# ACÓRDÃO - AC00 - 223/2020

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/10863/2019 |
| **PROTOCOLO** | : 1999179 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : REVISÃO |
| **ÓRGÃO** | : PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADÃO DO SUL |
| **REQUERENTE** | : LUIZ FELIPE BARRETO DE MAGALHAES |
| **ADVOGADO** | : NAUDIR DE BRITO MIRANDA – OAB/MS 5.617; CRISTIANE CREMM MIRANDA – OAB/MS 11.110 |
| **RELATOR** | : CONS. WALDIR NEVES BARBOSA |

**EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO – ACÓRDÃO – ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – PROFESSOR – CONTRATAÇÕES SUCESSIVAS – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – MULTA – NÃO REGISTRO – CONCURSO PÚBLICO – NECESSIDADE PERMANENTE DA ADMINISTRAÇÃO – ALEGAÇÕES INSUFICIENTES – SÚMULA 84 TC/MS – PROCESSOS ANÁLOGOS – EFEITO PEDAGÓGICO – MINORAÇÃO DA MULTA – PARCIAL PROCEDÊNCIA.**

Não há que se falar em registro do ato de admissão de pessoal referente à contratação temporária para desempenhar função que se enquadra como de necessidade permanente da administração, cuja vaga deve ser preenchida através de concurso público, realizada de maneira sucessiva, sem a realização de concurso público para provimento de cargo de Professor, devendo permanecer a multa aplicada, sendo possível, contudo, a redução do valor, verificado existentes processos análogos em que o requerente foi condenado ao pagamento da multa máxima pela intempestividade da remessa de documentos, considerando o efeito pedagógico da sanção e o teor da Súmula nº 84 desta Corte.

## ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 38ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 18 de dezembro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento e procedência parcial** do Pedido de Revisão para o fim de unificar e reduzir as multas impostas, reformando o item "II" do acórdão **AC01 - 1508/2018**, prolatado nos autos do Processo TC/30460/2016, para que conste com a seguinte redação: "Pela aplicação de multa de 40 (quarenta) UFERMS ao Senhor Luiz Felipe Barreto Magalhães, CPF nº 499.421.077-20, Ex-Prefeito Municipal de Chapadão do Sul – MS, pela infração decorrente da irregularidade da contratação temporária, bem como pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte.".

Campo Grande, 18 de dezembro de 2019.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

**RELATÓRIO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator.

Trata-se de Pedido de Revisão formulado por **Luiz Felipe Barreto Magalhães**, **CPF nº 499.421.077-20**, Ex-Prefeito Municipal de Chapadão do Sul – MS, em face da Deliberação **AC01-1508/2018**, proferida nos autos do processo TC/30460/2016, na qual se decidiu pelo **não registro** da contratação por tempo determinado, por não preencher os requisitos estabelecidos no art. 37, IX da Constituição Federal materializada mediante a realização de admissões sucessivas da mesma agente para exercer a mesma função sem a realização de concurso público, com aplicação de **multa de 130 (cento e trinta) UFERMS**, sendo 100 (cem) UFERMS em decorrência da violação reiterada ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal e 30 (trinta) UFERMS pela remessa intempestiva de documentos.

O pedido de revisão foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, como tempestivo e cabível, vez que todos os ditames regimentais tiveram suas observâncias respeitadas, por meio do Despacho DSP - GAB.PRES. - 35642/2019 (fl. 15).

O requerente e ordenador de despesas interpôs o presente pedido com fundamento de que não havia sido realizado concurso público em data anterior a 2013, portanto, não existiam candidatos habilitados para serem empossados no referido cargo, motivo pelo qual decidiu realizar contratação de pessoal por prazo determinado.

Também alegou a aplicação da Súmula nº 52 desta Corte de Contas como fundamentação, ao alegar que cumpriu com seu dever e obrigação pautado em leis, não deixando a população perecer com a falta de serviço, com a efetiva prestação dos serviços educacionais.

