ACÓRDÃO - AC00 - 1030/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/27945/2016/001
PROTOCOLO	: 1988402
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE BELA VISTA
RECORRENTE	: DOUGLAS ROSA GOMES
INTERESSADO	: ALDAIR MARQUES DE ARAÚJO
ADVOGADOS	: ANTONIO DELFINO PEREIRA NETO OAB/MS N° 10.094; BRUNO ROCHA SILVA OAB/MS N°18.848
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA IRREGULAR – NÃO REGISTRO – FUNÇÃO DE AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS – AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL – FALHA NO TEOR DO INSTRUMENTO CONTRATUAL – JUSTIFICATIVA E EXCEPCIONALIDADE NÃO DEMONSTRADAS – REUNIÃO DE PROCESSOS E UNIFICAÇÃO DE MULTA – IMPOSSIBILIDADE – CONHECIMENTO – DESPROVIMENTO.

1. Deve ser mantido o não registro da contratação temporária para a função de auxiliar de serviços gerais, assim como a multa decorrente, em razão da ausência de previsão expressa na Lei municipal autorizadora, da falha no teor do instrumento contratual que não cumpriu seus requisitos, cláusulas mínimas e necessárias, segundo o disposto no art. 55 da Lei nº 8.666/1993, e da ausência de justificativa e dos demais requisitos como a excepcionalidade do serviço prestado, dentre outros.

2. É incabível a reunião de processos análogos para unificação de multa, com lastro na Súmula TC/MS nº 83, em sede recursal.

3. Conhecimento e desprovimento do recurso ordinário.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 25 a 28 de setembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por **unanimidade** nos termos do voto do Relator pelo **conhecimento** das as razões do Recurso Ordinário interposto pelo **Sr. Douglas Rosa Gomes**, Prefeito Municipal de Bela Vista, na época dos fatos; e pelo **desprovimento** ao presente Recurso Ordinário mantendo na íntegra o teor da **Decisão Singular DSG – G.ODJ – 12776/2018** (peça 20, fls. 33-34, TC/27945/2016), por considerar que o contrato de prestação de serviços celebrado não cumpriu seus requisitos, cláusulas

mínimas e necessárias, segundo o disposto no art. 55 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, principalmente porque a função de auxiliar de serviços gerais não estaria contemplada na Lei municipal nº 017, de 17 de agosto de 2006, sem olvidar pela ausência dos demais requisitos como a excepcionalidade do serviço prestado, dentre outros.

Campo Grande, 28 de setembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** - Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Referem-se estes autos aos **Recurso Ordinário** interposto por **Douglas Rosa Gomes**, Prefeito Municipal de Bela Vista, na época dos fatos em face da Decisão singular DSG – G.ODJ – 12776/2018 (peça 20, fls. 33-34), prolatado nos autos TC/27945/2016, nos seguintes termos:

> 1. pelo **não registro** da contratação temporária de Aldair Marques de Araújo, para exercer o cargo de auxiliar de serviços gerais, nos termos do art. 34, I, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 10, I, e o art. 173, I, "b", ambos do RITC/MS;
> 2. pela **aplicação de multa de 15 (quinze) UFERMS** ao Sr. **Douglas Rosa Gomes**, (...) prefeito municipal à época, em virtude de contratação temporária irregular face ao descumprimento de obrigação legal de remessa dos documentos, com fulcro no art. 44, I c/c o art. 42, IX da LCE n. 160/2012;
> 3. pela **aplicação de multa de 15 (quinze) UFERMS** ao **Sr. Reinaldo Miranda Benites**, (...) prefeito municipal, em virtude da sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas, com fulcro no art. 44, I c/c o art. 42, IV da LCE n. 160/2012;

Ressalto que a decisão objurgada, refere-se à aplicação de multa correspondente ao valor de 15 (quinze) UFERMS aplicada ao Sr. Douglas Rosa Gomes pelo não registro da admissão do servidor Aldair Marques de Araújo para exercer a função de auxiliar de serviços gerais, devido à ausência do instrumento contratual, da justificativa da contratação e da declaração de inexistência de candidato habilitado em concurso público. E mais 15 (quinze) UFERMS aplicada ao seu sucessor Sr. Reinaldo Miranda Benites pela sonegação de dados e informações.

