



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 657625/20
ASSUNTO: ADMISSÃO DE PESSOAL
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA
INTERESSADO: ALINE DE PAULA ABDALLAH, ANA CAROLINA VIEIRA GONCALVES, BRUNA APARECIDA NICOLETTE DA SILVA, BRUNA DOS SANTOS, BRUNA NAYARA VIANA MENDES ROSSI, DAYANE CRISTINA MEDEIROS DOS SANTOS, GABRIELA GONCALVES BELINI, JESSICA DE LIMA CHIARI, JOICE MARIA GONCALVES, JULIANE INACIO ALVES, LUCIANA ALVES, MARIANE ZACARIAS DE BARROS, MOACIR OLIVATTI, MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA, VALDIRENE RIBEIRO DA SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 1334/24 - Primeira Câmara

Admissão de pessoal. Concurso Público. Unidade técnica se manifesta pelo registro, com exceção do cargo de educador social que opina pela negativa. Ministério Público de Contas pelo registro. Considerações do relator quanto à instrução processual. Registro.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de admissão de pessoal realizado pelo Município de Nova Esperança para contratação de agente de serviços operacionais (04 vagas), assistente administrativo (01 vaga), educador social (01 vaga), enfermeiro (05 vagas) e professor (02 vagas), conforme edital de concurso público nº 02/2016.

A presente admissão é complementar ao processo nº 803124/16 cujo registro foi concedido pelo Acórdão nº 813/21 – 2ª Câmara.

A unidade técnica (Instrução nº 4672/24 – peça processual nº 026) verificou a regularidade da documentação encaminhada, opinando pela legalidade e registro das admissões, com exceção da admissão de Ana Carolina Vieira Goncalves para o cargo de educador social, entendendo não restar comprovada que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a admissão ocorreu para reposição de vacância ocorrida em 2020, em desatendimento ao art. 21, incisos II e IV e § 2º, da Lei Complementar Federal nº 101¹ (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) com a redação dada pela Lei Complementar Federal nº 173, de 2020.

O representante do Ministério Público Exmº Sr. Gabriel Guy Léger (Parecer nº 278/24 – peça processual nº 029) corroborou a manifestação da unidade técnica pelo registro das admissões.

Divergiu, porém, da interpretação dada pela unidade técnica ao citado art. 21 da LRF que resultou no opinativo pela negativa de registro de Ana Carolina Vieira Goncalves para o cargo de educador social.

Entendeu que o que dispõe o art. 21 da LRF é a vedação de expedição de ato que resulte em aumento de despesas de pessoal nos 180 dias que antecedem o fim do mandato e errônea a interpretação de que a restrição do art. 21 é vinculada nominalmente ao cargo específico, uma vez que o intuito da norma é restringir a criação de um novo tipo de despesa obrigatória ou o aumento de gastos num determinado grupo de despesa obrigatória já existente, como é o caso das despesas com pessoal, não sendo demonstrado que o Município havia ultrapassado o limite de despesas com pessoal no momento da admissão.

Ao final, opinou pelo registro das admissões, incluindo o registro de Ana Carolina Vieira Goncalves para o cargo de educador social.

¹ Art. 21. É nulo de pleno direito. (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

(...)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20. (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

(...)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

(...)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 processos, nos moldes do art. 352⁴ daquele diploma, pelas unidades técnicas. Portanto, a despeito da denominação adotada, o ato administrativo emanado pela

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)

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

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.

Corroborando 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

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).

A unidade técnica opinou pela negativa de registro com fundamento em uma interpretação restritiva do art. 21 da LRF¹, porém, filio-me ao entendimento do representante do Ministério Público entendendo que a vedação de expedição de ato que resulte em aumento de despesas de pessoal nos 180 dias que antecedem o fim do mandato visa restringir aumento de gastos num determinado grupo de despesa obrigatória já existente, no caso, despesas com pessoal.

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inadequado revestimento na forma, acolho o opinativo do representante do Ministério Público propondo que sejam as seguintes admissões consideradas legais, concedendo-lhes os respectivos registros:

01 – Mariane Zacarias de Barros, nomeada para o cargo de agente de serviços operacionais, Portaria nº 14368/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

02 – Bruna Nayara Viana Mendes Rossi, nomeada para o cargo de agente de serviços operacionais, Portaria nº 14369,/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

03 – Jéssica de Lima Chiari, nomeada para o cargo de agente de serviços operacionais, Portaria nº 14457/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

04 – Valdirene Ribeiro da Silva, nomeada para o cargo de agente de serviços operacionais, Portaria nº 14484/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

05 – Bruna Aparecida Nicolette da Silva, nomeada para o cargo de assistente administrativo, Portaria nº 14477/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

06 – Ana Carolina Vieira Gonçalves, nomeada para o cargo de educador social, Portaria nº 14499/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

07 – Juliane Inácio Alves, nomeada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 14370/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026);

08 – Joice Maria Gonçalves, nomeada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 14384/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026);

09 – Gabriela Gonçalves, nomeada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 14384/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026);

10 – Aline de Paula Abdallah, nomeada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 14388/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026);

11 – Bruna dos Santos, nomeada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 14402/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026);

VI - nas prestações ou tomada de contas, as recomendações, as determinações legais e as ressalvas que tenham constado do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12 – Luciana Alves, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 14452/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026); e

13 – Dayane Cristina Medeiros dos Santos, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 14452/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026).

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**, conforme opinativo do Ministério Público de Contas, as admissões a seguir, concedendo-lhes os respectivos **registros**:

01 – Mariane Zacarias de Barros, nomeada para o cargo de agente de serviços operacionais, Portaria nº 14368/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

02 – Bruna Nayara Viana Mendes Rossi, nomeada para o cargo de agente de serviços operacionais, Portaria nº 14369/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

03 – Jéssica de Lima Chiari, nomeada para o cargo de agente de serviços operacionais, Portaria nº 14457/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

04 – Valdirene Ribeiro da Silva, nomeada para o cargo de agente de serviços operacionais, Portaria nº 14484/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

juízo de processos anteriores da mesma entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

05 – Bruna Aparecida Nicolette da Silva, nomeada para o cargo de assistente administrativo, Portaria nº 14477/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

06 – Ana Carolina Vieira Gonçalves, nomeada para o cargo de educador social, Portaria nº 14499/2020 (fl. 006 da peça processual nº 026);

07 – Juliane Inácio Alves, nomeada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 14370/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026);

08 – Joice Maria Gonçalves, nomeada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 14384/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026);

09 – Gabriela Gonçalves, nomeada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 14384/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026);

10 – Aline de Paula Abdallah, nomeada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 14388/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026);

11 – Bruna dos Santos, nomeada para o cargo de enfermeiro, Portaria nº 14402/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026);

12 – Luciana Alves, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 14452/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026); e

13 – Dayane Cristina Medeiros dos Santos, nomeada para o cargo de professor, Portaria nº 14452/2020 (fl. 007 da peça processual nº 026).

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e os Conselheiros Substitutos CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 16 de maio de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência