



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 177373/23
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE DIAMANTE DO SUL
INTERESSADO: DARCI TIRELLI, FRANCIS VINICIUS BACCHINI FRANCISCO,
MUNICÍPIO DE DIAMANTE DO SUL
RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 861/24 - Primeira Câmara

Admissão de pessoal. Concurso Público. Unidade técnica e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pelo registro das admissões e expedição de determinações. Considerações do relator quanto à instrução processual. Não acolhimento da proposta de aplicação de determinações por ser incompatível com a espécie processual dos presentes autos. Legalidade. Registro.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de admissão de pessoal, realizado pelo Município de Diamante do Sul, para preenchimento de uma vaga e formação de cadastro de reserva para os cargos de gari, motorista de veículos leves, condutor de veículos, operador de máquinas rodoviárias, pedreiro, agente comunitário de saúde, fiscal de fecho de estradas, inspetor de alunos, técnico em enfermagem, técnico em licitação, dentista 20h, farmacêutico 40h, médico clínico geral 40h e psicólogo 40h, conforme o edital de abertura de concurso público nº 001/2023 (peça processual nº 029).

Quanto à primeira fase do processo seletivo em apreço, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 6799/23 – peça processual nº 011) verificou que, no edital, consta como modalidade técnica e preço, enquanto no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP) a modalidade cadastrada foi melhor técnica; e que não há previsão do favorecido pelo recolhimento das taxas de inscrição. Pelo exposto, entendeu ser necessária a realização de diligência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acerca da terceira fase do processo seletivo em apreço, a CAGE (Instrução nº 12666/23 – peça processual nº 045) verificou que não foi observado o prazo regimental previsto para o envio da documentação; e que não foi previsto, no edital, a composição da nota de cada prova que formará a nota final do candidato, não tendo sido atendido suficientemente a regra do inciso II do art. 37 da Constituição Federal¹, segundo a qual as provas de concurso público deve observar a complexidade do cargo ou emprego a ser ocupado. Ao final, concluiu pela realização de diligência.

Por meio da petição intermediária nº 671254/23 (peças processuais nº 052 e 053), o Município Diamante do Sul juntou esclarecimentos acerca do planejamento das provas a serem realizadas e se comprometeu em observar os prazos previstos por esta Corte de Contas.

Em reanálise da terceira fase, a CAGE (Instrução nº 16877/23 – peça processual nº 054) aduziu que a sistemática atual de prestação de contas das admissões de pessoal está vigente desde 2016 e que, portanto, o município já deveria ter controles internos operantes para dar cumprimento aos prazos e demais exigência presentes na Instrução Normativa nº 142, de 26/07/2018, motivo pelo qual sugeriu a emissão de determinação.

Quanto à elaboração das provas, tendo em vista que o município se comprometeu em evitar falhas mediante um melhor planejamento nas fases anteriores à abertura do edital, bem como que a prova do concurso já havia sido realizada, a unidade técnica entendeu ser o suficiente a emissão de determinação.

Acerca da quarta fase do concurso em apreço, a CAGE (Instrução nº 2573/24 – peça processual nº 067) verificou que o encaminhamento dos dados não respeitou o prazo de 05 (cinco) dias úteis previsto na Instrução Normativa nº 142/2018, já que este teve início em 21/10/2023 e a respectiva fase foi enviada em 26/12/2023, motivo pelo qual enviou os autos para realização de diligência.

¹ II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Município de Diamante do Sul (petição intermediária nº 64292/24 - peças processuais nº 071 e 072) informou que o servidor responsável pelo envio dos processos de admissão de pessoal solicitou exoneração, gerando dificuldades na identificação dos processos que já haviam sido enviados e os que ainda não haviam sido.

A CAGE (Instrução nº 3725/24 – peça processual nº 073), tendo em vista que o atraso no envio de dados constitui infração prevista no art. 87, inciso II, alínea ‘a’ da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15/12/2005², sugeriu a expedição de determinação em razão do atraso no envio dos dados da quarta fase.

Ao final, a unidade técnica se manifestou pelo registro dos atos de admissão em apreço; pela expedição de determinação para que, nos próximos processos de admissão, o município cumpra os prazos de envio das informações e documentos referentes aos processos de seleção de pessoal, contidos na Instrução Normativa nº 142/2018; e pela expedição de determinação para que o município observe e atenda adequadamente ao conteúdo do comando contido no inciso II do art. 37 da Constituição Federal¹ 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.

A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Katia Regina Puchaski (Parecer nº 183/24 - peça processual nº 076), acompanhou na íntegra o opinativo da unidade técnica, opinando pelo registro da presente admissão de pessoal e pela emissão das determinações propostas.

PROPOSTA DE DECISÃO³

² 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)

(...)

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;

³ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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-A⁴, por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352⁵ 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.

⁴ 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)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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 despidiada 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

Acerca das 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 Interno⁶, nem

⁶ 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;



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 a admissão de Francis Vinicius Bacchini Francisco no cargo de médico de clínico geral, conforme relatório circunstanciado da quarta fase (peça processual nº 056), seja considerada legal, concedendo-lhe o respectivo registro.

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 **legal** nos termos dos opinativos uniformes propondo que a admissão de Francis Vinicius Bacchini Francisco no cargo de médico de clínico geral, conforme relatório circunstanciado da quarta fase (peça processual nº 056), concedendo-lhe o respectivo **registro**.

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

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

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

Plenário Virtual, 4 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente