ACÓRDÃO - AC00 - 977/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/21280/2012/001
PROTOCOLO	**:** 1721294
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE NOVA ALVORADA DO SUL
RECORRENTE	**:** ARLEI SILVA BARBOSA
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – REGISTRO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – FUNÇÃO DE ENFERMEIRA – FALTA DA COMPROVAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE CANDIDATO HABILITADO EM CONCURSO PÚBLICO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – APLICAÇÃO DE MULTAS – PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO – EXCLUSÃO DA MULTA PELA AUSÊNCIA DO DOCUMENTO – RECOMENDAÇÃO – MANUTENÇÃO DA MULTA PELA INTEMPESTIVIDADE – PROVIMENTO PARCIAL.

1. Merece ser afastada a multa aplicada pela ausência de comprovação da inexistência de candidato habilitado em concurso público, considerando o envio equivocado de documento referente a ato diverso do analisado e o não comprometimento do registro da contratação temporária, com fundamento nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos dos art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, Lei nº 12.376/2010 (LINDB), e nos precedentes deste Tribunal, para emitir, como medida suficiente ao caso concreto, a recomendação ao atual ao atual gestor para que observe, com maior rigor, o rol de documentos exigidos para o registro de ato de admissão de pessoal por meio de contrato por tempo determinado.

2. É mantida a penalidade de multa aplicada pela remessa intempestiva da documentação ao Tribunal, com o prazo extrapolado em mais de 1 (um) ano, em razão da inexistência de qualquer excepcionalidade que possa justificá-la, ainda que não tenha havido desídia ou má-fé por parte do gestor, e do adequado valor arbitrado, no limite legal, conforme os ditames da Lei Complementar nº 160/2012.

3. Parcial provimento do recurso ordinário para reformar a decisão recorrida a fim de excluir a multa aplicada pela ausência de documento para emitir recomendação, e manter a sanção imposta pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte Fiscal.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 11 de maio de 2022, ACORDAM os

Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **conhecer** do **Recurso Ordinário** interposto pelo Sr. **Arlei Silva Barbosa**, Ex-Prefeito do Município de Nova Alvorada do Sul – MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução TCE/MS nº 76/2013, vigente à época da interposição, e no mérito, dar **provimento parcial** ao recurso para **alterar** a Decisão Singular **DSG - G.RC - 3627/2016**, **TC/21280/2012** nos seguintes termos; **Excluir** a multa aplicada no **item "II, a"** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS**, em respeito ao art. 22 da LINDB c/c art. 181, § 4º, incisos I, II e III do Regimento Interno dessa Corte Fiscal e em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, e **manter** a sanção de multa aplicada no **item "II, b"** no valor de **30 (trinta) UFERMS**, imposta pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte Fiscal, em razão da ausência de fundamentos capazes de modificar o *decisum* recorrido, e **recomendar** ao atual ao atual gestor, para que observe com maior rigor, o rol de documentos exigidos para remessa nos casos de registro de Ato de Admissão de Pessoal – através de contrato por tempo determinado, nos termos art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 11 de maio de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata os autos de **Recurso Ordinário**, interposto pelo Ex-Prefeito do Município de Nova Alvorada do Sul – MS, **Sr. Arlei Silva Barbosa**, CPF nº 176.485.991-04, em face da **Decisão Singular DSG - G.RC - 3627/2016**, prolatada nos autos do processo principal **TC/21280/2012**:

> "Diante do exposto, deixo de acolher o Parecer do Ministério Público de Contas e **DECIDO:**
>
> I - Pelo **REGISTRO** da contratação temporária da servidora ELZIMAR FERREIRA LIMA, efetuada pelo Município de Nova Alvorada do Sul/MS, para exercer a função de enfermeira, com base no permissivo contido na Lei Autorizativa nº 44/2005;
>
> II - Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Prefeito do Município à época, Arlei Silva Barbosa, inscrito no CPF sob o nº 176.485.991-04, no valor correspondente a **80 (oitenta) UFERMS,** assim distribuídas:
>
> **a) 50 (cinquenta) UFERMS** pela ausência da comprovação da inexistência de candidato habilitado em concurso público, nos termos do art. 170, inciso I, do Regimento Interno, aprovado pela RN/TCE/MS nº 76/13;
>
> **b) 30 (trinta) UFERMS** pela remessa dos documentos que compõem os autos fora do prazo estabelecido na IN/TCE/MS nº 35/11, nos termos do art. 170, §1º, inc. I, alínea "a", do Regimento Interno, aprovado pela RN/TC/MS n.º 76/2013, na forma do Provimento nº 02/2014 da Corregedoria Geral do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul;
>
> III - Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 60 (sessenta) dias para o recolhimento da multa ao FUNTC, nos termos do art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012, comprovando o pagamento nos autos no mesmo prazo, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 77, § 4º, da Constituição Estadual;
>
> IV - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Prefeito do Município de Nova Alvorada do Sul/MS que adote os procedimentos necessários para realização de concurso público destinado a compor seu quadro permanente de pessoal;
>
> V - Pela **DETERMINAÇÃO** ao Cartório que acompanhe o cumprimento desta decisão, nos termos do art. 174, § 4º, "a", do Regimento Interno, aprovado pela RN/TCE/MS nº 76/13."