Houve a quitação da multa no valor correspondente a 15 (quinze) UFERMS pago somente pelo gestor Sr. Reinaldo Miranda Benites, conforme certidão de quitação (peça 33, fls. 48-53, TC/27945/2016), subsistindo a multa de 15 UFERMS correspondente ao Sr. Douglas Rosa Gomes que, como dito, interpõe o seu presente recurso.

Pois bem, no seu recurso ordinário alegou como tese principal que estaria sendo enviado os documentos faltantes, e que a contratação teria se dado em decorrência da excepcionalidade do interesse público por não haver pessoal concursado, *in verbis:*

> - Estamos enviando em anexo parte da documentação descrita como faltante. Tais documentos foram fornecidos pela atual administração. Do mesmo modo, estamos enviando o requerimento protocolado, demonstrando que os documentos foram solicitados.

> - Salientamos que no momento em que foi firmado o contrato, não era possível esperar a realização de concurso público, pois havia necessidade de contratação. Assim, se estava diante da excepcionalidade do interesse público. De mais a mais, a contratação em questão foi realizada por não haver pessoal concursado e habilitado para o respectivo cargo. Desta forma, se faz necessário realizar o Registro do Ato de Admissão, haja vista estar dentro das situações impostas para tanto.
>
> - Frisamos também que a contratação em questão foi realizada por não haver pessoal concursado e habilitado para o cargo. Desta forma, se faz necessário realizar o Registro do Ato de Admissão, haja vista estar dentro das situações impostas para tanto.

Clamou, ademais, pela aplicação das Súmulas TC/MS nº 52 e 83 pelo fato de já terem tidos julgamentos favoráveis em casos análogos:

> - Por fim, caso não acatado os argumentos acima, requer-se a reunião de todos os processos análogos em que figuram como jurisdicionado o recorrente, conforme lista anexa, com aplicação de uma única multa, bem como a redução da penalidade imposta, ante a menor gravidade da infração e a condição financeira do recorrente, aplicando as Súmulas do TCE/MS n° 83 e 84.

E ao final requereu a concessão do efeito suspensivo, conhecimento e provimento, com a reunião de outros processos para julgamento com multa única e a redução da multa imposta:

> - Conhecer o Recurso interposto visto estarem presentes os pressupostos processuais e de admissibilidade pertinentes à legalidade, interesse e tempestividade, na forma dos artigos 68 e 69 da lei complementar 160/2012 e artigo 151, inciso II, art. 152, §1 da Resolução normativa 76/2013, recebendo-o nos efeitos suspensivo e devolutivo;
>
> - Dar provimento total ao recurso em questão, para reforma da decisão, culminando no REGISTRO da contratação temporária, bem como para EXCLUIR toda a penalidade de multa imposta ao recorrente

O Conselheiro-Presidente desta Corte de Contas, ao realizar o juízo de admissibilidade, considerou o recurso tempestivo e cabível, em conformidade com as normas estabelecidas nos arts. 149, 150 e 151 do Regimento Interno, recebendo-o em seu efeito suspensivo e determinando a sua distribuição a esta Relatoria, conforme despacho DSP – GAB.PRES. – 31388/2019 (peça 3, fl. 27).

A seguir no Despacho DSP – G.FEK – 35744/2019 (peça 5, fl. 29), determinei a sua remessa à Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária.

O respectivo órgão na sua Análise ANA – DFAPP – 8072/2021 (peça 6, fls. 30-32) concluiu pelo desprovimento do presente recurso ordinário, o que foi ratificado também pelo Ministério Público de Contas no seu Parecer – PAR – 2ª PRC – 10252/2021 (peça 7, fls. 33-35).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Inicialmente, conheço do presente recurso ordinário interposto por Douglas Rosa Gomes na forma que admitido pela Presidência, fazendo-se presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade, nos termos do art. 69 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012).

Ademais, tenho que o feito está adequadamente instruído, motivo pelo qual declaro encerrada a instrução processual para o julgamento deste recurso ordinário, nos termos dos arts. 4º, III, ***b***, e 164 do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 19 de dezembro de 2018)**.**

Como já dito, o recurso ordinário visa combater a Decisão Singular DSG – G.ODJ – 12776/2018, a qual decidiu pelo não registro da contratação do servidor Aldair Marques de Araújo para exercer a função de auxiliar de serviços gerais, pela ausência de previsão expressa na Lei Complementar (municipal) nº 17, de 17 de agosto de 2006 (peça 18, fls. 28-31).

No entanto, ao se analisar o caso concreto, verifico que houve falha na própria confecção ou teor do instrumento contratual (peça 5, fl. 6), vez que sequer teriam elementos mínimos e necessários, como: objeto, valor e a sua duração.

Em outras palavras, impossível aferir por quanto tempo duraria o contrato, qual seria a renda, jornada de trabalho, prestação de serviço, rubrica orçamentária, direitos e obrigações, causas de rescisão, dentre outros. Em suma não foram observadas as cláusulas necessárias do art. 55[1] da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

---

[1] Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
I - o objeto e seus elementos característicos;
II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
VIII - os casos de rescisão;
IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Tal omissão, das cláusulas mínimas do contrato, por si só já seriam suficientes para o não registro na contratação do servidor.

Observo, ademais, que os documentos que instruíram o presente recurso (peça 1 fls. 3-25) foram os mesmos anteriormente juntados quando na resposta a intimação (peça 18, fls. 23-31, TC/27945/2016) e que não traz em nenhum deles a justificativa da contratação.

Quanto à função exercida pelo Sr. Aldair Marques de Araújo como auxiliar de serviços gerais, devidamente lotado na Secretaria Municipal de Educação, faz-se necessário enfatizar que a Lei Complementar (municipal) nº 017, de 17 de agosto de 2006 (peça 18, fls. 28-31, TC/27945/2016) não prevê expressamente a contratação de servidor para tal cargo específico.

Sabe-se que a contratação de servidores temporários exige como um primeiro requisito a previsão na lei expressando a contingência fática que caracterize a situação emergencial, sob pena de inconstitucionalidade.

Os demais requisitos seriam a predeterminação do prazo da contratação, a necessidade temporária, a excepcionalidade na sua contratação e a sua indispensabilidade, tudo conforme entendimento STF, RE 658.026/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014) ementa abaixo transcrita:

> Ementa Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, da constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”. 2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente. **3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.** 4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição

> constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal. 5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam *de la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para 'cultura de gestão estratégica') que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva. 6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito *ex nunc*, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social.
>
> (STF - RE: 658026 MG, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 09/04/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31/10/2014)

Dessarte, a não previsão expressa na lei que autorize a contratação temporária de excepcional interesse público fere os preceitos descritos no art. 37, IX da CF/88[2], não gerando efeitos válidos em relação aos servidores contratados, com exceção ao direito de percepção aos salários laborados e levantamento dos depósitos do FGTS, nos termos do art. 19-A[3] da Lei nº 8.036/1990.

> ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO CONTRATADO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDIMENTO DE NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. REQUISITOS DE VALIDADE (RE 658.026, REL. MIN. DIAS TOFFOLI, DJE DE 31/10/2014, TEMA 612). DESCUMPRIMENTO. EFEITOS JURÍDICOS. DIREITO À PERCEPÇÃO DOS SALÁRIOS REFERENTES AO PERÍODO TRABALHADO E, NOS TERMOS DO ART. 19-A DA LEI 8.036/1990, AO LEVANTAMENTO DOS DEPÓSITOS EFETUADOS NO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO – FGTS. **1. Reafirma-se, para fins de repercussão geral, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público realizada em desconformidade com os preceitos do art. 37, IX, da Constituição Federal não gera quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos servidores contratados**, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/1990, ao

[2] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

[3] **Art. 19-**A. É devido o depósito do FGTS na conta vinculada do trabalhador cujo contrato de trabalho seja declarado nulo nas hipóteses previstas no art. 37, § 2o, da Constituição Federal, quando mantido o direito ao salário.

> levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. 2. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento, com o reconhecimento da repercussão geral do tema e a reafirmação da jurisprudência sobre a matéria.
>
> (STF - RE: 765320 MG, Relator: TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 15/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/09/2016)

Referente ao pedido de reunião de processos análogos para julgamento conjunto e unificação de multa, conforme disposto na Súmula TC/MS nº 83[4], verifico que tal pedido no estágio que se encontra, ou seja, pedido de revisão não teria mais cabimento.

Ressalto que por força da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, o instituto da conexão, art. 55, § 1º[5], só seria possível caso não houvesse uma sentença, ou nos moldes do processo administrativo uma decisão, o que já fora há tempos proferida, portanto, descabido.

Cito aqui alguns ementários jurisprudenciais, *in verbis:*

> EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – MULTA – RAZÕES RECURSAIS – SERVIÇO DE ENVIO DE ARQUIVOS – FALHAS NA EMPRESA CONTRATADA – PEDIDO SUBSIDIÁRIO – PROCESSOS ANÁLOGOS – UNIFICAÇÃO DAS MULTAS – IMPOSSIBILIDADE – FASE RECURSAL – SANÇÃO EXCESSIVA – REDUÇÃO DA MULTA – PROVIMENTO PARCIAL.
>
> A alegação do recorrente deque a intempestividade da remessa ocorreu por falhas da empresa contratada para realizar o serviço de envio, pelo que não houve má-fé, não prospera, ao verificar que independe da ocorrência de prejuízo ou de intenção, bem como a responsabilidade pela organização dos serviços administrativos é do ordenador de despesas, que deve agir para evitar a perda de prazo. A alegação quanto à suposta falha no sistema depende de prova, cuja ausência demonstra a permanência da infração.
>
> *É incabível a reunião de processos na fase recursal, pelo que o pedido subsidiário do recorrente para a unificação das multas não prospera.*
>
> É cabível a aplicação do entendimento disposto na Súmula nº 84, do Tribunal, para a redução da multa aplicada, ao estar demostrado que a sanção foi excessiva, em razão de análoga penalização em outros processos. (Processo TC/15596/2014/001, AC00 - 384/2019, Relator Cons. Waldir Neves Barbosa, 27/03/2019).

Destarte quanto ao pedido de reunião de processos para unificação de multa

---

[4] Súmula TC/MS nº 83: Em processos análogos do mesmo órgão, com as mesmas irregularidades e presente o mesmo ordenador de despesas, é facultado ao Relator, face à ocorrência do princípio da conexão e à omissão do Regimento Interno no trato dessa circunstância, determinar a sua reunião
para apreciação e julgamento simultâneo, possibilitando o arbitramento criterioso da multa em um só montante, a ser aplicado no processo considerado principal.

[5] Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.
§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

com lastro na já citada Súmula TC/MS nº 83 não merece ser acolhido por ser incabível a sua reunião posterior em sede recursal.

DISPOSITIVO

Dessarte, venho com fundamento na regra do art. 66 e seguintes, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, **VOTAR** nos seguintes termos:

I – conheço as razões do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **Douglas Rosa Gomes**, Prefeito Municipal de Bela Vista, na época dos fatos;

II – nego provimento ao presente Recurso Ordinário mantendo na íntegra o teor da Decisão Singular **DSG – G.ODJ – 12776/2018** (peça 20, fls. 33-34, TC/27945/2016), por considerar que o contrato de prestação de serviços celebrado não cumpriu seus requisitos, cláusulas mínimas e necessárias, segundo o disposto no art. 55 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, principalmente por que a função de auxiliar de serviços gerais não estaria contemplada na Lei (municipal) nº 017, de 17 de agosto de 2006, sem olvidar pela ausência dos demais requisitos como a excepcionalidade do serviço prestado, dentre outros; e

III – determino a intimação do resultado do julgamento ao recorrente, nos termos do art. 50, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e do art. 99 do Regimento Interno deste Tribunal.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro, a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Celio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 28 de setembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MRLOS/ARP