Ainda afirmou que a Constituição Federal preceitua que a aplicação de multa deve ser proporcional ao dano causado ao erário e que o dano ao erário é condição essencial e indispensável a dar lastro à imposição da penalidade pela Corte de Contas.

Ao final, em face às razões e fundamentos apresentados, pugnou pela procedência do presente pedido de revisão, visando rescisão da Decisão proferida, com o fim de anular a multa aplicada.

O Ministério Público de Contas por meio do Parecer **PAR - 4ª PRC - 20042/2019** (f. 19-22) manifestou-se pelo conhecimento e não procedência do pedido de revisão em apreço.

É o Relatório.

**VOTO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator.

O presente pedido atende aos requisitos de admissibilidade descritos no art. 73, da Lei Complementar nº 160/2012 e nos arts. 164 a 166, da Resolução Normativa n° 76/2013, vigente à época da interposição.

Assim, conhece-se do Pedido de Revisão e passa-se à apreciação do mérito.

O jurisdicionado se insurge contra a seguinte decisão:

> "Com base nos fatos e fundamentos acima expostos, acolho a proposição do i. Representante do Ministério Público de Contas e **VOTO**:
>
> I - Pelo NÃO REGISTRO da contratação por tempo determinado (n. 15/2013) de Gabriela Caroline Rodrigues Cavalheiro, inscrita no CPF sob o n. 012.796.121-69, efetuada pelo Município de Chapadão do Sul/MS com base na Lei Municipal n. 407/2002 para exercer a função de professora durante o período de 04 de fevereiro de 2013 a 20 de dezembro de 2013, em decorrência da violação reiterada às disposições dos incisos II e IX do artigo 37 da Constituição Federal materializada mediante a realização de admissões sucessivas da mesma agente para exercer a mesma função sem a realização de concurso público;
>
> II - Pela APLICAÇÃO DE MULTA a Luiz Felipe Barreto de Magalhaes - Autoridade Contratante e Prefeito do Município à época - inscrito no CPF sob o n. 499.421.077-20, no valor correspondente a 130 (cento e trinta) UFERMS, assim distribuída:
>
> a) 100 (cem) UFERMS em decorrência da violação reiterada ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal (consistente na contratação sucessiva da mesma servidora para exercer a mesma função, excedendo o prazo previsto na Lei Autorizativa do Município, sem a realização de concurso público), nos termos do art. 170, I, do Regimento Interno, aprovado pela RN/TCE/MS n. 76/2013;
>
> b) 30 (trinta) UFERMS pelo envio ao SICAP dos dados e informações acerca da presente contratação fora do prazo estabelecido na Instrução Normativa n. 40/2013 (vigente à época), nos termos do art. 170, §1º, I, "a", do Regimento Interno, na forma do Provimento n. 002/2014 da Corregedoria Geral do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul;
>
> III - Pela CONCESSÃO DO PRAZO de 60 (sessenta) dias para comprovar nos autos o pagamento da multa aplicada no item acima ao FUNTC, nos termos do artigo 83 da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, sob pena de cobrança executiva judicial, como preceitua o art. 77, § 4º da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul;
>
> IV - Pela RECOMENDAÇÃO ao Titular do Executivo Municipal em exercício que adote os procedimentos necessários à realização de concurso público destinado à composição do quadro permanente de servidores do Município como preceitua o art. 37, II, da Constituição Federal;

> V - Pelo ENCAMINHAMENTO dos autos ao Ministério Público de Contas para adoção das medidas cabíveis junto à Procuradoria Geral de Justiça a fim de apurar a possível ocorrência de prática pelo Ex-Prefeito do Município de Chapadão do Sul, Luiz Felipe Barreto de Magalhaes, de ato de improbidade - tipificado no art. 11, caput, da Lei n. 8.429/92 - e de crime de responsabilidade - previsto no art. 1º, XIII, do Decreto-lei n. 201/67 - em decorrência da violação reiterada às disposições do art. 37, II e IX, da Constituição Federal."

No presente caso, a questão discutida se restringe à regularização do ato de admissão de pessoal (contratação temporária) e na anulação da multa imposta em decorrência da irregularidade da contratação e intempestividade na remessa dos documentos.

No mérito, o requerente pretendeu justificar a contratação temporária como excepcional realizada para atender a demanda de pessoal nessa função até a realização de concurso público, considerando também que não existiam servidores concursados na ocasião, e a necessidade da Administração em atender de forma emergencial e temporária as necessidades dos serviços públicos municipais essenciais com essa mão de obra, em especial aquela da área de serviços públicos da educação municipal.

Conforme justificou nas razões do pedido, eventual admissão de servidor deve se dar apenas em casos excepcionais delimitados em lei.

De fato, no presente caso, a contratação temporária encontra-se respaldada na Lei Municipal nº 407, de 20 de março de 2002, a qual autoriza o município a contratar temporariamente servidor para atender demanda na área de educação, contudo, conforme informou a equipe técnica no feito originário (f. 12 TC/30460/2016) a servidora vem sendo convocada pelo Município para exercer a mesma função consecutivamente:

| Processo | Período da Contratação |
|---|---|
| TC/10257/2010 | 26/07/2010 a 17/12/2010 |
| TC/4930/2011 | 07/02/2011 a 16/12/2011 |
| TC/4959/2011 | 14/03/2011 a 06/08/2011 |
| TC/01584/2012 | 06/02/2012 a 21/12/2012 |
| TC/01583/2012 | 06/02/2012 a 21/12/2012 |
| TC/30460/2016 | 04/02/2013 a 20/12/2013 |
| TC/30551/2016 | 03/06/2013 a 20/12/2013 |

Esclarece-se que dentre os requisitos exigidos no art. 37, IX, da CF/88 para contratação devem estar presentes: 1. Excepcional interesse público, 2. Temporalidade, 3. Adequação à hipótese previamente definida em lei.

Desta forma, a função da servidora (professora) apesar de constar no permissivo da Súmula n.º 52[1] do TCE-MS, dada a relevância da respectiva função, não atende a **temporariedade** prevista no art. 37, IX, da CF.

A exceção prevista no inciso IX do artigo 37 Constitucional, se tornou uma prática habitual, desvirtuando, assim, o instituto.

Ressalta-se que ao mesmo tempo em que a Magna Carta estabeleceu a regra do art. 37, II, e permitiu a exceção do inciso IX, também previu nos §§ 2º e 4º sanções para seu descumprimento, como a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, e tratou também, dos atos de improbidade administrativa.

Ao contrário do alegado, a conduta adotada foi claramente o inverso aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa.

Acerca do referido tema, este Tribunal já proferiu decisão:

> **"RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL – CONVOCAÇÃO TEMPORÁRIA – DESCARACTERIZAÇÃO – CONTRATAÇÃO SUCESSIVA – PRÁTICA HABITUAL – DESPROVIMENTO.**
>
> Verificada a descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público em decorrência de contratações sucessivas para exercer a mesma função, em clara afronta ao Texto Constitucional, o ato de admissão não deve ser registrado e a decisão recorrida deve ser mantida pelos seus fundamentos." (TC/16671/2016/001, Cons. Ronaldo Chadid, Deliberação AC00-2227/2019).

Não obstante, o requerente também aduziu o seguinte:

> "Então, a multa excessiva imposta no patamar da r. decisão recorrida, por estar sem substrato nos fatos e no direito, deve ser revista e elidida, sob pena de se estar a apenar o recorrente por ato cometido por **quem foi o Prefeito Municipal de Chapadão do Sul no período de 2008 a 2012 (in casu Joselito Krug) e que praticou as condutas de contratações repetitivas** ao longo desses períodos e anos." (fl. 12)

Acontece que a alegação não procede, uma vez que o requerente não está sendo penalizado pelas contratações ocorridas entre os anos de 2008 e 2012, mas sim por ter dado **CONTINUIDADE** às sucessivas contratações temporárias após tomar posse como prefeito, o que ocorreu em 2013, sem regularizar a situação em que se encontrava ao não proceder à realização de concurso público para

---

[1] **SÚMULA TC/MS Nº 52**

"São legítimas e indispensáveis às contratações temporárias para atendimento a situações que, apesar de não bem definidas em lei específica, coloquem em risco setores de **saúde**, educação e segurança, dada a relevância das respectivas funções para a comunidade, em face à obrigação do poder público de assegurar ao cidadão aqueles direitos" (grifei).

provimento de cargo de Professor.

No que se refere à multa por intempestividade, destaca-se que de fato não fora respeitado o prazo estabelecido por esta Corte de Contas, uma vez que a data limite para remessa era **16/08/2013**, entretanto os documentos foram encaminhados somente em **20/12/2016**, ou seja, com 1.222 dias de atraso.

Evidenciando a impropriedade arguida, constata-se que foi arbitrada multa no valor de 100 (cem) UFERMS ao requerente pela contratação irregular e 30 (trinta) UFERMS em razão da remessa intempestiva dos documentos referentes às admissões, contrariando o que é estabelecido na Instrução Normativa TCE/MS nº 40/2013.

Ao contrário do deduzido no pedido, a razão da aplicação da multa não estaria atrelada a qualquer suposição de dolo, má fé ou dano ao erário, até por que, tais atos não são presumidos, são consecutivas as irregularidades apuradas, a Lei Complementar nº 160/2012, prevê a possibilidade de aplicação de multa aos jurisdicionados, ainda que seus atos não resultem e danos ao erário, conforme arts. 46, *caput,* e 45, I, nestes termos:

> "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."
>
> "Art. 45. As multas decorrentes de infrações apuradas pelo Tribunal devem observar, como limites máximos, os valores correspondentes a: I - mil e oitocentas Unidades Fiscais Estaduais de Referência de Mato Grosso do Sul (UFERMS), **relativamente à infração que não resulte dano ao erário**;" (grifo nosso).

Logo, considerando que esta Corte de Contas apura irregularidades nos processos sob sua apreciação, uma das possíveis consequências será a aplicação de multa, que tem em si um caráter pedagógico.

Acerca do tema, este Tribunal já proferiu decisão:

> **RECURSO ORDINÁRIO – ATO DE PESSOAL – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS – AUSÊNCIA DE LEI AUTORIZATIVA – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – APLICAÇÃO DE MULTA – NÃO REGISTRO – RAZÕES RECURSAL – ARGUMENTOS INSUFICIENTES – NÃO PROVIDO.**
>
> "Verificada a contratação temporária para função não contemplada em lei autorizativa e a remessa intempestiva de documentos, a aplicação de multa é medida impositiva, sem margem de discricionariedade, considerando que as argumentações apresentadas não são suficientes para isentar a aplicação de penalidade. Recurso não provido".
>
> **(TC/04428/2012/001, Cons. Marcio Campos Monteiro, Deliberação AC00 – 1700/2019, D.O 14/08/2019).**

Entretanto, no presente caso, o *quantum* da medida de sanção arbitrada com base na Lei Complementar nº 160/2012[2] mostra-se elevada, motivo pelo qual, poderá ser reduzida.

Com efeito, apesar da responsabilidade do gestor pela organização administrativa e adoção de medidas para o cumprimento das disposições, dentre elas a remessa dos documentos para este Tribunal dentro do prazo, constata-se que existem vários processos análogos, em que o requerente foi condenado ao pagamento da multa no limite máximo por intempestividade como evidenciado nos processos TC/30525/2016 e TC/30472/2016 disponíveis no sistema e-TCE desta Corte de Contas.

Assim, usando como fundamento os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, do caráter pedagógico da sanção e em razão de análogas penalizações em outros processos, aplica-se no caso, a Súmula n. 84, deste Tribunal, "in verbis":

> "**SÚMULA TC/MS Nº 84** "Pedido de Reconsideração. Acórdão que aplica multa excessiva. Critérios para apensar. Possibilidade de redução. Provimento com fulcro no pedido.".
>
> "Merece provimento recurso que pede a reconsideração de decisão cominatória de multa considerada excessiva pelo recorrente, com a redução de seu valor, tendo em vista igual penalização em outros processos análogos, a menor gravidade da infração e a condição financeira do recorrente devidamente comprovada".

Ademais, este Tribunal já proferiu decisão neste sentido:

> **RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – CONTRATAÇÃO DE PESSOAL – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – MULTA – SÚMULA 84 – PROCESSOS ANÁLOGOS – EFEITO PEDAGÓGICO – MINORAÇÃO DA MULTA – PROVIMENTO PARCIAL.**
>
> "A não observância dos prazos estabelecidos para remessa dos documentos de apresentação obrigatória para análise do Tribunal de Contas sujeita o jurisdicionado às sanções previstas na legislação, entre elas a aplicação de multa.
>
> Entretanto, existentes processos análogos em que o Recorrente foi condenado ao pagamento de multa máxima pela intempestividade da remessa de documentos, considerando o efeito pedagógico da sanção e Súmula nº 84 desta Corte, é possível a reforma da decisão para reduzir a multa aplicada."
>
> (TC/11291/2015/001, Cons. Jerson Domingos, Deliberação AC00 -1875/2019, D.O. 28/08/2019).

[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. **(grifei)**

Ademais, em decorrência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial. A LINDB renovada abusa de termos como "necessidade e adequação da medida imposta" (Parágrafo único do art. 20), "modo proporcional e equânime" (Parágrafo único do art. 21) ou "natureza e gravidade da infração" e "circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente" (§ 2º do art. 22).

Especificamente o *caput* do art. 22 da LINDB oferta um parâmetro de realidade relevantíssimo em matéria de hermenêutica, qual seja:

> **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.

Cominando com tal dispositivo legal, faz-se necessário observar o disposto no art. 170, § 5º, II da Resolução Normativa nº 76/2013, vigente à época da fixação da sanção, *in verbis*:

> **Art. 170.** As sanções previstas no art. 44 da Lei Complementar n. 160, de 2012, serão aplicadas pelo Tribunal consoante os seguintes critérios:
>
> (...)
>
> **§ 5º Na fixação da multa o Tribunal levará em conta**, dentre outros fatores:
>
> (...)
>
> **II - a relevância da falta**;
>
> (...) (Grifei)

Dessa forma, com base na Súmula 84 e no art. 170 do Regimento Interno desta Corte de Contas, autoriza a redução da multa regimental determinada pela **Deliberação AC01 - 1508/2018**, no item "II", subitem "b", por entender que a referida sanção se encontra excessiva.

**DISPOSITIVO**

Diante do exposto, divergindo do parecer do Ministério Público de Contas e, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pela recorrente, **VOTO**:

**I –** pelo **CONHECIMENTO** do presente Pedido de Revisão formulado por **Luiz Felipe Barreto de Magalhães**, **CPF nº 499.421.077-20**, Ex - Prefeito Municipal de Chapadão do Sul – MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes do RITC/MS;

**II –** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** do pedido para o fim de unificar e reduzir as multas impostas, reformando o item "II" da **Deliberação AC01 - 1508/2018**,

prolatada nos autos do **Processo TC/30460/2016**, para que conste com a seguinte redação:

"*Pela aplicação de multa de **40 (quarenta) UFERMS** ao Senhor **Luiz Felipe Barreto Magalhães**, **CPF nº 499.421.077-20**, Ex-Prefeito Municipal de Chapadão do Sul – MS, pela infração decorrente da irregularidade da contratação temporária, bem como pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte*."

**III –** pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

**DECISÃO**

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto da Relatora, em conhecer e julgar parcialmente procedente o pedido de revisão.

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 Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 18 de dezembro de 2019.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

MSS/DFT