



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 517057/22

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

INTERESSADO: ADEMIR SALOMAO JUNIOR, ADRIELE DOS SANTOS NASCIMENTO, AMANDA CATHARINA KUSMA DE PAULI, ANA LARISSA TERUKO ARIMORI, ANA PAULA DA SILVA, ANDRE LUIZ CARVALHO FERREIRA, ANNE KAROLINE CARDOZO DA ROCHA, ANTHOEFER AZEVEDO DE SOUZA, ATHAID DAVID ESCALANTE CAYOTOPA, BRUNO LUIZ CARRARA GONCALVES, CAMILA CAVALI MOCCI, CAMILA RAMOS POLONIO, CARLA LORUSSO CAVERSAN LIMEIRA, CARLOS ALBERTO KENJI NAKASHIMA, CRISTIANE CAVALCANTE MATTOZO, DANIEL MOURA SAURA, DAVI JAMES DIAS, ELIZAMAR BATATINHA DA SILVA MATOS, EMERSON LUIS DE CAMARGO, FABRICIA DANIELA MARTINS ALMEIDA, GISELE CRISTINE SCHELLE, GIULIA VITTORIA AMBROGI PEREIRA, GUSTAVO REIS VENTURA, HUDSON FAMELI, IAN FONSECA BORTOLO, JORGE LIZARDO CAYOTOPA ESCALANTE, KARINNE RONDON DE SOUZA, KRISSIA CAMILE COSTA UNGER, LETICIA CRISTINE TONETTI, LETICIA SANTI SCHEFFEL, LUANA BRANDAO TORRES, LUCAS NEIMANN ALMEIDA, MARGARIDA MARIA SINGER, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, NATHALIA SYRTH SABER, PAMELA MAIRA STREIECHEN, PRISCILA JANUARIO DE OLIVEIRA, ROSEMERI BOSCO DA SILVA, VITORIA WISNIEVSKI MARUCCO SILVA

ADVOGADO / PROCURADOR: ACIDY MARTINS DE CASTRO JUNIOR, ANDRE FELIPE PEDROSA PEREIRA LIMA, BRUNO OLIVEIRA BRAULE PINTO, BYANCA CAROLINE METZGER DAMIANI, CAROLINE PEREIRA DE CARVALHO, CLAUDIO SOCCOLOSKI, ENILSON LUIZ WILLE, EVERSON LUIZ DA SILVA, GISELE JAQUES BASTOS, GLAUCIA LOURENCO STENCEL BOZZI, GUSTAVO AECIO BARBOSA LOPES, IVERSON DE TOLEDO M TEIXEIRA, KLEBER ANTONIO TOFFALINI FERREIRA, LINA CLARICE DA ROCHA LOEWENSTEIN, MARCELA ROZA LEONARDO ZEN, MARCUS VINICIUS SPOSITO, NELSON CASTANHO MAFALDA, RAFAELA MATOS DOS PASSOS HOEPERS, RODOLFO MENDES SOCCIO, SIMONE NOJIECOSKI DOS SANTOS, THAIS BAZZANEZE, VIVIAN MACHADO GARCIA

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LIVIO FABIANO SOTERO COSTA

ACÓRDÃO Nº 4461/24 - Primeira Câmara

Admissão de Pessoal. Legalidade e Registro. Com expedição de Determinação e Recomendação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Multa pelo reiterado atraso no envio de documentos.

RELATÓRIO

Trata-se admissão de pessoal realizada pelo Município de São José dos Pinhais com amparo no Edital nº 481/2022, retificado pelo Edital nº 484/2023 de Concurso Público, para o provimento de diversos cargos.

Inicialmente, a unidade instrutiva analisou os atos preparatórios do processo e consignou impropriedades, por meio da Instrução nº 11840/22 – CAGE (Peça 10). Realizadas diligências junto ao Ente, a Instrução nº 25166/22 – CAGE, não trouxe novos apontamentos, entendendo como superados os anteriormente apresentados (Peça 27).

A municipalidade acostou documentos às Peças 28 a 65.

Por intermédio das Instruções nº 17322/23 – CAGE, nº 17327/23 – CAGE e nº 17333/23 – CAGE, a unidade técnica expôs irregularidades quanto às fases 2, 3 e 4 e entendeu pela realização de diligências (Peças 66-69).

O Município apresentou esclarecimentos às Peças 72-74.

Nas Instruções nº 3560/24 - CAGE e nº 6349/24 - CAGE, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão reanalisou as fases do processo de admissão de pessoal e, detectando impropriedades, oportunizou o exercício do contraditório pelo Município (Peça 75 e 86).

O Município de São José dos Pinhais se manifestou às Peças 91-93.

Após, na Instrução nº 3560/24 – CAGE, a unidade técnica opinou pelo registro das admissões e pela aplicação da multa prevista no art. 87, II, “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal, à Sra. MARGARIDA MARIA SINGER, responsável pelo Município de São José dos Pinhais, e pela expedição de recomendações (Peça 94). O Ministério Público de Contas, no entanto, entendeu pela intimação do Município de acordo com o Parecer nº 598/24 – 7PC (Peça 97).

Oportunizado novo contraditório, o gestor apresentou esclarecimentos, conforme Peças 101-102.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 4978/24 – CGM (Peça 103), opinou pelo registro das admissões, pela aplicação de multa e por expedição de **recomendações**, nos seguintes termos:

a) Para que, nas próximas vezes que for realizar Licitação para contratação de empresa para a prestação de serviços especializados de planejamento e execução de concurso público, faça através da modalidade Concorrência, com critério de julgamento do tipo técnica e preço, em consonância com a nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 - art. 6º, inciso XXXVIII, alínea “c”. (Conforme instrução 3560/2024 – CAGE, peça 75);

b) Para que, nas próximas oportunidades, avalie a possibilidade de aplicação de prova dissertativa ou de redação para cargos de alta complexidade.

Multa:

a) Sugere-se a aplicação de multa, prevista no art. 87, II, “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal, a Sra. MARGARIDA MARIA SINGER, responsável pelo Município de São José dos Pinhais, devido à reincidência no atraso de envio dos documentos exigidos na IN 142/2018 e por já existir recomendação anterior ao ente para que se atentasse para os prazos de envio dos dados nos processos nº 857422/17, 542804/17, 857635/17, 857376/17.

O Ministério Público de Contas manifestou-se no mesmo sentido, segundo Parecer nº 1013/24 – 7PC (Peça 104), acrescentando, ainda, a expedição da seguinte determinação:

determinação ao Município de São José dos Pinhais para que, nos próximos certames, observe e atenda adequadamente ao conteúdo do comando contido no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, que determina a aplicação de provas ou provas e títulos a depender da complexidade e natureza dos cargos, observando a necessidade de ter na banca examinadores com formação adequada em todas as áreas de conhecimento objeto de avaliação no certame.

FUNDAMENTAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acompanho os opinativos da unidade técnica e do *parquet* no sentido de registrar as admissões avaliadas nestes autos, pois, com base nos documentos apresentados pelo município, atenderam aos critérios exigidos.

Por outro lado, a expedição das recomendações e determinação sugeridas merecem maiores esclarecimentos.

Em que pese a unidade técnica e o Ministério Público de Contas tenham concordado quanto a emissão de recomendação ao Município para que nas próximas vezes que for realizar licitação para contratação de empresa para a prestação de serviços especializados de planejamento e execução de concurso público, o faça por meio da modalidade concorrência, com critério de julgamento do tipo técnica e preço, este Relator entende de maneira diversa.

Usualmente, a ilustre Coordenadoria de Gestão Municipal entende pela utilização da modalidade concorrência nas licitações deste tipo de serviço por considerar que se trata de contratação de atividade intelectual e não de serviço comum. Mesmo assim, considero mais acertada a conceituação de Fernanda Marinela¹ que compreende como bem e serviço comum “aquele que possa ser conceituado no edital com expressão usual de mercado”.

Não foi em sentido diferente a delimitação realizada pelo Conselho da Justiça Federal, na Jornada de Direito Administrativo, em 2020, por meio do Enunciado nº 26², qual seja:

A Lei n. 10.520/2002 define o bem ou serviço comum baseada em critérios eminentemente mercadológicos, de modo que a complexidade técnica ou a natureza intelectual do bem ou serviço não impede a aplicação do pregão se o mercado possui definições usualmente praticadas em relação ao objeto da licitação.

Para a nova Lei de Licitações³, aliás, as únicas hipóteses de vedação para a modalidade Pregão, são a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e as contratações de

¹MARINELA, Fernanda. Manual de Direito Administrativo - Volume Único. 18.ed., - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, 491 p.
²Enunciado 26, pág. 16. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados/jornada-de-direito-administrativo-enunciados-aprovados/@download/arquivo>>. Acesso em 19 de nov. 2024.

³Lei nº 14.133/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em 21 de nov. 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obras e serviços de engenharia, nenhuma delas tendo relação com o caso analisado nestes autos.

Assim, entende-se possível a utilização da modalidade Pregão para o planejamento e execução de Concurso Público, visto que as particularidades técnicas a serem observadas pela empresa contratada deverão ser pormenorizadas por ocasião do Termo de Referência; documento essencial no processo de licitação, e que serve como guia para a contratação de bens ou serviços pela Administração Pública. Isto posto, deixo de emitir a recomendação sugerida.

Acerca da ausência de prova escrita na citada seleção de pessoal, o Município sustentou que: *“a prova objetiva (que testa o conhecimento teórico do candidato) em conjunto com a prova de títulos (que comprova a formação educacional e experiência profissional) demonstram que os candidatos que ao final conseguiram a aprovação estão aptos a exercerem suas funções de forma qualificada e profissional”* (Peça 102).

Como se observa, no presente processo, a seleção se limita a aplicação de prova objetiva e avaliação dos candidatos ao exame de títulos, assim, considero pertinente a emissão da recomendação sugerida, visando atender aos princípios administrativos e constitucionais que regem a administração pública, em especial, ao princípio da eficiência expresso no artigo 37, inciso I da Constituição Federal e à norma descrita em seu inciso II⁴, que determina aplicação de provas de acordo com a natureza e complexidade do cargo.

A quantidade de conhecimento específico, a forma de mensuração deste na etapa de avaliação dos candidatos nas provas escritas de questões objetivas e dissertativas, o número de questões, a quantidade e a qualidade dos temas abrangidos para cobertura das áreas de conhecimento almejadas, o peso na composição da nota final são mecanismos importantes para buscar candidatos mais

⁴ 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:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

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.

Constituição Federal. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 de nov. 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

bem preparados e podem ser previstos no edital de abertura, sem demandar fixação em lei, constituindo circunstâncias passíveis de avaliação pelo Município por ocasião da fase de preparação do certame, assim como por este Tribunal, na análise concomitante das fases correlatas:

Concurso público. Princípio da legalidade. Edital. Etapas. As etapas do concurso prescindem de disposição expressa em lei no sentido formal e material, sendo suficientes a previsão no edital e o nexo de causalidade consideradas as atribuições do cargo. [\[MS 30.177\]](#), rel. min. Marco Aurélio, j. 24-4-2012, 1ª T, DJE de 17-5-2012.].

O princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, exige que a administração pública atue de forma a obter os melhores resultados com o uso racional dos recursos disponíveis. Isso significa que os serviços públicos devem ser prestados com a máxima qualidade, no menor tempo possível e com o menor custo.

Assim, quanto aos cargos de nível superior e outros de nível médio ou técnico que apresentem atribuições complexas e/ou demandem qualificação técnica ou conhecimentos técnicos para o respectivo exercício, provas que incluam questões escritas, além de um número razoável de questões objetivas, são fundamentais para assegurar que a administração pública disponha de servidores com conhecimento técnico e habilidades específicas. Esses servidores desempenham funções que exigem uma compreensão profunda de suas áreas de atuação.

Ademais, as provas dissertativas possibilitam avaliar determinadas competências essenciais em concursos públicos que vão além do conhecimento teórico. Elas permitem verificar a capacidade do candidato em várias esferas: na análise crítica, avaliando situações complexas e propondo soluções viáveis; na argumentativa, estruturando argumentos de forma lógica e coerente; na clareza e coesão, redigindo textos com clareza, coesão e correção gramatical; na tomada de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decisão, demonstrando habilidades em tomar decisões fundamentadas em conhecimentos técnicos.

Por conseguinte, para implementar essa exigência, é necessário que os próximos editais de concursos públicos incluam critérios específicos para provas dissertativas, definindo claramente os temas a serem abordados, alinhados às competências necessárias para o cargo.

Ainda, os benefícios de adotar provas dissertativas incluem a seleção de candidatos mais qualificados, que não apenas possuem conhecimento teórico, mas também habilidades práticas essenciais para a função pública. Isso possibilita o aprimoramento da Administração Pública, com melhoria na prestação dos serviços públicos, decisões mais bem fundamentadas e estratégias mais eficientes. Além disso, reforça a credibilidade da administração pública, aumentando a confiança da população na capacidade do Estado de selecionar servidores competentes e preparados para desafios complexos.

Mesmo assim, cumpre ao gestor local, nos termos da lei, avaliando as peculiaridades da situação vivenciada, eleger os meios mais adequados de seleção, respeitados os limites constitucionais.

Conquanto não se vislumbre obrigatoriedade de prova escrita, é plausível admitir **recomendação** à entidade para que o gestor, diante das circunstâncias concretas, pondere a possibilidade de realização de prova dissertativa ou de redação para os cargos de alta complexidade, ao passo que esta pode, conforme seus critérios, possibilitar que candidatos mais bem preparados para a função sejam admitidos.

Ainda com relação à elaboração das provas, e conforme observado pelo Ministério Público de Contas, a participação de um profissional da área de medicina na banca examinadora do concurso público não é suficiente para garantir a contratação dos candidatos mais preparados para as funções constantes do edital.

A admissão de pessoal é, também, uma forma de gestão da administração pública. Nesse sentido, é importante que as pessoas que ingressarem sejam as mais qualificadas e possuam o perfil esperado para o trabalho no Município. No entanto, esta avaliação pode ser prejudicada quando a Banca



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Examinadora não é capaz de realizar uma análise aprofundada do conhecimento técnico dos candidatos.

Para além dos cargos de Medicina do Trabalho e Medicina Veterinária, não há, na Banca Examinadora, profissionais capacitados nas outras áreas médicas oferecidas pelo Edital. O profissional médico especializado em Medicina do Trabalho, apesar de estar apto a examinar as provas para o cargo de Médico do Trabalho, não o estará para os outros cargos médicos com especialização em outras áreas – como as de Clínica Geral, Medicina Intensiva, Atenção Primária à Saúde, Neurocirurgia, Cirurgia Pediátrica, Pediatria e Psiquiatria, conforme Peça 37, do Edital.

Assim, cumpre acolher a expedição da **determinação** sugerida pelo Ministério Público de Contas, para que o Município de São José dos Pinhais, nos próximos certames, observe e atenda adequadamente ao conteúdo do comando contido no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, que determina a aplicação de provas ou provas e títulos a depender da complexidade e natureza dos cargos, observando a necessidade de ter na banca de examinadores com formação adequada em todas as áreas de conhecimento objeto de avaliação no certame.

Por fim, no que tange à aplicação da **multa** prevista no art. 87, II, “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal, à Sra. MARGARIDA MARIA SINGER, acolho a sugestão da unidade técnica à vista da reincidência no atraso de envio dos documentos exigidos na IN 142/2018 e por já existir recomendação anterior ao ente para que se atentasse para os prazos de envio dos dados nos processos nº 857422/17, 542804/17, 857635/17, 857376/17.

VOTO

Face ao exposto, proponho o voto:

a) pelo **registro** dos atos de admissão relacionados nos presentes autos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) pela expedição de **recomendação** para que o gestor da entidade, em futuros processos de admissão de pessoal, pondere a possibilidade de realização de prova dissertativa ou de redação para os cargos de alta complexidade;

c) pela expedição de **determinação** para que a entidade, em futuros processos de admissão de pessoal, observe e atenda adequadamente ao conteúdo do comando contido no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, que determina a aplicação de provas ou provas e títulos a depender da complexidade e natureza dos cargos, observando a necessidade de ter na banca examinadores com formação adequada em todas as áreas de conhecimento objeto de avaliação no certame.

d) pela aplicação da **multa** prevista no art. 87, II, "a", da Lei Orgânica deste Tribunal, à SRA. MARGARIDA MARIA SINGER, gestora do Município de São José dos Pinhais.

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.

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Determinar o **registro** dos atos de admissão relacionados nos presentes autos;

II – **recomendar** que o gestor da entidade, em futuros processos de admissão de pessoal, pondere a possibilidade de realização de prova dissertativa ou de redação para os cargos de alta complexidade;

III – **determinar** para que a entidade, em futuros processos de admissão de pessoal, observe e atenda adequadamente ao conteúdo do comando contido no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, que determina a aplicação de provas ou provas e títulos a depender da complexidade e natureza dos cargos, observando a necessidade de ter na banca examinadores com formação adequada em todas as áreas de conhecimento objeto de avaliação no certame;

IV – **aplicar a multa** prevista no art. 87, II, “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal, à SRA. MARGARIDA MARIA SINGER, gestora do Município de São José dos Pinhais;

V – determinar, após o trânsito em julgado, 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;

VI – 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.

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 12 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

LIVIO FABIANO SOTERO COSTA

Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente