

Tribunal de Contas da União

Número do documento:

DC-0028-03/01-P

Identidade do documento:

Decisão 28/2001 - Plenário

Ementa:

Denúncia. Possíveis irregularidades praticadas pela ENGEPRON, empresa pública vinculada ao Ministério da Marinha. Fraude em concurso público, favorecendo a admissão dos funcionários da Fábrica Almirante Jurandyr da Costa Miller de Campos. Requisito de experiência mínima. Ausência de critérios objetivos de avaliação das provas de títulos. Prova oral realizada na forma de entrevista. Conhecimento. Improcedência. Determinação. Arquivamento.

Grupo/Classe/Colegiado:

Grupo I - CLASSE VII - Plenário

Processo:

925.581/1998-4

Natureza:

Denúncia

Entidade:

Empresa Gerencial de Projetos Navais - Emgepron

Interessados:

Interessado: identidade preservada nos termos do art. 55, § 1º da Lei n.º 8443/92, c/c o art. 66, § 4º da Resolução n.º 136/2000-TCU.

Dados materiais:

ATA 03/2001

DOU de 09/02/2001

INDEXAÇÃO Denúncia; Admissão de Pessoal; Concurso Público; Fraude; MM; Empresa Pública; ENGEPRON;

Sumário:

Denúncia sobre possíveis irregularidades em concurso público e na contratação de empresa prestadora de serviço. Conhecimento. Improcedência. Determinações. Arquivamento. Comunicação ao denunciante. Retirada da chancela de sigiloso.

Relatório:

Trata-se de denúncia a respeito de supostas irregularidades praticadas no âmbito da Fábrica Almirante Jurandyr da Costa Miller de Campos, localizada dentro do Batalhão Toneleros, em Campo Grande, Rio de Janeiro, mediante a qual o signatário, em síntese, aduz o seguinte:

1.1. Em 1993, por meio de concurso público, todos os servidores da Fábrica passaram a ser funcionários da EMGEPRON, empresa pública vinculada ao Ministério da Marinha.

1.2. No início de 1998, a EMGEPRON realizou novo concurso público para provimento de várias vagas, cujas provas foram realizadas na Casa do Marinheiro. Tal concurso foi cercado de fraudes, uma vez que as provas foram elaboradas dentro da fábrica, por funcionários que participariam do concurso e que, desta maneira já sabiam de antemão que seriam aprovados.

1.3. Alude, ainda, à contratação de empresa para serviços terceirizados com irregularidade quanto à transparência das licitações.

2. Cumprindo despacho deste Relator (fl. 01), o titular da SECEX/RJ determinou a realização de inspeção para averiguação da procedência da denúncia.

3. O AFCE José Carlos Lobo de Menezes da SECEX/RJ, designado para realizar inspeção, esclareceu todo o ocorrido no parecer de fls. 12/17, do qual extraio excertos:

"Concurso Público Emgepron 02/98

3. Esse concurso público foi realizado nos meses de junho e julho de 1998, visando selecionar candidatos a vários empregos na Emgepron, nos níveis auxiliar, médio e superior. O concurso compreendeu três etapas, todas eliminatórias e classificatórias:

a) prova escrita;

b) provas de títulos e

c) prova prático-oral.

4. O concurso teve ampla publicidade, tendo sido publicado em DOU, em jornais de grande circulação no Estado do Rio de Janeiro (Jornal do Brasil e O Dia), bem como em jornal especializado em divulgação de

concursos públicos (Folha Dirigida).

5. Visando apurar os fatos denunciados, efetuou-se análise do Edital e seus anexos (Vol. 2 e fls. 02 a 12), do Manual do Candidato (Vol. 2 e fls. 13 a 19), do Manual do Fiscal/Aplicador (Vol. 2 e fls. 20 a 26), dos recursos impetrados, de algumas provas escritas (escolhidas aleatoriamente), de possíveis relacionamentos familiares entre candidatos e membros das bancas examinadoras e dos resultados do concurso.

Requisitos para o emprego

6. A partir do exame do edital e seus anexos, verificou-se que a empresa estabeleceu como requisito para todos os empregos, além do nível de escolaridade adequado e do registro no conselho profissional, experiência mínima naquele tipo de atividade. O tempo de experiência mínima variou, de acordo com o emprego, entre um e doze anos (caso extremo que será analisado em separado).

7. Em alguns casos, juntamente com tal experiência mínima, definiu como requisito a experiência prévia em atividade afim. Entretanto, não fixou critérios objetivos de mensuração dessa experiência, como nos exemplos seguintes: "experiência em soldagem oxiacetileno" (código A12 e Oficial Industrial Maçariqueiro), "atuação na área de controle de qualidade e/ou manutenção industrial" (cód. M10 e Técnico / Mecânica), "desejável experiência em área de explosivos militares" (cód.S09 e Químico) etc.

8. Além disso, estabeleceu requisitos cuja forma adequada de aferição seria mediante realização de prova teórica ou prática, tais como "desejável conhecimento na área de benefícios, medicina e segurança do trabalho" (código S10 e Assistente Administrativo/Pessoal), "conhecimento de informática" (código S05 e Assistente Administrativo/Pessoal), "leitura e interpretação de desenhos técnicos" (código A21 e Operador / Industrial / Torneiro Ferramenteiro) e outros.

Critérios de avaliação das Provas de Títulos e das Provas Prático-orais.

9. As provas de títulos consistiam na comprovação do cumprimento dos requisitos estabelecidos no Edital, o que garantiria a aprovação do candidato (60 pontos), e na atribuição de pontos adicionais, a critério da banca examinadora, aos títulos complementares tais como cursos de extensão universitária, aperfeiçoamento profissional, trabalhos em atividades correlatas. Não foi preestabelecido um sistema objetivo de pontuação baseado no tipo de título apresentado ou no tempo de

experiência na atividade, por exemplo.

10. As provas prático-orais tiveram um caráter de subjetividade ainda maior, pois trataram-se, de fato, de entrevistas conduzidas pelas bancas examinadoras, em que eram atribuídos pontos aos candidatos na forma seguinte:

| Item | Pontos | Peso | Pontos |
|--------------------------|--------------|------|--------|
| Experiência profissional | 1 a 100 | 5 | |
| Relações humanas | 1 a 100 | 3 | |
| Dados pessoais | 1 a 100 | 2 | |
| Pontuação final | Somatório/10 | | |

11. Ressalte-se que o Manual do Fiscal/Aplicador, utilizado como guia para esse tipo de avaliação, sugere perguntas a serem feitas aos candidatos, sem, todavia, estabelecer critérios de pontuação para as possíveis respostas.

12. Face aos critérios subjetivos que regeram a avaliação da prova prático-oral, foram analisados os casos de candidatos que foram beneficiados, na classificação final, em decorrência de pontuação elevada nessa prova. Nos três casos analisados, a pontuação elevada foi concedida a candidatos com idades entre 40 e 50 anos, o que parece bastante razoável, já que o item experiência profissional é o fator preponderante da pontuação da prova prática.

Restrição à competição.

13. Os requisitos exigidos para o emprego Assistente/Administração de Projetos Militares (código S07) foram:

a) curso superior em Ciências Navais e curso de Política Estratégica Marítima ou equivalente;

b) doze anos de experiência mínima em planejamento militar ou gerenciamento de projeto militar naval;

c) experiência comprovada em licitações e contratos;

d) conhecimento da língua inglesa;

e) conhecimento de informática em nível gerencial.

14. A disputa ficou restrita, portanto, a oficiais da Marinha Brasileira, já que os mencionados cursos são ministrados exclusivamente

pela Escola Naval (escola de formação de oficiais da Marinha) e pela Escola de Guerra Naval, cursada por oficiais superiores da Marinha -. A exigência de doze anos de experiência mínima em assuntos tão específicos terminou por restringir ainda mais a competição pelas vagas.

15. Além disso, no manual de candidato não constou nenhuma bibliografia recomendada para as disciplinas Sistema Administrativo da Marinha e Ciências Navais (Modernização de Meios na MB), cujos conhecimentos foram avaliados na prova escrita.

16. Como se poderia esperar, houve apenas quatro inscritos para concorrer ao emprego. Três candidatos já mantinham vínculo empregatício com a Emgepron. O outro candidato não compareceu à prova escrita. O resultado final não surpreende: os três candidatos foram aprovados.

