



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 679924/21

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LOBATO

INTERESSADO: ADEMAR TAKATOSHI INOUE, ADRIANA DE PAULA RIBEIRO LIMA, ADRIANO MELO DA SILVA, ANA CLAUDIA TOFOLI ARAUJO MASSON, ANA GABRIELA DINIZ, ANA PAULA CRESPO, APARECIDO PEREIRA DOS SANTOS, CLAUDENICE NEVES FIORI, DANIELE CRISTINA DE CARVALHO, DENISE APARECIDA DOS SANTOS, DIRCIANE ALVES PERAO FUHR, DOUGLAS WILLIAN LOPES, EDSON PAULO GANDOLFO COMIM, ELAINE TERUMI KAMIYA, ERICK FELIPE SIQUEIRA ASSUNCAO, ERICKE VALDEC CHRISOSTOMO BARBOSA, FABIO CHICAROLI, FABIOLA DOS SANTOS SILVA, FERNANDA BELEZI ZANCAN SILVA, GREICIANE TAIS DOS PASSOS, JOSE ALBINO PESSUTTI CARDOSO, KATHERYNE PADILHA ELIAS BORGES, LEDA MARIA DE OLIVEIRA GOMES, LILIAN COQUELETE LEMOS, LUZIA CARI, MARCIA PATRICIA DE SALLES MACENA, MARCOS ROBERTO SABAINI, MARIANA HARADA, MARIANGELA DA SILVA RIBEIRO MARTINS, MICAELI BATISTA DE MELO, MUNICÍPIO DE LOBATO, ROSILEIA JORGE DA CRUZ SOUSA, SELANE CRISTINA PAZ, SIRLENE DE FATIMA DOMINGUES, TAMIRES LAIZA MERCADO DE ARAUJO FERREIRA, WILIAM LEIBANTI GONDOLFO, WILIAN APARECIDO DOURADO, ZARA SANTIAGO LEMOS

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 3473/24 - Primeira Câmara

Admissão de pessoal complementar. Concurso Público. Unidade técnica e Ministério Público de Contas pelo registro das admissões e expedição de determinações. Considerações do relator quanto à instrução processual. Não acolhimento das determinações posto que incompatível com a espécie processual dos autos. Legalidade. Registro.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de admissão de pessoal complementar, realizado pelo Município de Lobato, referente ao concurso público regulamentado pelo edital nº 001/2019, tendo por objeto convocações nos cargos de agente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comunitário de saúde 40, auxiliar administrativo 35 horas, auxiliar de serviços gerais 40 horas e motorista 40 horas.

As admissões iniciais foram registradas nos termos do Acórdão nº 2.097/2021 - 2ª Câmara, proferido no processo de admissão de pessoal nº 454295/19.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 9951/24 – peça processual nº 009) verificou que a candidata Sirlene de Fátima Domingues também é membro de comissões atreladas à organização ou avaliação do certame; que não foi respeitado o prazo previsto na Instrução Normativa nº 142/2018 para envio dos dados; que não há comprovação de que os candidatos que não atenderam à convocação foram devidamente cientificados; que algumas das admissões ocorreram em período de vedação da Lei de Responsabilidade Fiscal; e que o presente processo insere-se no período de vedação de admissão de pessoal fixado no art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173, de 27/05/2020¹.

Pelo exposto, entendeu pela necessidade de realização de diligência.

Por meio da petição intermediária nº 618446/24 (peças processuais nº 019 a 021), o Município de Lobato esclareceu que Sirlene de Fátima Domingues faz parte de comissão permanente de licitação, mas não fez parte da comissão organizadora do presente concurso público.

Quanto ao atraso, registrou que enfrentou dificuldades técnicas no envio dos dados, como a falta de especialização dos servidores para lidar com um sistema totalmente informatizado. Ainda, informou que futuramente irá convocar os aprovados por outros meios além do edital de convocação, ressaltando que não há impugnação administrativa ou judicial em face do concurso em apreço.

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; (Vide)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acerca dos limites fixados por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, registrou que as admissões realizadas no ano de 2020 não comprometeram o índice com gasto de pessoal, o qual foi reduzido no ano seguinte.

Por fim, quanto à vedação da Lei Complementar Federal nº 173/2020, esclareceu que o edital em apreço é decorrente de um plano para suprir desfalque funcional, o qual é anterior à decretação de emergência em razão do COVID19, bem como que as admissões ocorreram para suprir vacâncias permanentes, isto é, originadas por demissões, aposentadorias, exonerações e falecimentos.

A CAGE (Instrução nº 13959/24 – peça processual nº 022), entendeu que as justificativas sanaram parte das impropriedades suscitadas, manifestando-se, ao final, pelo registro dos atos de admissão em apreço e pela expedição de determinação para que o município passe a observar os prazos fixados na Instrução Normativa nº 142/2018, para envio da documentação referente às fases da admissão; e para que, em futuros certames, garanta meios de comprovação da notificação pessoal do interessado além da mera publicação do edital de convocação.

A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Valéria Borba (Parecer nº 657/24 - peça processual nº 025), acompanhou a unidade técnica, opinando pelo registro das admissões objeto dos presentes autos com a expedição das determinações propostas.

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

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)



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

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)

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 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

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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 às determinações sugeridas, 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.

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 as determinações propostas.

Retornando ao exame da admissão de pessoal, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno⁵, 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

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

inadequado revestimento na forma, acolho os opinativos uniformes propondo que sejam as seguintes admissões consideradas legais, concedendo-lhes os respectivos registros:

1 - Greiciane Tais dos Passos, admitida no cargo de agente comunitário de saúde 40, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 003);

2 – Sirlene de Fatima Domingues, admitida no cargo de auxiliar administrativo 35 horas, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 003);

3 - Fabiola dos Santos Silva, admitida no cargo de auxiliar de serviços gerais 40 horas, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 003); e

4 - Ademar Takatoshi Inoue, admitido no cargo de motorista 40 horas, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (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** as admissões a seguir, concedendo-se os respectivos registros:

1 - Greiciane Tais dos Passos, admitida no cargo de agente comunitário de saúde 40, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 003);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2 – Sirlene de Fatima Domingues, admitida no cargo de auxiliar administrativo 35 horas, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 003);

3 - Fabiola dos Santos Silva, admitida no cargo de auxiliar de serviços gerais 40 horas, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 003); e

4 - Ademar Takatoshi Inoue, admitido no cargo de motorista 40 horas, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (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, 17 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente