



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 665249/21

ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LEÓPOLIS

INTERESSADO: ALESSANDRO RIBEIRO, ALLAN WAGNER CORREA, ANDRE RICARDO FERNANDES, EROSILVIO BOTELHO DA SILVA, HEVELINE VIANA DE BARROS, HUGO VINICIUS PRODOSSIMO, JOAO RODRIGUES DA SILVA, KARINA PALHARI BORTOLETO, LEOMAR MONTEIRO, MARCELO PANIZIO, MUNICÍPIO DE LEÓPOLIS, PAULA GEOVANA CAMPESE COELHO, RAFAEL FRATONI, ROSAMARIA NICOLAIEWSKI DE SOUZA, SEBASTIAO ALESSANDRO GERMANO

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 330/25 - Segunda Câmara

Admissão de pessoal. Concurso Público. Unidade técnica e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pelo registro das admissões e expedição de determinação e recomendações. Considerações do relator quanto à instrução processual. Não acolhimento da proposta de aplicação de determinação e recomendações 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 Leópolis, para formação de cadastro de reserva para os cargos de agente de obras e serviços, agente de serviços, pedreiro, agente administrativo, agente de endemias, agente de saúde – UBS Mária Odília Trombini, agente de saúde – UBS Geral Mattos de Almeida, agente de saúde – UBS Cleuza Rodrigues dos Santos, eletricista, mecânico, técnico em vigilância sanitária, técnico em informática, técnico em higiene dentária, administrador, advogado, contador, engenheiro agrônomo, engenheiro civil, farmacêutico, fisioterapeuta, fonoaudiólogo, médico veterinário; para o preenchimento de uma vaga para os cargos de motorista, operador de máquinas e veículos, técnico em enfermagem, enfermeiro, médico - PSF, médico clínico geral, odontólogo, psicólogo, educador físico, professor de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

educação física; e para o preenchimento de três vagas para o cargo de professor, conforme o edital de abertura de concurso público nº 001/2021 (peça processual nº 027).

Quanto à primeira fase do processo seletivo em apreço, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 12935/21 – peça processual nº 020) verificou que não foi respeitado o prazo previsto, para esta fase, na Instrução Normativa nº 142/2018. Ainda, que não há, no termo de referência, exigências que permitam aferir a qualificação técnica da empresa a ser contratada; bem como que não foi juntada a publicação da dispensa de licitação. Pelo exposto, entendeu ser necessária a realização de diligência.

Por meio da petição intermediária nº 738998/21 (peças processuais nº 042 a 044), o Município de Leópolis apresentou justificativas.

A CAGE (Parecer nº 278/21 – peça processual nº 045) sugeriu a aplicação de determinações quanto aos apontamentos referentes ao atraso e a ausência de exigências que permitam aferir a qualificação técnica da instituição a ser contratada. Ainda, verificou que não houve manifestação quanto à ausência de publicação da dispensa de licitação, motivo pelo qual entendeu pela necessidade de realização de nova diligência.

Por meio da petição intermediária nº 10657/22 (peças processuais nº 050 a 052), o Município de Leópolis apresentou justificativas.

Em reanálise da primeira fase, A CAGE (Instrução nº 10875/22 – peça processual nº 057) registrou que foi juntado o documento solicitado. Entretanto, verificou que o fundamento para a realização da dispensa que conta no ato de dispensa diverge do indicado parecer jurídico e do que foi informado no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP), sendo necessária a realização de diligência.

Por meio da petição intermediária nº 578927/22 (peças processuais nº 065 a 067), o Município de Leópolis explicou que houve um erro formal do ato de licitação, bem como juntou a errata do referido ato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em reanálise da primeira fase, A CAGE (Instrução nº 17454/22 – peça processual nº 068) registrou que foi sanada a irregularidade verificada, sendo possível o seguimento do feito.

Após a juntada de documentos referente às demais fases, a CAGE (Instrução nº 7021/24 – peça processual nº 091) verificou que não foi respeitado o prazo previsto na Instrução Normativa nº 142/2018 para o envio dos documentos de todas as quatro fases do processo seletivo.

Também, apontou que 23 (vinte e três) dos 34 (trinta e quatro) cargos ofertados tinha por objetivo apenas a formação de cadastro de reserva; que foram juntados os diplomas dos membros banca examinadora, mas estes não foram relacionados às áreas de conhecimento e avaliação em relação às provas no ato de designação; que não foi apresentada estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e que não há comprovação de comunicação da convocação por meios alternativos, o que já foi objeto de recomendação no processo 36090/23.

Por meio da petição intermediária nº 408042/24 (peças processuais nº 096 a 098), o município prestou esclarecimentos.

Em reanálise à quarta fase do concurso em apreço, a CAGE (Instrução nº 18792/24 – peça processual nº 099) entendeu que parte das irregularidades verificadas foram sanadas, se manifestando, ao final, pelo registro dos atos de admissão em apreço.

Ainda, pela expedição de determinação, ao município, para que, em futuros certames, atente-se aos prazos de envio das informações e documentos referentes aos processos de seleção de pessoal, fixados na Instrução Normativa nº 142/2018; preveja no termo de referência exigências que permitam aferir a qualificação técnica da instituição a ser contratada; e atente-se à apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro na forma prevista no Anexo III, 'b', da Instrução Normativa nº 142/2018¹. E pela expedição de

¹ b) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes relativamente ao aumento da despesa de pessoal, nos casos cabíveis:

• Indicação da estimativa do número de vagas a ser provido para cada cargo previsto no Edital (a previsão do número de vagas deve ser realista);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recomendação, ao município, para que, em futuros certames, conste no ato de designação da comissão examinadora a qualificação técnica e/ou profissional dos seus membros, correlacionando-os às áreas de conhecimento e avaliação, em respeito ao princípio da publicidade; para candidatos aprovados em concurso público que não atenderem à convocação, atente-se à comprovação, nos processos de admissão, da realização de comunicação por meios alternativos (e-mail, mensagem, correspondência etc.), nos termos dos arts. 11, inciso IV, alínea 'd'², e 12, alínea 'a'³, da Instrução Normativa nº 142/2018.

A representante do Ministério Público, A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Exm^a Sr^a Procuradora Elisa Ana Zenedin Kondo Langner (Parecer nº 56/25 - peça processual nº 102), acompanhou na íntegra o opinativo da unidade técnica, opinando pelo registro da presente admissão de pessoal e pela emissão das determinações e das recomendações propostas.

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

-
- Indicação se o provimento é de vagas novas, se é decorrente de vacância nos últimos 12 meses ou se é decorrente de reposição de períodos anteriores (indicar por vagas) (considerar como reposição apenas se o provimento for de mesmo tipo, ou seja, servidor concursado apenas repõe servidor concursado; temporário apenas repõe temporário – caso esteja havendo admissão de concursado em vaga antes ocupada por temporário, considerar a situação como de vaga nova);
 - Indicação da previsão de gasto para cada vaga provida pelo Edital por mês e por ano, incluídas as vantagens fixas e os encargos previdenciários/sociais;
 - Indicação da previsão de gasto total com novos provimentos, com reposição decorrente de vacância nos últimos 12 meses e com reposição de períodos anteriores, diferenciando as três situações;
 - Indicação do gasto total com despesa de pessoal atual e dos dois últimos exercícios;
 - Para a projeção para os exercícios subsequentes, considerar a projeção de revisão geral anual (inflação) e indicar a metodologia utilizada;
 - Indicar o índice de gastos com pessoal atual e as projeções para os dois exercícios subsequentes.

² Art. 11. O requerimento de análise técnica de admissão de pessoal ou o processo de admissão de pessoal, além de demandar o envio eletrônico das informações descritas no layout de dados (dicionário de dados) vigente na data de autuação, deverá conter os documentos adiante relacionados para cada uma das fases:

(...)

IV - ATOS DE ADMISSÃO:

(...)

d) para candidatos que não atenderam à convocação, cópia do ato de convocação, acompanhado da respectiva publicação e informação acerca da prática de meios alternativos de convocação (telefonema, e-mail, carta, telegrama, etc.).

³ Art. 12. O requerimento de análise técnica de admissão de pessoal complementar, além do envio eletrônico das informações descritas no dicionário de dados (layout de dados) vigente na data de autuação, conterá:

a) para candidatos que não atenderam à convocação, cópia do ato de convocação, acompanhado da respectiva publicação e informação acerca da prática de meios alternativos de convocação (telefonema, e-mail, carta, etc.).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previstas no próprio texto regimental (art. 159-A⁵, por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352⁶ 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.

⁵ 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)

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;

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

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 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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto às determinações e às recomendações 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, 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 as determinações e as recomendações propostas.

Retornando ao exame da admissão de pessoal, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno⁷, 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

⁷ 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

sejam as seguintes admissões consideradas legais, concedendo-lhes os respectivos registros:

1 - Sebastiao Alessandro Germano, admitido no cargo de agente de obras e serviços, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

2 - Joao Rodrigues da Silva, admitido no cargo de agente de obras e serviços, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

3 - Rafael Fratoni, admitido no cargo de agente de obras e serviços, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

4 - Hugo Vinicius Prodossimo, admitido no cargo de agente de obras e serviços, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

5 - Erosilvio Botelho da Silva, admitido no cargo de agente de obras e serviços, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

6 - Marcelo Panizio, admitido no cargo de motorista, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

7 - André Ricardo Fernandes, admitido no cargo de motorista, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

8 - Paula Geovana Campese Coelho, admitida no cargo de técnico em informática, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

9 - Karina Palhari Bortoleto, admitida no cargo de odontólogo, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10 - Allan Wagner Correa, admitido no cargo de professor de educação física, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

11 - Rosamaria Nicolaiewski de Souza, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070); e

12 - Heveline Viana de Barros, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

Julgar legal as seguintes admissões, concedendo-lhes os respectivos registros:

1 - Sebastiao Alessandro Germano, admitido no cargo de agente de obras e serviços, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

2 - Joao Rodrigues da Silva, admitido no cargo de agente de obras e serviços, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

3 - Rafael Fratoni, admitido no cargo de agente de obras e serviços, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4 - Hugo Vinicius Prodossimo, admitido no cargo de agente de obras e serviços, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

5 - Erosilvio Botelho da Silva, admitido no cargo de agente de obras e serviços, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

6 - Marcelo Panizio, admitido no cargo de motorista, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

7 - André Ricardo Fernandes, admitido no cargo de motorista, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

8 - Paula Geovana Campese Coelho, admitida no cargo de técnico em informática, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

9 - Karina Palhari Bortoleto, admitida no cargo de odontólogo, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

10 - Allan Wagner Correa, admitido no cargo de professor de educação física, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070);

11 - Rosamaria Nicolaiewski de Souza, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070); e

12 - Heveline Viana de Barros, admitida no cargo de professor, conforme relatório circunstanciado da quarta fase do concurso em apreço (peça processual nº 070).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 20 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual
nº 2.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente