TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 226516/22

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA

INTERESSADO: ANDREA GERALDI SASSO, BRUNA LETICIA PRADO VIEIRA, CLAUDENICE BRAGA DE AQUINO MOREIRA, GILSON ANDRADE DE LIMA SANTOS, JAQUELINE FERNANDA BERTIN, JOEL CELSO BUSCARIOL, LEONILDO SANTOS DO NASCIMENTO, MALU DE ANDRADE PIRES RIBAS, MARISTELA DOS SANTOS SAVINIEC, MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA, PAULA CRISTINA BONIFACIO FERREIRA, SANDRA ADRIANA NUNES, THALIA SANCHES LAZARI

RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 1140/23 - Primeira Câmara

Admissão de pessoal. Concurso Público. Manifestações uniformes da unidade técnica e Ministério Público de Contas pelo registro com emissão de recomendação e determinações Considerações do relator quanto à instrução processual. Não acolhimento da sugestão de emissão de recomendação e determinações. Registro.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de admissão de pessoal realizado pelo Município de Boa Esperança para contratação de agente comunitário de saúde (02 vagas), auxiliar de serviços (01 vaga), operador de máquinas (01 vaga), professor (05 vagas), zelador (02 vagas), conforme edital de concurso público nº 001/2022.

A unidade técnica (Instrução nº 3/23 – peça processual nº 086) verificou a documentação a regularidade da documentação encaminhada, opinando pela legalidade e registro das admissões, com emissão de recomendação ao município para que, nos próximos certames, efetue corretamente o cadastro de todos os membros da banca examinadora no SIAP e adote o critério de “melhor técnica” ou “técnica e preço”, adequado à natureza predominantemente intelectual do processo de seleção de pessoal, e determinação para que faça constar no Termo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.MO5I

de Referência previsão de que o favorecido pelo recolhimento das taxas de inscrição seja o próprio Município.

A representante do Ministério Público Exmª Sr.ª Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 224/23 – peça processual nº 089) corroborou a manifestação da unidade técnica pelo registro e expedição de recomendação e determinações, sugerindo a conversão da segunda recomendação proposta pela unidade técnica em determinação.

PROPOSTA DE DECISÃO[1]

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-A[2], por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352[3] daquele diploma, pelas unidades técnicas.

---

[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 n° 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 n° 24/2010)
a) prestação das contas do Governador do Estado; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
b) projeto de resolução; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
c) processos e requerimentos de membros e servidores do Tribunal;(Redação dada pela Resolução n° 56/2016)
d) atos de contratação, de convênio e congêneres firmados pelo Tribunal; (Redação dada pela Resolução n° 36/2013)
e) recursos oriundos de processos por ela instruídos; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
f) concurso público do Tribunal;(Incluído pela Resolução n° 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 n° 58/2016)
II - instruir os requerimentos de membros e servidores submetidos à apreciação do Presidente; (Incluído pela Resolução n° 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 n° 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 n° 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 prejulgado e Súmula, independente do convencimento técnico defendido;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.MO5I

Portanto, a despeito da denominação adotada, o ato administrativo emanado pela unidade técnica em processos de atos sujeitos a registro tem de cumprir os mandamentos do art. 352 do Regimento Interno[4].

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.

Corrobora 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 Interno[4] e a, consequente, 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.

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)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.MO5I

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 despicienda 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 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.

Quanto à emissão de recomendação e determinações, 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, nexo 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.MO5I

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 recomendação proposta pela unidade técnica.

Retornando ao exame da admissão de pessoal, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno[4], nem 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 – Paula Cristina Bonifácio Ferreira, nomeada para o cargo de agente comunitário de saúde, Portaria nº 165/2022 (fl. 011 da peça processual nº 068);

02 – Claudenice Braga de Aquino Moreira, nomeada para o cargo de agente comunitário de saúde, Portaria nº 161/2022 (fl. 011 da peça processual nº 068);

03 – Gilson Andrade de Lima Santos, nomeado para o cargo de auxiliar de serviços, Portaria nº 195/2022 (fl. 012 da peça processual nº 068);

04 – Leonildo Santos do Nascimento, nomeado para o cargo de operador de máquinas, Portaria nº 199/2022 (fl. 013 da peça processual nº 068);

---

[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;
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 n° 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 prejulgado 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.MO5I

05 – Bruna Letícia Prado Vieira, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 209/2022 (fl. 013 da peça processual nº 068);

06 – Andrea Geraldi Sasso, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 210/2022 (fl. 013 da peça processual nº 068);

07 – Maristela dos Santos Saviniec, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 208/2022 (fl. 013 da peça processual nº 068);

08 – Jaqueline Fernanda Bertin, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 211/2022 (fl. 014 da peça processual nº 068);

09 – Thalia Sanches Lazari, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 212/2022 (fl. 014 da peça processual nº 068);

10 – Malu de Andrade Pires, nomeada para o cargo de zelador, Portaria nº 157/2022 (fl. 014 da peça processual nº 068); e

11 – Sandra Adriana Nunes, nomeada para o cargo de zelador, Portaria nº 158/2022 (fl. 014 da peça processual nº 068).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

Apreciar como **legais** nos termos dos opinativos uniformes as admissões a seguir, realizadas pelo Município de Boa Esperança, conforme edital de concurso público nº 001/2022, concedendo-lhes os respectivos **registros**:

01 – Paula Cristina Bonifácio Ferreira, nomeada para o cargo de agente comunitário de saúde, Portaria nº 165/2022 (fl. 011 da peça processual nº 068);

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.MO5I

02 – Claudenice Braga de Aquino Moreira, nomeada para o cargo de agente comunitário de saúde, Portaria nº 161/2022 (fl. 011 da peça processual nº 068);

03 – Gilson Andrade de Lima Santos, nomeado para o cargo de auxiliar de serviços, Portaria nº 195/2022 (fl. 012 da peça processual nº 068);

04 – Leonildo Santos do Nascimento, nomeado para o cargo de operador de máquinas, Portaria nº 199/2022 (fl. 013 da peça processual nº 068);

05 – Bruna Letícia Prado Vieira, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 209/2022 (fl. 013 da peça processual nº 068);

06 – Andrea Geraldi Sasso, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 210/2022 (fl. 013 da peça processual nº 068);

07 – Maristela dos Santos Saviniec, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 208/2022 (fl. 013 da peça processual nº 068);

08 – Jaqueline Fernanda Bertin, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 211/2022 (fl. 014 da peça processual nº 068);

09 – Thalia Sanches Lazari, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 212/2022 (fl. 014 da peça processual nº 068);

10 – Malu de Andrade Pires, nomeada para o cargo de zelador, Portaria nº 157/2022 (fl. 014 da peça processual nº 068); e

11 – Sandra Adriana Nunes, nomeada para o cargo de zelador, Portaria nº 158/2022 (fl. 014 da peça processual nº 068).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 4 de maio de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.MO5I

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.MO5I