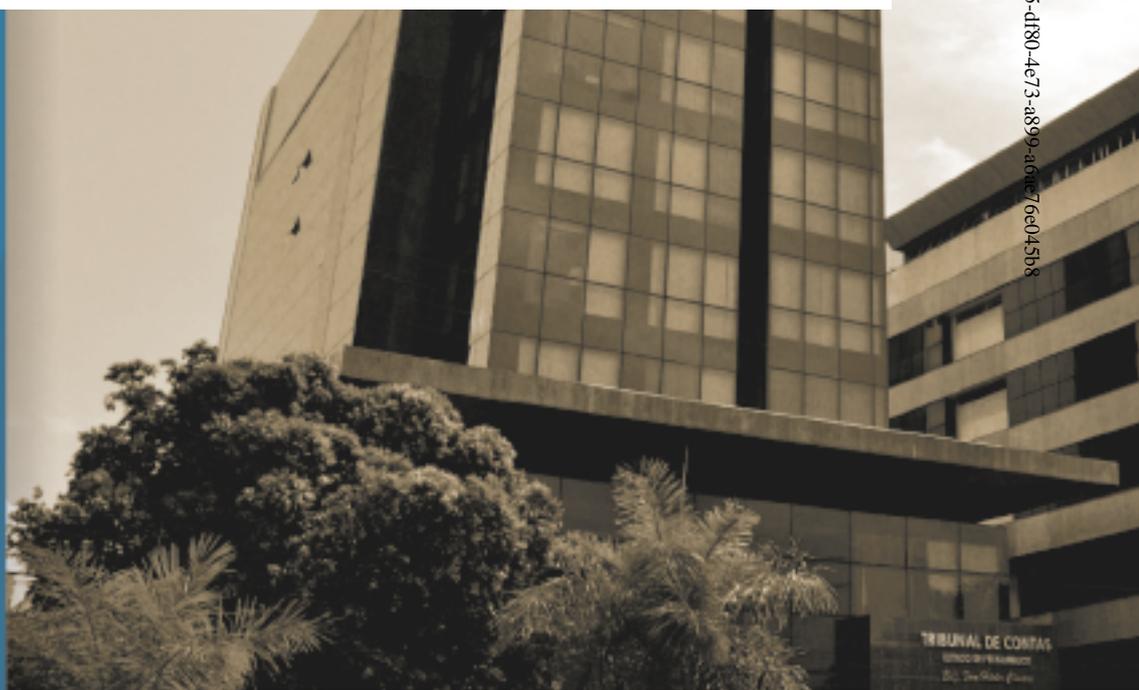




# Relatório de Auditoria

Auditoria Especial - Conformidade - 2024



Processo nº 25100223-8

Cons. Rodrigo Cavalcanti Novaes

Prefeitura Municipal de Ipojuca



# Relatório de Auditoria

Processo nº 25100223-8  
Auditoria Especial - Conformidade - 2024  
Cons. Rodrigo Cavalcanti Novaes  
e-AUD nº 19982

## SEGMENTO

Gerência de Admissão de Pessoal (GAPE)

## EQUIPE

Cristiana Monteiro Silva Costa

## UNIDADE JURISDICIONADA

Prefeitura Municipal de Ipojuca



<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>4</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	6
<b>2. ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO</b>	<b>8</b>
2.1. IRREGULARIDADES	10
2.1.1. Homologação do Concurso Público com Etapas Pendentes: Riscos à Segurança Jurídica e Prejuízos aos Candidatos	11
<b>3. CONCLUSÃO</b>	<b>26</b>
3.1. RESPONSABILIZAÇÃO	28
3.2. PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO	30





Documento Assinado Digitalmente por: CRISTIANA MONTEIRO SILVA COSTA  
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: a8110355-df80-4e73-a899-a6ae76a045b8

1

# INTRODUÇÃO



Foi realizada Auditoria Especial no(a) Prefeitura Municipal de Ipojuca, relativa ao exercício de 2024, cujo processo foi autuado sob o nº 25100223-8, tendo por objetivo:

*Analisar a legalidade dos atos referentes ao Edital de Concurso Público nº 001/2024, realizado pela Prefeitura Municipal de Ipojuca*

Documento Assinado Digitalmente por: CRISTIANA MONTEIRO SILVA COSTA  
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: a8110355-df80-4e73-a899-a6ae76e045b8



Documento Assinado Digitalmente por: CRISTIANA MONTEIRO SILVA COSTA  
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: a8110355-df80-4e73-a899-a6ae76a045b8

# 1.1

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS



A presente Auditoria Especial foi formalizada em cumprimento ao Acórdão TC nº 47/2025, referente ao Processo TC nº 25100001-1, que tratou de Medida Cautelar requerida pelo Prefeito eleito de Ipojuca, Carlos José de Santana, contra atos de gestão praticados pela então Prefeita Célia Agostinho Lins de Sales e seu Secretário Municipal de Administração, Alexandre Cardoso Filho. O objeto da medida cautelar foi a suspensão dos atos de nomeação de 518 candidatos aprovados no concurso público regido pelo Edital nº 001/2024, realizada no último dia de mandato da Prefeita, por meio da Portaria nº 22/2024, em 31/12/2024.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) constatou durante a análise que as nomeações violaram o artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece restrições ao aumento de despesas com pessoal nos 180 dias finais do mandato de um gestor público. Além disso, verificou-se que, em alguns cargos, o número de nomeações excedeu o quantitativo de vagas previstas no edital, sem que houvesse comprovação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro dessas admissões para os exercícios de 2025 e 2026. Essas irregularidades levantaram suspeitas sobre a legalidade do processo de nomeação e a possível criação de despesas indevidas para a nova gestão.

Diante da presença do *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito) e do *periculum in mora* (risco de dano iminente), o Tribunal concedeu a Medida Cautelar, determinando a suspensão das nomeações realizadas por meio da Portaria nº 22/2024, até que a nova gestão avaliasse a necessidade administrativa das admissões, sempre observando as regras fiscais aplicáveis. O acórdão também ordenou a abertura de um procedimento interno para acompanhamento das admissões provenientes do certame, bem como a instauração de uma Auditoria Especial para analisar a legalidade de todos os atos referentes ao concurso público, em razão de alegações de graves falhas no processo, como a homologação do resultado final antes do julgamento de recursos pendentes.



Documento Assinado Digitalmente por: CRISTIANA MONTEIRO SILVA COSTA  
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: a8110355-df80-4e73-a899-a6ae76a045b8

# 2

## ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO



Foram identificados os achados relacionados a seguir, e detalhados nos subitens subsequentes:

Irregularidades:

---

2.1.1. Homologação do Concurso Público com Etapas Pendentes: Riscos à Segurança Jurídica e Prejuízos aos Candidatos

Documento Assinado Digitalmente por: CRISTIANA MONTEIRO SILVA COSTA  
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: a8110355-df80-4e73-a899-a6ae76e045b8



Documento Assinado Digitalmente por: CRISTIANA MONTEIRO SILVA COSTA  
Acesse em: <https://e-icpep.ce.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: a8110355-df80-4e73-a899-a6ae76a045b8

# 2.1

## IRREGULARIDADES



## 2.1.1. Homologação do Concurso Público com Etapas Pendentes: Riscos à Segurança Jurídica e Prejuízos aos Candidatos

### **Código do Achado: A1.1**

#### **Crítérios de Auditoria:**

- Decisão, Supremo Tribunal Federal, Nº 41/2017, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 41
- Lei Federal, Nº 12990/2014, Arts 1º ao 6º
- Portaria, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Nº 4/2018, Arts. 2º, 3º, 4º e 8º
- Instrução Normativa, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Art. 17, inciso I ao II
- Constituição Federal, Art. 37, caput
- Princípio da Segurança Jurídica
- Lei Federal, Nº 9504/1997, Art. 73, inciso IV
- Súmula, Supremo Tribunal Federal, 473

#### **Evidências:**

- Edital de Abertura do Concurso Público nº 001/2024 (doc. 11)
- Edital de Retificação 1 (doc. 12)
- Edital de Retificação 2 (doc. 13)
- Edital de Retificação 3 (doc. 14)
- Edital de Retificação 4 (doc. 15)
- Relação de candidatos habilitados às vagas para PPP (doc. 16)
- Resultado da análise dos recursos contra indeferimento de inscrição às vagas para PPP (doc. 17)



- Edital de Divulgação do Resultado Final da Reserva de Vagas a Candidatos Negros (doc. 18)
- Edital de Homologação do Concurso Público nº 001/2024 (doc. 19)
- Portaria nº 10361 de 31 de julho de 2024 (doc. 20)
- Edital de convocação para a realização do Procedimento de Heteroidentificação Presencial (doc. 21)
- Edital de Resultado Preliminar do Procedimento de Heteroidentificação Presencial (doc. 22)
- Edital de Resultado Final do Procedimento de Heteroidentificação Presencial (doc. 23)
- Retificação do Resultado Final do Procedimento de Heteroidentificação Presencial (doc. 24)
- Portaria nº 020, de 12 de novembro de 2024 (doc. 25)
- Portaria nº 10882, de 19 de novembro de 2024 (doc. 26)
- Portaria nº 021, de 29 de novembro de 2024 (doc. 27)
- Portaria nº 22, de 31 de dezembro de 2024 (doc. 28)
- Mandado de Segurança 0004077-25.2024.8.17.2730 (doc. 30)
- Mandado de Segurança 0004104-08.2024.8.17.2730 (doc. 31)

### **Responsáveis:**

Alexandre Augusto Cardoso da Silva Filho (Secretário de Administração, Gestão e Logística)

---

#### *Conduta:*

Homologar concurso público com etapas pendentes de recurso, quando deveria aguardar a conclusão de todas as fases do certame.

#### *Nexo de Causalidade:*

A homologação do concurso público com etapas pendentes de recurso desencadeou atos eivados de vícios e provocou insegurança jurídica ao processo.



Esta auditoria tem como objeto o concurso público regido pelo Edital nº 001/2024, publicado em 22 de março de 2024 (doc. 11), bem como seus posteriores Editais de Retificação 01, 02, 03 e 04 (docs. 12 a 15). A análise abrange todos os aspectos relacionados ao processo seletivo, desde a publicação dos editais até a execução das etapas previstas.

O concurso público, de provas e títulos, ofereceu um total de 436 vagas, distribuídas em 63 cargos de diferentes níveis de escolaridade: Ensino Fundamental Completo, Ensino Médio/Técnico Completo e Superior Completo. A Auditoria Especial visa, portanto, avaliar a regularidade e a eficácia do processo, assegurando que todas as etapas tenham sido cumpridas de acordo com as normas estabelecidas e com os princípios constitucionais que regem a administração pública.

Para uma melhor compreensão do tema e considerando a grande quantidade de documentos, normas e informações envolvidas, serão apresentados nos itens 1 e 2 os elementos essenciais que contextualizam a discussão antes de iniciar a análise propriamente dita. Essa abordagem permitirá uma visão clara e estruturada dos principais aspectos relacionados ao processo de heteroidentificação, aos impactos de sua aplicação após a nomeação e aos desdobramentos jurídicos decorrentes.

### **1. Edital N° 001/2024 - Concurso Público**

A Prefeitura Municipal do Ipojuca, por meio da Secretaria Municipal de Administração, Gestão e Logística, sob a responsabilidade do então Secretário Alexandre Cardoso da Silva Filho, publicou o Edital de Concurso Público nº 001/2024 em 22 de março de 2024. O aviso foi publicado no Diário Oficial do Estado de Pernambuco na mesma data e o edital foi divulgado no site oficial do Instituto Nacional de Desenvolvimento Educacional e Capacitação (INDEC) (<https://institutoindec.org.br>) e no site da Prefeitura Municipal do Ipojuca ([www.ipojuca.pe.gov.br](http://www.ipojuca.pe.gov.br)). O INDEC foi contratado para realizar a execução do concurso.

O processo seletivo foi composto por provas objetivas para todos os cargos, com 40 questões de múltipla escolha, abrangendo Língua Portuguesa, Matemática e Conhecimentos Específicos, conforme o cargo. A prova foi aplicada no dia 19 de maio de 2024. Para os cargos de nível superior, houve também uma prova de títulos, de caráter classificatório, que adicionou pontos à nota final dos candidatos aprovados na prova objetiva.



O concurso tem validade de 2 anos, contados a partir da data de homologação, com a possibilidade de prorrogação por igual período, a critério da administração municipal. O edital também detalhou os requisitos para inscrição, taxas, cargos disponíveis, vagas, critérios de desempate e outras informações relevantes para os candidatos.

O Edital nº 001/2024 foi analisado pela Gerência de Admissão de Pessoal (GAPE) desta Corte de Contas. Durante a auditoria, foram identificadas irregularidades que levaram à necessidade de retificação. Após as correções realizadas, não foram encontradas mais falhas que pudessem comprometer a realização do certame.

Considerando o escopo da presente auditoria, a seguir serão detalhados os itens relacionados às cotas para Pessoa Preta e Parda (PPP) constantes do edital.

A participação dos candidatos negros no Concurso Público nº 001/2024 da Prefeitura Municipal do Ipojuca está regulamentada no item 3.2 do edital, intitulado "AO CANDIDATO NEGRO". Abaixo estão as principais informações sobre a participação dos candidatos negros, com referência aos itens específicos do edital:

a. Reserva de Vagas para Candidatos Negros (Item 3.2.1)

- 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos e processos seletivos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública Municipal são reservadas para candidatos que se autodeclararem pretos ou pardos, conforme o quesito cor ou raça utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e
- A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a três.

b. Critério de Fracionamento de Vagas (Item 3.2.4)

- Caso o número de vagas reservadas para candidatos negros resulte em um número fracionado, o valor será arredondado para o primeiro número inteiro subsequente se a fração for igual ou maior que 0,5. Se a fração for menor que 0,5, o número de vagas será reduzido para o número inteiro imediatamente inferior.

c. Autodeclaração e Documentação (Item 3.2.7)



- Para concorrer às vagas reservadas, o candidato deve:
  - Autodeclarar-se preto ou pardo no ato da inscrição;
  - Preencher, assinar e encaminhar a autodeclaração de que é negro da cor preta ou parda (conforme Anexo IV do edital);
  - Enviar uma foto 5x7 colorida recente para avaliação das características de fenotipagem, juntamente com a autodeclaração; e
  - A documentação deve ser enviada digitalmente (upload) durante o período de inscrição, no site do Instituto INDEC.

d. Validade da Autodeclaração (Item 3.2.10)

- A autodeclaração somente terá validade se efetuada no momento da inscrição. Após o prazo de inscrição, não será permitida qualquer inclusão ou exclusão na lista de candidatos negros.

e. Concorrência às Vagas de Ampla Concorrência (Itens 3.2.13 e 3.2.14)

- Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso público; e
- Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

f. Desistência e Reversão de Vagas (Item 3.2.15)

- Em caso de desistência de um candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado; e
- Se não houver número suficiente de candidatos negros aprovados para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

g. Nomeação e Critérios de Alternância (Item 3.2.17)



- A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, considerando a relação entre o número de vagas totais e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e candidatos negros.

h. Não Cumprimento das Regras (Item 3.2.11)

- O não cumprimento das regras estabelecidas neste capítulo impedirá que o candidato concorra às vagas reservadas às cotas raciais, passando a concorrer apenas às vagas da ampla concorrência. Não serão aceitos questionamentos posteriores sobre essa questão.

i. Divulgação das Listas de Classificação (Item 6.1.3)

- Serão elaboradas três listas de classificação:
  - Lista Geral: com a relação de todos os candidatos, incluindo as vagas para pessoas com deficiência e negros;
  - Lista de candidatos para vagas de pessoas com deficiência; e
  - Lista de candidatos para vagas reservadas às pessoas negras.
- Caso não haja inscrição ou aprovação de candidatos das vagas para negros, será elaborada apenas a Lista de Classificação Final Geral.

j. Recursos (Item 7.1)

- Os candidatos podem interpor recursos contra o indeferimento de inscrição às vagas reservadas ao candidato negro no prazo de 3 dias, contados a partir da data de divulgação do ato.

k. Cronograma (Item 10)

- Publicação da Relação de Candidatos às Vagas Reservadas ao Candidato Negro em 29/05/2024;
- O prazo recursal para questões relacionadas às vagas reservadas aos candidatos negros será de 30/05 a 01/06/2024; e
- Resultado da análise dos recursos contra indeferimento de inscrição às vagas para PPP em 14/06/2024.



Essas informações estão detalhadas no item 3.2 do edital, com referências cruzadas aos itens 6.1.3, 7.1 e 10, bem como nos Editais de Retificação 01, 02, 03 e 04.

## 2. Detalhamento das principais etapas relacionadas às vagas para pessoa preta e parda

Após a divulgação do edital do concurso público, uma série de eventos e ajustes foram realizados, incluindo a publicação de 4 Editais de Retificação que modificaram prazos e etapas do processo. Essas alterações, **bem como os desdobramentos ocorridos após a homologação do concurso**, são detalhados na tabela a seguir, que oferece uma visão atualizada do cronograma original e das mudanças subsequentes.

**Tabela 1** - Cronograma do Concurso Público

<b>Data</b>	<b>Evento</b>
22/03/24	Edital de Abertura do Concurso Público nº 001/2024 (doc. 11)
25/03 a 02/05/24	Recebimento das inscrições (após prorrogação do prazo)
19/05/24	Realização das Provas Objetivas
29/05/24	Relação de candidatos habilitados às vagas para PPP (doc. 16)
30/05 a 01/06/24	Recurso contra indeferimento de inscrição às vagas para PPP
14/06/24	Resultado da análise dos recursos contra indeferimento de inscrição às vagas para PPP (doc. 17, p. 70-79)
25/06/24	Edital de Divulgação do Resultado Final da Reserva de Vagas para PPP (doc. 18)
<b>25/06/24</b>	<b>Edital de Homologação do Concurso Público nº 001/2024</b> (doc. 19)
31/07/24	Portaria nº 10361 de 31 de julho de 2024 - <b>Nomeação de 267 servidores (43 para vagas PPP)</b> (doc. 20)
08/08/24	Edital de Retificação 1 (Portaria nº 10361 de 31 de julho de 2024) - Alteração na ordem classificatória de vagas para PPP, com exclusão de candidatos das vagas para PPP com nota suficiente para vagas de ampla concorrência. (doc. 12)
<b>20/09/24</b>	<b>Edital de convocação para a realização do Procedimento de Heteroidentificação Presencial</b> (doc. 21)
28 e 29/09/24	Realização do Procedimento de Heteroidentificação Presencial
03/10/24	Edital de <b>Resultado Preliminar</b> do Procedimento de Heteroidentificação Presencial (doc. 22)
<b>04 e 06/10/24</b>	<b>Prazo Recursal</b> contra o Procedimento de Heteroidentificação Presencial
14/10/24	Edital de Resultado Final do Procedimento de Heteroidentificação Presencial (doc. 23)
14/10/24	Retificação do Resultado Final do Procedimento de Heteroidentificação Presencial (doc. 24)



Data	Evento
12/11/24	Portaria nº 020, de 12 de novembro de 2024 - Nomeação de 94 servidores (09 PPP) (doc. 25)
19/11/24	Portaria nº 10882, de 19 de novembro de 2024 - Nomeação de 19 servidores (13 PPP) (doc. 26)
29/11/24	Portaria nº 021 - Nomeação de 09 Servidores - Assistentes Educacionais (01 PPP) (doc. 27)
31/12/24	Portaria nº 22/2024, com a nomeação de 518 candidatos (doc. 28)

Fonte: Edital nº 01/2024 (doc.11) e Editais de Retificação 1, 2, 3 e 4 (docs. 12 a 15).

### 3. Processo de Heteroidentificação nos Concursos Públicos

O processo de heteroidentificação dos candidatos negros nos concursos públicos no Brasil é regulamentado com o objetivo de verificar a autodeclaração racial dos candidatos que se inscrevem nas cotas para negros. Esse procedimento foi instituído para complementar a autodeclaração e garantir a correta aplicação da política de cotas, evitando fraudes.

A fiscalização de política de ação afirmativa por meio de comissão prevista em edital para avaliação da identificação declarada por candidatos a cargo público por cota étnico-racial foi declarada legítima pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ação paradigma, em acórdão assim ementado:

**Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014.**

Procedência do pedido. 1. É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos. 1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente. 1.2. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator "raça" como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma "burocracia representativa", capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais. 1.3. Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplex dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e



(iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014. 2. **Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.** 3. Por fim, a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; (ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); (iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e (iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas. 4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Tese de julgamento: **‘É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa’.**<sup>1</sup>(grifos nossos)

O edital do concurso público adotou como fundamento para estabelecer o percentual e as regras para as vagas para pessoa preta e parda a Lei Federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014 (doc. 30), que discorre sobre as vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Essa legislação garante a efetivação das cotas raciais e define os critérios para a verificação da autodeclaração dos candidatos.

Ainda na esfera federal, a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018 (doc. 31), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão regulamentou o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

Em linhas gerais, a portaria define diretrizes e princípios para a implementação do procedimento, com base em aspectos como eficiência, contraditório, ampla defesa, igualdade de tratamento e transparência.

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 41. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, 17 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/769838362>>. Acesso em: 14 de março de 2025.



Aqui cabe a ressalva que trata-se de Portaria que alcança apenas os concursos públicos federais, não se aplica aos Estados, Distrito Federal e Municípios. De outro modo, é cediço que os Estados e Municípios utilizam-se dos normativos da União de forma subsidiária ou como referência disciplinar às mais variadas matérias que a União disciplina para o seu âmbito. Desta forma, transcreve-se parte da Portaria, para efeito de estudo (grifos nossos):

**Art. 2º Para concorrer às vagas reservadas a candidatos negros, o candidato deverá assim se autodeclarar, no momento da inscrição no concurso público, de acordo com os critérios de raça e cor utilizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).**

§ 1º Os candidatos que se autodeclararem negros indicarão, em campo específico no momento da inscrição, se pretendem concorrer pelo sistema de reserva de vagas.

§ 2º Até o final do período de inscrição do concurso público, será facultado ao candidato desistir de concorrer pelo sistema de reserva de vagas.

§ 3º Os candidatos negros que optarem por concorrer às vagas reservadas, na forma do § 1º, concorrerão concomitantemente às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com sua classificação no concurso público.

**Art. 3º A autodeclaração do candidato goza da presunção relativa de veracidade.**

§ 1º **Sem prejuízo do disposto no caput, a autodeclaração do candidato será confirmada mediante procedimento de heteroidentificação.**

§ 2º A presunção relativa de veracidade de que goza a autodeclaração do candidato prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação.

**Art. 4º Os editais de abertura de concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional explicitarão as providências a serem adotadas no procedimento de heteroidentificação, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, bem como o local provável de sua realização.**

(...)

**Art. 8º Os candidatos que optarem por concorrer às vagas reservadas às pessoas negras, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência, e satisfizerem as condições de habilitação estabelecidas em edital deverão se submeter ao procedimento de heteroidentificação.**

(...)

**§ 2º A fase específica do procedimento de heteroidentificação ocorrerá imediatamente antes do curso de formação, quando houver, e da homologação do resultado final do concurso público.**

Dentre as anotações, destaca-se a definição da **realização do procedimento de heteroidentificação antes da homologação do concurso público.**

No mesmo sentido tem-se a Instrução Normativa do Ministério da Inovação e Gestão (MGI) nº 23, de 25 de julho de 2023 (doc. 32), que se aplica aos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

**Art. 17. O procedimento de heteroidentificação poderá ocorrer em qualquer fase do certame, desde que anterior:**

I - à homologação do resultado final; ou

II - à convocação para o curso de formação, quando houver



Ainda que os normativos acima transcritos não se apliquem ao município de Ipojuca, o que se deseja demonstrar aqui é a necessidade de realização do procedimento de heteroidentificação antes da homologação do concurso público e as possíveis implicações das alterações nas etapas de um concurso público já homologado.

Para tanto, faz-se necessário entender melhor o conceito do ato de homologação do concurso público. Conforme Justen Filho (2024):

Homologação é o ato administrativo unilateral, praticado no exercício de competência vinculada, em que a Administração Pública manifesta formal aprovação a ato jurídico pretérito (eventualmente praticado por ela própria), fundando-se no preenchimento dos requisitos exigidos. (p. 208)

A homologação é o ato administrativo formal, perfeito, que atesta que todas as fases do concurso foram realizadas em conformidade com a lei e o edital, garantindo a transparência e a igualdade de oportunidades para todos os candidatos. Logo, só deve ocorrer após a verificação minuciosa de todas as etapas, incluindo a aplicação das provas, a correção, a divulgação dos resultados e a análise de possíveis recursos.

A realização de um concurso público deve observar rigorosamente os princípios constitucionais estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal, que rege a administração pública direta e indireta em todos os níveis (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Conforme o dispositivo, **a administração pública deve pautar-se pelos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência**, os quais são essenciais para garantir a lisura e a transparência do processo seletivo.

A legalidade assegura que todas as etapas do concurso, incluindo a homologação, estejam em conformidade com as normas legais e editais; a impessoalidade garante a igualdade de tratamento a todos os candidatos, sem favorecimentos ou discriminações; a moralidade exige conduta ética e proba por parte dos responsáveis pelo processo; a publicidade torna o concurso transparente, com divulgação ampla e acessível de seus atos; e a eficiência assegura que o processo seja conduzido de forma ágil e efetiva, atendendo ao interesse público.

Portanto, qualquer desvio desses princípios, como a homologação prematura ou a realização de etapas fora da ordem prevista no edital, configura violação ao artigo 37 da CF, comprometendo a validade e a legitimidade do concurso público.



#### 4. Homologação de concurso com etapas pendentes

É importante esclarecer que, conforme previsto no edital, o processo de deferimento para concorrer às vagas destinadas a pretos ou pardos foi analisado pela banca organizadora do concurso com base na legislação federal. Essa verificação preliminar ocorreu por meio do preenchimento de um formulário de autodeclaração pelo candidato e da apresentação de uma foto 5x7.

No entanto, ao analisar o Edital nº 001/2024, constatou-se que, embora a etapa de heteroidentificação não esteja explicitamente mencionada no texto do edital, o Anexo IV - Modelo de Autodeclaração para Inscrições por Etnia Negra ou Parda prevê a convocação dos candidatos para uma entrevista pessoal. Essa entrevista teria como objetivo comprovar a autodeclaração feita no ato da inscrição. Portanto, **pode-se afirmar que já havia uma previsão implícita dessa fase no edital.**

Além disso, é evidente que o Secretário de Administração estava ciente dos possíveis recursos decorrentes da avaliação fenotípica dos candidatos. No entanto, a etapa de heteroidentificação e os procedimentos dela decorrentes — como convocação, avaliação, decisão e análise de recursos — não foram considerados no momento da homologação do concurso público pelo então Secretário de Administração, Alexandre Cardoso da Silva Filho.

A homologação do concurso sem a conclusão de todas as etapas gerou uma série de atos posteriores eivados de vícios e **sujeita ao Sr. Alexandre Cardoso da Silva Filho à multa prevista no art. 73, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/PE.**

Essa situação gera incertezas jurídicas e administrativas, além de impactar diretamente a vida dos candidatos, que podem ter suas nomeações revogadas após já terem assumido expectativas profissionais e, em muitos casos, tomado decisões pessoais com base na nomeação.

Nesse contexto, é fundamental destacar o princípio da Segurança Jurídica, um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Esse princípio garante que as normas e decisões sejam aplicadas de forma previsível, estável e confiável, assegurando a proteção da confiança que os cidadãos depositam nas instituições públicas.

A jurisprudência tem se manifestado de forma clara sobre o assunto:



ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONCURSO PÚBLICO. TÉCNICO DE ENFERMAGEM . ALTERAÇÃO DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NO EDITAL APÓS HOMOLOGAÇÃO DO CONCURSO. NÃO CABIMENTO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. 1 . Agravo de instrumento manejado pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH em face da decisão que deferiu pedido de tutela antecipada para determinar a manutenção da autora, ora agravada, na 133ª posição do certame para o cargo de Técnico de Enfermagem, mantendo, assim, a classificação obtida no Edital nº 37/2014 (homologação final). 2. **As alterações realizadas em momento posterior à publicação do edital, e, no caso presente, mais ainda, após a homologação do resultado final, modificando os requisitos de classificação e aprovação no certame, estão em desconformidade com a legalidade e os princípios que regem a Administração Pública.** 3 . Ademais, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade devem nortear os atos da Administração Pública, mormente, considerando serem referidos princípios implícitos na Constituição Federal/88 e explicitados no art. 2º da Lei 9.784/99. 4 . No caso, não há como acolher a pretensão da agravante, devendo-se manter a classificação da agravada obtida no edital original de nº. 37/2014 (homologação final), em respeito à segurança jurídica. 5. Agravo de instrumento não provido.<sup>2</sup> (grifo nosso)

Logo, a homologação de um certame que ainda possui recursos pendentes de julgamento representa um risco ao descumprimento desse princípio, gerando incertezas e possíveis prejuízos tanto para os candidatos quanto para a administração pública, uma vez que há a possibilidade de que decisões posteriores alterem o resultado final, como a classificação dos candidatos ou mesmo a validade do certame. Isso pode levar a situações em que candidatos inicialmente aprovados sejam posteriormente excluídos, ou vice-versa, criando instabilidade e insegurança jurídica.

Essa situação foi confirmada em casos como os registrados nos Mandados de Segurança nº 0004077-25.2024.8.17.2730 (doc. 30, p. 21) e nº 0004104-08.2024.8.17.2730 (doc. 31, p. 21) que ilustram os desdobramentos jurídicos dessas situações no âmbito do presente concurso público.

As ações se fundamentaram nos candidatos que haviam sido nomeados com base na autodeclaração e posteriormente tiveram sua condição de negros indeferida pela Comissão de Heteroidentificação. **O Poder Judiciário determinou a suspensão dos atos de nomeação nas vagas reservadas a pretos e pardos para os candidatos que tiveram suas avaliações de fenótipo negadas pela Comissão de Heteroidentificação.** As liminares foram concedidas em 06/10/2024 e 11/11/2024, respectivamente, e restou evidenciada a complexidade e a sensibilidade do tema.

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Agravo de Instrumento nº 08057383220154050000. Relator: Desembargador Federal Manuel Maia (Convocado). 1ª Turma. Data de julgamento: 19 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-5/927809365>>. Acesso em: 14 de março de 2024.



Outro aspecto relevante a ser considerado são as vedações impostas pela Lei Federal nº 9.504/1997 em ano eleitoral:

**Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:**

(...)

**V – nomear,** contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem *justa causa*, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais ou conselhos de contas e dos órgãos da Presidência da República;

**c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;**

**d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo;**

e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

(...). (**grifos nossos**)

Com as eleições municipais realizadas em 2024, a então prefeita municipal de Ipojuca, Célia Agostinho Lins de Sales, só poderia nomear os candidatos aprovados em concurso público que tivesse sido homologado até 05/07/2024. A homologação após essa data implicaria na impossibilidade de nomeações durante esse período de 2024, último ano de seu segundo mandato.

Contudo, se por um lado são elencadas vícios nas etapas do concurso público em questão, em especial a homologação do concurso público com etapas pendentes, por outro deve-se buscar a melhor solução para preservar o certame.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, “Sempre que possível, deverá ser adotada providência que assegure a integridade dos atos que não tenham sido afetados pelo defeito.” Como alternativa à invalidação do concurso o autor cita a dissociação do procedimento do concurso, com a invalidação parcial do procedimento e sua continuidade relativamente aos candidatos que não tenham sido afetados pelo vício.

Sendo assim, os atos de nomeação daqueles que já foram nomeados e tomaram posse e entraram em exercício devem ser preservados, em respeito à boa-fé dos candidatos e à segurança jurídica dos atos administrativos já consolidados. Essas nomeações foram

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 562.



realizadas com base em procedimentos que, à época, consideravam-se regulares, e a manutenção desses atos visa garantir a estabilidade das relações jurídicas estabelecidas. No entanto, a regularidade dessas admissões será objeto de análise em processo específico de admissão de pessoal, a ser conduzido com transparência e rigor técnico, a fim de assegurar a conformidade com a legislação vigente e os princípios da administração pública.

Quanto aos atos de nomeação decorrentes da Portaria nº 22/2024, de 31 de dezembro de 2024, que estão suspensos em virtude da liminar concedida no âmbito do Processo TC nº 25100001-1, é necessário anulá-los, com base no que dispõe a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

No caso concreto, a homologação do concurso público não poderia ter ocorrido antes da conclusão da fase de heteroidentificação, etapa prevista implicitamente no Edital nº 01/2024. Além disso, as nomeações realizadas em 31 de dezembro de 2024 foram efetuadas dentro do prazo de defeso estabelecido no inciso V do artigo 73 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), o que reforça a ilegalidade dos atos.

O concurso público em tela tem validade de dois anos, contados a partir da data de sua homologação, com a possibilidade de prorrogação por igual período, conforme previsto no Edital nº 01/2024. Diante disso, é fundamental que a nova gestão avalie, com critério e responsabilidade, a necessidade administrativa de proceder com novas nomeações, priorizando prover o quadro de pessoal com servidores efetivos em substituição aos vínculos precários existentes no município. **Essa análise deve considerar não apenas a urgência e a conveniência de preenchimento dos cargos, mas também os limites fiscais e orçamentários**, garantindo que as admissões sejam realizadas de maneira sustentável e em conformidade com as normas de responsabilidade fiscal.

<sup>4</sup> Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 18/03/2024.



Documento Assinado Digitalmente por: CRISTIANA MONTEIRO SILVA COSTA  
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: a8110355-df80-4e73-a899-a6ae76a045b8

# 3

# CONCLUSÃO



A auditoria realizada no Concurso Público regido pelo Edital nº 001/2024 identificou irregularidades significativas, especialmente no que se refere à homologação do certame com etapas pendentes, como o processo de heteroidentificação. A homologação ocorreu antes da conclusão de todas as fases previstas no edital, o que gerou incertezas jurídicas e administrativas, além de impactar diretamente a vida dos candidatos. A realização de etapas cruciais, como a avaliação fenotípica e a análise de recursos, após a homologação, violou o princípio fundamental da segurança jurídica, expondo a administração pública a riscos de nulidade de atos e possíveis prejuízos aos candidatos.

A análise demonstrou que, embora a etapa de heteroidentificação não estivesse explicitamente descrita no corpo do edital, ela estava prevista de forma implícita no Anexo IV, que mencionava a possibilidade de convocação para entrevista pessoal. No entanto, o Secretário de Administração não considerou essa etapa no momento da homologação, o que resultou em uma sucessão de atos posteriores marcados por vícios.

No entanto, é fundamental tentar resguardar o concurso público, uma vez que sua anulação total poderia acarretar prejuízos significativos tanto para a administração pública quanto para os candidatos que agiram de boa-fé e já assumiram expectativas profissionais e pessoais com base na nomeação. A adoção de medidas que equilibrem a regularidade do processo e a proteção dos direitos dos candidatos é fundamental para evitar prejuízos maiores e garantir a efetividade das políticas de ação afirmativa.



Documento Assinado Digitalmente por: CRISTIANA MONTEIRO SILVA COSTA  
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: a8110355-df80-4e73-a899-a6ae76a045b8

# 3.1

## RESPONSABILIZAÇÃO



### QUADRO DE DETALHAMENTO DE ACHADOS, RESPONSÁVEIS E VALORES PASSÍVEIS DE DEVOUÇÃO

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
2.1.1. Homologação do Concurso Público com Etapas Pendentes: Riscos à Segurança Jurídica e Prejuízos aos Candidatos	R01 - Alexandre Augusto Cardoso da Silva Filho	-

### DADOS DOS RESPONSÁVEIS

Responsável	CPF/CNPJ	Detalhes
R01 - Alexandre Augusto Cardoso da Silva Filho	***.067.644-**	Secretário de Administração, Gestão e Logística (2024)



Documento Assinado Digitalmente por: CRISTIANA MONTEIRO SILVA COSTA  
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: a8110355-df80-4e73-a899-a6ae76a045b8

# 3.2

## PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO



## DETERMINAÇÕES

---

### 1. DETERMINAR ao atual gestor municipal:

Que, no prazo de 15 dias, anule os atos de nomeação decorrentes da Portaria nº 22/2024, de 31 de dezembro de 2024, que estão suspensos em virtude da liminar concedida no Processo TC nº 25100001-1 e que desconsideraram o prazo de defeso estabelecido no inciso V do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), uma vez que o concurso público foi homologado com recursos pendentes de julgamento.

Prazo: 15 dias. (item 2.1.1)

### 2. DETERMINAR ao atual gestor municipal:

Que, no prazo de 15 dias, convalide o ato de homologação do concurso público regido pelo Edital nº 01/2024, e proceda a republicação para data posterior à finalização de todas as etapas do concurso público (14/10/2024), em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal.

Prazo: 15 dias (item 2.1.1)

## RECOMENDAÇÕES

---

### 1. RECOMENDAR ao atual gestor municipal:

Avaliar, com critério e responsabilidade, a necessidade administrativa de proceder com novas nomeações, priorizando sempre prover o quadro de pessoal com servidores efetivos em substituição aos vínculos precários existentes no município. Essa análise deve considerar não apenas a urgência e a conveniência de preenchimento dos cargos, mas também os limites fiscais e orçamentários, garantindo que as admissões sejam realizadas de maneira sustentável e em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) (item 2.1.1)

## APLICAÇÃO DE MULTA

---

1. Ao Sr. Alexandre Cardoso da Silva Filho, Secretário Municipal (à época), à multa prevista no art. 73, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/PE, por ato praticado com grave infração a norma legal. (item 2.1.1)

É o relatório.

Recife, 19 de Março de 2025.

**Cristiana Monteiro Silva Costa**  
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO  
Matrícula Nº 1158