



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 336744/18

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ASTORGA

INTERESSADO: ALINE MOLINA DOS SANTOS, ANTONIO CARLOS LOPES, CARLA JAQUELINE DE SOUZA, CILONEYDE APARECIDA ESCUZIATO, CRISTIANE MIRANDA DE ARAUJO AMADEU, DÉBORA ÁVILA, EDILAINE VIRGINIA CAETANO CAVALLARI, FERNANDA SIQUEIRA MARQUES, FLÁVIO DOS SANTOS, HYLANA LYNE PANHAN DE CAMPOS, MARCIA APARECIDA ALECRIM TOME, MARIA DO CARMO BARBOSA DA SILVA, MARIA SANDRA NASCIMENTO DA SILVA, MUNICÍPIO DE ASTORGA, NAYARA DA CRUZ CABRAL, REGINA LOPES DE ABREU, RENATA FERNANDA DOS SANTOS, RITA DE CASSIA FREDERICO, SILVANA LEITE, SUELI REGINA DOS SANTOS, SUZIE APARECIDA PUCILLO ZANATTA, TALITA LOPES DE SOUZA MACEDO

RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 1657/22 - Segunda Câmara

Admissão de pessoal complementar. Concurso Público. Manifestações uniformes da unidade técnica e Ministério Público de Contas pelo registro. Considerações do relator quanto à instrução processual. Registro.

RELATÓRIO

Trata-se de processo complementar de admissão de pessoal realizado pelo Município de Astorga para contratação de arquiteto (01 vaga), educador infantil (07 vagas) e professor (10 vagas), conforme edital de concurso público nº 001/2013.

A presente admissão é complementar ao processo nº 473783/15, cujo registro foi concedido pela Decisão Definitiva Monocrática nº 675/2016 – GCAML.

A unidade técnica (Instrução nº 9269/22 – peça processual nº 016) verificou a regularidade da documentação encaminhada e opinou pelo registro das admissões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O representante do Ministério Público Exmº Sr. Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 671/22 – peça processual nº 019) corroborou a manifestação da unidade técnica pelo registro e emissão de determinação.

PROPOSTA DE DECISÃO¹

Ressalvo a minha opinião quanto à equivocada forma que tem adotado a unidade técnica para revestir os atos de sua participação no processo.

Não se trata de mera alteração formal da denominação do ato a cargo da unidade administrativa. O que o Regimento Interno exige, com as exceções previstas no próprio texto regimental (art. 159-A², por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352³ daquele diploma, pelas unidades técnicas. Portanto, a despeito da denominação adotada, o ato administrativo emanado pela

¹ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

² Art. 159-A. Compete à área de instrução de processos e de requerimentos: (Redação dada pela Resolução nº 36/2013)

I - instruir processos submetidos à sua apreciação, na forma prevista neste Regimento, mediante emissão de parecer conclusivo, especialmente os relativos a: (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

a) prestação das contas do Governador do Estado; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

b) projeto de resolução; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

c) processos e requerimentos de membros e servidores do Tribunal; (Redação dada pela Resolução nº 56/2016)

d) atos de contratação, de convênio e congêneres firmados pelo Tribunal; (Redação dada pela Resolução nº 36/2013)

e) recursos oriundos de processos por ela instruídos; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

f) concurso público do Tribunal; (Incluído pela Resolução nº 36/2013)

g) consultas internas das Diretorias subordinadas à Diretoria-Geral, a respeito de interpretação de lei ou de jurisprudência deste Tribunal; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

II - instruir os requerimentos de membros e servidores submetidos à apreciação do Presidente; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

III - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)

IV - instruir demais requerimentos internos e externos, quando a matéria for de competência privativa do Presidente; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

V - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)

VI - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)

VII - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)

VIII - manifestar-se, a qualquer tempo, nos processos de licitação, de contratação e de convênio e congêneres do Tribunal, sempre que determinado, de ofício ou por provocação de outra unidade, pelo Presidente. (Incluído pela Resolução nº 58/2016)

³ Art. 352. Recebido o processo, a unidade providenciará a sua instrução, dela constando o relatório dos fatos e dos atos praticados, a fundamentação e a conclusão, devendo, ainda, conforme a natureza do processo, apontar:

I – a compatibilidade das informações contidas na autuação e na distribuição;

II – para o exercício da ampla defesa, a instrução ou parecer deverá tipificar a irregularidade expressamente, a indicação do(s) responsável(s), com a quantificação dos valores imputados, se houver, enunciando a norma infringida;

III – se verificada a responsabilidade de outros agentes públicos ou particulares, pessoas físicas ou jurídicas, não arroladas na autuação, a unidade técnica deverá identificá-los, encaminhando os autos ao Relator para a inclusão no rol dos qualificados do processo e subsequente exercício do contraditório e da ampla defesa; (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

IV – para o pedido de diligência, mencionar o objeto pretendido, devidamente motivado;

V – na parte da fundamentação, a legislação aplicável, e se houver a jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, a existência de prejudgado e Súmula, independente do convencimento técnico defendido;

VI – nas prestações ou tomada de contas, as recomendações, as determinações legais e as ressalvas que tenham constado do julgamento de processos anteriores da mesma entidade.

§ 1º As diligências propostas pelas unidades administrativas, dar-se-ão para a juntada ou apresentação de documentos ou esclarecimentos, excetuados os arrolados em atos normativos próprios de apresentação obrigatória, necessários para o exame de mérito, cumprindo ao Relator a apreciação e a fixação do prazo máximo de até 15 (quinze) dias para o seu atendimento. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

unidade técnica em processos de atos sujeitos a registro tem de cumprir os mandamentos do art. 352 do Regimento Interno⁴.

Na doutrina processual o termo “instrução” corresponde à fase instrutória ou probatória do processo que, em essência, destina-se à produção de provas, tendo contornos indefinidos, posto que as partes já iniciam a produção de provas com a petição inicial e contestação.

Como no processo afeto aos Tribunais de Contas não há claramente a tripartição do processo jurisdicional (juiz, autor e réu), a instrução processual, nela incluída a produção de provas, fica a cargo da unidade técnica, a fim de se manter a imparcialidade do órgão incumbido (relatores e órgãos colegiados) de apreciar a legalidade dos atos em análise.

Corroborar a tese a conceituação que consta do Vocabulário Jurídico do renomado mestre De Plácido e Silva (25ª edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2004), em que instrução tem sentido equivalente a esclarecimento, elucidação, tendo o verbo “instruir” o sentido de praticar qualquer ato ou ação no processo com a intenção de provar, mostrar, esclarecer, documentar.

Foge à minha compreensão a atitude da unidade técnica em desmerecer a instrução dos processos de atos sujeitos a registro; repiso: a inobservância do art. 352 do Regimento Interno⁴ e a, conseqüente, insuficiência fático-probatório para concluir acerca da legalidade do ato de aposentadoria.

Instruir tais processos é tarefa fundamental para que seja comprovada a legalidade de tais atos. E como, ao final da instrução, é conferida às unidades técnicas a competência para elaborarem instruções conclusivas, esse último ato irá também conter uma opinião, ou seja, em sentido amplo, um parecer.

Portanto, a instrução do processo contém um parecer, mas o contrário não é verdadeiro. Claro que essa conclusão só leva em conta o conteúdo dos atos, sendo despidianda a forma de que se revestem.

Ademais, pareceres são atos administrativos emitidos por órgãos consultivos, ou seja, por órgãos que são de aconselhamento e elucidação para que os órgãos ativos tomem as providências pertinentes (*in* “Curso de Direito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administrativo”, Celso Antônio Bandeira de Mello, Editora Malheiros, São Paulo, 25ª edição, 2007, p. 141, e *in* “Direito Administrativo”, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Editora Atlas, São Paulo, 19ª edição, 2006, p. 496). Segundo a classificação doutrinária, as unidades técnicas são órgãos ativos, ou seja, que desempenham as atividades que visam ao fim determinado à administração a que pertencem. Portanto, a unidade técnica comporta-se como órgão ativo e não como órgão consultivo.

Ainda no que tange ao aspecto da forma adotada pela unidade técnica para revestir os seus atos no processo, ressalto que a alteração de denominação de atos não irá gerar profundas mudanças nos sistemas de trâmite, de processo eletrônico e de análise do SIM-AP em virtude de todas as associações automáticas já existentes nas respectivas bases de dados.

Não vejo como viável estabelecer recomendações e determinações para serem cumpridas em atos e gestões que não sejam objetos dos autos em que aquelas são formuladas. Tanto processos de contas como de fiscalizações e de atos sujeitos a registro tratam de casos concretos, refugindo à resposta em tese, própria de processos de consultas, exigindo, portanto, nexos de causalidade com a concretude exarada nos autos.

Como o Regimento Interno tratou de determinações e recomendações de forma diferenciada para contas e fiscalizações, o seu silêncio quanto a atos sujeitos a registro é intencional, culminando na conclusão de que esses institutos são incompatíveis com tal espécie processual, guardando consonância com os desígnios da Constituição Federal.

Tendo em vista que, conforme o exposto, determinações, recomendações e ressalvas em processos de atos de pessoal são incompatíveis com a espécie processual dos autos, deixo de acolher a determinação proposta pela unidade técnica.

Retornando ao exame da admissão de pessoal, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno⁴, nem

⁴ Art. 352. Recebido o processo, a unidade providenciará a sua instrução, dela constando o relatório dos fatos e dos atos praticados, a fundamentação e a conclusão, devendo, ainda, conforme a natureza do processo, apontar:
I - a compatibilidade das informações contidas na autuação e na distribuição;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

as determinações do protocolo nº 44820-2/12, de 04/07/2012, a análise a cargo do relator ficou limitada ao que consta dos autos (a correlação entre as informações e as laudas em que se encontram).

Considerando que, nos presentes autos, a unidade técnica atendeu aos requisitos do conteúdo que devem constar da instrução processual, apesar do inadequado revestimento na forma, acolho os opinativos uniformes propondo que sejam as seguintes admissões consideradas legais, concedendo-lhes os respectivos registros:

01 – Nayara da Cruz Cabral, nomeada para o cargo de arquiteto, Portaria nº 442/2018 (fl. 004 da peça processual nº 016);

02 – Regina Lopes de Abreu, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 881/20178 (fl. 005 da peça processual nº 016);

03 – Hylana Lyne Panhan de Campos, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 255/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

04 – Débora Ávila, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 251/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

05 – Marcia Aparecida Alecrim Tome, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 248/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

06 – Silvana Leite, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 308/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

07 – Maria Sandra Nascimento da Silva, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 368/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

08 – Fernanda Siqueira Marques, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 253/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

a irregularidade expressamente, a indicação do(s) responsável(s), com a quantificação dos valores imputados, se houver, enunciando a norma infringida;

III - se verificada a responsabilidade de outros agentes públicos ou particulares, pessoas físicas ou jurídicas, não arroladas na autuação, a unidade técnica deverá identificá-los, encaminhando os autos ao Relator para a inclusão no rol dos qualificados do processo e subsequente exercício do contraditório e da ampla defesa; (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

IV - para o pedido de diligência, mencionar o objeto pretendido, devidamente motivado;

V - na parte da fundamentação, a legislação aplicável, e se houver a jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, a existência de prejudgado e Súmula, independente do convencimento técnico defendido;

VI - nas prestações ou tomada de contas, as recomendações, as determinações legais e as ressalvas que tenham constado do julgamento de processos anteriores da mesma entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

09 – Edilaine Virginia Caetano Cavallari, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 865/2017 (fl. 006 da peça processual nº 016);

10 – Carla Jaqueline de Souza, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 131/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

11 – Talita Lopes de Souza Macedo, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 236/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

12 – Aline Molina dos Santos, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 234/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

13 – Renata Fernanda dos Santos, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 257/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

14 – Sueli Regina dos Santos, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 262/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

15 – Cristiane Miranda de Araújo Amadeu, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 330/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

16 – Cilioneyde Aparecida Escuziato, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 332/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

17 – Maria do Carmo Barbosa da Silva, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 310/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);e

18 – Rita de Cássia Frederico, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 406/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor **CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apreciar como **legais**, nos termos dos opinativos uniformes, as seguintes admissões, concedendo-lhes os respectivos **registros**:

01 – Nayara da Cruz Cabral, nomeada para o cargo de arquiteto, Portaria nº 442/2018 (fl. 004 da peça processual nº 016);

02 – Regina Lopes de Abreu, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 881/20178 (fl. 005 da peça processual nº 016);

03 – Hylana Lyne Panhan de Campos, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 255/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

04 – Débora Ávila, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 251/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

05 – Marcia Aparecida Alecrim Tome, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 248/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

06 – Silvana Leite, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 308/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

07 – Maria Sandra Nascimento da Silva, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 368/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

08 – Fernanda Siqueira Marques, nomeada para o cargo de educador infantil, Portaria nº 253/2018 (fl. 005 da peça processual nº 016);

09 – Edilaine Virginia Caetano Cavallari, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 865/2017 (fl. 006 da peça processual nº 016);

10 – Carla Jaqueline de Souza, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 131/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

11 – Talita Lopes de Souza Macedo, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 236/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

12 – Aline Molina dos Santos, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 234/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

13 – Renata Fernanda dos Santos, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 257/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

14 – Sueli Regina dos Santos, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 262/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

15 – Cristiane Miranda de Araújo Amadeu, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 330/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

16 – Cilioneyde Aparecida Escuziato, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 332/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);

17 – Maria do Carmo Barbosa da Silva, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 310/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016);e

18 – Rita de Cássia Frederico, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 406/2018 (fl. 006 da peça processual nº 016).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 25 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente