TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 364684/22
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MAMBORÊ
RESPONSÁVEL: RICARDO RADOMSKI
INTERESSADAS: ELIANE MATOS BENJAMIM, MARLENE APARECIDA MOREIRA DE CRISTO, TAMIRES GRAZIELLI ROCHA, VANESSA SANTANA GODOY
RELATOR: SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

ACÓRDÃO N.º 1102/24 – PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA

1) Admissão de Pessoal. Processo seletivo simplificado. Município de Mamborê. Contratação temporária de agente comunitária de saúde, de enfermeiras e de psicóloga.

2) Manifestações uniformes da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e do Ministério Público de Contas pela negativa de registro dos atos, com a aplicação de multas ao Prefeito Municipal (responsável pelas admissões) e a expedição de recomendações ao Município, em razão dos seguintes fatos: atrasos no envio de dados; não comprovação da promoção de ampla publicidade ao edital do processo seletivo; impossibilidade de realização de inscrições pela internet; e não demonstração da ocorrência de surto epidêmico que justificasse a contratação da agente comunitária de saúde.

3) Constatação de que **os prazos de todos os contratos temporários em exame já expiraram**. Exaurimento dos efeitos financeiros decorrentes dos atos. Aplicação do artigo 7º da Instrução Normativa n.º 117/2016 deste Tribunal. **Registro das admissões**.

4) Ponderação do Relator sobre a pequena gravidade das falhas no caso concreto: ausência de prejuízo às atividades fiscalizatórias deste Tribunal decorrente do atraso, visto que não se identificaram irregularidades no certame que exigissem a adoção de medidas corretivas imediatas (objetivo principal do controle concomitante estabelecido na Instrução Normativa n.º 142/2018); inexistência de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.HRU8

elementos que indiquem efetiva restrição à participação de candidatos no certame; curta duração do contrato da agente comunitária de saúde aprovada no processo seletivo (menos de 5 meses), haja vista que a admissão visava à substituição de servidora em períodos de licença-maternidade e de férias. **Aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para substituir a aplicação de sanções pela expedição de determinações ao Município**.

5) Considerações do Relator a respeito da distinção conceitual entre "recomendações" e "determinações":

5.1) Recomendações: orientações dirigidas ao jurisdicionado do Tribunal de Contas relacionadas a práticas que o Tribunal entenda como adequadas, mas cujo descumprimento não caracteriza violação de normas constitucionais, legais ou infralegais. Em geral, referem-se a fatos em que há margem de discricionariedade do gestor.

5.2) Determinações: comandos dirigidos ao jurisdicionado cuja observância é obrigatória. Decorrem de normas (regras e princípios) constitucionais, legais ou infralegais, que devem ser observadas compulsoriamente pelo gestor. O descumprimento de determinações pode sujeitar o administrador público a sanções.

6) Proposta do Relator que acompanha as manifestações uniformes, convertendo as recomendações sugeridas em determinações.

7) **Registro dos atos**.

8) **Determinações** ao Município para que, nos futuros processos seletivos:

8.1) observe, no encaminhamento de dados a este Tribunal, os prazos fixados na instrução normativa vigente;

8.2) somente realize contratações temporárias de agentes comunitários de saúde na hipótese prevista no artigo 16 da Lei n.º 11.350/2006;

8.3) permita a inscrição de candidatos pela internet; e

8.4) publique o edital de abertura na internet e em outros meios de comunicação de grande alcance.

RELATÓRIO

Trata-se das admissões elencadas no quadro a seguir, decorrentes do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.HRU8

Teste Seletivo disciplinado pelo Edital n.º 3/2022 do Município de Mamborê:

Admitida	Cargo
ELIANE MATOS BENJAMIM	Enfermeiro
MARLENE APARECIDA MOREIRA DE CRISTO	Agente comunitário de saúde
TAMIRES GRAZIELLI ROCHA	Enfermeiro
VANESSA SANTANA GODOY	Psicólogo

Em primeira análise, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão identificou diversas impropriedades (peça 38):

> **1.a)** O encaminhamento dos dados referentes a fase 1 do processo de seleção de pessoal não respeitou o prazo de 5 dias úteis a contar da data de publicação do ato de designação dos membros da comissão organizadora, 15/06/2022, conforme contido na Instrução Normativa nº 142/2018, pois o processo foi autuado em 14/07/2022 (Arts. 24, § 2º e 87, inciso II, alínea a da Lei Complementar Estadual 113/2005).
>
> **1.b)** O encaminhamento dos dados referentes a fase 3 do processo de seleção de pessoal não respeitou o prazo de 5 dias úteis a contar da data de publicação do edital de abertura do processo de seleção de pessoal (ou de sua retificação), 15/06/2022, conforme contido na Instrução Normativa nº 142/2018, pois a fase foi enviada em 20/07/2022. A prestação de informações nos sistemas eletrônicos deste Tribunal na forma estabelecida é obrigatória (Arts. 24, § 2º e 87, inciso II, alínea a da Lei Complementar Estadual nº 113/2005).
>
> **2)** A justificativa apresentada para a abertura do processo seletivo simplificado/teste seletivo não encontra amparo na legislação do ente (Art. 37, inciso IX da Constituição Federal).
>
> Com relação ao cargo de Agente Comunitário de Saúde, deve o Município esclarecer se há situação de combate a surto epidêmico, vez que a Lei Federal nº 11.350/2006, em seu artigo 16, veda expressamente a contratação temporária para Agente Comunitários de Saúde, exceto na hipótese de combate a surtos epidêmicos.
>
> **3)** Não houve comprovação de efetiva publicidade do edital em veículo de comunicação eficiente, de grande circulação na região, bem como em outros meios de comunicação de grande alcance (como a internet, rádio, etc.), desrespeitando-se, assim, os princípios da publicidade e da ampla divulgação. Com efeito, a ausência/insuficiência da publicação do edital resulta na nulidade do processo de seleção, vez que o pleno atendimento do princípio da publicidade é ainda mais caro aos processos de seleção de pessoal. Em tais casos não basta a mera publicação legal. O princípio do amplo acesso aos cargos/empregos públicos exige ampla divulgação do certame, o que não se verifica no processo em pauta (art. 37 caput e inciso I da Constituição Federal).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.HRU8

> Não ficou efetivamente demonstrada que houve ampla divulgação do Processo Seletivo Simplificado em veículos de comunicação de grande alcance, bem como não se pôde visualizar o Edital no Diário Eletrônico do Município (peça nº 18).
>
> **4)** Não foi possibilitada a realização de inscrições via internet. Contudo, em observância ao princípio da razoabilidade e à norma constitucional de acesso amplo aos cargos/empregos públicos, tal medida deveria ter sido adotada. Com efeito, a ausência de possibilidade de inscrição para o certame via internet restringe o horário para a prática do ato, bem como exige a necessidade de deslocamento, constituindo obstáculo àqueles que residam em outras localidades, ou mesmo tenham problemas para se afastar de seus locais de trabalho (art. 37, inciso I da Constituição Federal). Conforme item 3.I do Edital de Abertura (peça nº 10) as inscrições foram apenas presenciais.
>
> No retorno da diligência, o Município necessita apresentar medidas tomadas para que nos próximos processos seletivos realizados seja possível os candidatos se inscreverem também pela internet.

O Município, em resposta, alegou que: 1) apesar dos atrasos relatados na instrução – ocasionados por "falha técnica" –, os dados foram encaminhados "em data possível de avaliação"; 2) a justificativa para a realização do processo seletivo simplificado consta do Decreto Municipal n.º 063/2022; e 3) o edital do certame foi publicado no diário oficial e nas redes sociais oficiais do Município (peça 45).

