



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 797401/23
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RIO NEGRO
INTERESSADO: JAMES KARSON VALERIO, MUNICÍPIO DE RIO NEGRO
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 18/24 - Tribunal Pleno

Admissão de Pessoal. Concurso Público.
Contrato n.º 138/2023. Pregão Eletrônico n.º
113/2023. Despacho n.º 16/24. Homologação
de decisão cautelar.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de concessão de medida cautelar formulado pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE (Instrução nº 17610/23 – peça processual nº 017) para suspensão da realização do concurso público objeto do contrato nº 138/2023 - pregão eletrônico nº 113/2023 (peça processual nº 008).

Em análise à 1ª fase do presente processo de admissão, a CAGE (Instrução nº 17610/23 – peça processual nº 017) verificou que não constou, no ato de designação da comissão organizadora (peça processual nº 006), a qualificação técnica e/ou profissional dos membros desta, tendo, entretanto, tais dados sido informados no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP); que há dois cargos de fiscal de tributos, um prevendo formação superior (em qualquer área), e outro prevendo como requisito de investidura o ensino médio, tendo havido previsão de atribuições estranhas à atividade tributária, em ofensa ao art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal¹, além de não ser compatível com o alto grau de complexidade do sistema tributário a previsão de nível de escolaridade de ensino

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)
XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundamental/médio; e que o critério de julgamento, para o respectivo pregão eletrônico, de menor preço é incompatível com a contratação de empresa para realização de concurso público, na medida em que não se trata de serviço comum, mas sim de atividade intelectual, de modo que deveria ter sido adotada a modalidade concorrência, tipo técnica e preço, nos termos do art. 6º, inciso XXXVIII, alínea 'c', Lei Federal nº 14.133, de 01/04/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)².

Acerca da segunda impropriedade apontada, a unidade técnica explicou que consta, dentre as atribuições dos cargos a serem ofertados (fiscal de tributos B e C), atividades ligadas à fiscalização do cumprimento do Código de Posturas do Município, o que seria estranho à atividade tributária.

A CAGE destacou o art. 37, inciso II, da Constituição Federal³, segundo o qual é exigido, para a investidura em cargo público, a aprovação prévia em concurso público compatível com a natureza e a complexidade do respectivo cargo; bem como colacionou definição de concurso público, destacando que este se destina a selecionar os melhores candidatos.

Neste viés, a unidade técnica aduziu que a atividade de fiscalização tributária requer profundo conhecimento de direito tributário, constitucional e administrativo, bem como noções de ciências contábeis, economia, administração pública e tecnologia da informação; e discorreu acerca da relevância da fiscalização tributária e da complexidade do sistema tributário, o que exigiria uma administração tributária composta por servidores com formação minimamente apropriada. Ainda a este respeito, entendeu que houve ofensa ao art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal¹, na medida em que, segundo tal dispositivo, as atribuições relativas à matéria tributária devem ser exercidas por servidores de carreira específica e as

² Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

(...)

c) técnica e preço.

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atribuições dos cargos de fiscal de tributos B e C estabelecem a obrigação de realizar atividades distintas daquelas de natureza eminentemente tributárias, como as relativas ao Código de Posturas do Município.

A unidade técnica observou também que o edital do concurso em apreço reproduziu conteúdo de lei municipal e que, até eventual declaração de inconstitucionalidade, a referida lei deve ser aplicada. Entendeu, entretanto, que ao lado do princípio da legalidade, está o princípio da eficiência, devendo ser buscada a interpretação que melhor dimensiona aplicação de ambos.

Passando à exigência de nível médio para um dos cargos a serem ofertados, a CAGE aduziu que, em face do alto grau de complexidade do sistema tributário, bem como da tendência de os contribuintes buscarem evitar a tributação, não é crível que um servidor sem formação adequada possa desempenhar as suas funções perante a administração fazendária, sendo notório que na matriz curricular do ensino básico brasileiro não há qualquer abordagem sobre o tema.

Em seguida, registrou que, em situação análoga - na qual também foi verificada a previsão de atribuições estranhas à atividade tributária para o cargo de fiscal municipal -, foi concedida medida cautelar proposta pela CAGE, conforme Acórdão nº 3.818/2023 – Pleno, por meio do qual foi homologado o Despacho nº 1920/23 (peça processual nº 088 dos autos de admissão de pessoal nº 197943/23).

Acerca da atividade tributária, a unidade técnica observou ainda que, da análise das auditorias decorrentes do Plano Anual de Fiscalização realizadas entre 2017 e 20221, é possível inferir que há uma inércia por parte dos municípios, que não buscam constituir o crédito tributário e evitar a evasão fiscal, o que decorreria de uma ausência ou deficiência na estrutura de pessoal.

Após discorrer sobre os prejuízos decorrente de uma arrecadação tributária deficitária, a unidade técnica retornou à previsão de atribuições estranhas à administração tributária para os cargos de fiscal de tributos B e C, entendendo que deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei municipal e, conseqüentemente, a irregularidade do edital em apreço, cabendo à municipalidade adotar as providências para que as atribuições sejam segregadas, permanecendo na esfera



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de atribuições dos cargos da administração tributária apenas aquelas inerentes à esta atividade administrativa.

Quanto ao cabimento de medida cautelar, a CAGE defendeu que o *fumus boni juris* restou evidenciado na presente instrução, notadamente, pela aparente ilegalidade na realização de licitação na modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento menor preço para a contratação de empresa/instituição responsável pela condução de concurso, de natureza eminentemente intelectual, nos termos do art. 29, parágrafo único⁴ c/c art. 36, §1º, inciso I⁵, da Lei Federal nº 14.133/21; e pela previsão de atribuições estranhas à atividade tributária para os cargos de fiscal de tributos B e C em ofensa ao art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal¹. Já o *periculum in mora* estaria caracterizado pela iminência da realização do concurso público, especificadamente da publicação do instrumento editalício, com abertura de inscrições, sendo que eventual irregularidade na contratação da empresa responsável pela elaboração do concurso seria causa para invalidar todos os atos subsequentes, causando prejuízo à Administração. Também ressaltou o prejuízo à sociedade decorrente de eventual provimento dos cargos de fiscal de tributos B e C nas condições descritas, uma vez que a atividade não seria desenvolvida com a eficiência esperada.

Pelo exposto, a CAGE requereu a expedição de medida cautelar para que o Município de Rio Negro suspenda a realização do concurso público objeto do contrato nº 138/2023 – Pregão Eletrônico nº 113/2023, abstendo-se de publicar instrumento editalício e realizar demais atos subsequentes, em atenção ao entendimento consolidado deste Tribunal de Contas de que a atividade de elaboração, correção e organização de concursos públicos/testes seletivos é primordialmente intelectual e não pode ser definida com base apenas no valor da contratação, até que esta Corte de Contas se manifeste definitivamente sobre o tema; e se abstenha de prever vagas, bem como nomear candidatos para os cargos

⁴ Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

⁵ Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de fiscal de tributos B e C até decisão definitiva deste Tribunal de Contas em relação à previsão de atribuições estranhas à atividade tributária, bem como quanto à exigência de ensino fundamental/médio para os referidos cargos.

PROPOSTA DE DECISÃO⁶

Verifico o preenchimento dos requisitos autorizadores para a concessão da medida cautelar pleiteada. Conforme o disposto no art. 29, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/21⁷, devido à natureza eminentemente intelectual dos serviços a serem prestados, as contratações de empresas para a realização de concurso público demandam a utilização do critério melhor técnica ou técnica e preço, sendo este o entendimento pacificado neste Tribunal. Caracterizado, portanto, o *fumus boni iuris*. Demandam ainda esclarecimentos a previsão de cargo destinado à fiscalização tributária com exigência de escolaridade incompatível com a complexidade das atividades a serem realizadas, sendo notório que as atribuições inerentes a um(a) servidor(a) fiscal demandam conhecimentos específicos e, portanto, a princípio, são incompatíveis com a formação unicamente no ensino médio. A necessidade de conhecimentos especializados para tais atribuições fica explícita na exigência constitucional de que a administração tributária será exercida por servidores de carreira específica, no caso, no inciso XXII do art. 37 da Constituição Federal⁸.

O *periculum in mora*, por sua vez, conforme exposto pela unidade técnica, está caracterizado pela iminência da realização do concurso público, na medida em que eventual reconhecimento de ilegalidade da contratação da empresa para conduzir o referido concurso pode dar causa à nulidade dos atos subsequentes, notadamente aos atos de admissão decorrentes deste, resultando em grave prejuízo à Administração e aos admitidos.

⁶ Art. 132 da Lei Complementar Estadual n.º 113, de 15 de dezembro de 2005.

⁷ Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

⁸ XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, com fundamento no art. 299-A, § 7º⁹ e art. 400, § 1º-A¹⁰ do Regimento Interno, proponho que este Tribunal homologue o Despacho nº 16/24 (peça processual nº 020), por meio do qual foi concedida medida cautelar para suspender a realização do concurso público objeto do contrato nº 138/2023 (pregão eletrônico nº 113/2023), no estado em que se encontra, vedando o Município de Rio Negro de publicar instrumento editalício ou qualquer ato com o intuito de dar continuidade ao referido certame até que esta Corte de Contas se manifeste definitivamente sobre o tema, sob pena de responsabilização solidária do gestor, nos termos do art. 400, § 3º¹¹, e art. 401, inciso V¹², do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA, por unanimidade, em:

Homologar o Despacho nº 16/24 (peça processual nº 020), por meio do qual foi concedida medida cautelar para suspender a realização do concurso público objeto do contrato nº 138/2023 (pregão eletrônico nº 113/2023), no estado

⁹ 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)

(...)

§ 7º Caso a análise eletrônica identifique irregularidade grave, cuja manutenção coloque em risco o controle eficaz do ato, a realização de diligências preliminares poderá ser dispensada e o requerimento imediatamente distribuído, podendo o Relator, presentes os requisitos, adotar a medida cautelar pertinente, nos termos do art. 400 e seguintes deste Regimento Interno, cabendo à Coordenadoria de Gestão Estadual ou à Coordenadoria de Gestão Municipal, conforme o caso, a instrução do processo. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

¹⁰ Art. 400. O Tribunal poderá solicitar incidentalmente e motivadamente, aos órgãos e Poderes competentes a aplicação de medidas cautelares definidas em lei ou determinar aquelas previstas neste Regimento Interno, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Código de Processo Civil.

(...)

§ 1º-A. No âmbito das competências desta Corte poderá haver determinação incidental de suspensão de ato ou procedimento impugnado a ser deferida pelo relator, que surtirá efeitos imediatos, devendo ser encaminhada aos demais Conselheiros e submetida ao órgão julgador competente, na primeira sessão subsequente à decisão, para apreciação, independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos, nos termos do art. 429, § 4º, I. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

¹¹ Art. 400. O Tribunal poderá solicitar incidentalmente e motivadamente, aos órgãos e Poderes competentes a aplicação de medidas cautelares definidas em lei ou determinar aquelas previstas neste Regimento Interno, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Código de Processo Civil.

(...)

§ 3º Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelos órgãos colegiados, deixar de atender à determinação do Tribunal.

¹² Art. 401. Poderão ser solicitadas as seguintes medidas cautelares: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

(...)

V- outras medidas inominadas de caráter urgente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em que se encontra, vedando o Município de Rio Negro de publicar instrumento editalício ou qualquer ato com o intuito de dar continuidade ao referido certame até que esta Corte de Contas se manifeste definitivamente sobre o tema, sob pena de responsabilização solidária do gestor, nos termos do art. 400, § 3º, e art. 401, inciso V, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Sala das Sessões, 24 de janeiro de 2024 – Sessão Ordinária nº 1.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente