



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 135782/22

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS DO IVAÍ

INTERESSADO: ADRIANA PEREIRA DA SILVA, ALINE APARECIDA POLIZELI, ANDRESSA CAROLINE DA SILVA, ANGELA APARECIDA DORADO MAZZIONI, CAMILA DA SILVA CAVASSANI, CAMILA FERNANDA MARQUES, CLAUDETE FREITAS FREIRE, DAYANE CRISTINA DOS SANTOS, DEVANETE DA SILVA TINTI, FERNANDA ALVES, FLAVIANE ALVES DA SILVA, GEISIANE CARINA DA SILVA COSTENARO, GISELE APARECIDA GONCALVES SOMENSARI, JANETE MARTINS DA SILVA, JESSICA DANIELI PONTES, JOAO HENRIQUE DA SILVA, JOSE LUIZ SANTOS, JOSIELI PEREIRA GANDA FLORES, JOSIELLI MARIA MENDES, JUDYTH SHAYENNE LOPES DE FREITAS, JULIA GABRIELA JACOMIN, JULIA PATROCINIA MAZZIONI, JULIANA HONORIO PEREIRA, JULIANA NETTO RICOBELLO, KAREN HELEN DE OLIVEIRA, KARINA BEILNER RODRIGUES, KARITA VITA SOARES DE ANDRADE, KELCI APARECIDA PETROLI DOS SANTOS, LILIAN CRISTINA ROQUE, MARCIA CRISTINA SILVÉRIO, MARILIA LETICIA CAMARGO, MARILIA SILVA TRISTAO, MIRLEY APARECIDA FERREIRA GALACE, MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS DO IVAÍ, NATALIA CASTRO PEREIRA, REGIANE APARECIDA DE SOUZA MACHADO, ROSEMI GONCALVES DE LIMA, SIMONE LEITE NASCIMENTO, SUELEN DONATO PETERMAN SILVA, SUSANI DA SILVA ARSELI, TAYNARA BARBINE DE ARAUJO, THAIS DE AGUIAR ALENCAR, TIELLI BOSSA RODA GARCIA

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 3052/24 - Primeira Câmara

Admissão de pessoal Complementar. Concurso Público. Considerações do relator quanto à instrução processual. Admissões efetuadas na época de vedação prevista na Lei Complementar Federal nº 173, de 27/05/2020. Unidade técnica e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pelo registro das admissões e aplicação de multa. Não acolhimento da proposta de aplicação de multa por ser incompatível com a espécie processual dos autos. Admissões na área de educação para preencher cargos vagos antes da vigência da referida lei. Boa fé das admitidas. Possibilidade de registro conforme opinativos uniformes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RELATÓRIO

Trata-se de processo de admissão de pessoal complementar realizado pelo Município de São Carlos do Ivaí referente ao concurso público regulamentado pelo edital nº 001/2019, tendo por objeto as convocações da 39ª (trigésima nona) à 42ª (quadragésima segunda) classificada no cargo de professor; e da 6ª (sexta) à 9ª (nona) classificada no cargo de educador infantil.

As admissões iniciais foram apreciadas como legais por meio do Acórdão nº 3.177/2020 - 2ª Câmara, proferido no processo de admissão de pessoal nº 876579/18.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 10480/23 – peça processual nº 008) verificou que as admissões de Janete Martins da Silva, Natalia Castro Pereira e Marília Letícia Camargo foram efetuadas no período de vedação de admissão de pessoal ou realização de concurso previsto no art. 8º, incisos IV e V, da Lei Complementar Federal nº 173, de 27/05/2020¹, isto é, entre 28/05/2020 e 31/12/2021. Motivo pelo qual entendeu ser necessária a realização de diligência para que fosse esclarecido eventual posicionamento pelo não enquadramento das referidas admissões à legislação retrocitada ou comprovação de que se trata de substituição de servidores exonerados ou aposentados.

Por meio da petição intermediária nº 184497/24 (peças processuais nº 012 e 013) o Município de São Carlos do Ivaí informou que as admissões questionadas decorreram de vacância de cargos efetivos na área de educação, de modo que a não realização destas prejudicaria a continuidade do serviço público de educação municipal, bem como que não implicou em aumento de despesa com pessoal.

¹ Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A CAGE (Instrução nº 7814/24 – peça processual nº 014) entendeu ser necessária nova diligência para juntada dos documentos que comprovem a vacância dos cargos efetivos.

Por meio da petição intermediária nº 491764/24 (peças processuais nº 018 a 023) o Município de São Carlos do Ivaí esclareceu que os cargos de educador infantil foram criados em 01 de abril de 2020, portanto, antes da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Mas que as nomeações só foram feitas em setembro de 2021. Registrou, ainda, que houve o aumento de turmas com a implantação da educação em período integral e que as contratações não elevaram a despesa com pessoal, a qual se manteve dentro do limite prudencial.

A CAGE (Instrução nº 10635/24 – peça processual nº 024) registrou que a lei é clara ao excepcionar apenas reposição decorrente de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, não tendo sido comprovado o enquadramento das admissões nestas hipóteses. Ponderou, entretanto, que eventual negativa de registro teria apenas o efeito de desligar a admitida que, voltaria a figurar como classificada na lista respectiva e, assim, poderia (e deveria) ser novamente admitida.

Pelo exposto, a unidade técnica se manifestou pelo registro dos atos de admissão em apreço e, considerando o desrespeito ao inciso IV do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020², pela aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113, de 05/12/2005³.

A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 695/24 – peça processual nº 029), não se opôs ao opinativo pelo registro das admissões e aplicação de multa administrativa.

² Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

³ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROPOSTA DE DECISÃO⁴

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, por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352⁵ daquele diploma, tanto pela DICAP como pelas demais unidades técnicas. Portanto, a despeito da denominação adotada, o ato administrativo emanado pela DICAP em processos de atos sujeitos a registro tem de cumprir os mandamentos do art. 352 do Regimento Interno.

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.

⁴ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

⁵ 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 15 (quinze) dias para o seu atendimento. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 Interno 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 elaborar 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 despidida 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 DICAP, nas atividades do art. 175-C do Regimento Interno, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à proposta de aplicação de multa, considero a referida medida incompatível com a espécie processual dos presentes autos. Adoto como paradigma processual o teor do Acórdão nº 1.657/2008 – Pleno, que afastou imputação de devolução de valores em sede de impugnação, já que deveria ter havido a conversão do processo em tomada de contas. O fundamento utilizado foi o fato de que teriam sido ultrapassados os limites a que se prestava o processo de impugnação.

Nessa esteira, os processos de atos de pessoal têm por finalidade o registro nesta Corte, não estando o responsável pelo seu envio devidamente alertado para a possibilidade de aplicação de sanções. Como essa situação fere o princípio do devido processo legal, proponho que a aplicação da multa seja afastada.

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

A unidade técnica informou que três das admissões em apreço foram realizadas dentro do período de vedação legal instituído pela Lei Complementar Federal nº 173/20, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Notoriamente com o fim de conter gastos, uma das medidas instituídas pelo referido programa foi vedar novas admissões, conforme art. 8º, inciso IV, da respectiva lei, abaixo transcrito:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

Em que pese a impropriedade acima descrita, é preciso ponderar acerca da boa-fé das admitidas, que foram regularmente aprovados em concurso público. Ainda, conforme apontado pela unidade técnica, a nulidade das admissões seria apenas uma formalidade, pois passado o período de vedação (que durou até 31/12/2021), não há impedimento a que as admitidas desligadas sejam novamente nomeadas, o que provavelmente ocorreria.

Face ao exposto, acolho os opinativos uniformes propondo que sejam as seguintes admissões consideradas legais, concedendo-lhes os respectivos registros:

- 1 - Janete Martins da Silva, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);
- 2 - Thais de Aguiar Alencar, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);
- 3 - Fernanda Alves, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);
- 4 - Devanete da Silva Tinti, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);
- 5 - Natalia Castro Pereira, admitida no cargo de educador infantil, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);
- 6 - Marilia Leticia Camargo, admitida no cargo de educador infantil, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);
- 7 - Josielli Maria Mendes, admitida no cargo de educador infantil, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003); e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8 - Julia Patrocínia Mazzioni, admitida no cargo de educador infantil, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

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

1 - Janete Martins da Silva, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);

2 - Thais de Aguiar Alencar, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);

3 - Fernanda Alves, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);

4 - Devanete da Silva Tinti, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);

5 - Natalia Castro Pereira, admitida no cargo de educador infantil, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);

6 - Marília Letícia Camargo, admitida no cargo de educador infantil, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);

7 - Josielli Maria Mendes, admitida no cargo de educador infantil, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003); e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8 - Julia Patrocinia Mazzioni, admitida no cargo de educador infantil, conforme relatório circunstanciado da fase 4 (peça processual nº 003);

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

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 19 de setembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente