



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 111104/24
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
INTERESSADO: ADRIANA PERES, ALEXANDRE ALMEIDA WEBBER, BRUNO TEIXEIRA MALDONADO, CYRCE ADRYADNE SOUSA, DANIELA SILVA NEVES, ESTADO DO PARANÁ, HERBERT CORREA BARROS, JOAO PAULO FRANCA LAGE, MARCO AURELIO GODOFREDO ARTMANN, UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
ADVOGADO / PROCURADOR: ANA CAROLINA BILESKI CARDOSO RUON, DANIELA VOLKART MAINARDI, FERNANDA YASUE KINOSHITA, GISELE CANTERGIANI DE FREITAS, JOÃO LUIZ ARZENO DA SILVA, MARCELO TRINDADE DE ALMEIDA, ROSICLEI FATIMA LUFT, SIMONE BUENO DE SOUZA
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1064/25 - Tribunal Pleno

Denúncia. Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. 13º Concurso Público de Agente Universitário de nível médio e superior. Irregularidade no critério de pontuação em prova de experiência, consistente em pontuação dobrada para área pública. Prova de títulos para cargo de nível médio escolaridade consistente em formação acadêmica, sem necessária correlação com as atividades dos cargos. Violação à isonomia, à seleção de acordo com a complexidade dos cargos e ao amplo acesso a cargos públicos. Instruções da 2ª ICE e da CGE pela Procedência. Parecer do MPC pela parcial procedência com expedição de determinação. Procedência. Recomendação e aplicação de multa.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Trata-se de Denúncia apresentada por Marco Aurélio Godofredo Artmann dando conta de possível irregularidade no 13º Concurso Público de Agente Universitário de nível médio e superior da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), promovido pelo Edital nº 96/2023.

Conforme anteriormente pontuado, o denunciante argumentou que o edital apresentou violação à isonomia, consistente em benefício aos candidatos que já eram funcionários das universidades, ao estabelecer pontuação de títulos com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

peso de 30% da pontuação final dos candidatos. Defendeu, ainda, que posteriormente a entidade abriu processo seletivo simplificado para as mesmas funções, sem que tenha cobrado títulos, o que demonstraria intenção de favorecer os atuais ocupantes de cargos na universidade no concurso de provimento efetivo.

Requeru que o fato seja analisado com base no Acórdão nº 36/24-STP, com reconhecimento da procedência da denúncia e suspensão do certame, para posterior análise da legalidade, isonomia e moralidade.

A denúncia foi instruída com os editais de abertura e de homologação do resultado do concurso, o Acórdão nº 36/24-Tribunal Pleno, o edital do 13º processo seletivo simplificado para a contratação de agente universitário da entidade, edital de retificação do edital do concurso, edital de concurso realizado pela Unicentro para provimento de cargos de agente universitário e modelo de denúncia do TCU.

Por meio do Despacho nº 172/24-GCAZ¹ foi determinada a intimação do denunciante para comprovar sua legitimidade e a remessa dos autos à 2ª ICE para manifestação acerca das irregularidades narradas na denúncia, bem como acerca da existência de procedimento de fiscalização sobre o concurso público objeto da denúncia.

O denunciante apresentou comprovação de inscrição e aprovação no concurso público por meio de manifestação².

Na sequência, a 2ª Inspeção de Controle Externo (2ª ICE), por meio da Instrução nº 8/24-2ICE³, apresentou manifestação do sentido de existirem impropriedades que violam a isonomia no certame, com potencial dano de difícil reparação consistente na possibilidade de nomeação de 117 candidatos a partir do certame viciado. Ainda, informou inexistir procedimento de fiscalização do concurso naquela unidade e que o edital foi analisado pela CAGE no procedimento nº 216247/23.

As irregularidades apontadas pela unidade técnica consistiram na “a) *valoração privilegiada e imotivada do tempo de serviço prestado à Administração*”

¹ Peça nº 12.

² Peças nº 17-19.

³ Peça nº 20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pública quando da “Prova de Experiência Profissional/Currículo; e b) valoração imotivada de títulos acadêmicos de nível superior (graduação, especialização, mestrado e doutorado) para cargos/funções de nível médio de escolaridade, aptas a justificar a suspensão do certame”.

Assim, a denúncia foi recebida e, diante da natureza dos fatos narrados e da presença dos requisitos legais, foi concedida medida cautelar de suspensão do concurso público, conforme Despacho nº 331/34-GCAZ⁴, decisão homologada pelo Acórdão nº 929/24-STP⁵.

Na sequência, a candidata CYRCE ADRYADNE SOUSA apresentou recurso de agravo, que foi recebido e devidamente processado sob o nº 259810/24⁶.

Em sede de contraditório⁷, a UNIOESTE apresentou preliminares no sentido de que o Tribunal de Contas se vincularia ao prazo de 5 dias do edital para apontamento de eventuais irregularidades; a homologação do certame lhe traria uma presunção absoluta de legalidade; haveria prévia manifestação do Tribunal, consistente em análise da legalidade pela CAGE; e seguiu orientação geral da época, sendo necessária a manutenção do ato por aplicação da LINDB. Acerca do mérito, argumentou que a Constituição Federal expressamente prevê a seleção por meio de provas e títulos e a avaliação da experiência profissional como título é adequada, inclusive considerando eventuais desigualdades entre os candidatos; trouxe como exemplos concursos da Magistratura, Ministério Público e Procuradoria do Estado; apresentou precedente do Tribunal de Justiça que considerou regular e experiência apenas em área pública; alegou que a insurgência do candidato possui estrito interesse particular; que o percentual da nota correspondente aos títulos é adequado, trazendo como referência vários certames com variações significativas; defendeu que o STJ autorizou o uso de formação superior como requisito para cargo técnico de nível médio, o que se aplicaria ao caso de se prever pontuação por formação superior para candidatos a cargos de nível médio; e a ausência de previsão de títulos no Processo Seletivo Simplificado decorre da natureza desta seleção.

⁴ Peça nº 21.

⁵ Peça nº 44.

⁶ Peça nº 27.

⁷ Peça nº 48.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o contraditório da entidade, o SINTEOESTE – SINDICATO DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR DO OESTE DO PARANÁ também apresentou Recurso de Agravo contra a decisão que concedeu a medida cautelar de suspensão do certame⁸, ao qual foi negada admissibilidade em razão da ausência de legitimidade da entidade sindical, pela inexistência de interesse da categoria profissional representada em discussão na denúncia, conforme Despacho nº 451/24-GCAZ⁹.

A decisão foi objeto de recurso de embargos de declaração¹⁰, que não foram conhecidos em razão de a entidade não alegar nenhuma das hipóteses legais para a espécie recursal, tendo apenas apresentado discordância da decisão, conforme Despacho nº 533/24-GCAZ¹¹.

Antes da apreciação dos embargos, os candidatos Cyrce Adryadne Sousa, Adriana Peres, Bruno Teixeira Maldonado, Herbert Correa Barros e João Paulo França Lage requereram a sua integração ao processo e apresentaram suas razões de contraditório¹², o que foi deferido por se tratarem de candidatos aprovados dentro do número de vagas, pedido apreciado na mesma decisão que rejeitou os embargos de declaração, acima citada.

Os candidatos defenderam que não possuem vínculo anterior com a Unioeste e a experiência demonstrada ocorreu em locais diversos; que a CAGE analisou o edital e não encontrou nenhum vício; que o denunciante age em exclusivo interesse pessoal e não apresentou provas de suas alegações; que a atribuição de pontuação diferenciada para experiência em carreiras da área jurídica seria válida e amplamente utilizada em concursos da Magistratura, do Ministério Público, Advocacia Pública; apresentaram precedente do Tribunal de Justiça que considerou regular atribuir pontuação superior ou pontuar exclusivamente a experiência na área pública; especificamente quanto à função de advogado, alegaram haver diferença nas atividades a serem realizadas perante a universidade, que se aproximariam da advocacia pública; a proporção da pontuação atribuída para a prova de experiência foi adequada e até inferior a outros certames da área jurídica; teriam deixado de

⁸ Peça nº 72.

⁹ Peça nº 91.

¹⁰ Peça nº 93.

¹¹ Peça nº 107.

¹² Peça nº 99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apresentar outros títulos e de se inscrever em outros certames em razão da aprovação e a sua não nomeação consistiria em violação ao princípio da confiança legítima.

Concluída a fase de contraditório, os autos foram encaminhados à CAGE para manifestação quanto a sua atuação na fiscalização do inicial do certame no processo de Admissão de Pessoal nº 216247/23.

Aquela unidade técnica, por meio da Instrução nº 8302/24-CAGE¹³, apresentou esclarecimentos acerca da natureza e do escopo da fiscalização realizada e fundamentou que não consiste em ateste da total regularidade dos certames analisados.

Após, foi determinada a remessa dos autos à 2ª Inspeção de Controle Externo para instrução e ao Ministério Público de Contas para parecer, conforme Despacho nº 675/24-GCAZ¹⁴.

A 2ª Inspeção de Controle Externo, por meio da Instrução nº 26/24-2ICE¹⁵, opinou procedência da representação, para o fim de desconsiderar a pontuação atribuída aos candidatos nas etapas “Títulos/Qualificação” e “Experiência Profissional/Currículo”, decorrentes de: *a) valoração imotivada de títulos acadêmicos de nível superior (graduação, especialização, mestrado e doutorado) para cargos/funções de nível médio de escolaridade quando da prova de “Títulos/Qualificação; e b) da valoração privilegiada e imotivada do tempo de serviço prestado à Administração Pública quando da “Prova de Experiência Profissional/Currículo.*

Na sequência os candidatos Adriana Peres, Bruno Teixeira Maldonado, Herbert Correa Barros e João Paulo França Lage apresentaram manifestação na qual defenderam a prevenção do Conselheiro Fábio de Souza Camargo para a relatoria do processo, em razão da prévia distribuição do Processo de Denúncia nº 681136/23; alegaram vício na instrução do processo pela 2ª Inspeção de Controle Externo; necessidade de instrução pela Coordenadoria de Gestão Estadual; falta de análise integral das defesas pela unidade técnica;

¹³ Peça nº 116.

¹⁴ Peça nº 119.

¹⁵ Peça nº 124.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

natureza especial da função de advogado na entidade, que os equipararia a uma Procuradoria de Estado; e fundamentos adicionais relacionados ao mérito da Denúncia¹⁶.

A questões incidentais foram apreciadas por meio do Despacho nº 885/24-GCAZ¹⁷, que afastou a existência de prevenção, diante do fato de o Processo de Denúncia nº 681136/23 ter objeto diverso, com inexistência de impacto da decisão de um dos processos no outro, com expressa menção à decisão semelhante proferida naqueles autos; ausência de nulidade da instrução emitida pela 2ª ICE, que foi emitida de acordo com previsão regimental, bem como pela desnecessidade de análise técnica de todos os argumentos da defesa, tendo sido considerada adequada a instrução apresentada, sem prejuízo da remessa dos autos à CGE, em razão de determinação colegiada; com determinação de remessa dos autos à 2ª ICE para complemento da instrução em relação a novos temas trazidos na defesa, caso entendesse necessário e, após, à CGE, para instrução, e, por fim, ao Ministério Público de Contas para Parecer.

A 2ª Inspeção de Controle, por meio da Instrução nº 33/24-2ICE¹⁸, apresentou manifestação sobre os temas trazidos pelos candidatos Adriana Peres, Bruno Teixeira Maldonado, Herbert Correa Barros e João Paulo França Lage em manifestação posterior à instrução do processo, tendo os reputado insuficientes para mudança de entendimento e ratificado as conclusões anteriores.

Foram juntadas aos autos petições de candidatos¹⁹, que motivou a remessa para análise do Relator pela Coordenadoria de Gestão Estadual, por meio do Despacho nº 85/24-CGE, a quais se tratam de manifestações com considerações pessoais, histórias de vida e requerimento para análise justa e humana dos fatos, sem apresentação de argumentação técnica, pedidos de integração ao processo, ou pedido de providência de natureza incidental, logo não demandaram nenhuma medida processual, conforme Despacho nº 964/24-GCAZ²⁰.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Estadual, por meio da

¹⁶ Peça nº 129.

¹⁷ Peça nº 141.

¹⁸ Peça nº 142.

¹⁹ Peças nº 132-140, 144-153.

²⁰ Peça nº 157.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Instrução nº 854/24-CGE²¹, manifestou-se pelo afastamento das preliminares de mérito e pela procedência da denúncia, tendo considerado irregulares os critérios de pontuação superior na prova de experiência profissional para tempo exercido na área pública e a valoração imotivada de títulos acadêmicos para cargos de nível médio, no mesmo sentido da manifestação da 2ª ICE.

Na sequência, o Estado do Paraná, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, postulou a sua integração ao feito como interessado e apresentou manifestação pela ausência de fundamentos para anulação do edital, reconhecimento da incidência da LINDB sobre os fatos, a ensejar a preservação dos efeitos das disposições do edital e a orientação de respeito aos princípios apontados como violados para futuros certames²².

O Estado foi admitido como interessado pelo Despacho nº 1122/24-GCAZ²³, com remessa dos autos às unidades técnicas, para complementação da instrução acerca da argumentação trazida pela PGE.

Por meio de petição, a candidata Daniela Silva Neves aprovada no certame requereu sua admissão como interessada²⁴.

A 2ª Inspeção de Controle Externo tratou dos fundamentos apresentados pela PGE na Instrução nº 44/24-2ICE²⁵, na qual considerou que se tratam de temas já afastados anteriormente, sendo incabíveis o acolhimento das teses de fato consumado, de inexistência de normas específicas sobre o tema, já que os princípios constitucionais aplicáveis têm força normativa própria e seriam suficientes, aliado à ausência de norma específica que autorize as distinções criadas no edital do certame, ausência de abstração e indeterminação da decisão e descon sideração das consequências práticas da decisão, a justificar o acolhimento dos argumentos, bem como o afastamento das irregularidades pela aplicação da LINDB; inadequação da comparação da função de advogado da entidade com o cargo de Procurador do Estado e diferença entre a pontuação prevista no concurso do MP/PR para títulos em cargo de nível médio e o edital sob análise neste autos.

²¹ Peça nº 164.

²² Peça nº 167.

²³ Peça nº 169.

²⁴ Peça nº 179.

²⁵ Peça nº 187.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), por meio da Instrução nº 964/24-CGE²⁶ também apontou como insuficientes para alteração do seu posicionamento anterior os argumentos trazidos pela PGE, apontou inadequação da comparação com concurso público realizado pelo Ministério Público do Paraná, reiterou a imposição constitucional de que os candidatos tenham as mesmas oportunidades e sejam avaliados sob as mesmas condições, afastou a tese da impossibilidade de análise das irregularidades em razão das possíveis consequências de seu reconhecimento e manteve o opinativo pela procedência da denúncia.

O D. Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 1076/24-6PC²⁷, manifestou parcial discordância com as unidade técnicas, tendo opinado pela procedência da denúncia apenas em relação à pontuação de títulos por graduação de nível superior para cargos de nível médio, e pela improcedência da denúncia em relação ao cômputo em dobro da experiência profissional para candidatos oriundos do setor público, sob o fundamento de ser possível a busca por candidatos que já possuem familiaridade com os processos e regulamentos específicos da Administração Pública.

Por fim, por meio do Despacho nº 1392/24-GCAZ²⁸, foi admitida a integração da candidata Daniela Silva Neves como interessada no feito por ter sido aprovada dentro do número de vagas, o que foi promovido pela Diretoria de Protocolo²⁹.

Após, o candidato Guilherme Barbosa Domingues apresentou pedidos de acesso aos autos³⁰.

Por fim, os advogados ADRIANA PERES, BRUNO TEIXEIRA MALDONADO, CYRCE ADRYADNE SOUSA, HERBERT CORREA BARROS e JOÃO PAULO FRANÇA LAGE apresentaram alegações finais no qual trouxe ponderações do julgamento do Processo nº 815721/23, com objeto semelhante em relação a concurso da UNICENTRO, ponderou a existência do precedente e trouxe

²⁶ Peça nº 191.

²⁷ Peça nº 197.

²⁸ Peça nº 198.

²⁹ Peça nº 201.

³⁰ Peças nº 211-215.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

considerações sobre o entendimento apresentado pelo Ministério Público de Contas³¹.

É a síntese do necessário.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Compulsando os autos observo que assiste razão às unidades técnicas pela procedência da Denúncia, com respeito à divergência apresentada pelo *Parquet* em relação à prova de experiência profissional.

Não obstante, previamente à análise do mérito, cabe tratar das preliminares apresentadas em sede de contraditórios.

2.1. PRELIMINARES.

Em sua defesa, a entidade alegou que a denúncia apresentada a esta Corte estaria preclusa, por não ter respeitado o prazo de 5 dias previsto no edital; defendeu que seria incabível a correção de irregularidades após homologação, ato que transformaria a presunção relativa de ausência de irregularidades durante o certame em uma presunção absoluta; argumentou que existiria manifestação prévia da Corte pela regularidade do certame, consistente na análise prévia da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE), sendo necessária a consideração ao disposto no art. 24 da LINDB; existência de direitos subjetivos dos candidatos e obrigatoriedade de contraditório individualizado.

Os candidatos também trouxeram apontamentos acerca da atuação da CAGE, alegaram violação ao art. 102, inciso II, da Lei Estadual n.º 20.656/2021³², pela ausência de provas na denúncia, e argumentaram potencial violação do princípio da proteção da confiança, demonstrado com questões pessoais como títulos apresentados parcialmente e decisão de não participação em outros

³¹ Peça nº 227.

³² Art. 102. A representação em razão de ilegalidade, omissão ou abuso de poder deverá:

- I - conter a identificação do representante e do representado e a indicação precisa do fato que, por ação ou omissão do representado, em razão do cargo, constitui ilegalidade, omissão ou abuso de poder;
- II - vir acompanhada das provas que o representante dispuser ou da indicação das que tenha conhecimento;
- III - indicar as testemunhas, se houver.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

certames.

Pois bem. A alegada preclusão pelo desrespeito ao prazo do edital não possui nenhum respaldo legal. Como bem consignado pela 2ª ICE e pela CGE nas instruções técnica, embora as disposições editalícias vinculem os candidatos e a Administração Pública, trazem a previsão de insurgência dirigida contra a entidade promotora do certame, de modo que não têm o condão de alterar disposições legais ou submeter o Tribunal de Contas.

Ora, não possui respaldo no ordenamento que uma entidade possa excluir seus atos da apreciação das Cortes de Contas por fixação de prazos exíguos por ela estabelecidos. A competência da Corte para a fiscalização de atos de admissão encontra suporte Constitucional, expressamente prevista no art. 75, inciso III, da Constituição do Estado do Paraná³³, bem como no art. 1º, incisos IV, X e XIII da Lei Complementar Estadual nº 113/2005³⁴, que não podem ser afastadas por prazo fixado em ato administrativo, natureza que se reveste o Edital do concurso.

Conforme previsão constitucional, a Corte possui competência para negar registro a admissões irregulares. Tal competência é limitada apenas por prazo decadencial previsto no ordenamento, que no caso de registro de admissão se inicia com a abertura do processo de registro na Corte. Logo, sequer foi iniciado, já que a fiscalização é levada a efeito de modo concomitante ao concurso e previamente às admissões.

Além disso, como enfatizado nas instruções, a fiscalização

³³ Art. 75 O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

[\(vide Lei 15211 de 17/07/2006\)](#)

(...)

[\(vide Lei Complementar 85 de 27/12/1999\)](#)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

³⁴ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da [Constituição Estadual](#) e na forma estabelecida nesta lei:

(...)

IV - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

(...)

X - assinar prazo de até (30) trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade; (...)

XIII - decidir sobre a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receita, no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“extrapola os meros interesses individuais do denunciante, vez que aponta para a ocorrência de inconformidades principiológicas e legais no processo seletivo que, em tese, têm potencial para comprometer todo o certame por violação à ordem legal e afronta ao interesse público”, não sendo limitada ao interesse do candidato que apresentou a denúncia.

A alegação de que a denúncia não atenderia ao disposto no art. da art. 102, inciso II, da Lei Estadual nº 20.656/2021³⁵, por estar desacompanhada de provas das alegações, o que obstaria seu trâmite, também não procede. Primeiramente, os processos desta Corte seguem o disposto no Regimento Interno, norma especial em relação à Lei Geral do Estado. Além disso, a denúncia apresentou irregularidades relacionadas à subsunção do edital a disposições constitucionais, cuja prova é a própria previsão editalícia, que demanda análise jurídica. Não somente, a alegação de que deveria ter sido demonstrado o vínculo dos candidatos com a Universidade não se sustenta, uma vez que o recebimento da denúncia sequer se fundamentou nessa irregularidade afirmada pelo denunciante, mas na análise técnica prévia por unidade desta Corte.

Também não há suporte jurídico na afirmação de que a homologação do concurso representaria uma presunção absoluta de legalidade, especialmente por se tratar de ato administrativo emitido pelo agente público responsável pelas irregularidades eventualmente existentes que não pode, por ato próprio, furtar-se ao dever de prestar contas, que inclui a análise de legalidade de seus atos. A homologação representa entendimento pela legalidade do certame pela entidade que o promoveu e emitiu o ato, tendo efeito contra a administração promotora do certame, mas não impede o controle externo do concurso pelos órgãos competentes, dentre eles o Tribunal de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

³⁵ Art. 102. A representação em razão de ilegalidade, omissão ou abuso de poder deverá:

I - conter a identificação do representante e do representado e a indicação precisa do fato que, por ação ou omissão do representado, em razão do cargo, constitui ilegalidade, omissão ou abuso de poder;

II - vir acompanhada das provas que o representante dispuser ou da indicação das que tenha conhecimento;

III - indicar as testemunhas, se houver.

§ 1º Quando a representação for genérica ou não indicar elementos suficientes, poderá ser devolvida ao representante para que preste os esclarecimentos adicionais indispensáveis à defesa do representado e à decisão da autoridade competente.

§ 2º Atendendo a denúncia ou representação os requisitos de admissibilidade, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, mediante verificação preliminar, Sindicância ou PAD.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De outro norte, a alegação de que a manifestação da CAGE consistiria em prévio ateste de legalidade total do certame foi afastada na instrução processual por vários fundamentos.

Primeiramente, a própria unidade, por meio da Instrução nº 8302/24—CAGE³⁶, trouxe esclarecimentos acerca da análise por ela promovida que *“possui um escopo padrão quanto a (ir)regularidade do certame e admissões, de forma que, eventualmente, algumas particularidades dos inúmeros editais analisados por diferentes analistas, podem ser afetados pelos riscos de auditoria”*, os quais qualificou como inerentes ao seu objeto.

A unidade destacou que a ausência de apontamento de alguma irregularidade na sua análise não tem o condão de cancelar todos os atos do certame, pois há aspectos que não são objeto de análise por estarem fora do escopo da fiscalização, decorrência natural de qualquer trabalho na área de controle.

Além disso, a CGE apontou que a manifestação da CAGE não pode ser interpretada como interpretação da Corte no sentido dado pelo art. 24 da LINDB³⁷. Com efeito, referido dispositivo veda a aplicação de mudança de entendimento exposto em orientações a situações consolidadas e traz no seu parágrafo único o que se pode entender como entendimento exposto em orientações gerais, dentre as quais, interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, espécies na quais a manifestação da CAGE não pode ser enquadrada, por não representar a Corte, que é composta por seus Conselheiros, mas fazer parte de seu corpo técnico e não emitir atos deliberativos.

A existência de direitos subjetivos dos candidatos como impeditiva ao reconhecimento de irregularidades no certame também não se sustenta. De regra, o aprovado em concurso público não possui direito subjetivo à nomeação,

³⁶ Peça nº 116.

³⁷ Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mas expectativa de direito, como bem fundamentado pelas unidades técnicas. O art. 62 do Decreto Estadual nº 7116/2013, que aprovou o Regulamento Geral de Concursos Públicos para provimento de cargo e emprego público do Poder Executivo na Administração Direta e Autárquica é expresso em afirmar que a aprovação em concurso não assegura o direito ao ingresso do candidato.

Não se desconhece a existência de entendimento que qualifica o direito do candidato aprovado em concurso como subjetivo, mas ele é ponderado. O que existe na jurisprudência é o reconhecimento do direito subjetivo à nomeação do candidato aprovado dentro do número de vagas quando há preterição ilegal de nomeação, com diversas exceções, entendimento exposto no tema de Repercussão Geral 161 e na Súmula 15 do STF³⁸.

Ocorre que tais precedentes são fundamentados na aprovação em um certame sem irregularidades e voltados aos órgãos que promovem os concursos, sendo que a própria jurisprudência do Supremo reconhece situações que afastam o alegado direito subjetivo à nomeação, conforme o julgamento do RE 598099:

Quando se afirma que a Administração Pública tem a obrigação de nomear os aprovados dentro do número de vagas previsto no edital, deve-se levar em consideração a possibilidade de *situações excepcionalíssimas* que justifiquem *soluções diferenciadas*, devidamente motivadas de acordo com o interesse público. Não se pode ignorar que determinadas situações excepcionais podem exigir a recusa da Administração Pública de nomear novos servidores. Para justificar o excepcionalíssimo não cumprimento do dever de nomeação por parte da Administração Pública, é necessário que a situação justificadora seja dotada das seguintes características: a) *Superveniência*: os eventuais fatos ensejadores de uma situação excepcional devem ser necessariamente *posteriores* à publicação do edital do certame público; b) *Imprevisibilidade*: a situação deve ser determinada por circunstâncias extraordinárias, imprevisíveis à época da publicação do edital; c) *Gravidade*: os acontecimentos extraordinários e imprevisíveis

³⁸ • O candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previsto no edital possui direito subjetivo à nomeação.

[Tese definida no [RE 598.099](#), rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 10-8-2011, DJE 189 de 3-10-2011, [Tema 161](#).]

Súmula 15: Dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem direito à nomeação, quando o cargo for preenchido sem observância da classificação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devem ser extremamente graves, implicando onerosidade excessiva, dificuldade ou mesmo impossibilidade de cumprimento efetivo das regras do edital; d) *Necessidade* : a solução drástica e excepcional de não cumprimento do dever de nomeação deve ser extremamente necessária, de forma que a Administração somente pode adotar tal medida quando absolutamente não existirem outros meios menos gravosos para lidar com a situação excepcional e imprevisível. De toda forma, a recusa de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas deve ser devidamente *motivada* e, dessa forma, passível de *controle* pelo Poder Judiciário. **[RE 598.099, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 10-8-2011, DJE de 189 de 3-10-2011, Tema 161.]**

Assim, ao tratar a nomeação dos candidatos aprovados dentro do número de vagas como um direito subjetivo, a jurisprudência sempre orientou seu entendimento em relação ao órgão ou entidade promotora do certame, que poderia violar esse direito com a não nomeação devida ou com preterição de ordem de classificação.

Daí não se pode entender que eventual candidato aprovado a partir de um critério irregular de pontuação possuiria direito subjetivo à nomeação. Não há disposição legal ou precedente jurisprudencial que socorra tal tese e a existência de um sistema de controle da legalidade das admissões demonstra exatamente o contrário, nomeações decorrentes de aprovações ilegais devem ser obstadas com a negativa de registro.

Assim, o regular exercício do Controle Externo sobre as admissões, com o objetivo de afastar critérios que possam macular de irregularidade a lista de aprovados, não constitui violação a qualquer direito subjetivo dos aprovados, já que de atos ilegais não podem se originar direitos e não representam regular aprovação.

Inexistente de igual forma a obrigatoriedade de oportunização de contraditório individualizado a cada um dos candidatos. A fiscalização levada à efeito ao certame o analisa e impacta de modo objetivo, sobre itens gerais do edital, não impactando quaisquer direitos subjetivos dos candidatos de modo individual. Eventuais alterações em situações de fato ou expectativas são decorrência da fiscalização, mas não impacto direto em direito que cada candidato supõe possuir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido orienta a jurisprudência do STF:

Ementa: CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDORA PÚBLICA. NEGATIVA DE REGISTRO DO ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

DO RIO GRANDE DO SUL. IRREGULARIDADE NA NOMEAÇÃO. **VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. INOCORRÊNCIA. SÚMULA VINCULANTE 3. INAPLICABILIDADE AOS ATOS GENÉRICOS.** 1. A divergência consiste em definir se o ato de Tribunal de Contas que nega registro à admissão de servidora pública em razão da inexistência de cargo vago administrativo, de acusado ou de litígio. **Descabe observá-lo em julgamento implementado pelo Tribunal de Contas da União ante auditoria realizada em órgão público.** DECADÊNCIA – ARTIGO 54 DA LEI Nº 9.784/99 – ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS – ADEQUAÇÃO. Aplica-se à atuação do Tribunal de Contas o disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, presente situação jurídica constituída há mais de cinco anos.

(MS 31344, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 23-04-2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 13-05- 2013 PUBLIC 14-05-2013)

Ementa: SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AUDITORIA NA FUNDAÇÃO MUNICIPAL. IRREGULARIDADE NA NOMEAÇÃO. NEGATIVA DE REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO LEVADO A EFEITO PELO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA A TODOS OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283 DO STF. **VIABILIDADE OPERACIONAL DO ÓRGÃO DE CONTROLE. SÚMULA VINCULANTE 3. INAPLICABILIDADE AOS ATOS GENÉRICOS.** AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(ARE 870169 AgR-segundo, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 07-11-2018 PUBLIC 08-11-2018).

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. REGIME DA LEI Nº 8.038/1990 E DO CPC/1973. VIOLAÇÃO À SÚMULA VINCULANTE Nº 3. **ACÓRDÃO DIRIGIDO AO ÓRGÃO CONTROLADO, QUE ATINGE A GENERALIDADE DOS SERVIDORES. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA.** 1. Não possui relação de aderência estrita com a Súmula Vinculante nº 3 – que garante o contraditório e a ampla defesa nos processos perante o Tribunal de Contas da União – o acórdão do TCU determinando providência que atinge a generalidade dos servidores do órgão controlado, considerados em sua coletividade.

2. Contraditório que deverá ser exercido no órgão de origem. Necessidade de se manter a viabilidade da atividade fiscalizatória da Corte de Contas. 3. A reclamação não se presta à análise de suposta desconformidade de ato com o direito objetivo, não podendo funcionar como sucedâneo recursal ou substituto da ação própria cabível. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(RCL 7411 AGR/DF, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma. Plenário Virtual de 25/05/2017).

Veja-se, no caso, não se está analisando a situação de cada candidato, seu desempenho individual, divergência de questões ou notas atribuídas, ou ainda, validade de documentos, mas previsões gerais do edital do certame que impactam todos os candidatos de forma objetiva, sem que qualquer deles tenha alguma atuação ou controle sobre os itens do edital, cuja responsabilidade e competência para eventual adequação recai integralmente sobre a entidade, caracterizando inequívoca atuação sobre ato genérico.

Indo além, considerando que no caso se tratam de candidatos que não possuem qualquer direito subjetivo violado, sequer há necessidade de contraditório na própria entidade.

Também não é adequado qualificar a atuação do Tribunal de Contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como violadora do princípio da proteção da confiança legítima do qual decorre ao cidadão uma confiança de que os atos praticados pela administração possuem regularidade, higidez e manutenção ao longo do tempo.

Como princípio, sua exegese é elástica, valorada de acordo com cada caso concreto e abalizada pelo tempo em que a expectativa e a confiança na manutenção do ato se manteve pelos cidadãos, consistindo em causa impeditiva de reconhecimento de irregularidades em determinadas situações, com aplicação aliada ao princípio da segurança jurídica.

No caso concreto, a confiança depositada pelos servidores encontra-se sobre os atos da entidade, que não devem ser modificados sem fundamentação adequada. Não obstante, não há violação à confiança quando o Tribunal de Contas atua dentro de sua competência fiscalizatória sobre os atos emitidos pela entidade promotora do certame enquanto este ainda se encontra em andamento, visto que tal atuação é também legítima, efetivada em tempo adequado, encontra respaldo na legislação e também de conhecimento dos cidadãos.

Apenas pode-se considerar violação a tal princípio quando a fiscalização é morosa, recai sobre situações consolidadas no tempo, como aposentadorias recebidas há anos, ou exercício de cargos públicos por décadas, o que protege a confiança legítima e a segurança jurídica.

Por outro lado, no caso em que a fiscalização é executada de modo concomitante ao certame, antes mesmo de qualquer nomeação ser efetivada, de modo célere e dentro de tempo razoável, adequado a sua execução, não há confiança legítima configurada por ato perdurado no tempo que possa suplantar a necessidade de respeito à legalidade e aos demais princípios constitucionais que são o cerne do mérito da irregularidade objeto da fiscalização.

No caso, na ponderação entre a confiança legítima e a segurança jurídica de um lado e a legalidade, isonomia e amplo acesso aos cargos públicos de outro, dadas as condições concretas, prevalece a possibilidade de análise do cumprimento destes, sem que o princípio levantado configure causa impeditiva.

Diante do exposto, as preliminares ao mérito não procedem, sendo plenamente cabível o exercício do Controle Externo do concurso 13º Concurso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Público de Agente Universitário de nível médio e superior da U. E. O. P por esta Corte neste processo.

2.2 DO MÉRITO

A denúncia foi recebida com base em duas potenciais irregularidades, quais sejam, *“a) valoração privilegiada e imotivada do tempo de serviço prestado à Administração Pública quando da “Prova de Experiência Profissional/Currículo; e b) valoração imotivada de títulos acadêmicos de nível superior (graduação, especialização, mestrado e doutorado) para cargos/funções de nível médio de escolaridade, aptas a justificar a suspensão do certame”.*

A instrução processual foi suficiente e adequada para demonstrar a ocorrência de ambas e justificar a atuação desta Corte em razão do desatendimento a princípios constitucionais.

O concurso público promovido previu o provimento dos seguintes cargos: Técnico em Anatomia e Necrópsia, Técnico em Laboratório, Técnico em Laboratório (Eletromecânica, Eletrotécnica, Eletricidade, Eletroeletrônica ou Eletrônica), Técnico em Laboratório (Química, Análises Químicas ou Análises Clínicas), Técnico em Laboratório (Mecânica, Fabricação Mecânica ou Eletromecânica), Técnico em Laboratório (Química), Técnico Administrativo, Técnico em Radiologia, Administrador, Advogado, Analista de Informática, Analista de Informática (Desenvolvimento de Sistemas), Analista de Informática (Redes e Infraestruturas), Assistente Social, Bibliotecário, Comunicador Social, Contador, Enfermeiro, Engenheiro Civil, Engenheiro Agrônomo, Tradutor-Intérprete de Libras, Médico Veterinário, Nutricionista, Psicólogo, Pedagogo e Químico.

A seleção estabeleceu 4 etapas de provas:

9.1 A seleção para os cargos/função de que trata este Edital compreenderá exames para aferir conhecimentos e

habilidades, mediante aplicação de quatro (4) Etapas de Provas:

- **1ª etapa** – Prova Teórica Objetiva - caráter eliminatório e classificatório, para todas as funções;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- **2ª etapa** – Prova Prática - de caráter classificatório e eliminatório, para funções definidas (nível Médio/Superior):

Nível Médio/Técnico:

1. Técnico em Anatomia e Necrópsia
2. Técnico em Laboratório (Eletromecânica, Eletrotécnica, Eletricidade, eletroeletrônica ou eletrônica)
3. Técnico em Laboratório (Química, Análises Químicas ou Análises Clínicas)

Dessa forma, passa-se à análise individualizada de cada irregularidade.

4. Técnico em Laboratório (Mecânica, Fabricação Mecânica ou Eletromecânica)
5. Técnico em Laboratório (Química)

Nível Superior:

6. Tradutor-Intérprete de Libras

- **3ª etapa** - Prova de Títulos/Qualificação - caráter classificatório, para todas as funções.

- **4ª etapa** – Prova de Experiência Profissional/currículo - caráter classificatório, para todas as funções.

As irregularidades apuradas na presente denúncia se referem à 3ª e à 4ª etapas do certame, que possuem caráter classificatório, cabendo sua análise individualizada.

2.2.1. Critério de Pontuação Superior por Experiência profissional na área pública.

A primeira irregularidade que fundamentou a suspensão do certame consistiu na previsão do Item 13.2 do Edital, que trouxe como critério de pontuação na 4ª etapa do certame, a prova de experiência profissional, uma distinção consistente na atribuição de 2 pontos para a função exercida no setor público, enquanto para função idêntica exercida na iniciativa privada foi atribuído apenas 1 ponto:

13.2 A Avaliação de Experiência Profissional/Currículo, terá o valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

máximo de 15 (quinze) pontos, nos critérios de avaliação conforme Quadro.6 deste edital.

QUADRO.7 – DOS CRITÉRIOS PARA PROVA DE EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL/CURRÍCULO

CRITÉRIO	PONTOS	MÁXIMO
Experiência na área da vaga no setor privado ou terceiro setor;	1 por ano	15
Experiência na área da vaga no setor público.	2 por ano	

A análise desta etapa antes da irregularidade na 3ª etapa se justifica pelo impacto a todos os cargos. Pois bem, ao analisar a questão em juízo sumário restou ponderado que a atribuição de pontuação diversa para funções idênticas constitui elemento que viola a isonomia, pois faz distinção apenas pela origem da experiência, não considerando a atividade em si.

As teses apresentadas em contraditório pela entidade e por alguns candidatos aprovados no certame não trouxeram elementos aptos a demonstrar a legalidade da distinção estabelecida, sendo que a instrução processual trouxe elementos suficientes a demonstrar a sua ilegalidade e confirmar a violação à isonomia.

De início, não se descuida que a valoração da experiência profissional seja elemento adequado para a seleção do melhor candidato. É certo que o exercício de certas atividades pode representar aquisição de conhecimento e habilidades diferenciais ao exercício do novo cargo. Não obstante, não é a decisão de se incluir a experiência como título que é apontada como irregular, mas a atribuição de pontuação diversa em razão da natureza do local em que foi exercida.

Também é certo que o princípio da isonomia exige que os desiguais sejam tratados na medida de sua desigualdade, o conceito apresentado pela entidade em contraditório é correto. No entanto, sua aplicação foi desvirtuada, pois ao considerar que uma atividade pode ser pontuada de modo superior apenas por ser exercida na área pública tratou iguais de modo desigual, no que consiste o cerne da irregularidade.

Neste ponto, o Ministério Público considerou que seria possível a *“distinção de pontos tende a buscar candidatos que já possuem familiaridade com os*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processos e regulamentos específicos da Administração Pública, bem como das exigências que regem o serviço público, os quais não são comuns no setor privado.

Ocorre que essa afirmação, com respeito ao posicionamento, não é válida de modo geral para todas as funções previstas no certame, mas apenas para algumas funções administrativas.

Com efeito, o exemplo trazido na decisão cautelar continua pertinente, não cabe distinguir a experiência de candidato que tenha exercido a mesma função em universidades públicas ou privadas, o que exatamente é promovido pelo edital, de modo que eventual candidato que tenha tempo de serviço como temporário na entidade é beneficiado em detrimento de candidato que eventualmente tenha o exercício da mesma função em uma universidade privada, até por prazo superior. Outros exemplos também são pertinentes, o exercício da atividade de técnico administrativo ou de laboratório não possui substancial diferença se exercido em entidades públicas ou privadas, conclusão que também se aplica às atividades de nível superior do certame.

Os referenciais trazidos pela entidade em sede de contraditório não podem ser aplicados ao caso, por representarem situações completamente diversas.

O art. 37 da Constituição Federal, incisos I e II³⁹, estabelece o amplo acesso aos cargos, empregos e funções públicas, com a necessidade de prévia aprovação em concurso público, realizado de acordo com a natureza e complexidade dos cargos.

Dentro do conceito trazido pela Constituição é inequívoco que as atividades da Magistratura, do Ministério Público e da Procuradoria do Estado, carreiras de Estado de status constitucional, possuem natureza diversa e maior complexidade que os disponibilizados no certame em análise. Possuem características peculiares, regidas por leis próprias, que não podem ser comparadas

³⁹ 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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

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

com carreiras gerais do serviço público. Não se trata de desconsiderar a importância dos cargos da entidade, mas de equacionar cada função dentro da hierarquia constitucional estabelecida. Nessa ordem de ideias, dentro da própria instituição, o corpo docente teria natureza diversa e complexidade maior, logo demandaria seleção mais criteriosa do que o corpo técnico.

Nesse contexto, a previsão de experiência específica na Magistratura, no Ministério Público e na Procuradoria-Geral do Estado, de acordo com a legislação que regulamenta tais carreiras, tem efeito de garantir a isonomia, e é totalmente diversa de uma previsão exclusivamente editalícia, para carreiras gerais, que não possuem nenhuma peculiaridade. Além disso, a Magistratura e o Ministério Público são atividades exclusivas de Estado e não poderiam ser exercidas na iniciativa privada. Já a atividade dos Procuradores do Estado possuem peculiaridades em relação à advocacia de modo geral.

Enquanto naqueles certames é considerada a atividade jurisdicional correlacionada destas funções para ingresso nos cargos superiores da administração pública, o edital da Unioeste seleciona candidatos para exercício de funções gerais de cada área, sem nenhuma peculiaridade que justifique a distinção.

Assim, conclui-se da instrução processual que é possível valorar a experiência na área pública de modo diverso da área privada, desde que os cargos em disputa possuam atribuições e funções que justifiquem tal diferenciação e a experiência pontuada de modo diverso considere tais especificidades, sentido no qual entendo adequado o posicionamento do *Parquet*.

Contudo, tal conclusão não é aplicável ao concurso impugnado por não trazer nenhum destes elementos e não distinguir essas funções de modo específico, permitindo a generalidade anti-isonômica.

Ponto que chama a atenção é o uso de referência de cargos tão distintos, enquanto certames para funções semelhantes, promovidos por instituições federais, que não avaliaram títulos ou experiência, não foram considerados, tendo o gestor optado por buscar comparativo completamente destoante do certame, sem apresentar justificativas e estudos elaborados previamente.

Como exemplos, os concursos para cargos análogos da UFPR,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

UTFPR realizados antes do certame analisado, não tiveram nenhuma exigência semelhante dos candidatos, com atribuição de pontuação por experiência ou títulos, sem que haja qualquer elemento a indicar a seleção de profissionais de má-qualidade⁴⁰, o que afasta a alegação de ser medida essencial à escolha do melhor candidato.

Quanto à alegação da existência de jurisprudência favorável, o precedente único do Tribunal de Justiça trazido sobre o concurso do Município de Piraquara não possui o condão de representar entendimento daquela Corte. Trata-se de decisão proferida em sede de Agravo, portanto em cognição sumária, por órgão fracionário, e é isolado, não tendo outras decisões no mesmo sentido.

Ademais, a conclusão apresentada se revela equivocada, ao estabelecer exatamente um benefício a um grupo de pessoas, os exercentes de cargos públicos, em detrimento de quem exerce atividades privadas, mesmo que realize atividade idênticas. Sobre o tema, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais entendeu irregular distinção de experiência em ensino público e privado para a função de professor, inclusive em PSS:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO PARA DESIGNAÇÃO DE DOCENTES DA UNIMONTES - EDITAL Nº 01/2019 DPCS - EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL - PONTUAÇÃO EXCLUSIVA PELO TEMPO DE SERVIÇO NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO - RESTRIÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO - DISCRÍMEN ILEGÍTIMO - INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DAS NORMAS DO EDITAL - RECURSO DESPROVIDO.

O edital e o instrumento convocatório são a lei do concurso público e do processo seletivo simplificado, cujas regras vinculam tanto a Administração quanto os candidatos. **Embora seja possível a atribuição de pontuação a título de experiência no serviço, é inadmissível a concessão de privilégios apenas aos candidatos docentes do ensino público, em detrimento dos**

⁴⁰ Editais disponíveis em: https://progepe.ufpr.br/a/concursos/tecnico/2023_progepe/edital099-2023.pdf. Acesso em 21/11/2024.
https://sei.utfpr.edu.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=4017930&id_orqao_publicacao=0. Acesso em 26/03/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

candidatos docentes da iniciativa privada. A pretensão recursal com base em uma regra editalícia (item 3.2) contrapõe-se às demais regras também do edital (itens 2.7 e 3.3 e Anexo IV) e ao postulado da isonomia, por vindicar tratamento desigual sem que haja *discrímen* razoável. Há, nesse critério interpretativo de acesso ao serviço público, evidente desconexão lógica entre o fator de *discrímen* e a desequiparação procedida, com vistas ao atingimento da isonomia. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.20.024399-6/002, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/10/2021, publicação da súmula em 05/10/2021)

A lógica jurídica do julgado se aplica ao concurso analisado, se o cargo possui atividade semelhante, ou até idêntica, nas iniciativas pública e privada, não há justificativa para considerar a experiência de modo diverso e atribuir pontuação diversa.

Prosseguido na análise, cumpre aprofundamento sobre argumentos específicos trazidos por alguns candidatos admitidos como interessados, bem como na manifestação apresentada pelo Estado do Paraná.

Primeiramente, a questão de ser a função anterior exercida na Universidade ou em outro órgão não foi condicionante do recebimento da Denúncia, mas um dos elementos indicativos da potencial violação à isonomia. O que se valorou foi o exercício de pontuação diversa para atividades idênticas, exclusivamente em razão do local da prestação.

A defesa argumentou que a decisão da ADI nº 5358 pelo STF não se prestaria como referência em razão de o STF ter firmado o entendimento de que *“é inconstitucional a fixação de critério de desempate em concursos públicos que favoreça candidatos que pertencem ao serviço público de um determinado ente federativo”* ao passo que o edital não teria previsto pontuação exclusiva a experiência proveniente de um órgão. Tal entendimento é equivocado por fazer um corte restrito do dispositivo e não o relacionar à racionalidade da decisão.

A argumentação apresentada de que o precedente do STF fixado no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Julgamento não tem o condão de trazer regularidade, como defendeu a Procuradoria do Estado. Apesar de tratar de previsão que trazia benefício indevido aos servidores de um específico Estado analisado pelo STF no julgamento, a razão da decisão é exatamente considerar irregular benefícios que constituam privilégio indevido na concessão de pontuação a candidatos de certames públicos, o que ocorre no presente caso. Vejamos a ementa do julgado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCURSO PÚBLICO. LEI ESTADUAL QUE FIXA CRITÉRIO DE DESEMPATE. 1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade que impugna norma estadual que define, como critério de desempate em concurso público, a preferência ao servidor do Estado e, persistindo o empate, àquele que contar com maior tempo de serviço ao Estado. 2. Critério que se revela ilegítimo, pois não assegura a seleção do candidato mais capacitado ou experiente, já que favorece o servidor estadual, em detrimento de servidores federais, municipais e de trabalhadores da iniciativa privada que tenham tempo superior de exercício profissional, e ademais desvinculado das aptidões necessárias ao cargo a ser provido. **3. Violação dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade. Afronta ao disposto no art. 19, III, da CF/88, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a criação de distinções entre brasileiros ou preferências entre si.** 4. Cautelar confirmada e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº 5.810/1994, do Estado do Pará. Fixada a seguinte tese: “É inconstitucional a fixação de critério de desempate em concursos públicos que favoreça candidatos que pertencem ao serviço público de um determinado ente federativo”. (ADI 5358, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-292 DIVULG 14-12-2020 PUBLIC 15-12-2020)

A questão é clarificada item 3 do precedente. Ora, se uma lei é inconstitucional por distinguir brasileiros e criar preferências entre si, uma disposição edilícia que o faz também violará as disposições legais e constitucionais. A partir de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trecho do voto do relator citado na argumentação dos candidatos também é possível concluir pela irregularidade da previsão, uma vez que o relator consignou “*a regra de acessibilidade a cargos e empregos públicos prevista no dispositivo visa conferir efetividade aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade. De modo que a imposição legal de critérios de distinção entre os candidatos é admitida tão somente quando acompanhada da devida justificativa em razões de interesse público e/ou em decorrência da natureza e das atribuições do cargo ou emprego a ser preenchido.*”

Como já ponderado, não há justificativa razoável para que funções idênticas sejam pontuadas de forma diversa em razão da origem do exercício. Efetivamente a experiência na área pública pode representar ganho em relação à experiência na área privada, quando a função for dotada de peculiaridades. Ocorre que nos cargos elencados e nas funções descritas não se observa tal peculiaridade e não há sequer indicação nas justificativas do certame. Não foram apresentadas distinções relevantes para nenhum dos cargos e o fato é mais evidente para certos cargos, como Técnico em Anatomia e Necrópsia, Técnicos em Laboratório, área de informática e engenharias, nutrição, psicologia, que não possuem, a princípio, distinções relevantes no exercício público e privado.

Especificamente para a função de advogado, que foi trazida como diferenciada por alguns candidatos, encontra-se inserida no mesmo arcabouço jurídico das demais funções, não merecendo nenhum tratamento diverso exclusivamente em razão da formação. O regime jurídico aplicável aos técnicos universitários é idêntico, independentemente da formação para ingresso na carreira, o que ocorre em diversos cargos que exigem formação jurídica, como analistas de Tribunais de Justiça, órgãos do Poder Judiciário da União, do Ministério Público e Auditores desta Corte.

O regulamento para o concurso da PGE de 2024, trazido como referência pelos candidatos, por também apresentar pontuação superior para o exercício da advocacia pública, não pode ser utilizado como referência. Aquele certame será objeto de fiscalização desta Corte e não cabe aprofundamento neste processo. Não obstante, o que se revela claro é que se trata de certame para uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

carreira de Estado e a pontuação a maior é atribuída pelo exercício específico das carreiras de Estado da advocacia, carreiras da Advocacia da União, das Procuradorias do Estado e dos Municípios, não qualquer exercício genérico da atividade em área pública, o que ocorre no edital analisado.

Como bem apontado pela 2ª ICE e pela CGE, não há nas atribuições do cargo inseridas no edital do certame da União quaisquer peculiaridades nas funções a serem exercidas que justifique o tratamento diverso com o objetivo assemelhar com a função da advocacia exercida pelas procuradorias públicas. Relevante trazer um excerto da instrução da CGE:

(...)

Ocorre que as funções do cargo de Advogado da IEES não têm base legal para serem distinguidas das funções de Advogado na esfera privada, sendo inconsistente a comparação com as carreiras jurídicas típicas de Estado. Ademais, verifica-se que no instrumento convocatório não se fez constar quais seriam, especificamente, as funções a serem exercidas pelo advogado que justificassem a preferência por candidatos advindos do setor público, pelo contrário, referenciou a Resolução Conjunta nº 001/2007 – SEAP/SETI, que descreve o perfil profissiográfico do cargo de advogado, abaixo transcrito:

FUNÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR FUNÇÃO:

Advogado

Descrição sumária das tarefas:

Postular, em nome da Instituição ou clientes, em juízo, propondo ou contestando ações, solicitar providências junto ao magistrado ou ministério público, avaliar provas, realizar audiências. Analisar legislação e orientar a sua aplicação. Descrição detalhada das tarefas que compõem a Função:

1. Postular em juízo.
2. Prestar assessoria jurídica extrajudicialmente.
3. Realizar estudos específicos sobre temas e problemas jurídicos de interesse da Instituição.
4. Formalizar parecer técnico-jurídico.
5. Analisar, fatos, relatórios e documentos.
6. Realizar auditorias jurídicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7. Definir natureza jurídica da questão.
8. Redigir ou formatar documentos jurídicos.
9. Auxiliar nos trabalhos das comissões instituídas.
10. Analisar a legislação e orientar a sua aplicação no âmbito da Instituição.
11. Preparar relatórios, planilhas, informações para expedientes e processos sobre matéria própria do Órgão e proferir despachos interlocutórios e preparatórios de decisão superior.
12. Participar de programa de treinamento, quando convocado.
13. Participar, conforme a política interna da Instituição, de projetos, cursos, eventos, convênios e programas de ensino, pesquisa e extensão.
14. Executar tarefas pertinentes à área de atuação, utilizando-se de equipamentos e programas de informática.
15. Executar outras tarefas compatíveis com as exigências para o exercício da função.

Vejamos, então, que no próprio regramento do concurso, A IEES não tratou seu cargo de Advogado e respectivas funções como diferenciados do setor privado, tampouco apontou para qualquer referência objetiva que validasse essa distinção. Neste ponto, se a UNIOESTE entendesse ser especialmente necessário um prévio conhecimento prático sobre matérias específicas, por exemplo, pareceres jurídicos em licitações e contratos, não só faria constar (como o fez) no conteúdo programático das provas objetivas (Anexo II do Edital), como elegeria tal matéria, como objeto de avaliação de provas práticas, o que não fez.

(...)

Como bem pontuado pela unidade técnica, as funções descritas compreendem o exercício geral da advocacia. Os candidatos apresentaram uma lista de atividades que seria restrita à advocacia pública e por eles realizada e justificadora do tratamento diferenciado. Ocorre que a lista de atividades apresentadas pelos candidatos a serem exercidas no exercício do cargo não foi incluída no certame e nem poderia, uma vez que a maioria delas compreende funções exclusivas da administração direta e competência que somente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Procuradores do Estado podem exercer, como integrantes de carreira de Estado, sujeita a regime jurídico próprio, sendo também indevida a pretensão de equiparação com os procuradores autárquicos da União.

Diferentemente da União, os Estados estão sujeitos ao princípio da unicidade de representação, previsto no art. 132 da Constituição Federal⁴¹ e o artigo 123 da Constituição do Estado do Paraná⁴², com entendimento fixado pelo STF no julgamento da ADI nº 5215:

Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição Estadual que cria o cargo de Procurador Autárquico, em estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Inconstitucionalidade formal e material. 1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que viola a separação dos poderes emenda à Constituição Estadual que trate de regime jurídico de servidores públicos, em razão de se tratar de matéria reservada à lei ordinária e de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. **2. O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais. 3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta, com exceção dos seguintes casos: (i) procuradorias jurídicas nas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas para a defesa de sua autonomia e assessoramento jurídico de suas atividades internas (ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes); (ii) contratação de advogados particulares em casos especiais (Pet 409-AgR, Rel. Min. Celso de Mello); e (iii) consultorias**

⁴¹ Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

⁴² **Art. 123.** A advocacia do Estado, como função institucionalizada e organizada por lei complementar, terá como órgão único de execução a Procuradoria-Geral do Estado, diretamente vinculada ao Governador e integrante de seu gabinete.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

paralelas à advocacia estadual que já exerciam esse papel à época da promulgação da Constituição de 1988 (art. 69 do ADCT). 4. Na linha dos precedentes desta Corte, considero que as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, caput, CF/88). Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição. 5. A transformação de cargos e a concessão de equiparação remuneratória entre cargos distintos constituem flagrantes violações à regra do concurso público (art. 37, II, c/c art. 132, CF/88), à vedação de equiparação ou vinculação remuneratória entre cargos públicos diversos (art. 37, XIII, CF/88) e aos critérios de fixação remuneratória dos servidores públicos (art. 39, §1º, CF/88). 6. Procedência do pedido, com a fixação da seguinte tese: “É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual”.

(ADI 5215, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 28-03-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 31-07-2019 PUBLIC 01-08-2019)

Inclusive o disposto no art. 1º, inciso, parte final, da Lei Complementar nº 196/16⁴³, que exclui as instituições de ensino superior da representação pela Procuradoria Geral do Estado, é objeto de fiscalização específica desta Corte por estar em desacordo com o ordenamento pátrio e representar descumprimento do citado princípio.

Especificamente sobre o tema da representação das instituições de ensino do Estado, tramitou nesta Corte o processo de Homologação de Recomendações nº 710771/20, que concluiu pela imposição constitucional de

⁴³ Art. 1º. À Procuradoria Geral do Estado, no exercício das atribuições constitucionais que lhe são inerentes, compete:

I - a representação judicial e extrajudicial do Estado do Paraná e suas autarquias, exceto as instituições de ensino superior;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adequação para representação pela PGE, conforme Acórdão nº 1559/22-STP⁴⁴, que ensejou a instauração do Incidente de Inconstitucionalidade nº 562255/22, em fase de julgamento.

A propósito, no referido incidente a própria Procuradoria Geral do Estado reconheceu a incidência do princípio da unicidade da representação sobre as universidades estaduais, tendo manifestado impossibilidade de assunção imediata das funções por questões estruturais⁴⁵, não procedendo a equiparação defendida por alguns candidatos e na manifestação apresentada pela PGE nestes autos.

Isso porque no ordenamento pátrio o corpo de advogados de órgãos e de entidades da administração indireta é voltado para a defesa jurisdicional de prerrogativas institucionais perante o Estado, o que ocorre em relação da ALEP e a esta Corte, como disciplinam os artigos 124-A e 243-C da Constituição do Estado⁴⁶, alinha-se ao entendimento fixado pelo Supremo, e também se aplica às instituições de ensino do Estado.

Superada a questão, também sob o aspecto da proporcionalidade da pontuação o raciocínio comparativo se revela equivocado.

Primeiramente tenho que a proporcionalidade final da nota da prova de títulos para os cargos de nível superior estabelecida em 30%, distribuídos igualmente entre a prova de experiência e a prova de formação acadêmica se revela adequado e de acordo com as práticas reiteradas pela administração.

Por outro lado, há violação da proporcionalidade na dobra de experiência profissional pelo exercício da mesma atividade na área pública, na medida em que a experiência profissional corresponde a 15% da nota total e o

⁴⁴ Peça nº 98 daqueles autos.

⁴⁵ Peça nº 25 daqueles autos.

⁴⁶ **Art. 124-A.** No processo judicial que versar sobre ato praticado pelo Poder Legislativo ou por sua administração, a representação do Estado incumbe ao Procurador-Geral da Assembleia Legislativa, na forma do art. 243 desta Constituição. [\(Incluído pela Emenda Constitucional 44 de 28/10/2019\)](#) (vide [ADI/6433](#)) **O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, apenas para conferir-lhe interpretação conforme à Constituição a fim de limitar a atuação dos procuradores da Assembleia Legislativa aos casos em que atuem em nome do Poder Legislativo para a defesa de sua autonomia, de suas prerrogativas e de sua independência frente aos demais poderes.** Art. 243-C. O assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas e, por determinação do Presidente do Tribunal de Contas, a representação judicial do Tribunal de Contas do Estado, serão exercidos por servidores efetivos do quadro próprio do Tribunal de Contas do Estado, regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil. (Incluído pela Emenda Constitucional 51 de 23/11/2021)

§ 1º Os servidores referidos no caput deste artigo podem exercer a representação judicial nos casos em que o Tribunal atuar em nome próprio, na defesa de sua autonomia e de suas prerrogativas institucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional 51 de 23/11/2021)

§ 2º Aos servidores designados nos termos do § 1º deste artigo, aplica-se o disposto no § 3º do art. 125 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional 51 de 23/11/2021)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exercício de funções idênticas pode representar 1% ou 2% da nota por ano, exclusivamente pela origem da pontuação, sem qualquer justificativa.

A defesa da universidade trouxe como referência o concurso da PGE de 2015, bem como argumentou que as provas de títulos e experiência deveriam ser analisadas individualmente, enquanto os candidatos apresentaram o regulamento do concurso de 2024.

Abrindo um parêntese neste ponto, a alegação da defesa da Unioeste de que a Corte considerou tal disposição legal em relação a 2015 não possui respaldo, além das ponderações sobre a especificidade da carreira de Estado, também é aplicável a limitação ao escopo da fiscalização, motivo pelo qual não é adequada a afirmação de que o Tribunal a considerou legal sem que tenha havido uma manifestação expressa sobre o tema. O concurso de 2024 é objeto de fiscalização específica e não cabe aprofundamento, apenas uma análise comparativa simples adequada ao escopo desta Denúncia.

Com esta finalidade, apesar de parecer semelhante, a atribuição de pontuação superior no concurso da PGE de 2015 foi bem destoante e semelhante ao de 2024. O Edital da PGE 2024 prevê provas objetivas, escritas e orais, além da prova de títulos, bem como possui nota total inferior à nota de cada uma das demais provas. Referido edital e seu regulamento para o concurso de 2024 trazem pontuação por exercício de Procuradoria dos Estados e do Distrito Federal de no máximo 2% da nota final, e das demais áreas da advocacia pública de 1,33% da nota final⁴⁷. Já no edital da Unioeste é de 2% por ano de atividade, podendo chegar a 15% da nota final, situação completamente diversa e que bem demonstra a inadequação metodológica de se comparar certames tão diversos, voltados para carreiras diversas.

Quanto à análise da proporcionalidade da nota, a entidade defendeu que deve ser individualizada em relação a cada prova. Ocorre que não há norma ou racionalidade que respalde a metodologia defendida. A proporcionalidade das provas deve ser avaliada em conjunto, com o objetivo de evidenciar o quanto cada prova influi na possibilidade de aprovação e efetiva investidura no cargo. A análise

⁴⁷ Considerando a fórmula de cálculo $NF = [(NFPD \times 2) + (NFPD \times 3) + (NPO \times 2) + (NFT \times 1)]$, prevista no edital, com peso superior para as provas objetivas escritas e orais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

individualizada de cada prova pode deixar de evidenciar o efetivo peso dado a provas que não avaliam o conhecimento dos candidatos.

Dessa forma, a desproporcionalidade da pontuação de experiência pelo exercício de atividade na área pública é evidente e também justifica a procedência da representação.

2.2.2. Da valoração imotivada de títulos acadêmicos de nível superior (graduação, especialização, mestrado e doutorado) para cargos/funções de nível médio de escolaridade.

A segunda irregularidade que motivou o recebimento da denúncia e a suspensão cautelar do certame foi a previsão de prova de títulos constante no item 12.2 do Edital, que previu pontuação para formação acadêmica para todos os cargos de nível médio, sem necessária correlação com as atribuições do cargo.

Na decisão de cautelar foi ponderado que a atribuição por formação superior de modo genérico para cargos de nível médio consistiria em irregularidade, tendo sido trazido ensinamento doutrinário sobre o tema, cuja reprodução é pertinente⁴⁸:

(...)

A admissão de pontuação por títulos deve ser feita para cargos e empregos cujas atribuições recomendem experiência ou qualificação pessoal anterior necessária para o eficiente exercício de tais atribuições, como ocorre com cargos de professor, promotor de justiça, juiz de direito, etc. Não é razoável admitir avaliação dos títulos quando as atividades a serem desempenhadas forem simples, repetitivas, sem demandar um grau mínimo de complexidade e formação.

(...)

A instrução processual demonstrou que o entendimento apresentado

⁴⁸MOTTA, Fabricio Macedo. Comentário ao artigo 37, inciso II. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. 2ª Tiragem, 2014, p. 831.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em cognição sumária é confirmado.

Isso porque o artigo 37, inciso I, da Constituição Federal⁴⁹ consagra o princípio do amplo acesso a cargos públicos que deve ser analisado em ponderação com a finalidade da escolha do melhor candidato, que é equacionada no já citado inciso II, aos prever a seleção por provas ou provas e títulos, de acordo com a complexidade do cargo.

Ora, os cargos de menor complexidade devem ser abertos ao maior número de pessoas possível, seja aqueles que não chegaram à idade escolar para obter formação superior, seja aqueles que não tiveram a oportunidade por questões sociais, ou ainda aqueles que decidiram exercer funções técnicas de menor complexidade. Não é lícito à administração, sob o pretexto de seleção do melhor candidato, alijar do certame percentual considerável da população.

A previsão de formação superior como critério de títulos, considerando ainda especializações até o nível de doutorado, com atribuição de pontuação substancial em proporção da nota final, para cargos de nível médio e sem correlação com as atribuições, viola o amplo acesso a cargos públicos, a isonomia e a proporcionalidade.

Isso porque ao adotar tal meio de seleção a administração praticamente cria uma cláusula de barreira aos candidatos que não possuem tais títulos e os impede de efetivamente concorrer aos cargos com condições de aprovação.

Veja-se que o caso concreto é emblemático, a análise dos resultados demonstra que percentual ínfimo de candidatos que apresentou apenas o nível médio de formação foi aprovado, sendo que a maioria dos aprovados dentro do número de vagas apresentou pontuação na prova de títulos, e todos os aprovados dentro do número de vagas para o cargo de técnico administrativo apresentam pontuação na prova de títulos, tendo o critério se revelado verdadeira prova

⁴⁹ 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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eliminatória. Ademais, há candidatos com notas substancialmente superiores na prova escrita preteridos na classificação por candidatos com notas inferiores em razão do peso dado às provas de títulos e de experiência.

Além disso, o art. 19 da Lei Estadual 20.933/2021⁵⁰, que traz normas gerais para as Universidades Estaduais, estabelece um percentual mínimo de profissionais de nível médio de 34% em relação aos cargos de docente e, ao estabelecer a formação superior genérica como título e com pontuação que alija os candidatos não graduados na disputa, a entidade inibe a contratação de profissionais de nível médio e viola a referida lei.

A argumentação da defesa de que tal previsão seria possível de acordo com o precedente do STJ fixado no Recurso Especial 1903883 - CE 2020/0288219-1 não encontra respaldo. Vejamos a ementa:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL SOB O RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. ARTS. 5.º, IV, E 10 DA LEI N.º 8.112/1990. ART. 9.º, § 2.º, DA LEI N.º 11.091/2005. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA DE TÍTULO DE ENSINO MÉDIO PROFISSIONALIZANTE OU COMPLETO COM CURSO TÉCNICO EM ÁREA ESPECÍFICA. CANDIDATO PORTADOR DE DIPLOMA DE NÍVEL SUPERIOR NA MESMA ÁREA PROFISSIONAL. QUALIFICAÇÃO SUPERIOR À EXIGIDA. POSSIBILIDADE DE INVESTIDURA NO CARGO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO. RECURSO JULGADO SOB A SISTEMÁTICA DO ART. 1.036 E SEQUINTE DO CPC/2015, C/C O ART. 256-N E SEQUINTE DO REGIMENTO INTERNO DO STJ. **1. O objeto da presente demanda é definir se candidato aprovado em concurso público pode assumir cargo que, segundo o edital, exige título de Ensino Médio profissionalizante ou completo com curso técnico em área específica, caso não seja portador desse título, mas detenha diploma de nível superior na mesma área profissional. 2.** O art. 5.º, IV, e 10 da Lei n.º 8.112/1990; e o art. 9.º, § 2.º, da Lei n.º 11.091/2005 determinam que a

⁵⁰ Art. 19. Os cargos de Agentes Universitários serão distribuídos entre as Universidades Públicas Estaduais mediante decreto, nas seguintes proporções:

I - o quantitativo de cargos de Agente Universitário de Nível Superior de cada Universidade Pública Estadual será de 16% (dezesseis por cento) dos cargos docentes a que cada Universidade tem direito, segundo os critérios desta Lei;

II - o quantitativo de cargos de Agentes Universitários de Nível Médio será de 34% (trinta e quatro por cento) dos cargos docentes a que cada Universidade tem direito, segundo os critérios desta Lei;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

investidura em cargo público apenas ocorrerá se o candidato tiver o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo, conforme estiver previsto no edital do certame. Sobre isso, no entanto, não há controvérsia alguma. **A questão que se coloca apresenta uma nota distintiva, qual seja, saber se atende à exigência do edital o candidato que porta um diploma de nível superior na mesma área profissional do título de Ensino Médio profissionalizante ou completo com curso técnico indicado como requisito no certame.** 3. Passo a examinar da situação do REsp n.º 1.903.883/CE, o que tornará mais claro o fato de que a aceitação de titulação superior à exigida pelo edital em área específica não fere a discricionariedade ou conveniência da administração. O impetrante pleiteia o direito de ser empossado no cargo de Técnico de Laboratório - Área Biologia, após aprovação em concurso público, tendo sido negada sua investidura sob o argumento de que não teria apresentado a habilitação exigida no edital, consistente no certificado de ensino médio profissionalizante na área de Biologia ou ensino médio completo com curso técnico na área de Biologia. Ficou comprovado nos autos que o impetrante é Bacharel e Mestre em Biologia. Ou seja, trata-se de um profissional altamente qualificado para exercer o cargo ora questionado, possuindo, portanto, qualificação bem superior à exigida para o cargo. 4. SOB UM PRISMA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, E CONSIDERANDO AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA DECISÃO – nos termos do art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (acrescentado pela Lei nº 13.655/2018, que deu nova configuração à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB) –, não se pode deixar de registrar que a aceitação de titulação superior à exigida traz efeitos benéficos para o serviço público e, conseqüentemente, para a sociedade brasileira. **Destaco os seguintes: 1) o leque de candidatos postulantes ao cargo é ampliado, permitindo uma seleção mais abrangente e mais competitiva no certame; 2) a própria prestação do serviço público é aperfeiçoada com a investidura de servidores mais qualificados e aptos para o exercício da função pública.** 5. Tal postura se coaduna com a previsão do art. 37 da Constituição Federal, que erige o PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA dentre os vetores da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 6. A jurisprudência do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

STJ tratando do caso concreto é pacífica há bastante tempo. A necessidade de afetar o tema como repetitivo se deve à insistência da administração pública na interposição de recursos trazendo a mesma temática repetidas vezes a esta Corte. Após firmar-se o precedente vinculante em recurso repetitivo, os tribunais locais terão o instrumental para evitar a subida de recursos ao STJ, e o Poder Judiciário deverá considerar como litigância de má-fé a eventual postulação contra precedente vinculante. 7. Não se configura presente a necessidade de modulação dos efeitos do julgado, tendo em vista que tal instituto visa a assegurar a efetivação do princípio da segurança jurídica, impedindo que o jurisdicionado de boa-fé seja prejudicado por seguir entendimento dominante que terminou sendo superado em momento posterior, o que, como se vê claramente, não ocorreu no caso concreto. **8. Tese jurídica firmada: "O candidato aprovado em concurso público pode assumir cargo que, segundo o edital, exige título de Ensino Médio profissionalizante ou completo com curso técnico em área específica, caso não seja portador desse título, mas detenha diploma de nível superior na mesma área profissional."** **Recurso especial conhecido e improvido, nos termos da fundamentação.** 10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e art. 256-N e seguintes do Regimento Interno deste STJ.

Como bem consignado pelas unidades técnicas, o julgamento meramente considerou que o candidato graduado pode utilizar sua formação superior para comprovar formação necessária como requisito para ingresso no cargo, em igualdade de condições com o candidato que possua formação técnica. Em nenhum momento o precedente autoriza a atribuição de privilégio, vantagem ou pontuação superior ao candidato em razão da graduação.

Isso porque a graduação constitui especialização em uma área do conhecimento humano e os cargos de nível técnico comumente exigem conhecimentos gerais ou nível inferior ao superior em determinada área.

Além disso, o entendimento explanado no precedente deixou claro que se buscou ampliar o leque de possíveis candidatos, valorando a ampla



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

participação. O critério adotado pela Unioeste, ao contrário, constitui restrição ao leque de candidatos que podem receber a pontuação por títulos. Não somente, a tese ainda não explica a previsão para o cargo de técnico administrativo, que exige apenas formação de nível médio sem qualificação técnica.

Ademais, a decisão considera a formação específica na área técnica, enquanto o edital pontua a formação acadêmica de modo geral, sem considerar a área técnica da seleção. Como exemplo, pela decisão do STJ, um cargo de técnico em informática poderia ser preenchido por candidato com graduação nesta área, mesmo que não possua um curso técnico. Daí não se pode extrair que esse mesmo candidato poderia, com essa formação, ter uma pontuação superior em um cargo que não seja relacionado à área, como o de técnico administrativo.

Utilizando os cargos postos em disputa, há cargos específicos, como técnico em Técnico em Anatomia e Necrópsia, Técnico em Laboratório em áreas específicas e Técnico em Radiologia para os quais conhecimentos adquiridos em eventuais graduações para outras áreas, como direito, administração, serão pouco relevantes e não justificam o tratamento diferenciado na classificação.

No contexto, vários candidatos trouxeram manifestações pessoais sobre a desconsideração de sua experiência de vida e formação acadêmica. Argumento que não se trata de desconsideração da formação ou experiência de vida, mas valoração adequada para os fins buscados. A aquisição de uma formação tem como finalidade o exercício da profissão para a qual habilita o profissional, mas não autoriza que seja configurado um privilégio para o exercício de uma função pública que não tem relação com a formação adquirida.

A afirmação trazida pela PGE no sentido de que a graduação superior traz ganho de conhecimento de modo geral é verdadeira, mas não garante que o seja em relação às atribuições do cargo.

Ora, a evolução pessoal trazida pela formação superior não garante que haja evolução nas atribuições gerais elencadas para os cargos de nível médio e, em certa medida, pode até representar perda dessas habilidades, já que o foco em uma área do conhecimento tende, de regra, a reduzir a expertise em outras, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

garantindo que seja atendido o princípio da escolha do melhor candidato, mas mera afirmação genérica sem demonstração. Ainda, há de se considerar a ponderação acima, de formação em área completamente diversa do conhecimento exigido para o exercício do cargo.

Além disso, ainda que haja certo ganho, este não autoriza que se configure um privilégio ao candidato que tendo formação superior decidiu escolher concorrer a uma função de nível técnico, por consistir em violação ao amplo acesso aos cargos públicos. Esse ganho deverá ser demonstrado em desempenho nas provas que avaliam o conhecimento e a habilidade do candidato. No contexto, pode-se dizer que a pontuação por títulos faria sentido se fosse restrita às áreas técnicas e a elas relacionados, mas não é adequada ao considerar toda e qualquer formação acadêmica para todos os cargos de nível médio.

Caso esse raciocínio fosse adequado, bastaria que todos os certames públicos adotassem a formação acadêmica de nível superior como requisito e os melhores profissionais seriam sempre selecionados, o que não encontra suporte na realidade e tornaria letra morta a disposição constitucional que exige seleção adequada à complexidade dos cargos.

O concurso público para ingresso no quadro de servidores do Ministério Público aberto pelo Edital nº 01/2024-SUBADM/MPPR, apresentado como referência pela PGE, trazia especificamente a exigência de formação na área do cargo a que o candidato concorre e foi posteriormente retificado para que a pontuação de títulos fosse atribuída exclusivamente para os cargos de nível superior, como bem pontuado pelo *Parquet* na sua manifestação.

Outro ponto que merece destaque é que a pontuação traz benefícios aos candidatos inseridos no ambiente acadêmico, que procuram aperfeiçoar-se com sucessivas formações, mas não necessariamente exercem atividades profissionais adequadas a adquirir habilidades práticas que representam ganho em relação a outros que não tomaram essa decisão profissional.

Diante do exposto, pode-se concluir que cabe ao gestor definir os critérios de seleção de modo proporcional à complexidade do cargo, estabelecendo provas e critérios de pontuação adequados com a função e compatíveis com as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atividades que serão realizadas pelo futuro servidor.

Dessa forma, há de se reconhecer como irregular a previsão de formação superior como títulos para cargos de nível médio, fixada sem nenhuma correlação com as funções a serem exercidas, por violação aos princípios da isonomia, do direito ao amplo acesso a cargos públicos e da proporcionalidade, além de representar desvirtuamento do critério classificatório da prova de títulos e, ainda, violação à Lei Geral das Universidades do Estado.

2.2.3 Da aplicação das disposições da LINDB

Considerando que as defesas trouxeram de modo uniforme teses de que as irregularidades não poderiam ser reconhecidas em razão das disposições da LINDB, entendo adequado seu tratamento em tópico específico, em consonância com as providências sugeridas pelas unidades técnicas.

A denúncia trata da aplicação de princípios constitucionais na seleção de candidatos para provimento de cargos públicos. Embora estes princípios possuam significado amplamente difundido e tenham aplicação prática consagrada na administração pública, não se pode deixar de considerar que pela sua natureza possuem certa carga de abstração e margem interpretativa, o que exige o respeito aos artigos 20 a 22 da LINDB⁵¹, com consideração das consequências práticas da decisão.

As unidades técnicas sugeriram a desconsideração das pontuações atribuídas com base no critério reputado irregular na prova de experiência

⁵¹ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.**

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. **A decisão que**, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, **decretar a invalidação de ato**, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.**

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

profissional e na prova de títulos para os cargos de nível médio.

Pois bem. O art. 20 da LINDB exige juízo de consequência fática da decisão, enquanto o seu art. 21 exige a indicação das consequências administrativas.

Sopesando as irregularidades apuradas, a fase do concurso em que foram evidenciadas e o momento em que são analisadas, sob o enfoque das consequências práticas da decisão, entendo que a anulação da integralidade do concurso é inequivocadamente descabida, já que apenas as fases das provas de experiência profissional e de títulos para cargos de nível médio são dotadas das irregularidades.

As unidades técnicas e o Ministério Público apresentaram opinativo pela de intervenção pontual, com declaração de nulidade dos itens reconhecidos como irregulares no edital e reclassificação, sendo a proposta do *Parquet* restrita à segunda irregularidade.

Por outro lado, o Estado do Paraná e os candidatos integrados como interessados postularam a adequação da medida, caso aplicada, para que seja destinada aos futuros certames. Em alegações finais, os candidatos trouxeram considerações sobre o julgamento da do Processo nº 815721/23, com objeto semelhante em relação a concurso da UNICENTRO, no qual houve decisão neste sentido.

Ao ponderar as irregularidades, os efeitos e as consequências práticas das alternativas possíveis, entendo que o presente caso deve adotar solução semelhante.

Embora as irregularidades tenham interferido na classificação dos candidatos, decorreram da valoração errônea de princípios constitucionais e não de deliberada ação no sentido de beneficiar candidatos oriundos da entidade, no qual se orientava a denúncia inicialmente.

Como trazido nas defesas e ponderado no julgamento do processo acima citado, a alteração da classificação pode afastar candidatos atualmente dentre do número vagas, ensejar prorrogação do certame com o trâmite de eventuais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recursos a esta decisão e ações externas, especialmente judiciais, por candidatos que eventualmente tenha sua classificação alterada.

Como exposto no voto condutor do Acórdão nº 3781/24-STP⁵²:

(...)

Os artigos 20 e 21 da LINDB dispõem sobre o dever de indicar precisamente o que deve ser ajustado, considerando a consequência prática da decisão.

E, ainda que adotassem as determinações visando mudança nos itens para ter maior objetividade, como consequência teríamos uma prorrogação indeterminada do certame, que atualmente já se encontra suspenso há quase 7 meses.

Desnecessário dizer: novas disposições editalícias, novas notas, uma reclassificação, bem como a abertura de prazo para impugnações. Assim, enquanto essas etapas estivessem em curso, a Entidade continuaria com desfalques no seu grupo de servidores para a prestação de serviços à comunidade.

(...)

Na fase atual do concurso, resta apenas a admissão dos candidatos aprovados. Qualquer mudança editalícia, além dos danos ao interesse público, afrontaria diretamente o Princípio da Economia Processual, do Prejuízo e da Instrumentalidade das Formas.

(...)

Ademais, o art. 926 do Código de Processo Civil⁵³, aplicável subsidiariamente aos processos desta Corte, obrigatoriedade de os Tribunais manterem sua jurisprudência uniforme.

Por fim, os candidatos que tiveram sua classificação em posições fora das vagas oferecidas no certame ainda poderão ser nomeados, em virtude da

⁵² Proferido no Processo de Representação nº 815721/23. Relator para o Acórdão: Conselheiro Substituto Jose Mauricio de Andrade Neto. Data da Sessão: 07/11/2024.

⁵³ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsão de vagas remanescentes constantes no item 19.15 do edital⁵⁴.

Assim, a natureza da irregularidade, as consequências práticas e jurídicas da decisão, com potenciais prejuízos ao interesse público, e a existência de precedente em caso semelhante convergem para que a solução do presente caso seja o reconhecimento das irregularidades, com a adoção de medidas orientadas aos próximos certames.

Nesse sentido, entendo adequada a expedição de recomendação à UNIOESTE, para que, em certames futuros, adeque seus editais às exigências legais, respeitando a isonomia do certame e evitando a inclusão de itens que restrinjam a concorrência.

Além da recomendação destinada à entidade, entendo cabível a aplicação de uma multa prevista no art. 87, inciso III, alínea g, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁵⁵ ao reitor da UNIOESTE.

As irregularidades apontadas decorreram diretamente de sua atuação e, apesar de não ter sido demonstrada conduta deliberada no sentido de beneficiar os candidatos já integrantes do corpo técnico da entidade, restou evidenciado erro grave na avaliação dos princípios constitucionais aplicáveis, com referências em certames totalmente diversos e sem considerar certames para cargos semelhantes, desacompanhadas de quaisquer justificativas para as decisões anti-isonômicas e restritivas da participação no certame público.

Também não há que se falar em dificuldades reais do gestor. A decisão por equiparar os cargos de agente universitário com cargos de completamente diversos foi cabalmente afastada, constitui equívoco do gestor que não é defensável, uma vez que havia vários exemplos de certames semelhantes sem as irregularidades apresentadas e que poderiam ter sido usados como

⁵⁴ 19.15 Os candidatos classificados fora do limite inicial de vagas são considerados remanescentes podem ser chamados dentro do período de validade deste concurso, de acordo com critérios de necessidade, conveniência e oportunidade da Administração Pública, à medida que novas vagas sejam autorizadas.

⁵⁵ **Art. 87.** As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

referência, tendo sido citados expressamente os mais recentes concursos das Universidades Federais do Estado como exemplo. Além disso, não foram apresentados quaisquer elementos da fase interna do concurso que demonstrem dificuldades reais e tenham justificado a decisão violadora de princípios constitucionais.

2.2.4. Da Proporcionalidade da Pontuação e do Processo Seletivo Simplificado

Superada a aplicabilidade da LINDB, cumpre tratar do equilíbrio das pontuações nas provas e da apontada irregularidade na diferença de exigências entre o concurso e os processos seletivos simplificados realizados para o mesmo cargo

De plano, a remoção do critério de pontuação dobrada não afeta o equilíbrio entre as provas, já que mantém os percentuais máximos de pontuação originalmente prevista para os cargos de nível superior, apenas pontuando de modo igual experiências iguais, sendo desnecessário tratamento desta hipótese trazida pelos candidatos. Enquanto para os cargos de nível médio, a exclusão da pontuação dobrada da prova de experiência tem o mesmo efeito, a exclusão da prova de títulos representa mera alteração nos pesos de cada prova, adequando a seleção para considerar apenas os critérios corresponder às funções dos cargos que serão exercidos, sem elevar a nota da prova de experiência a ponto de violar a proporcionalidade.

Quanto ao processo seletivo simplificado, conforme ponderado pelas unidades técnicas e pelo *Parquet*, reputo adequada a justificativa do gestor de que por se tratar de seleção para contratação por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, na forma do art. 37, inciso IX da Constituição Federal, pode ser realizada com exigências diversas da seleção para provimento efetivo, como ausência de prova de títulos, sem que represente irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.2.5. Da revogação da Cautelar

Por fim, considerando que o juízo exauriente demonstrou a ocorrência das irregularidades e definiu a adequação de medida orientada para o futuro, entendo que os pressupostos antes existentes para a suspensão do concurso público não se mantêm, motivo pelo qual se impõe a revogação da medida cautelar suspensiva do concurso público promovida pelo Despacho nº 331/34-GCAZ e homologada pelo Acórdão nº 929/24-STP.

Ante todo o exposto, em consonância com a manifestação das unidades técnicas e com posicionamento do Ministério Público de Contas, de acordo com a fundamentação exposta, **VOTO:**

1. Pela **PROCEDÊNCIA** da Denúncia, em razão das irregularidades no edital do 13º Concurso Público de Agente Universitário de nível médio e superior da U. E. O. P, promovido pelo Edital nº 96/2023, por considerar irregulares a) valoração privilegiada e imotivada do tempo de serviço prestado à Administração Pública na “Prova de Experiência Profissional/Currículo; e b) valoração imotivada de títulos acadêmicos de nível superior (graduação, especialização, mestrado e doutorado) para cargos/funções de nível médio de escolaridade;

2. Pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** à **UNIOESTE** para que, em certames futuros, adequue seus editais às exigências legais, respeitando a isonomia do certame e evitando a inclusão de itens que restrinjam a concorrência;

3. Por **REVOGAR** a medida cautelar suspensiva do concurso público promovida pelo Despacho nº 331/34-GCAZ⁵⁶ e homologada pelo Acórdão nº 929/24-STP⁵⁷.

4. Pela **APLICAÇÃO** de uma multa prevista no art. 87, inciso III, alínea g, ao reitor da UNIOESTE, **Sr. ALEXANDRE ALMEIDA WEBBER**, em razão das irregularidades constatadas na Denúncia.

Para além, com o trânsito em julgado do presente encaminhe-se à 2ª Inspeção de Controle Externo (2ª ICE) para ciência, após, à Coordenadoria de

⁵⁶ Peça nº 21.

⁵⁷ Peça nº 44.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Monitoramento e Execuções (CMEX) para adoção dos procedimentos de praxe, e, por fim, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Com a máxima vênia à fundamentação do voto, divirjo do entendimento do ilustre Relator, com a finalidade de julgar improcedente a presente Denúncia.

Em sua defesa, a entidade alegou que a denúncia apresentada a esta Corte estaria preclusa, por não ter respeitado o prazo de 5 (cinco) dias previsto no edital; defendeu que seria incabível a correção de irregularidades após homologação, ato que transformaria a presunção relativa de ausência de irregularidades durante o certame em uma presunção absoluta.

Pois bem.

O item 1.2 do Edital n.º 096/2023 da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, estabeleceu que (peça 4, fl.2):



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE
DO PARANÁ - UNIOESTE**



1.2 Ao efetuar sua inscrição, o candidato aceita, irrevocavelmente, as normas estabelecidas neste Edital, assim como as demais normas estabelecidas pela FAU, para realização do Concurso Público.

1.3. Como titular de seus direitos pessoais, ao participar deste Concurso Público, o candidato, concorda com o tratamento de seus dados pela FAU, nos seguintes termos:

- a) por meio da leitura dos termos deste edital de abertura, declara que possui capacidade legal e detém as autorizações e permissões necessárias para registrar seus dados pessoais durante a inscrição no Concurso Público, de modo a consentir que seus dados pessoais sejam tratados pela FAU;
- b) autoriza e concorda com o tratamento dos dados pela FAU, visando a finalidade específica de armazenamento dos dados pessoais para viabilizar a execução do certame e para a nomeação dos candidatos que forem aprovados e convocados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

k) fica ciente de que a FAU adota as medidas preventivas para a manutenção da proteção e segurança dos dados pessoais do candidato;

l) tem ciência de que seus dados pessoais disponibilizados à FAU, em hipótese alguma, são utilizados para fins discriminatórios, ilícitos ou abusivos;

m) fica ciente de que pode requisitar informações, a fim de compreender as ações adotadas para o atendimento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei Federal nº 13.709/2018).

1.4. É admitida a impugnação deste edital, no prazo de **05 (cinco) dias úteis** da publicação, por meio do endereço eletrônico: secreconcursosfau@fundacaounicentro.com.br.

Em análise do feito, entendo que a alegação da denunciada assiste razão. De fato, se há um prazo para recorrer das decisões, é necessário que assim o faça.

O edital é o documento que rege o concurso público, de forma a determinar como será realizado todo o certame. Dito isso, é importante mencionar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em que as partes estão obrigadas a seguir o que for estipulado por este documento.

Ao ser publicado o edital para concurso, abriu-se o prazo de 5 (cinco) dias (conforme item 1.4 do edital) para impugnar as informações contidas no instrumento. Posteriormente a este momento, inexistindo impugnações, as partes concordam com o disposto no edital mediante aceitação tácita e ficam sujeitos ao seu conteúdo por força do princípio da vinculação ao instrumento convocatório – informação também disposta previamente no item 1.2 do edital.

A partir disso é que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório se aplica, obrigando a Administração Pública a cumprir com todos os itens, requisitos e cláusulas inerentes do Edital. Mesmo porque o candidato deve realizar a inscrição ciente de todos os requisitos para participar do certame e tomar posse em caso de aprovação no concurso.

Logo, compete ao candidato efetuar a leitura integral do Edital e quando efetua a sua inscrição aceita os seus termos, estando a ele vinculado. Igualmente, é de responsabilidade do concorrente impugnar o conteúdo que entende errôneo ou indevido dentro do prazo estabelecido no próprio edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, a alteração do edital após o período de impugnações é inviável, e constitui clara violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

O referido princípio é utilizado em diversas decisões do Superior O referido princípio é utilizado em diversas decisões do Superior Tribunal de Justiça como de observância obrigatória, vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO ALUNO NÃO SE ENQUADRA COMO LEGISLAÇÃO PERTINENTE. PROVIMENTO NEGADO. 1. Agravo interno interposto da decisão que negou provimento a recurso em mandado de segurança no qual se questiona a eliminação de candidato em concurso público por não atingir a nota mínima exigida em curso de formação. 2. A questão em discussão consiste em saber se o Manual de Orientação do Aluno pode ser considerado como "legislação pertinente" para fins de exigência de nota mínima em concurso público, conforme previsto no edital. 3. O Tribunal de origem concluiu que a expressão "demais legislação pertinente" abrangia apenas leis em sentido estrito, não incluindo atos administrativos como o Manual de Orientação do Aluno. 4. A alteração das regras do concurso por ato administrativo superveniente, como a portaria que instituiu o manual, viola os princípios da vinculação ao edital e da segurança jurídica. 5. Decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça em caso similar (RMS 62330/MS) reforça que modificações não previstas no edital original não podem ser aplicadas retroativamente.⁵⁸ 1. PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. APLICABILIDADE DO CPC/2015. CONCURSO PÚBLICO PARA DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL. PONTUAÇÃO INSUFICIENTE PARA PROSSEGUIR NAS FASES SUBSEQUENTES. CLÁUSULA DE BARREIRA. VALIDADE. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. Tendo o recurso sido interposto contra decisão publicada na vigência do Código de

⁵⁸ AgInt nos EDcl no RMS n. 73.240/MS, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 18/11/2024, DJe de 22/11/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ. 2. As regras editalícias, consideradas em conjunto como verdadeira lei interna do certame, vinculam tanto a Administração como os candidatos participantes. Impositivo, portanto, o respeito ao princípio da vinculação ao edital. Precedentes⁵⁹

Destaca-se que a Denúncia somente foi protocolada após o resultado final do concurso público, demonstrando a aceitação dos concorrentes aos termos do instrumento convocatório. Não sendo razoável a quebra da segurança jurídica afim de rever as regras trazidas no edital. Observo que os pontos impugnados foram bem apontados pelo Relator, porém o momento de desconstituição e revisão de todo o procedimento convocatório torna-se inviável neste momento. 1 AgInt nos EDcl no RMS n. 73.240/MS, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 18/11/2024, DJe de 22/11/2024. 2 AgInt no RMS n. 72.978/GO, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/10/2024, DJe de 25/10/2024. Nesse sentido, considerando que transcorreu o prazo para impugnações ao instrumento convocatório sem manifestações dos candidatos, utilizando do princípio que fundamenta esse posicionamento, entendo que a Denúncia deve ser julgada improcedente.

Portanto, VOTO pela IMPROCEDÊNCIA da Denúncia.

IV – MANIFESTAÇÕES REGISTRADAS EM SESSÃO

Em 07/04/2025, o Conselheiro Augustinho Zucchi registrou na página de votação do Plenário Virtual:

“Apresento nova proposta de voto, acolhendo a divergência apresentada pelo Conselheiro Mauricio, para o fim de alterar a determinação em recomendação com a revogação da cautelar concedida anteriormente”.

⁵⁹ 2 AgInt no RMS n. 72.978/GO, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/10/2024, DJe de 25/10/2024



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em 10/04/2025, o Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva registrou na página de votação do Plenário Virtual:

“Tendo em vista que o relator aderiu a minha proposta de voto divergente, acompanho o voto do Conselheiro Relator, com a seguinte declaração de voto correspondente à minha proposta anteriormente apresentada.

Entendo que, no estado atual do certame, qualquer anulação ou alteração nas disposições do Edital acarretaria mais prejuízos do que benefícios ao interesse público.

Ainda que o certame esteja suspenso, o resultado já tinha sido homologado, encontrando-se em fase avançada.

Em situação análoga, este Tribunal decidiu, no julgamento do Processo n.º 815721/23, pela manutenção do resultado e da classificação final do concurso da UNICENTRO, conforme Acórdão n.º 3781/2024.

Naquela oportunidade, entendeu-se que a nulidade impactaria diretamente a pontuação dos candidatos, demandando novo cálculo e reclassificação, o que alteraria substancialmente o desfecho já homologado.

No caso em análise, o contexto fático se assemelha ao do precedente citado, justificando a aplicação do mesmo entendimento. Embora procedente a denúncia, não é o caso de determinar a revogação do concurso.

Dessa forma, concluo pela parcial procedência da denúncia, a fim de aplicar multa ao Reitor responsável pelas irregularidades constatadas.

Nos termos da fundamentação, VOTO pela procedência parcial da denúncia, com a expedição de recomendação à UNIOESTE para que, em certames futuros, adeque seus editais às exigências legais, respeitando a isonomia do certame e evitando a inclusão de itens que restrinjam a concorrência, com a aplicação de uma multa do art. 87, inciso III, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.113/2005 ao Sr. A.A.W.

Outrossim, VOTO pela REVOGAÇÃO da liminar que suspendeu o concurso público, concedida pelo Despacho n.º 331/34 GCAZ e homologada pelo Acórdão n.º 929/24-STP, a fim de que se dê prosseguimento ao processo”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em 07/05/2025, na presente sessão, o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares registrou na página de votação do Plenário Virtual:

“Acompanho o voto do Ilustre Relator, entendendo estarem caracterizadas as impropriedades na atribuição de pontos das provas de títulos, que justificam a procedência da denúncia.

Por se tratar de matéria polêmica, entendo pertinente, para fins de orientação em relação a futuros concursos públicos, em especial, aqueles promovidos pelas universidades estaduais, assentar o posicionamento desta Corte, conforme brilhantemente fundamentado no voto condutor.

Em relação ao "Critério de Pontuação Superior por Experiência profissional na área pública", desataco os seguintes trechos, elucidativos da matéria:

‘não há justificativa razoável para que funções idênticas sejam pontuadas de forma diversa em razão da origem do exercício. Efetivamente a experiência na área pública pode representar ganho em relação à experiência na área privada, quando a função for dotada de peculiaridades. Ocorre que nos cargos elencados e nas funções descritas não se observa tal peculiaridade e não há sequer indicação nas justificativas do certame" (...) "há violação da proporcionalidade na dobra de experiência profissional pelo exercício da mesma atividade na área pública, na medida em que a experiência profissional corresponde a 15% da nota total e o exercício de funções idênticas pode representar 1% ou 2% da nota por ano, exclusivamente pela origem da pontuação, sem qualquer justificativa’.

Da mesma forma, em relação à "valoração imotivada de títulos acadêmicos de nível superior (graduação, especialização, mestrado e doutorado) para cargos/funções de nível médio de escolaridade", merecem especial relevo as seguintes observações do Ilustre Relator:

‘os cargos de menor complexidade devem ser abertos ao maior número de pessoas possível, seja aqueles que não chegaram à idade escolar para obter formação superior, seja aqueles que não tiveram a oportunidade por questões sociais, ou ainda aqueles que decidiram exercer funções técnicas de menor complexidade. Não é lícito à administração, sob o pretexto de seleção do melhor candidato, alijar do certame percentual considerável da população" (...) "A previsão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de formação superior como critério de títulos, considerando ainda especializações até o nível de doutorado, com atribuição de pontuação substancial em proporção da nota final, para cargos de nível médio e sem correlação com as atribuições, viola o amplo acesso a cargos públicos, a isonomia e a proporcionalidade".(...) "Isso porque ao adotar tal meio de seleção a administração praticamente cria uma cláusula de barreira aos candidatos que não possuem tais títulos e os impede de efetivamente concorrer aos cargos com condições de aprovação'.

Acompanho, dessa forma, a conversão do objeto das irregularidades em fundamento para a imposição das recomendações sugeridas, visando evitar a repetição das mesmas falhas em certames futuros, bem como a solução adotada, nos termos do Acórdão nº 3781/24 do Tribunal Pleno, de preservarem-se os efeitos do concurso, ponderando-se "as consequências práticas e jurídicas da decisão, com potenciais prejuízos ao interesse público", conforme apontado no voto condutor.

Ressalvo, contudo, meu posicionamento pessoal pela não aplicação da multa, dado o caráter polêmico da matéria e a absoluta ausência de má-fé do gestor, argumentos esses que poderão ser melhor analisados em eventual recurso que vier a ser por ele interposto.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

I – Julgar, em consonância com a manifestação das unidades técnicas e com posicionamento do Ministério Público de Contas e de acordo com a fundamentação, **PROCEDENTE** a Denúncia, em razão das irregularidades no edital do 13º Concurso Público de Agente Universitário de nível médio e superior da U. E. O. P, promovido pelo Edital nº 96/2023, por considerar irregulares a) valoração privilegiada e imotivada do tempo de serviço prestado à Administração Pública na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Prova de Experiência Profissional/Currículo; e b) valoração imotivada de títulos acadêmicos de nível superior (graduação, especialização, mestrado e doutorado) para cargos/funções de nível médio de escolaridade;

II – **recomendar** à UNIOESTE para que, em certames futuros, adeque seus editais às exigências legais, respeitando a isonomia do certame e evitando a inclusão de itens que restrinjam a concorrência;

III - **revogar** a medida cautelar suspensiva do concurso público promovida pelo Despacho nº 331/34-GCAZ⁶⁰ e homologada pelo Acórdão nº 929/24-STP⁶¹;

IV – **aplicar uma multa** prevista no art. 87, inciso III, alínea g, ao reitor da UNIOESTE, **Sr. ALEXANDRE ALMEIDA WEBBER**, em razão das irregularidades constatadas na Denúncia;

V – encaminhar, após o trânsito em julgado, à 2ª Inspeção de Controle Externo (2ª ICE) para ciência, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para adoção dos procedimentos de praxe, e, por fim, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), apresentou voto pela improcedência.

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

Plenário Virtual, 8 de maio de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

⁶⁰ Peça nº 21.

⁶¹ Peça nº 44.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência