



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 534931/23
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE PÚBLICA DE PAULO FRONTIN
INTERESSADO: ANA GISELE ZIOMKO, BARBARA RAQUEL DE OLIVEIRA, BRUNA CRISTINA MARKEVICZ, DILCELIA ZIOMKO, EMANOELLI TURKOT, FRANCIELE DA ROSA, FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE PÚBLICA DE PAULO FRONTIN, GABRIELI MARIA MATIUCHENKO, IRACILDE VIAL, MARIA CRISTINA HASSE, MICHELE LOURENCO DE SOUZA, SHEILA BARBARA PRZYBYSZ, THAYNE DA ROSA SICORRA
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 3270/24 - Primeira Câmara

Admissão de pessoal. Concurso Público. Manifestações uniformes da unidade técnica e Ministério Público de Contas pelo registro com emissão de determinação e aplicação de multas. Considerações do relator quanto à instrução processual. Não acolhimento da proposta de aplicação de determinação, por ser incompatível com a espécie processual dos presentes autos, e de aplicação de multas. Registro.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de admissão de pessoal realizado pela Fundação Municipal de Saúde Pública de Paulo Frontin para contratação de agente comunitário de saúde (05 vagas), técnico de enfermagem (04 vagas), enfermeiro (02 vagas), conforme edital de concurso público nº 002/2013.

A unidade técnica (Instrução nº 13304/24 – peça processual nº 074) verificou a regularidade da documentação encaminhada, opinando pela legalidade e registro da admissão, sugerindo a expedição de determinação ao Município para que nos próximos processos seletivos a municipalidade observe e atenda adequadamente ao conteúdo do comando contido no inciso II, do art. 37 da Constituição Federal que determina a aplicação de provas ou provas e títulos a depender da complexidade e natureza dos cargos, observando a aplicação de um número de questões adequadas para tanto e aplicação das multas previstas no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

art. 87, inciso I, alínea 'b' e inciso II, alínea 'a', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹.

O representante do Ministério Público Exmº Sr. Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 932/24 – peça processual nº 077) corroborou a manifestação da unidade técnica pelo registro e emissão de determinação e aplicação de multas.

PROPOSTA DE DECISÃO²

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-A³, por exemplo), é a instrução dos

¹ 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)

I - No valor de 10 (dez) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

b) deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas, salvo quando houver justificado motivo.

II - No valor de 20 (vinte) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

a) deixar de encaminhar para registro expediente de admissão de pessoal, aposentadoria, reservas e pensões, nos prazos previstos em lei ou ato normativo do Tribunal de Contas, recaindo esta na pessoa do agente público responsável ou diretor de instituto previdenciário, quando for o caso;

² Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

³ 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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processos, nos moldes do art. 352⁴ daquele diploma, pelas unidades técnicas. 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 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.

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)

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;

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 despidiêda 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.

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

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

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.

Quanto à multa sugerida, 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 Interno⁵, nem

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;

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

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 – Iracilde Vial, contratada para o cargo de agente comunitário de saúde, Contrato nº 08/2023 (fl. 004 da peça processual nº 074);

02 – Michele Lourenço de Souza, contratada para o cargo de agente comunitário de saúde, Contrato nº 05/2023 (fl. 005 da peça processual nº 074);

03 – Franciele da Rosa, contratada para o cargo de agente comunitário de saúde, Contrato nº 06/2023 (fl. 006 da peça processual nº 074);

04 – Maria Cristina Hasse, contratada para o cargo de agente comunitário de saúde, Contrato nº 10/2023 (fl. 006 da peça processual nº 074);

05 – Gabrieli Maria Matiuchenko, contratada para o cargo de agente comunitário de saúde, Contrato nº 07/2023 (fl. 007 da peça processual nº 074);

06 – Emanoelli Turkot, contratada para o cargo de técnico em enfermagem, Portaria nº 01/2023 (fl. 008 da peça processual nº 074);

07 – Sheila Barbara Przybysz, contratada para o cargo de técnico em enfermagem, Portaria nº 11/2023 (fl. 008 da peça processual nº 074);

08 – Barbara Raquel de Oliveira, contratada para o cargo de técnico em enfermagem, Portaria nº 09/2023 (fl. 008 da peça processual nº 074);

09 – Ana Gisele Ziomko, contratada para o cargo de técnico em enfermagem, Portaria nº 02/2023 (fl. 008 da peça processual nº 074);

10 – Thayne da Rosa Sicorra, contratada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 04/2023 (fl. 009 da peça processual nº 074); e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

11 – Dilcelia Ziomko, contratada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 03/2023 (fl. 009 da peça processual nº 074).

MANIFESTAÇÃO REGISTRADA EM SESSÃO

Durante a presente sessão, o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares registrou na página de votação do Plenário Virtual, em 30/09/2024: *“Acompanho a proposta de afastamento da multa sugerida pela CAGE, mas, por fundamento diverso do relator, relativo aos poucos dias de atraso, indicado a fl. 3 da peça 59.”*

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**:

01 – Iracilde Vial, contratada para o cargo de agente comunitário de saúde, Contrato nº 08/2023 (fl. 004 da peça processual nº 074);

02 – Michele Lourenço de Souza, contratada para o cargo de agente comunitário de saúde, Contrato nº 05/2023 (fl. 005 da peça processual nº 074);

03 – Franciele da Rosa, contratada para o cargo de agente comunitário de saúde, Contrato nº 06/2023 (fl. 006 da peça processual nº 074);

04 – Maria Cristina Hasse, contratada para o cargo de agente comunitário de saúde, Contrato nº 10/2023 (fl. 006 da peça processual nº 074);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

05 – Gabrieli Maria Matiuchenko, contratada para o cargo de agente comunitário de saúde, Contrato nº 07/2023 (fl. 007 da peça processual nº 074);

06 – Emanoelli Turkot, contratada para o cargo de técnico em enfermagem, Portaria nº 01/2023 (fl. 008 da peça processual nº 074);

07 – Sheila Barbara Przybysz, contratada para o cargo de técnico em enfermagem, Portaria nº 11/2023 (fl. 008 da peça processual nº 074);

08 – Barbara Raquel de Oliveira , contratada para o cargo de técnico em enfermagem, Portaria nº 09/2023 (fl. 008 da peça processual nº 074);

09 – Ana Gisele Ziomko, contratada para o cargo de técnico em enfermagem, Portaria nº 02/2023 (fl. 008 da peça processual nº 074);

10 – Thayne da Rosa Sicorra, contratada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 04/2023 (fl. 009 da peça processual nº 074); e

11 – Dilcelia Ziomko, contratada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 03/2023 (fl. 009 da peça processual nº 074).

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, 3 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente