Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 1266/2019

PROCESSO TC/MS	**:** TC/21250/2012/001
PROTOCOLO	**:** 1753002
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ALVORADA DO SUL
RECORRENTE	**:** ARLEI SILVA BARBOSA
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO – CONTRATO TEMPORÁRIO – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO NÃO PROVADO – NÃO REGISTRO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – MULTAS – RAZÕES RECURSAIS – TEMPORARIEDADE DA CONTRATAÇÃO – SUPOSTA NECESSIDADE – NÚMERO INSUFICIENTE DE EFETIVOS – ATRASO DECORRENTE DE LAPSO DOS SERVIDORES – INSUFICIÊNCIA DE FORÇA ARGUMENTATIVA – FALTA DE PLANEJAMENTO – DEVER DE LEVANTAMENTOS PRÉVIOS – CULPA *IN ELIGENDO* – AUSÊNCIA DE NOVOS DOCUMENTOS – DESPROVIMENTO.

A alegação de insuficiência de servidores efetivos para a função não caracteriza excepcionalidade, uma vez que a possibilidade de aumento poderia ter sido detectada mediante elementares levantamentos prévios.

A falta temporária de um servidor que desempenhe a função de agente comunitário de saúde não caracteriza emergência ou fato inédito, de modo a ensejar a contratação com prazo determinado.

A justificativa de remessa intempestiva de documentos obrigatórios ao Tribunal, alegando que o descuido no envio ocorreu por conta de funcionário sem manifesta má-fé, não merece prosperar, posto que o recorrente incorreu na modalidade de culpa *in eligendo* com seus funcionários, não podendo se eximir de suas responsabilidade perante ao Tribunal

A insuficiência de força argumentativa das justificativas do recorrente e a ausência de novos documentos motivam o desprovimento do recurso ordinário interposto, o que impede a reforma da decisão recorrida.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 22 de maio de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **conhecer e negar provimento** ao recurso ordinário interposto **pelo Sr. Arlei Silva Barbosa**, mantendo inalterados os termos dispositivos dos itens **1** e **2** da **DSG – G. MJMS- 7121**, de 5 de agosto de 2016, fixando prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação do Acórdão no DOTCE/MS, para o apenado **pagar a multa** equivalente ao valor de **80 (oitenta) UFERMS** que lhe foi infligida, e ora mantida, e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do FUNTC.

Campo Grande, 22 de maio de 2019.

Conselheiro **Flávio Esgaib Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt – Relator

A matéria processada trata das razões do recurso ordinário interposto pelo Sr. Arlei Silva Barbosa, ex-Prefeito Municipal de Nova Alvorada do Sul, por meio das quais o recorrente pretende a reforma da Decisão DSG-G.MJMS – 7121/2016, proferida pela Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano, que ao apreciar a contratação por tempo determinado de Lidiane Aragão Ferro – para exercer a função de agente comunitário de saúde – fixou os seguintes termos dispositivos**:**

– pelo não registro da contratação então apreciada;

– pela aplicação de multa ao contratante e ora recorrente, equivalente ao valor de:

i. 50 (cinquenta) UFERMS, por grave infração a norma legal;

ii. 30 (trinta) UFERMS, pela não remessa de documentação obrigatória ao Tribunal dentro do prazo legal.

As razões do recurso estão inscritas nas fls. 2- 6 (peça n. 1) e podem ser assim resumidas**:**

– **"***Em que pesem os argumentos da Excelentíssima Conselheira Relatora, para a aplicação da multa, peço vênia para discordar e passo as alegações*;

– *No caso da contratação em análise a mesma observou os três pressupostos necessários para sua validade, temporariedade da contratação e da função e excepcional interesse público;*

– A contratação temporária para a função de agente comunitário de saúde foi necessária devido o número insuficiente de efetivos exercendo a respectiva função, pois alguns servidores se encontravam de férias ou afastados temporariamente, sendo necessária a contratação por tempo determinado para que os serviços prestados a população não fossem paralisados e continuassem a serem prestados com eficiência e qualidade;

– *Resta demonstrado o cumprimento dos pressupostos de temporariedade da contratação: o contrato respeitou o limite de prazo imposto por lei municipal; temporariedade da função: tais contratações foram necessárias até a realização de concurso público e excecional interesse público: a não contratação desses servidores poderia acarretar danos ao erário;*

– *No tocante a remessa intempestiva dos documentos a esta Egrégia Corte de Conta, tal fato ocorreu devido a um lapso dos servidores ..., não cabendo portanto, a penalização do recorrente por atos de terceiro, tendo em vista que o mesmo não agiu com dolo ou má-fé;*

– *Quanto ao não encaminhamento de documentos e/ou justificativas pelo recorrente quanto solicitados por este Tribunal de Contas, esclarece-se que por diversas vezes vem sendo protocolado junto à Prefeitura solicitações de documentos para o atendimento das diligências..., tais solicitações não estão sendo atendidas pelo*

atual gestor ..., e realiza a cobrança de R$ 0,25 (vinte e cinco centavos), por folha, referente a custo de reprodução gráfica, para o recorrente ter acesso a documentação solicitada;

— Esse Egrégio Tribunal de Contas tem aplicado a pena de multa, como ora imposto ao recorrente, a casos onde o apenado agiu com má-fé, desídia intencional, desvio de conduta, dilação do erário público ou manifesta intenção de causar lesão ou de tê-lo causado aos cofres públicos, o que não ocorreu no caso em tela".

E tendo arrazoado nos termos acima, o recorrente requereu o provimento do seu recurso, para obter a declaração da regularidade da contratação:

— "o conhecimento e regular processamento do presente recurso ordinário;

— e no mérito, seja dado provimento do presente recurso, reformando a Decisão Singular n. 7121/2016, para o fim, de anular as multas aplicas ao Recorrente, contidas no item 2 da citada decisão, e seja efetivado o registro do ato de contratação do servidor Lidiane Aragão Ferro".

Analisada a matéria na Inspetoria de Controle Externo de Atos de Pessoal (ICEAP), o analista da ANA-ICEAP 10572/2018 (fls. 11-15, peça n. 6) se manifestou do seguinte modo**:**

— "As razões apresentadas pelo recorrente são insuficientes para reformar a decisão singular objurgada, senão vejamos;

— Não é a falta de candidato habilitado em concurso ou a continuidade do serviço público que autorizam a contratação temporária;

— Para justificar a contratação temporária é necessário provar algo mais. Ou seja, é imprescindível provar o excepcional interesse público e a necessidade temporária da atividade;

— Sem essa prova, a contratação é irregular;

— Se não fosse necessária essa prova a mais, qualquer contratação poderia ser considerada regular, pois todas as atuações da Administração devem estar pautadas no interesse público. As justificativas sempre seriam as mesmas: a continuidade do serviço público e a falta de candidato aprovado em concurso;

— Quanto à multa aplicada em razão da remessa intempestiva dos documentos a esta Corte, tem-se que as razões apresentadas no recurso são insuficientes a reformar a decisão impugnada;

— Pelo exposto, esta inspetoria manifesta-se no sentido de conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu improvimento".

Em exame derradeiro, o representante do Ministério Público de Contas (MPC) se manifestou por meio de arrazoado (Parecer PAR- 2ª PRC 21115/2018, fls. 16-19, peça n. 7), opinando *"pelo conhecimento e improvimento do presente recurso, de modo que a r. decisão recorrida seja mantida em sua integralidade, comunicando-se o resultado do julgamento aos interessados, na forma regimental".*

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt – Relator

Preliminarmente, insta salientar que para a interposição do correspondente recurso, devem ser preenchidos os necessários pressupostos recursais.

Quanto à análise dos **pressupostos de admissibilidade** do recurso. Pressupostos Extrínsecos e Intrínsecos fora interposto por escrito, sendo tempestivo e a petição recursal contém a qualificação indispensável à identificação do recorrente. Cabível o recurso ordinário e regular a representação processual, eis que o recorrente possui legitimidade para apresentar o presente recurso. Quanto aos demais pressupostos estão preenchidos, porquanto o recorrente funda seu pedido em argumentação capaz de elidir os fundamentos da decisão recorrida, de forma a produzir eficácia sobre a prova produzida, atendendo todos os requisitos.

Destarte, porquanto, presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 66, inciso I e art. 69, da Lei Complementar nº 160/2012 e nos arts. 161 a 164, do RITC/MS, conheço do presente recurso ordinário.

Quanto ao **mérito**, diante da insuficiência de força argumentativa das razões/justificativas do recorrente, e da ausência de novos documentos, passíveis de elidir a irregularidade apontada ou deficiência de seus fundamentos, pode ser inferida desde logo a inviabilidade de se dar provimento ao recurso ordinário interposto, o que impede a reforma da Decisão DSG-G.MJMS – 7121/2016, proferida pela Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

E realmente, se a reforma da decisão recorrida somente seria factível pela proficuidade das razões do recurso, é certo que ele não tem como ser provido, porquanto está patente a fragilidade dos argumentos do autor e nenhum deles tem o condão de expurgar o vício de irregularidade da **"**contratação temporária**"** da Sra. Aline Aragão Ferro, que, sem dúvidas, foi praticado sem o necessário suporte em lei local e, consequentemente, em desconformidade com o princípio constitucional da legalidade.

O artigo 37, IX da Constituição Federal é claro ao dispor que a lei estabelecerá os casos de contratação temporária, *in verbis*:

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.

No caso dos autos, a Lei Complementar (Municipal) nº 44/2005 prevê em seu artigo 2º, XI, a contratação de pessoal para atender, *verbis*:

> Art. 2º Considera-se necessidade temporária e excepcional interesse público:
>
> XI – contratação de pessoal para suprimentos das necessidades da administração municipal quando não houverem candidatos aprovados em concurso público, pelo prazo necessário a realização de novo concurso.

No âmbito da jurisprudência, vê se que no julgamento da ADI n. 5163/GO, pelo Supremo Tribunal Federal (*Rel: Min.* Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno. DJ 08/04/2015), foi ratificado o entendimento firmado em precedentes daquela Suprema Corte, de que para **"**contratações temporárias**"** deverão ser atendidas as seguintes condições***: (i) os casos excepcionais devem estar previstos em lei; (ii) o prazo de contratação precisa ser predeterminado; (iii) a necessidade deve ser temporária; (iv) o interesse público deve ser excepcional; (iv) a necessidade de contratação há de ser indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração;***

No campo doutrinário, a lição abalizada Hely Lopes Meirelles (citada pelo representante do Ministério Público de Contas no Parecer PAR-MPC-GAB.6. DR.TMV-6160/ 2014, peça 24, fl. 47, dos autos do Processo TC-998/2012), diz que

> **"**A legalidade, como **princípio** de administração, significa que o **administrador público está**, em toda sua atividade funcional, **sujeito aos mandamentos da lei**, e às exigências do bem comum, e **deles não se pode afastar ou desviar**, **sob pena de praticar ato inválido** e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.**"** (Negritos adicionados)**;**

Por outro lado, vê se que**:**

A - a alegada insuficiência de servidores efetivos para a função não caracteriza excepcionalidade, pois que a possibilidade de aumento poderia ter sido detectada mediante elementares levantamentos prévios. A falta temporária de um servidor que desempenhe a função de agente comunitário de saúde, não caracteriza, no caso em tela, emergência, ou fato inédito, de modo a ensejar a contratação com prazo determinado. Planejamento é dever ínsito ao bom gestor, com previsão expressa no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967, que por simetria deve ser aplicado em âmbito municipal, sendo obrigação dos órgãos e entidades públicas adequar suas projeções de contratação de pessoal às necessidades do serviço e à disponibilidade orçamentária.

B - a caracterização de necessidade permanente da Administração municipal, uma vez que são exigidas ações diárias, contínuas, implicando a necessidade de manutenção de pessoal permanente (e suficiente) para executá-las. Isso significa dizer, em suma, que a Administração municipal tem a obrigação de manter, ininterruptamente a prestação de serviços junto à unidade básica de saúde Francisco Xavier da Costa, dentre outros serviços inerentes à função, e, para tanto, deve manter em seu quadro permanente de pessoal os servidores efetivos suficientes para a realização de tal tarefa;

C - por final, deve ser lembrado que já no voto da relatora, a Conselheira Marisa Serrano (fls. 41- 45, peça n. 21) dos autos do processo originário - TC- 21250/2012, foi assinalado que**:**

> — ***"(...)*** *houve ausência de planejamento da administração pública quanto ao quadro de seus servidores públicos, não sendo o presente caso excepcional interesse público, uma vez que é possível a administração prever tais situações;*
>
> — *Ademais, além da justificativa da contratação apresentada pelo Responsável ser genérica e não se enquadrar nos casos excepcionais do interesse público, o Responsável não enviou documento necessário para o registro, como a declaração de inexistência de candidato habilitado em concurso público.*

Além do exposto acima deve ser também registrado que, diante da solidez dos argumentos e fundamentos inscritos no voto da Conselheira relatora originária — ensejador da recorrida DSG – G MJMS – 7121/2016, nada mais necessitaria ser acrescentado, pois a simples repetição dele já seria suficiente para fundamentar neste voto a negativa de provimento ao recurso interposto, já que as alegações por meio de recurso ordinário não foram instruídas de qualquer documento comprobatório, cito a declaração de inexistência de candidato habilitado em concurso público, não se sustentado a justificativa apresentada.

Restando evidente a necessária e indispensável instrução dos autos do processo com peças obrigatórias para análise do embasamento jurídico, somado à fundamentação fática, legitimando, assim, a contratação em questão.

Destaco que o recorrente ao justificar a remessa intempestiva de documentos obrigatórios a este Tribunal, alegando que o descuido no envio ocorreu por conta de funcionário sem manifesta má – fé, não merece prosperar, posto que o recorrente incorreu na modalidade de culpa *in eligendo* com seus funcionários, não podendo se eximir de suas responsabilidade perante esta Casa.

Nesse mesmo sentido foi o Acordão AC00 – 1549/2015, de relatoria do Conselheiro Waldir Neves Barbosa (Tribunal Pleno), destaquei:

> **EMENTA: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO – FUNGIBILIDADE –CONVERSÃO EM RECURSO ORDINÁRIO – INSTRUMENTO DE CONTRATO – REMESSA INTEMPESTIVA – APLICAÇÃO DE MULTA –RAZÕES RECURSAIS INSUBSISTENTES – ALEGADA FALHA DE FUNCIONÁRIO – CULPA IN ELIGENDO– RECURSO IMPROVIDO –MANUTENÇÃO DO JULGADO – PERMANÊNCIA DA MULTA.**
>
> O encaminhamento intempestivo do instrumento de contrato (1ª fase), ao Tribunal de Contas, é causa para a aplicação de multa ao responsável, nos termos da legislação vigente, mesmo que se alegue ter o atraso ocorrido por falha de funcionário do setor responsável pelo envio da documentação, pois responde o gestor pelos equívocos e atos desidiosos realizados por seus subordinados, em razão da culpa in elegendo.

DISPOSITIVO

Portanto, do que foi reexaminado tenho como certo que as razões do recurso não têm a força necessária para propiciar a reforma da DSG – G. MJMS- 7121/2016. Dito isso e à vista de que a matéria foi devidamente instruída e daí relatada, **VOTO** nos sentidos de:

I - **conhecer e negar provimento** ao recurso ordinário interposto pelo Sr. Arlei Silva Barbosa, que na época do ato de "contratação temporária" ora reapreciado exerceu o cargo de Prefeito Municipal de Nova Alvorada do Sul, e, em consequência, manter inalterados os termos dispositivos dos itens **1** e **2** da DSG – G. MJMS- 7121, de 5 de agosto de 2016;

II - fixar o prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação do Acórdão no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul-DOTCE/MS, para o apenado pagar a multa equivalente ao valor de 80 (oitenta) UFERMS que lhe foi infligida, e ora mantida, e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, consoante as regras dos arts. 50, I, 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto dos arts.172, §1º, I e II da Resolução Normativa n. 76, de 11 de dezembro de 2013 e art. 77, §4º da Constituição Estadual.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e negar provimento ao recurso ordinário.

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

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 22 de maio de 2019.

Conselheiro **FLÁVIO ESGAIB KAYATT**

Relator

GAB. JRL
SETAC. VAB/ARP/DSSM