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão refutou as justificativas do Município, nos seguintes termos (peça 46):

> **Análise da CAGE:** O Prefeito Municipal não apresenta caso fortuito e/ou de força maior que pudesse justificar o atraso identificado. Ademais contata-se que a Fase 3 foi enviada mais de 1 (um) ano após o prazo legal. Desta forma, compreende a Unidade Técnica que o apontamento não foi sanado, propondo, desta forma, que seja emitida Recomendação ao Município de Mamborê para que se atente aos prazos estabelecidos no Capítulo II da Instrução Normativa nº 142/2018 do TCE/PR, sem prejuízo da aplicação da Multa Administrativa prevista no art. 87, II, "a" da LOTC. ***Não sanado, com emissão de Recomendação e aplicação de Multa Administrativa.***
>
> [...]
>
> **Análise da CAGE:** No Decreto mencionado pelo Prefeito Municipal consta a informação de que o provimento para o cargo de Agente Comunitário de Saúde foi para cobrir eventuais licenças médicas ou exonerações. Apesar da informação apresentada, destaca a Coordenadoria que o documento referido já constava na peça nº 4 dos autos, de modo que já havia sido considerado ao se elaborar a Instrução precedente. Desta forma, constata a Unidade Instrutiva que não ficou demonstrado nos autos que tenha ocorrido no Município surtos epidêmicos e que o ente não apresentou nenhum documento que demonstrasse que tenha ocorrido licenças médicas ou exonerações. Com isso, compreende a equipe técnica que o apontamento não foi sanado, propondo, desta forma, que seja emitida Recomendação ao Município de Mamborê para que observe o art. 16 da Lei

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.HRU8

> Federal nº 11.350/2006, o qual veda expressamente a contratação temporária de Agente Comunitário de Saúde, exceto na hipótese de combate a surtos epidêmicos. Adicionalmente sugere-se a aplicação da Multa Administrativa prevista no art. 87, IV, "b" da LOTC ao gestor responsável. ***Não sanado, com emissão de Recomendação e aplicação de Multa Administrativa.***
>
> [...]
>
> **Análise da CAGE:** Em que pese os argumentos apresentados, observa a Unidade Técnica que o Município não trouxe aos autos nenhuma nova documentação comprobatória que pudesse comprovar a ampla divulgação do Processo Seletivo Simplificado. Desta forma, compreende a Unidade Técnica que o apontamento não foi sanado, propondo, desta forma, que seja emitida Recomendação ao Município de Mamborê para que dê ampla divulgação (conforme art. 37 caput e inciso I da Constituição Federal e art. 11, III, "b" da Instrução Normativa nº 142/2018) aos Concursos Públicos e Processos Seletivos Simplificados abertos em seu âmbito, com a devida comprovação a ser enviada ao TCE/PR. Adicionalmente sugere-se a aplicação da Multa Administrativa prevista no art. 87, IV, "b" da LOTC. ***Não sanado, com emissão de Recomendação e aplicação de Multa Administrativa.***
>
> [...]
>
> **Análise da CAGE:** Considerando que não houve esclarecimentos neste aspecto, compreende a equipe técnica que o apontamento não foi sanado, propondo, desta forma, que seja emitida Recomendação ao Município de Mamborê para que preveja em seus próximos Editais publicados (de Concursos Públicos e Processos Seletivos Simplificados) a possibilidade de os candidatos também se inscrevem pela internet (art. 37, inciso I da Constituição Federal). Adicionalmente sugere-se a aplicação da Multa Administrativa prevista no art. 87, I, "b" da LOTC ao gestor responsável. ***Não sanado, com emissão de Recomendação e aplicação de Multa Administrativa*** [destaques no original]***.***

Nesse sentido, opinou conclusivamente pela negativa de registro das admissões, com a aplicação de multas ao gestor e a emissão de recomendações ao Município.

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da unidade técnica (peça 49).

Diante das sugestões de aplicação de multas, determinei a citação do senhor RICARDO RADOMSKI – Prefeito Municipal de Mamborê, responsável pelas admissões – para que tomasse ciência das propostas e, querendo, exercesse seu direito ao contraditório e à ampla defesa (peça 50).

Regularmente citado (peças 52 e 53), o gestor não se manifestou (peça 54).

Esse, o relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.HRU8

PROPOSTA DE DECISÃO

Passo, a seguir, à análise das questões suscitadas pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão e pelo Ministério Público de Contas.

1) Apreciação dos atos de admissão.

Em consulta ao edital de abertura do teste seletivo (peça 10), verifico que foi prevista duração máxima de 1 ano para os contratos temporários:

> II – A duração do contrato será de 01 (um) ano ou até a conclusão do procedimento seletivo público para substituição definitiva das vagas, o que ocorrer primeiro.

Fonte: página 5 da peça 10.

De acordo com o relatório circunstanciado apresentado pelo Município (peça 21), **nenhum dos contratos em exame subsiste atualmente**: o da senhora ELIANE MATOS BENJAMIM teve vigência de 5/8/2022 a 30/1/2023; o da senhora MARLENE APARECIDA MOREIRA DE CRISTO, de 4/8/2022 a 29/11/2022; o da senhora TAMIRES GRAZIELLI ROCHA, de 12/8/2022 a 11/8/2023; e o da senhora VANESSA SANTANA GODOY, de 2/8/2022 a 8/1/2023.

Desse modo, exauridos os efeitos financeiros decorrentes dos atos de admissão, aplica-se ao caso o artigo 7º da Instrução Normativa n.º 117/2016 deste Tribunal:

> Art. 7º Poderá ser considerada prejudicada por perda de objeto a análise dos atos de admissão de pessoal cujos efeitos financeiros tenham se exaurido antes de seu julgamento pelo Tribunal, no caso de se encontrarem expirados os contratos de trabalho.
>
> Parágrafo único. O reconhecimento da prejudicialidade da análise não exclui a necessidade de registro dos respectivos atos pela unidade técnica.

Em tal sentido, por exemplo, os acórdãos n.º 200/24[1], n.º 178/24[2] e n.º

[1] Processo n.º 144041/23, relatado pelo eminente Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral.

[2] Processo n.º 47254/21, relatado pelo eminente Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.HRU8

3654/23[3] desta Câmara e os acórdãos n.º 147/24[4], n.º 138/24[5] e n.º 3477/23[6] da Segunda Câmara.

Assim, proponho o **registro** dos atos em exame.

2) Expedição de determinações.

Em relação à terminologia e aos conceitos de determinação e de recomendação, reitero as considerações que fiz em outros processos referentes a admissões, a exemplo dos autos n.º 820240/16, apreciados nos termos do Acórdão n.º 3952/19 da Segunda Câmara:

> Recomendações são orientações dirigidas ao jurisdicionado do Tribunal de Contas relacionadas a práticas que o Tribunal entenda como adequadas, mas cujo descumprimento não caracteriza violação de normas constitucionais, legais ou infralegais. Em geral, referem-se a fatos em que há margem de discricionariedade do gestor.
>
> Determinações são comandos dirigidos ao jurisdicionado cuja observância é obrigatória. Decorrem de normas constitucionais, legais ou infralegais que devem ser observadas compulsoriamente pelo gestor. O descumprimento de determinações pode sujeitar o administrador público a sanções.
>
> No caso dos atos submetidos a registro, as recomendações ou determinações, são, via de regra, direcionadas à prática de atos (ou procedimentos) futuros. Por exemplo: "recomendar ao Município que, nos próximos concursos públicos, permita a interposição de recursos pela Internet".
>
> Em regra, essas determinações ou recomendações não se referem ao ato ou procedimento que se examina no processo em que foram expedidas pelo Tribunal. Assim, nesse caso, o seu cumprimento não constitui fase executória desse mesmo processo.
>
> Portanto – a meu juízo –, a verificação da observância ou do cumprimento desses comandos dirigidos ao jurisdicionado deveria ser realizada – nos atos futuros objetos de processos futuros – pela Unidade Técnica encarregada do exame dos atos submetidos a registro. E não necessariamente pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções [destaques no original].

No presente caso, acolho todas as sugestões da unidade técnica como **determinações**, já que as medidas dizem respeito ao atendimento aos princípios da publicidade e do amplo acesso aos cargos públicos – caso das propostas referentes

[3] Processo n.º 873545/18, relatado pelo eminente Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

[4] Processo n.º 434212/21, relatado pelo eminente Conselheiro Substituto Thiago Barbosa Cordeiro.

[5] Processo n.º 873642/18, relatado pelo eminente Conselheiro Augustinho Zucchi.

[6] Processo n.º 551169/20, relatado pelo eminente Conselheiro Substituto Tiago Alvarez Pedroso.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.HRU8

à divulgação do edital do processo seletivo em veículos de comunicação de grande alcance e à realização de inscrições pela internet –, à observância de lei – caso da sugestão relativa à admissão de agentes comunitários de saúde – e ao cumprimento de obrigações fixadas pelo Tribunal – caso da proposta relativa ao encaminhamento de dados correspondentes aos atos de admissão nos prazos definidos em instrução normativa –, tendo, portanto, caráter impositivo.

3) Análise das propostas de aplicação de multas.

Apesar das diversas impropriedades identificadas pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – quanto aos atrasos no envio de dados, à não comprovação da ampla publicidade do edital do teste seletivo, à impossibilidade de inscrições pela internet e à não demonstração da existência de surto epidêmico que justificasse a contratação de agente comunitário de saúde –, julgo que nenhuma delas tem gravidade significativa.

Em relação aos atrasos, pondero que não houve prejuízos à atividade de fiscalização deste Tribunal no caso concreto, haja vista que não se identificaram irregularidades no certame que exigissem a adoção de medidas corretivas imediatas – objetivo principal do controle concomitante estabelecido na Instrução Normativa n.º 142/2018.

Quanto às limitações na divulgação do teste seletivo e na realização de inscrições, considero que, nas circunstâncias ora observadas – ou seja, inexistindo elementos que apontem efetiva restrição à participação de candidatos no certame –, não são falhas graves para ensejar a aplicação de multas, de modo que é suficiente a atuação orientativa do Tribunal, com a expedição das determinações referidas no item anterior.

Por fim, sobre a contratação da agente comunitária de saúde, destaco que a senhora MARLENE APARECIDA MOREIRA DE CRISTO exerceu o cargo por menos de 5 meses (de 4/8/2022 a 29/11/2022), substituindo servidora em períodos de licença-maternidade e de férias. Da mesma maneira, não vislumbro gravidade na falha, sendo suficiente a expedição de determinação.

Dessa forma, com fundamento nos princípios da razoabilidade e da razoabilidade – diante, em especial, do encerramento dos prazos dos contratos e da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.HRU8

expedição das determinações mencionadas no item anterior –, **deixo de acolher** as propostas de aplicação de multas.

Conclusão.

Diante do exposto nos itens anteriores, proponho que o Tribunal:

1) **determine o registro** dos atos de admissão em exame; e

2) **determine** ao Município de Mamborê que, nos futuros processos seletivos:

2.1) observe, no encaminhamento de dados a este Tribunal, os prazos fixados na instrução normativa vigente;

2.2) somente realize contratações temporárias de agentes comunitários de saúde na hipótese prevista no artigo 16 da Lei n.º 11.350/2006;

2.3) permita a inscrição de candidatos pela internet; e

2.4) publique o edital de abertura na internet e em outros meios de comunicação de grande alcance.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, **por unanimidade**, nos termos propostos pelo Relator, Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca:

1) **determinar o registro** dos atos de admissão em exame; e

2) **determinar** ao Município de Mamborê que, nos futuros processos seletivos:

2.1) observe, no encaminhamento de dados a este Tribunal, os prazos fixados na instrução normativa vigente;

2.2) somente realize contratações temporárias de agentes comunitários de saúde na hipótese prevista no artigo 16 da Lei n.º 11.350/2006;

2.3) permita a inscrição de candidatos pela internet; e

2.4) publique o edital de abertura na internet e em outros meios de comunicação de grande alcance.

Integraram o *quorum* os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.HRU8

LINHARES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 2 de maio de 2024 – Sessão Virtual n.º 6.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
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.EBFC.HRU8