Notificado do julgamento proferido por esta Corte de Contas, o Senhor Arlei

Silva Barbosa apresenta Recurso (peça nº 01) requerendo a reforma da decisão prolatada.

Em apertada síntese, esclarece que a remessa intempestiva dos documentos não causou prejuízo ao erário nem tão pouco prejudicou a análise da contratação, uma vez que os atos foram julgados regulares.

Argumenta que o atraso ocorreu devido a um lapso dos servidores à época, responsáveis pelo encaminhamento da documentação.

Em relação ao não encaminhamento dos documentos, arrazoa que quando solicitado junto à prefeitura, por diversas vezes, tem encontrado dificuldade para o atendimento, restando infrutíferas todas as suas diligências.

Por fim, em face das razões sustentadas, requer o recebimento do Recurso Ordinário bem como a reforma da Decisão Singular DSG - G.RC - 3627/2016, pugnando pela exclusão das multas aplicadas.

O recurso foi recebido por este Relator, Presidente deste Tribunal à época, no Despacho **DSP - GAB.PRES. - 3492/2017**.

A Inspetoria de Controle Externo de Atos de Pessoal, pela análise **ANA - ICEAP - 11509/2018**, entendeu que os argumentos recursais em seus aspectos objetivos, não modificam a decisão recorrida, opinando pelo **não provimento** do Recurso.

O Ministério Público de Contas, seguindo o mesmo entendimento, emitiu o Parecer **PAR - 2ª PRC - 21220/2018**, onde opinou pelo conhecimento e manutenção da decisão recorrida, em face da insubsistência das alegações ofertadas.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa– Relator

I – CONHECIMENTO

O presente recurso atende aos requisitos de admissibilidade descritos nos arts. 66, I, e 69, da Lei Complementar nº 160/2012 e art. 149 e seguintes da Resolução TCE/MS nº 76/2013, vigente à época da interposição.

Assim, conhece-se do Recurso Ordinário e passa-se à apreciação do mérito.

II – MÉRITO

No presente caso, a questão discutida se restringe na manutenção ou não da **multa** aplicada pelo não encaminhamento da comprovação da inexistência de

candidato habilitado em concurso público (50 UFERMS) e pela remessa intempestiva de documentos (30 UFERMS).

Com a interposição recursal, foram os autos submetidos à análise da ICEAP, assim como do Ministério Público de Contas que, ao final, concluíram pela manutenção do *decisum* ora recorrido.

Em apertada síntese, o recorrente foi intimado para que realizasse o encaminhamento documentação faltante em 16/10/2015, Termo de Intimação INT - G.RC - 17525/2015 e conforme retorno de AR, peça 18, dos autos TC/21280/2012, não obteve êxito em sanar as falhas apontadas.

Como sabido, para a apreciação da regularidade das Contratações efetuadas pelos Municípios, esta Corte de Contas na Instrução Normativa nº 35/2011 (vigente à época), em seu Anexo I, Capítulo II, Seção I, item 1, subitem 1.5 “b”, elenca o rol de documentos que o Gestor deve encaminhar a este Tribunal:

> ATOS SUJEITOS A REGISTRO
>
> SEÇÃO I
>
> ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL, CONCURSO PÚBLICO E PROCESSO SELETIVO
>
> **1. ADMISSÃO DE PESSOAL**
>
> **1.5. ADMISSÃO DE PESSOAL CONTRATADO TEMPORARIAMENTE**
>
> A) PRAZO: até 15 (quinze) dias do encerramento do mês da assinatura do contrato.
>
> **B) DOCUMENTOS:**
>
> **1. Ficha de Informação, conforme Subanexo LIII, item 1;**
>
> **2. Justificativa da contratação;**
>
> **3. Contrato de Trabalho;**
>
> **4. Lei autorizativa, se não tiver sido encaminhada anteriormente;**
>
> **5. Declaração da inexistência de candidato habilitado em Concurso Público para o cargo. (g.n)**

Da atenta análise dos autos, concluímos que o recorrente juntou declaração de inexistência de candidato habilitado em Concurso Público para o cargo, no entanto o que ocorreu é que o documento não se referia à contratação em questão, mas sim de declaração de outro ato admissional.

Após identificar o lapso, o ex-gestor foi intimado a trazer o documento correspondente à Contratação Temporária, no entanto permaneceu inerte.

Primeiramente, precisamos destacar que do rol de documentos exigidos para o envio, dos 05 (cinco) itens, o ex-gestor apenas deixou de encaminhar 01 (um), ou seja, irregularidade essa que não comprometeu e nem prejudicou o registro da contratação, tanto que foi declarada regular.

Conquanto a legislação estabeleça a aplicação de multa nesses casos, imperioso observar as reais e condizentes mazelas e dificuldades enfrentadas pelos jurisdicionados na gestão pública.

Sobre a temática, convém mencionar a regra trazida no art. 22, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, Lei nº 12.376/2010:

> "**Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> **(...)**
>
> **§ 1º** Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
>
> **§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.**
>
> **§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.**" (g.n.)

Cominando com tal dispositivo legal, faz-se necessário observar o disposto no art. 181, § 4º, incisos I, II e III do Regimento Interno dessa Corte Fiscal:

> **Art. 181** As sanções previstas na LC n.º 160, de 2012, serão aplicadas pelo Tribunal, consoante os seguintes critérios:
>
> (...)
>
> **§ 4º** Na fixação da multa o Tribunal levará em conta, dentre outros fatores:
>
> (...)
>
> **I -** as condições do exercício do cargo ou da função pelo jurisdicionado, o seu grau de instrução e sua qualificação profissional;
>
> **II -** a relevância da falta;
>
> **III -** a culpa ou o dolo que com que o jurisdicionado agiu ou se omitiu no cumprimento do dever jurídico.

Por oportuno, imperioso ressaltar que pelo poder discricionário aplicam-se os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que apesar de não estarem previstos expressamente na Constituição Federal, estão conjecturados na Lei do Procedimento Administrativo nº 9.784/99.

Nesse viés, pertinente a transcrição dos arts. 2º, parágrafo único, incisos VI e IX, e 29, § 2º, da Lei supramencionada:

> **Art. 2º** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade, proporcionalidade**, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
>
> **Parágrafo único.** Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
>
> (...)
>
> **VI -** adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
>
> (...)
>
> **IX -** adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
>
> **Art. 29.** As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.
>
> **§ 2º** Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.

Como sabido a proporcionalidade tem relevância fundamental na aplicação das sanções, ou seja, a gravidade da sanção deve ser equivalente à gravidade da infração cometida.

Além de tudo, não podemos deixar de levar em consideração como narrado em suas razões, que o recorrente tem elevado número de processos autuados junto a Esta Corte de Contas, o que dificulta ainda mais o encaminhamento de documentos, importando observar o período de tempo que transcorreu, no caso em questão a contratação foi realizada no ano de **2011**.

Para mais, a Contratação por tempo determinado, foi julgada regular, procedendo-se inclusive o **registro** da servidora, Srª. Elzimar Ferreira Lima, conforme Decisão Singular DSG - G.RC - 3627/2016.

Nesses termos e por tudo ate aqui demonstrado, entendo cabível a **exclusão** da multa discriminada no **item "II, a" da Decisão Singular DSG - G.RC - 3627/2016** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS**, em respeito ao art. 22 da LINDB c/c art. 181, § 4º, incisos I, II e III do Regimento Interno dessa Corte Fiscal e em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Tomando como medida suficiente ao caso concreto, a **recomendação** ao atual gestor, para que observe com maior rigor, o rol de documentos exigidos para o registro de Ato de Admissão de Pessoal – por meio de contrato por tempo determinado.

Apesar disso, no caso o que se discute não é apenas a irregularidade narrada anteriormente, mas também o atraso na remessa dos documentos a esta Corte Fiscal.

Nesse sentido com base na análise **ANA - ICEAP - 12008/2015**, peça 10, TC/21280/2012, verificamos que a remessa dos documentos foi realizada **intempestivamente**, não atendendo o estabelecido na Instrução Normativa nº 35/2011 (vigente à época).

Sobre o tema, o lapso temporal ultrapassou mais de **01 (um) ano**, uma vez que o prazo para remessa era **31/07/2011**, e a recepção dos documentos nesta Corte de Contas se deu em **29/08/2012**.

Há de salientar que o recorrente alegou que a remessa intempestiva dos documentos não causou prejuízo ao erário e nem prejudicou a análise da contratação em estudo.

Porém, o que se discute no presente é a única e tão somente remessa intempestiva a esta Corte de Contas dos documentos, fato esse incontroverso, conforme consta da decisão recorrida.

Note-se que, inexistindo qualquer excepcionalidade que possa justificar a ausência de remessa tempestiva, **permanece o dever de prestar contas dentro do prazo exigido ao órgão competente para a fiscalização**[1]**.**

Cumpre assegurar que o Controle Interno deve ser empregado de forma eficaz, uma vez que se trata de instrumento de assessoramento fundamental para dar suporte operacional com a finalidade de evitar falhas, como a remessa intempestiva de documentos ao Órgão Fiscalizador.

A mera insatisfação com o resultado do *decisum* recorrido não se mostra

[1] **Art. 41.** Salvo disposição de lei em contrário, a responsabilidade por infração qualificada nesta Lei Complementar independe da intenção do agente ou do responsável, da natureza e da extensão dos efeitos do ato, observado, todavia, o disposto nos §§ 1º e 2º.
§ 1º A responsabilidade por infração pode ser excluída se a ação ou omissão do agente ou do responsável decorrer de:
I - situação de emergência ou estado de calamidade pública;
II - efetiva inviabilidade de acesso ou de obtenção tempestiva de documentos ou dados, em virtude de impedimentos ou obstáculos criados por terceiros.

suficiente para concluir que a administração tenha atuado conforme os preceitos legais. Ainda que não tenha havido desídia ou má fé por parte do gestor jurisdicionado, não basta para recorrer, manifestar o simples inconformismo.

No caso, o *quantum* da medida de sanção arbitrada com espeque na Lei Complementar nº 160/2012[2] mostra-se adequada e corretamente aplicada, uma vez que observou o número de dias em atraso e **não ultrapassou o limite máximo de trinta (30) UFERMS previsto.**

Cumpre salientar, aliás, que o entendimento e a interpretação das normas passam por constantes mudanças, de acordo com o período em que são analisadas. Ademais, sabe-se que o Princípio da Segurança Jurídica é fundamental ao correto delinear da aplicação das normas a fim de evitar-se qualquer surpresa ao jurisdicionado.

Neste ínterim, em relação à imposição de multa pela intempestividade na remessa de documentos, com o intuito de melhor atender à sociedade, equilibrando o Princípio da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Segurança Jurídica, busca-se à unificação da jurisprudência nos órgãos fracionários, motivo pelo qual necessário se faz a constante evolução na interpretação do julgar, acompanhando, deste modo, as transformações da sociedade.

Assim, ainda que este Conselheiro em outras oportunidades tenha se manifestado de maneira diversa, não está adstrito a um entendimento imutável, mormente porque almeja como dito, decidir em harmonia entre a intenção do legislador e a realidade social.

Nessas condições, outro caminho não há senão o de manter incólumes os termos do *decisum* ora recorrido, no que se refere à aplicação de multa em razão da remessa intempestiva de documentos, **mantendo-se a sanção arbitrada no comando do item "II.b" da Decisão Singular DSG - G.RC - 3627/2016.**

DISPOSITIVO

Diante do exposto, divergindo do parecer do Ministério Público de Contas e, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pelo recorrente, **VOTO** no seguinte sentido:

I – CONHECER do presente como **Recurso Ordinário** interposto por **Arlei Silva Barbosa**, CPF nº 176.485.991-04, Ex-Prefeito do Município de Nova Alvorada do Sul – MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução TCE/MS nº 76/2013, vigente à época da interposição.

[2] **Art. 46.** A multa incidente sobre a falta de remessa tempestiva de informações, dados ou documentos ao Tribunal corresponde ao valor de uma UFERMS por dia de atraso, não podendo ultrapassar o valor correspondente ao de trinta UFERMS.

II – No mérito, dar **PROVIMENTO PARCIAL** ao recurso para **ALTERAR** a Decisão Singular **DSG - G.RC - 3627/2016**, **TC/21280/2012** nos seguintes termos:

II.I – EXCLUIR a multa aplicada no **item "II, a"** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS**, em respeito ao art. 22 da LINDB c/c art. 181, § 4º, incisos I, II e III do Regimento Interno dessa Corte Fiscal e em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade;

II.II – MANTER a sanção de multa aplicada no **item "II, b"** no valor de **30 (trinta) UFERMS**, imposta pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte Fiscal, em razão da ausência de fundamentos capazes de modificar o *decisum* recorrido.

III – RECOMENDAR ao atual ao atual gestor, para que observe com maior rigor, o rol de documentos exigidos para remessa nos casos de registro de Ato de Admissão de Pessoal – através de contrato por tempo determinado, nos termos art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012;

IV – INTIMAR o resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e parcial provimento do recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros; Osmar Domingues Jeronymo, Flávio Kayatt, Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Celio Lima de Oliveira (em Substituição Legal do Conselheiro Jerson Domingos), e a Exma. Sr.ª Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos (em Substituição Legal do Conselheiro Marcio Campos Monteiro).

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 11 de maio de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

GLX / VAB/dssm