Bancas examinadoras

17. As bancas examinadoras foram formadas por profissionais de nível superior da própria empresa, designados por ato do Diretor-Presidente da Emgepron.

18. Procedeu-se confronto entre sobrenomes de candidatos aprovados e membros das bancas, contudo não ficou evidenciada nenhuma relação de parentesco que comprometesse a integridade dos resultados.

Resultados das provas

19. Procedeu-se análise dos resultados agrupando os candidatos de acordo com o nível de escolaridade exigido para o emprego (nível auxiliar, médio e superior), separando-os porém em duas categorias: uma formada por candidatos que possuíam algum vínculo empregatício (ou estagiários) com a empresa e outra composta por candidatos sem qualquer vinculação com a Emgepron. O objetivo dessa análise foi o de verificar se existiria alguma correlação entre o sucesso no concurso e o vínculo com a empresa, que evidenciasse algum tipo de favorecimento no concurso. A partir de dados fornecidos pela Emgepron (Vol.2 - fls. 27 a 64), montaram-se as planilhas constantes às fls. 19 a 24.

20. A análise das planilhas permite as seguintes verificações::

a) o índice de faltas à prova escrita foi muito alto (35,1%), o que distorce a comparação entre os percentuais de aprovação (fls. 23) com os de candidatos inscritos (fls. 19); para sanar esse problema, as comparações foram efetuadas contra os percentuais de candidatos

participantes (fls. 20), isto é, que realizaram a prova escrita;

b) para os candidatos de nível auxiliar, o percentual de aprovação de candidatos empregados, com relação ao total de aprovados, manteve-se próximo aos 20% em todas as provas, resultado bastante próximo do percentual de participação dos empregados no concurso (18%);

c) para os candidatos de nível médio, o percentual de sucesso obtido pelos candidatos empregados (em torno de 25% do total de aprovações) foi pouco maior que seu percentual de participação (19%);

d) para os candidatos de nível superior, o aproveitamento de candidatos empregados nas provas (próximo a 28% do total de candidatos) foi também superior à relação entre esses candidatos e total de participantes (16 %);

e) de maneira geral, os candidatos empregados aprovados obtiveram pontuações superiores aos não-empregados, especialmente nas provas escritas e de títulos; na prova mais subjetiva, a prática, as pontuações foram bastante semelhantes (fls. 24);

f) os índices de aprovação dos candidatos empregados se mantêm razoavelmente constantes desde a prova escrita (objetiva) até a prova prática (subjetiva).

21. Os melhores índices de aprovação no concurso dos empregados de nível médio e superior pode ser compreendido pelo fato de que o concurso privilegiou sobremaneira a experiência profissional nesses dois níveis. A experiência foi avaliada duas vezes: na prova de títulos e na prova prático-oral.

Análise

.....
.....

Contratação da empresa solution

30. A empresa Solution Fiber do Brasil Ltda. foi contratada em 01 de agosto de 1997 para prestação de serviços de manutenção predial das instalações da Sede da Emgepron e da Fábrica de Munição da Marinha e FMM -, situada na Av. Brasil, em Campo Grande. Precedeu essa contratação a licitação nº 022/97, na modalidade tomada de preços. Em 01 de junho de 1999 a empresa foi recontratada para o mesmo objeto, após novo processo licitatório (008/99), na mesma modalidade.

31. Foram analisados os processos licitatórios e os contratos (Vol. 2 e fls. 65 a 101), e efetuada vistoria in loco nas dependências da FMM. Verificou-se que:

a) não foram constatadas irregularidades nas contratações da empresa; cabe ressaltar que as duas licitações foram bastante concorridas, contando com cerca de 20 licitantes, cada uma;

b) os serviços contratados são necessários ao bom desempenho da FMM; a fábrica é composta de vários prédios contendo instalações elétricas e hidráulicas para fins industriais que requerem constante manutenção, além de paióis de munição que exigem cuidado especial; além da manutenção predial, a mão-de-obra contratada é utilizada na execução de pequenas obras que se fazem necessárias.

c) os salários pagos aos funcionários da Solution são compatíveis com as atividades desempenhadas e estão de acordo com o valor de mercado.

Conclusão

32. As verificações realizadas em inspeção in loco não confirmaram a ocorrência dos fatos denunciados, tanto no que diz respeito ao favorecimento de empregados da Emgepron no concurso público Emgepron 02/98, quanto no que tange à irregularidades na contratação da empresa Solution Fiber do Brasil Ltda.

33. Foram encontradas, no entanto, as seguintes falhas formais na realização do aludido concurso:

a) presença de requisitos de aferição subjetiva (parágrafo 26);

b) ausência de critérios objetivos de avaliação das provas de títulos (parágrafo 27);

c) prova prático-oral realizada na forma de entrevista (parágrafo 28);
e

d) restrição à competição para o emprego Assistente / Administração de Projetos Militares (parágrafo 30).

Proposta de Encaminhamento

.....
.....

4. Em razão do exposto, propôs com endosso do Sr. Secretário Substituto, que o Tribunal:

a) considere a presente denúncia improcedente;

b) determine à Empresa Gerencial de Projetos Navais *z* Emgepron, com intuito de garantir os princípios constitucionais de isonomia, impessoalidade, publicidade e aferição de mérito que regem o acesso aos cargos e empregos públicos, que adote os seguintes procedimentos na realização de novos concursos públicos para provimento de seu quadro de pessoal:

b.1) fazer constar como requisitos mínimos de qualificação dos candidatos aos empregos somente aqueles previstos em lei e no Plano de Cargos e Salários da empresa;

b.2) definir, em edital, critérios objetivos para aferição do cumprimento desses requisitos;

b.3) fixar, em edital, critérios objetivos para a pontuação a ser conferida na prova de títulos, definindo o quantitativo de pontos a ser atribuído para cada tipo de título apresentado e estabelecendo relação de correspondência entre tempo de experiência na atividade e pontos a serem concedidos;

b.4) abster-se de incluir, como etapa do concurso, prova prático-oral na forma de entrevista;

c) determine a retirada da chancela de sigilosa aposta aos autos;

d) encaminhe ao denunciante cópia da Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam.

Voto:

O exame levado a termo no âmbito do órgão técnico logrou esclarecer os fatos constitutivos da denúncia, conforme adequadamente assinalado nas peças instrutivas de fls. 12/17, da lavra do AFCE José Carlos Lobo de Menezes, das quais incorporo como parte integrante desta Proposta de Decisão os seguintes trechos:

"23. Entretanto, há que se tecer algumas considerações a respeito do aludido concurso, no que tange ao cumprimento dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, publicidade e aferição de mérito que regem o acesso aos cargos e empregos públicos mediante

concurso público (Decisão 081/98 - Plenário - Ata 08/98). Vale ressaltar, nesse ponto, a ausência no ordenamento jurídico nacional de lei e/ou de normas regulamentadoras do art. 37, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como a escassa jurisprudência acerca do assunto, tanto nesta Corte de Contas, quanto nos Tribunais Superiores. Assim, à luz dos mencionados princípios, passa-se a analisar algumas ocorrências observadas na realização do aludido concurso.

Requisito de experiência mínima para candidatos ao emprego.

24.O inciso I do art. 37 da CF condiciona o acesso aos cargos públicos ao preenchimento dos requisitos estabelecidos em lei. Os atualizadores da 18ª Edição do célebre "Direito Administrativo Brasileiro", de autoria do saudoso jurista Hely Lopes Meirelles, destacam que "a jurisprudência ainda vacila quanto ao exato significado da palavra lei, que figura no texto constitucional", mas que no Estado de São Paulo o Poder Judiciário tem entendido que os requisitos para ingresso em cargos públicos somente podem ser estabelecidos por lei. No julgamento de representação contra algumas regras estabelecidas em edital de concurso público para ingresso na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), este Tribunal decidiu "afastar a possibilidade de qualquer vício quanto ao Item 3 do edital, por estar a exigência de prazo de experiência para os cargos descritos no anexo do edital em conformidade com o Plano de Cargos e Salários da ECT" ; Decisão Plenária nº 0329/98, Ata nº 19/98.

25.Apesar de a adequação de a exigência de experiência mínima ao plano de cargos e salários da empresa não ter sido objeto da inspeção, cabe determinar à empresa que adote tal procedimento em concursos futuros.

Presença de requisitos de aferição subjetiva.

26.Nos parágrafos 7 e 8 dessa instrução, constatou-se a presença no edital de requisitos cujo cumprimento não foi demonstrado por parte dos candidatos não foi estabelecida de forma objetiva. Visando garantir o cumprimento dos princípios de isonomia e impessoalidade, cabe determinação à empresa no sentido de que, em editais futuros, estabeleça critérios objetivos para aferição do cumprimento de requisitos.

Ausência de critérios objetivos de avaliação das provas de títulos.

27.No tocante às provas de títulos, ante o observado no parágrafo 9, cabe determinar à Emgepron que defina, nos editais de futuros concursos, critérios objetivos de pontuação a ser conferida por título

apresentado e por tempo de experiência na atividade.

Prova prático-oral realizada na forma de entrevista.

28. Essa prova, na forma como foi concebida pela Emgepron, é um misto de avaliação subjetiva da experiência profissional e avaliação psicológica do candidato (vide parágrafos 10 e 11). Uma vez que a experiência profissional já deveria ter sido aferida, de forma objetiva, no cumprimento dos requisitos mínimos e na prova de títulos (parágrafos 24 a 28), a sua reavaliação subjetiva vai de encontro aos princípios de isonomia e impessoalidade. Quanto à avaliação psicológica do candidato ("Relações Humanas" e "Dados Pessoais"), o Supremo Tribunal Federal já manifestou entendimento de que só será possível quando houver lei prevendo-a expressamente (RT 678/243 e MS 20.973, DJU 24.4.92, e RE 104.395, DJU 4.9.92).

29. Cabe, portanto, determinar à empresa que se abstenha de incluir essa forma de avaliação nos próximos concursos.

Restrição à competição para o emprego Assistente / Administração de Projetos Militares.

30. Com o intuito de prevenir a ocorrência desse tipo de falha (parágrafos 13 a 16), pode-se estender o âmbito da proposta de determinação contida no parágrafo 25. Assim caberia determinar à Emgepron que os requisitos a serem exigidos dos candidatos para os empregos são exclusivamente aqueles constantes no Plano de Cargos e Salários da empresa."

2. Considero que em relação a prova prático-oral, nos moldes em que foi realizada, esta não aperfeiçoa o processo seletivo.

A orientação preconizada pela SECEX/RS mostra-se apropriada à situação examinada, por esta razão, acolho-a, na íntegra, e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Egrégio Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de janeiro de 2001

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Ministro-Relator

Assunto:

VII - Denúncia sobre possíveis irregularidades em concurso público e na

contratação de empresa prestadora de serviço.

Relator:

LINCOLN M. DA ROCHA

Unidade técnica:

SECEX-RJ

Quórum:

Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Benjamin Zymler.

Sessão:

T.C.U., Sala de Sessões, em 31 de janeiro de 2001

Decisão:

O Tribunal Pleno, das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 \checkmark conhecer da presente Denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno, para considerá-la improcedente;

8.2 \checkmark determinar à empresa Gerencial de Projetos Navais \checkmark Emgepron, com intuito de garantir os princípios constitucionais de isonomia, impessoalidade, publicidade e aferição de mérito que regem o acesso aos cargos e empregos público insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, que:

8.2.1 \checkmark faça constar como requisitos mínimos de qualificação dos candidatos aos empregos somente aqueles previstos em lei e no Plano de Cargos e Salários da Empresa;

8.2.2 \checkmark defina, em edital, critérios objetivos para aferição do cumprimento desses requisitos;

8.2.3 \checkmark fixe, em edital, critérios objetivos para a pontuação a ser conferida na prova de títulos, definindo o quantitativo de pontos a ser atribuído para cada tipo de título apresentado e estabelecendo relação de correspondência entre tempo de experiência na atividade e pontos a serem conferidos;

8.2.4 \checkmark abstenha-se de incluir, como etapa do concurso, prova prática

oral na forma de entrevista;

8.3 ζ dar ciência desta Decisão ao denunciante;

8.4 ζ cancelar a chancela de sigiloso aposta aos autos; e

8.5 ζ determinar o arquivamento do processo