



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: B0187-64B09-2B41F



Decisão 01748/2023-2 - 1ª Câmara

Processo: 03777/2017-3

Classificação: Atos Sujeitos a Registro - Admissão

UG: PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Interessado: LEONARA COUTINHO MARCOLANO

Responsável: ARNALDO BORGIO FILHO

ATOS SUJEITOS A REGISTRO – ADMISSÃO – REGISTRO – DETERMINAÇÃO – ARQUIVAMENTO.

Cumpridos os requisitos legais e constitucionais para a admissão do servidor, o ato administrativo respectivo deve ser registrado pela Corte de Contas.

A RELATORA EXMA. SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS: Trata-se da ADMISSÃO de pessoal pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA**, com base no Edital de Concurso Público 01/2003 (Processo TC 5.874/2004).

A interessada foi nomeada para o cargo efetivo de **Professor II - História**, conforme **Portaria nº 273/2004**, tomou posse e entrou em exercício no dia 03/05/2004 (conforme exposto na análise técnica e às fls. 13/15 do processo da origem - evento 2).

Os autos foram inicialmente instruídos com a Manifestação Técnica 11117/2019-3 e as Instruções Técnicas Preliminares 350/2020-2, 291/2022-5 e 963/2022-2.

Na sequência da instrução processual, foram enviados novamente ao órgão de origem visando esclarecimentos quanto à data da posse da servidora, uma vez que de acordo com as informações constantes dos autos, havia sido esclarecido apenas a data do exercício (03/05/2004), não tendo sido informado a data correta da posse, nem procedida a retificação do respectivo termo.

Diante dos esclarecimentos prestados e da documentação juntada aos autos, a área técnica verificou que a diligência foi atendida; para fins de considerar a data da posse da servidora como sendo 03/05/2004, devendo ser determinado à Origem que retifique o termo de posse e o atestado de exercício com a referida data.

Dessa forma, analisados os demais aspectos relacionados à admissão em tela, verificando que foram preenchidos todos os requisitos, assim como a ordem rigorosa de classificação, o NRP - Núcleo de Controle Externo de Registro de Atos de Pessoal elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva nº 155/2023-4**, sugerindo o registro do ato.

O **Ministério Público de Contas**, por meio da **Manifestação MPC 1068/2023-1**, subscrita pelo Sr. Procurador Luciano Vieira, pugnou pela *“devolução do feito à Unidade Técnica para análise conclusiva do edital e demais atos e procedimentos correlatos ao concurso público que rege as admissões sub examine”*.

A motivação da devolução solicitada é que *“tanto no procedimento ordinário como no simplificado é indispensável a análise e manifestação da Unidade Técnica acerca do edital de concurso público, consoante determinam, respectivamente, o art. 20 da IN TC n. 38/2016 e art. 4º da Portaria Normativa TC n. 00044/2018-7 e, no caso vertente, não consta dos autos do processo TC-05874/2004-4 - Edital de Concurso a manifestação técnica a que aludem os supracitados normativos regimentais.”*

É o relatório.

Em uma análise inicial dos autos, verifico a regularidade do feito no seu aspecto processual, com o preenchimento dos requisitos pertinentes à espécie, estando ainda instruído com a análise técnica conclusiva cabível e o posicionamento Ministerial.

O assunto, conforme assinala o Núcleo de Controle Externo de Registro de Atos de Pessoal, diz respeito ao dever constitucional previsto no art. 71, inciso IV, da vigente Constituição Estadual (art. 71, inciso III, da CRFB/1988); e legal, estabelecido no art. 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 621/2012. Neste Tribunal encontra-se também pautado na Instrução Normativa TC 38/2016 e na Portaria Normativa TC 44/2018.

A IN TC nº 38/2016 disciplina a remessa digital ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo dos atos inerentes à admissão de pessoal para os cargos e empregos públicos, por meio do sistema CidadES, módulo Registro de Atos de Pessoal, pela administração direta e indireta das esferas estadual e municipal e indica os procedimentos necessários para a apreciação e registro dos respectivos atos.

O artigo 20 da mencionada IN preconiza que “as informações e documentos referentes aos concursos públicos para provimento de cargos e empregos públicos, encaminhados nos termos da remessa Edital de Concurso, serão analisados pela unidade técnica responsável pela análise de atos sujeitos a registro, que emitirá manifestação técnica: I-pelo cumprimento dos requisitos legais; II-pela regularização, quando verificada inconsistência passível de correção; e III-pelo descumprimento dos requisitos legais, quando verificada irregularidade grave.”

Vale frisar que o §1º do artigo 23 desse instrumento normativo, por sua vez, com redação dada pela IN TC nº 45/2018, de 12.7.2018, estabelece o seguinte:

§ 1º Considerando os princípios da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, bem como, diante da necessidade de manter a estabilidade das relações jurídicas e realizar a apreciação dos atos admissionais em lapso temporal que observe a razoável duração do processo, poderão ser estabelecidos critérios para análise simplificada de processos de edital de concurso público e de atos de admissão sujeitos a registro. (g.n.)

Além do regramento previsto na citada Instrução Normativa, a Portaria Normativa nº 44/2018 igualmente traz ditames de observância obrigatória relacionados à análise dos editais, conforme exposto pelo Núcleo de Controle Externo de Registro de Atos de Pessoal na análise de casos análogos ao presente.

Nesse sentido, verifico que o assunto objeto do questionamento Ministerial é semelhante ao que foi analisado e efetivamente respondido por aquele núcleo nos autos do Processo TC 8308/2022-7, que trata da apreciação de atos admissionais do

mesmo jurisdicionado, ou seja, Prefeitura Municipal de Vila Velha, conforme exposto na **manifestação técnica 605/2023-1**, senão vejamos:

(...) Antes de atender ao solicitado pela Conselheira Relatora, é válido entender as razões pelas quais a referida análise do edital não foi realizada por este núcleo.

De fato, a análise de edital está prevista na Portaria Normativa nº 44/2018, em seu art. 4º, abaixo transcrito:

Art. 4º. Da análise do edital de concurso público será elaborada manifestação técnica:

I - pelo cumprimento dos requisitos legais, hipótese em que não será submetida à apreciação das Câmaras ou do Plenário, nos termos do art. 20, §1º, da Instrução Normativa TC nº 38/2016;

II - pela regularização, quando verificada inconsistência passível de correção, hipótese em que sugerirá a notificação do responsável para a adoção de medidas corretivas, no prazo de até 10 (dez) dias;

III - pelo descumprimento dos requisitos legais, quando verificada irregularidade grave, hipótese em que sugerirá a adoção de medidas cabíveis, inclusive de natureza cautelar, observado, se for o caso, o rito sumário previsto no Regimento Interno deste Tribunal.

Parágrafo único. Serão objeto de análise, preferencialmente, os editais de concursos publicados a partir de 31 de março de 2017. (g.n)

O parágrafo único foi uma construção feita pela área técnica, no qual foi encampada pelo colegiado desta Corte de Contas, justamente para possibilitar maior foco e esforço do escasso material humano em situações que poderiam ser corrigidas. Ou seja, buscou-se maior efetividade das ações do Tribunal de Contas.

Optou-se por analisar, preferencialmente, os editais publicados a partir de 31 de março de 2017. Isso não significa que as admissões decorrentes de editais antigos, deveriam ficar parados, sem análise e sem registro, até que o edital fosse devidamente análise pelo TCE.

Pelo contrário, tem como objetivo possibilitar o registro desses atos, independentemente dessa análise. Isso porque se percebeu que analisar editais muito antigos eram inefetivos. No caso em concreto por exemplo, está sendo pedido a análise de um edital de concurso público realizado em 2006. Isto é, analisar cláusulas de editais de concurso realizado há mais de 17 anos, o qual impede a adoção de medidas de correção daquele edital, na qual diversos

servidores já tomaram posse e estão em exercício pleno há anos, no qual a punibilidade do gestor está prescrita e ação do Tribunal de Contas será extremamente reduzida.

Devemos lembrar que a referida Portaria tem como princípios a boa-fé objetiva, a proteção da confiança e a segurança jurídica, especialmente quando se passou um longo decurso do tempo.

Assim, a força de trabalho do NRP seria melhor utilizada analisando os editais mais recentes, os quais, esses sim, possibilitariam uma ação mais oportuna e concomitante, com real impacto na condução concurso. Foi graças a essa Portaria Normativa que o NRP tem conseguido analisar os editais que chegam em um prazo inferior a um mês, cumprindo com requisitos impostos pelo Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas, importante instrumento da Atricon que embasa a atual administração e o nosso planejamento estratégico.

Um retrocesso, com determinações de análise de editais antigos, significaria, cabalmente, ante a diminuta força de trabalho do TCE, prejuízo a celeridade atual da análise de processos de editais mais novos. Ou seja, entendo que estaríamos trocando uma ação do TCE que tem eficiência e resultado pragmático (análise de processos de editais mais recentes) por algo puramente pró-forma.

Importante ressaltar que é comum, em qualquer ato fiscalizatório ou de controle externo, que sejam feitas escolhas e definido um escopo das ações de controle. Assim, o TCE, ao atuar, escolhe o que será fiscalizado, seja pela materialidade, pelo potencial dano social ou outros elementos. Assim, o parágrafo único do art. 4º da Portaria 44/2018 foi justamente essa escolha normatizada, onde optou-se por focar nos editais recentes, que podem dar margem às correções, às cautelares e a outras ações céleres e concomitantes.

Atualmente, o NRP faz uso do texto normativo do parágrafo único do art. 4 da Portaria Normativa 44/2018. Atender o pedido da nobre Conselheira Relatora significa retirar essa preferência, passando-se os processos antigos na frente dos processos de editais vindouros.

Outro ponto nefrágico a se apontar é, que pelos termos da própria Portaria 44/2018, a análise pormenorizada do edital não gera qualquer impacto nas admissões em questões. Isto decorre do previsto no art. 8º da Portaria 44/2018:

Art. 8º. O ato de admissão, cujo titular, em 31 de março de 2017, contava com mais de cinco anos de exercício no cargo ou emprego, receberá manifestação técnica, de forma excepcional, pelo registro, considerando os princípios da boa fé objetiva, da proteção da confiança e da segurança jurídica, salvo se houver indícios de irregularidades graves ou comprovada má-fé, quando constatado cumulativamente que:

I - o servidor público admitido estava entre os aprovados no concurso público;

II - foram nomeados todos os candidatos com classificação anterior à classificação do servidor em análise;

III - na data da publicação do edital de concurso público havia vaga disponível para o ato.

No caso em vertente, por se tratar de admissões oriundas de edital publicado em 2006, é certo que as admissões foram realizadas a mais de 5 anos, enquadrando-se na análise simplificada, onde se verifica apenas alguns requisitos. Nesse caso, o próprio sistema CidadES verifica o quantitativo de vagas do edital e eventuais aspectos necessários, mas isso não significa que seja necessária uma análise editalícia da forma que normalmente é realizada pelo NRP, onde são verificados mais de 29 itens, definido em um escopo de análise pela SEGEX.

Acrescenta-se que, nos termos do art. 4, caso seja feita a análise, teríamos como opção, fruto da análise: pelo cumprimento dos requisitos legais; pela regularização ou pelo descumprimento dos requisitos legais. No primeiro caso, nada ocorreria no aspecto prático, salvo a declaração desse cumprimento por parte do TCE. O mais interessante pelo controle externo é justamente quando podemos prevenir ou corrigir um edital viciado. Nos dois outros casos, é quando ocorre uma inconsistência passível de correção ou alguma irregularidade grave. Em ambos os casos, é previsto ou a notificação do responsável para a adoção de medidas corretivas ou a adoção de medidas cabíveis, inclusive de natureza cautelar.

Questiona-se, que medidas corretivas ou de natureza cautelar poderiam ser adotadas após tantos anos? Isso demonstra a inefetividade dessa análise após tantos anos. Ressalto que não se considera a não realização da análise naquele tempo uma falha grave do TCE, ou o descumprimento do seu mandamus constitucional, mas sim uma evolução natural do controle externo exercido.

O mais salutar seria que assim que lançado novo concurso por parte desse jurisdicionado, o TCE tenha uma atuação rápida e eficaz, permitindo que medidas corretivas sejam adotadas no momento oportuno para sua plena efetividade.

Diante desses argumentos, evidencia-se que a análise de editais tão antigos, em que já decorreram mais de cinco anos, é temerário e pode ser prejudicial para o controle concomitante que estamos realizando nos editais mais novos e análise das admissões. Infelizmente, será necessário retirar força de trabalho que realiza a análise de editais mais recentes ou admissões para os editais mais antigos, os quais estão sendo solicitados. Ademais, entendo que há arcabouço normativo, qual seja o parágrafo único do art. 4º da Portaria Normativa nº 44/2018, que possibilita o registro das admissões mesmo sem análise pormenorizada do edital anterior a 31 de março de 2017.

Tampouco fica claro qual o impacto dessa análise de edital, caso realizada, nas admissões decorrentes. Isto porque os requisitos, constantes no art. 8º da Portaria Normativa nº 44/2018, foram observadas pelo sistema CidadES e relatados na competente manifestação técnica em cada admissão.

O que se subentende, da regra que prevê análise simplificada de admissões antigas, é que somente se analisarão, em editais antigos, o resultado, ordem de nomeação e existência do número mínimo de vagas, conforme a quantidade ofertada no edital, o qual é realizado pelo sistema CidadES. No mais, o processo referente ao edital de concurso público antigo atuaria como instrumento de modo a subsidiar a análise dos processos individuais de admissão.

Visa-se guarnecer o princípio constitucional da segurança jurídica em relação ao interessado/admitido no serviço público, bem como ao princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, no que tange à utilidade da atuação mais célere e atual do Tribunal de Contas, em sua ação fiscalizatória.

Prioriza-se o entendimento de que é destacadamente mais útil a atuação célere do Tribunal de Contas para apurar e remediar irregularidades detectadas no edital, antes da realização de qualquer etapa dos certames.

Qualquer interferência ou anulação após este momento ocasiona considerável prejuízo à Administração Pública, não apenas de ordem orçamentária (se necessária realização de novo concurso ou mesmo repetição de etapa do processo de seleção). Também é passível de ocasionar descompasso em relação ao planejamento da Administração para contar com candidatos selecionados, hábeis a ser nomeados para o desempenho das funções públicas, além do impacto social que isto também causa.

Deste modo, todo o tempo de trabalho despendido nas análises de editais de concursos públicos que já aconteceram há muito tempo são propícias, em geral, a ocasionar, no máximo, recomendações futuras ou multas para os agentes públicos responsáveis, quando não prescritas, sem maiores repercussões práticas em relação ao concurso que foi objeto de análise.

O dever constitucional previsto no art. 71 da CRFB/88 é o registro do ato de pessoal, nesse caso, o ato admissional. Temos os requisitos normatizados e impostos pelo sistema CidadES, devidamente aprovado pelo colegiado do TCE. Não se busca desmerecer a importância da análise editalícia, mas apenas ressaltar que ele não pode ser impedimento para o registro de atos admissionais, quando presentes os requisitos autorizadores do registro.

Concluindo sua manifestação naqueles autos, a área técnica sugeriu o seguinte:

- *Que não seja realizada a análise do edital objeto do processo 5964/2018, com base no parágrafo único do art. 4 da Portaria Normativa 44/2018 e seja dado seguimento aos processos de admissão;*
- *Caso entenda necessária a análise do edital contido no processo 5964/2018, que ela não obstaculize a continuidade e o registro das admissões dela decorrentes, já que preenchidos os requisitos impostos pelo art. 8º da Portaria Normativa 44/2018;*
- *Por fim, se entender de forma semelhante ao parquet de Contas, que o decidido seja um entendimento aplicado de forma uniforme, evitando disparidades processuais entre membros do Ministério Público de Contas ou entre Conselheiros Relatores, com a consequente alteração da Portaria Normativa 44/2018.*

Ocorre que, não obstante ora requerer a devolução solicitada, observo que o próprio Ministério Público de Contas, em processos com situação, fatos e fundamentos idênticos, já opinou pelo registro do ato, ao invés das providências aqui requisitadas.

É o caso das admissões referentes ao edital de concurso público nº 01/2016, de 26/01/2016, promovido pela Prefeitura Municipal de Cariacica (Processo 1041/2018-1), cujos atos de admissão relacionados nos autos do Proc. TC 9223/2019, já foram apreciados e registrados pela 1ª Câmara desta Corte, por meio da **Decisão TC 1760/2020-9**, tendo inclusive recebido parecer favorável da parte do *Parquet* de Contas (Parecer Nº 3809/2020-4, de lavra do ilustre Procurador Luciano Vieira).

Em outras palavras, há precedentes nesta Corte.

Logo, resta claro que os procedimentos e critérios atualmente adotados pela área técnica, ante o regramento estabelecido por esta Corte, no que tange à análise de processos de edital de concurso público e de atos de admissão sujeitos a registro, repise-se, são os mais adequados para fins de cumprimento ao dever constitucional previsto no art. 71 da CRFB/88; motivo pelo qual, corroborando os fundamentos expostos pelo corpo técnico, entendo no sentido de que seja dado prosseguimento ao presente feito.

Nesse sentido, analisados os aspectos relacionados à admissão em tela, o Núcleo de Controle Externo de Registro de Atos de Pessoal elaborou Instrução Técnica Conclusiva sugerindo o registro do ato admissional, conforme segue:

ANÁLISE: Entende-se que como em muitos outros processos de admissão, tanto deste concurso quanto em outros mais, verificou-se a concomitância de datas entre a posse e o exercício do servidor, o que não implica necessariamente que o mesmo tenha acontecido no presente caso.

Ao contrário do afirmado pela Origem, não existe uma jurisprudência nesta Colenda Corte sobre a convergência de datas de posse e exercício, mesmo porque não há empecilho nenhum de ambas as datas serem no mesmo dia. O que não pode ocorrer é o Exercício antes da Posse.

No presente caso verifica-se que em menos de 4 meses a admissão ora em análise completará 19 (dezenove) anos e este tempo deve ser avaliado na presente situação, respeitando-se o instituto da segurança jurídica, o qual, em sentido estrito, significa dar **garantia e estabilidade** às relações jurídicas.

Como citado por Luís Roberto Barroso “[...] Quanto ao preâmbulo da Constituição Francesa de 1793, dispôs-se o seguinte: “A segurança jurídica consiste na proteção conferida pela sociedade a cada um de seus membros para conservação de sua pessoa, de seus direitos e de suas propriedades” (Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar: 2001. p. 50).

Destaca ainda Almiro do Couto e Silva que um “dos temas mais fascinantes do Direito Público neste século é o crescimento da importância da segurança jurídica”. Aduz ainda que “a segurança jurídica é geralmente caracterizada como uma das vigas mestras do Estado de Direito. É ela, ao lado da legalidade, um dos subprincípios integradores do próprio conceito de Estado de Direito”. (Revista de Direito Administrativo – RDA 204, p.24)

Deste modo, mesmo se houvesse alguma inadequação na admissão, entende-se que isto já não poderia ensejar maiores questionamentos ou sua anulação tendo em vista a preservação dos princípios da segurança jurídica e da razoabilidade, os quais deverão prevalecer em favor do servidor, considerando-se a presumida boa-fé, não podendo vir a ser apenas sua beneficiária (...)

Desta forma, em face das justificativas e do exposto sobre a Segurança Jurídica, entende-se que esta Colenda Corte deva aceitar as justificativas apresentadas e considerar a data da posse da servidora **Zélia Stein Pontini** como 03 de maio de 2004, devendo ser determinado à Origem que **RETIFIQUE** o Termo de Posse e o Atestado de Exercício da servidora com a referida data.

3. CONCLUSÃO

*Por todo exposto, entende-se que foram preenchidos todos os requisitos, assim como a ordem rigorosa de classificação, estando a presente admissão em condições de receber o competente **REGISTRO** nesta Corte de Contas.*

Dentro desse contexto, considerando que a documentação necessária foi apresentada e que a ordem de classificação no concurso público foi respeitada, o ato admissional em tela encontra-se em condições de ser registrado; bem como, entendo pela expedição de determinação à unidade gestora para que retifique o termo de posse e o atestado de exercício da servidora com a data de 03/05/2004, não sendo necessário o retorno posterior dos autos a esta Corte para fins de comprovar tal retificação.

Ante o exposto, acompanhando o posicionamento da Área Técnica e divergindo do Ministério Público de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS
Conselheira Substituta

1. DECISÃO TC-1748/2023-2:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1. REGISTRAR a Portaria nº 273/2004, por meio da qual foi nomeada a Sra. **LEONARA COUTINHO MARCOLANO**, para ocupar o cargo de Professor II - História, com posse e exercício no dia 03/05/2004;

1.2.DETERMINAR à PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA que retifique o termo de posse e o atestado de exercício da servidora;

1.3.DETERMINAR à PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA que instrua o processo da servidora com cópia da respectiva decisão de registro;

1.4.ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da sessão: 23/06/2023 - 22ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo(presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto e Rodrigo Coelho Do Carmo.

4.2. Conselheiro Substituto: Márcia Jaccoud Freitas (relator).

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador de contas em substituição ao procurador-geral Heron Carlos Gomes de Oliveira

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente