out. de 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proximidade geográfica como um critério de seleção da instituição, a falta de exposição transparente dos critérios de técnica utilizados antes da escolha levanta questionamentos sobre a legitimidade do processo. Essa lacuna pode comprometer a confiabilidade do termo de referência como instrumento balizador, uma vez que este documento tem justamente a função de assegurar que a seleção e a dispensa de licitação ocorram de forma objetiva e idônea.

Assim, para garantir que o processo de dispensa de licitação seja legítimo e idôneo, o termo de referência precisa não apenas ser técnico e específico quanto às exigências, mas também detalhar de maneira clara e prévia os critérios técnicos que orientaram a escolha da instituição ou prestador de serviços. Tal medida reforça a transparência e evita possíveis alegações de favorecimento ou falta de critério técnico no processo de contratação.

Ademais, a falta de um projeto básico previamente definido pode gerar insegurança jurídica e financeira, uma vez que os fornecedores podem se sentir desprotegidos em relação aos compromissos assumidos. Essa situação pode acarretar litígios futuros e comprometer a reputação da instituição contratante.

Torna-se imprescindível que a elaboração do projeto básico ou do termo de referência seja uma etapa prioritária e bem planejada, a fim de assegurar que o processo de cotação ocorra de maneira estruturada, transparente e eficiente. Somente assim será possível garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada e que os objetivos propostos sejam efetivamente alcançados.

É fundamental destacar que a elaboração do termo de referência deve preceder a etapa de cotação. Somente após sua finalização as empresas estarão em posição de fornecer propostas fundamentadas e alinhadas às necessidades do contrato. Caso o termo de referência seja confeccionado após a cotação, compromete-se a transparência e a igualdade no processo, visto que os proponentes podem ser prejudicados por informações insuficientes ou inadequadas. Portanto, garantir que o termo de referência seja elaborado antes da cotação é essencial para assegurar a lisura e a eficiência do processo licitatório, conforme preceitos constitucionais e administrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalte-se que o termo de referência deve contemplar todas as características do serviço a ser contratado, bem como os requisitos, exigências e responsabilidades que deverão ser assumidas pelo proponente. Este documento é essencial para garantir que os potenciais proponentes tenham pleno conhecimento das condições contratuais e possam, de forma adequada e fundamentada, formular suas propostas. Para assegurar a transparência e a competitividade do processo, o termo de referência deve ser disponibilizado oportunamente a todos os interessados, permitindo uma participação justa na licitação.

Em que pese as impropriedades constatadas no decorrer da análise nos autos não pudessem ensejar a negativa de registro das admissões, certamente não contribuíram para uma análise técnica precisa e eficiente.

Deste modo, a sugestão da Unidade Técnica, corroborada pelo *Parquet*, merece ser acatada, uma vez que a irregularidade importa em clara afronta à norma específica aplicável à espécie, sendo a expedição de **determinação** razoável.

VOTO

Face ao exposto, proponho o voto:

- a) pelo registro do ato de admissão relacionado nos presentes autos;
- b) pela expedição de **determinação** para que a entidade, em futuros processos de admissão de pessoal para que em futuros certames, atente-se para que o projeto básico/termo de referência seja elaborado antes da cotação.

Com o trânsito em julgado, após registro, os autos deverão ser encaminhados à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para as devidas providências, cumprindo ressaltar que a recomendação e a determinação acima serão acompanhadas pela unidade instrutiva, por ocasião da análise de eventuais futuros processos de seleção de pessoal, de acordo com as regras automáticas vigentes que utilizam os referidos registros, dispensando, nesses casos, o monitoramento pela CMEX.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento e o arquivamento, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro Substituto **LIVIO FABIANO SOTERO COSTA**, por unanimidade, em:

I – Determinar o registro do ato de admissão relacionado nos presentes autos;

II – **determinar** que a entidade, em futuros processos de admissão de pessoal atente-se para que o projeto básico/termo de referência seja elaborado antes da cotação;

III – determinar, após o trânsito em julgado, após registro, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções - CMEX para as devidas providências, cumprindo ressaltar que a recomendação e a determinação acima serão acompanhadas pela unidade instrutiva, por ocasião da análise de eventuais futuros processos de seleção de pessoal, de acordo com as regras automáticas vigentes que utilizam os referidos registros, dispensando, nesses casos, o monitoramento pela CMEX;

IV – encaminhar à Diretoria de Protocolo para o encerramento e o arquivamento, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno desta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 Ordinária Virtual nº 20.

LIVIO FABIANO SOTERO COSTA

Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente