Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 665/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/01659/2016/001
PROTOCOLO	: 1831228
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE DO SUL
RECORRENTE	: NILZA RAMOS FERREIRA
ADVOGADOS	: THIAGO ALVES CHIANCA PEREIRA OLIVEIRA OAB/MS 11.285 JAIME HENRIQUE M. DE MELO OAB/MS 16.263 MURILO GODOY OAB/MS 11.828
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO – ATO DE ADMISSÃO – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – AUSÊNCIA DE PREVISÃO EM LEI ESPECÍFICA – NÃO REGISTRO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – APLICAÇÃO DE MULTAS – AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE VALIDADE – DESÍDIA NO CUMPRIMENTO DOS PRAZOS – DESPROVIMENTO.

A previsão em lei específica é pressuposto de validade para contratação direta com base na Constituição Federal.

A remessa dos dados e informações acerca da contratação temporária fora do prazo estabelecido na Instrução Normativa legitima a multa aplicada, no valor máximo em razão de atraso superior a 30 (trinta) dias.

A ausência de amparo legal do ato de admissão de pessoal e a verificação de desídia do Recorrente no cumprimento dos prazos delimitados na normatização interna da Corte de Contas motivam o desprovimento do recurso.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 27 de fevereiro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em **conhecer e negar provimento** ao Recurso Ordinário interposto pela Sra. Nilza Ramos Ferreira, em face à Decisão Singular n. 2564/2017.

Campo Grande, 27 de fevereiro de 2019.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Vistos, etc...

Em exame o **Recurso Ordinário** interposto por *Nilza Ramos Ferreira*, ex-Prefeita do Município de Novo Horizonte do Sul, em face à Decisão Singular n. 2564/2017 proferida no processo TC/MS n. 1659/2016 nos seguintes termos:

> *1 – Pelo NÃO REGISTRO DO ATO DE ADMISSÃO – CONTRATO TEMPORÁRIO 069/2013, da Sra. Fabiana Ribeiro da Silva, uma vez que infringiu o artigo 34 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 145, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;*
>
> *2 - Pela aplicação de MULTA equivalente ao valor de 80 (oitenta) UFERMS a Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques – Prefeito Municipal e responsável pela contratação na época, da seguinte forma:*
>
> *- 50 (cinquenta) UFERMS, por grave infração a norma legal, de conformidade com o artigo 44, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 170, §1º, inciso I, a – do Regimento Interno desta Corte de Contas;*
>
> *- 30 (trinta) UFERMS, pela não remessa de documentação obrigatória ao Tribunal de Contas dentro do prazo legal quanto ao contrato, com base no artigo 10, §1º, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal de c/c o artigo 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012,*
>
> *3 – Conceder prazo regimental para que se comprove o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, com base no artigo 83 da LC nº 160/2012, sob pena de execução;*
>
> *4 – Comunicar o resultado do julgamento aos responsáveis e interessados com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.*

O Conselheiro Presidente desta Corte de Contas considerou o recurso tempestivo e cabível, determinado sua distribuição a esta Relatoria conforme Despacho de folha n. 17.

Após analisar os argumentos apresentados na exordial, a Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária se manifestou pelo conhecimento e desprovimento do presente recurso, mantendo-se integralmente os termos da decisão recorrida (22-24).

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, seu Representante, após considerar que *"as razões recursais apresentadas não têm o condão de modificar a decisão recorrida, isto porque a Recorrente não encaminhou nenhuma justificativa plausível capaz de elidir as falhas imputadas, pois se limitou a demonstrar por*

meio de seus argumentos que a contratação ocorreu pelo fato de que o Município não possuía profissional concursado e que a intempestividade ocorreu pelo lapso do setor responsável" opinou pelo conhecimento e desprovimento do recurso, mantendo-se inalterados os comandos constantes na Decisão Singular n. 2564/2017 (f. 25-28).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

A exordial visa combater a decisão publicada em 07 de abril de 2017 no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul n. 1.525, proferida pela i. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano no processo TC/MS n. 1659/2016.

Considerando os documentos colacionados nos autos, vislumbro que o presente recurso é cabível, adequado e tempestivo, do mesmo modo, quanto aos pressupostos subjetivos, atesto a admissibilidade, visto que foi interposto por Nilza Ramos Ferreira, Autoridade Contratante e Prefeita do Município de Novo Horizonte do sul à época, por escrito perante o Presidente deste Tribunal de Contas.

Presentes, então, os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, o recurso em epígrafe deve ser conhecido.

Passo à análise do mérito.

Como relatado, Nilza Ramos Monteiro interpôs recurso frente aos comandos da Decisão Singular n. 2564/2017 *que não registrou a contratação por tempo determinado de Fabiana Ribeiro da Silva realizada pelo Município de Novo Horizonte do Sul para exercer a função de agente comunitária de saúde durante o período de 01/04/2013 a 01/04/2014* e aplicou *multa no valor correspondente a 80 (oitenta) UFERMS a Recorrente [50 (cinquenta) UFERMS por grave infração a norma legal ao realizar contratação temporária para função não prevista na Norma local* e *30 (trinta) UFERMS pela remessa intempestiva de documentos ao SICAP].*

Nas razões a Recorrente aduziu em suma que: *"para utilizar o instituto da contratação temporária deve observar se a demanda é provisória, se há o interesse público, além da existência de norma legal especifica e que autoriza (...) no âmbito do Município de Novo Horizonte do Sul, tal situação é regida pela Lei Municipal n. 271/2005, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, e o contrato sob análise se pautou no artigo 2° da Lei Municipal n. 271/2005 (...) a necessidade de contratação temporária é pautada na existência de lacuna no quadro de servidores para o atendimento dos seus inte-*

resses, dessa forma, o que deve ser demonstrado é necessidade 'urgente' de atendimento ao interesse público, nesse sentido, a função ora contratado 'agente comunitário de saúde' foi pautada totalmente para atendimento desta 'urgência' ao interesse da administração pública, pois a ausência de servidor para o exercício da função prejudicaria a continuidade dos trabalhos da saúde municipal (...) assim, o atendimento ao requisito necessidade temporária e o interesse público esta plenamente comprovado (..) quanto a remessa intempestiva de documento, esclareço que se deu em razão do excesso de trabalho, devendo ser encarada como mera irregularidade despida de dolo e má-fé, sem o condão de causar prejuízo ao erário".

Quanto à demanda que aqui se julga há duas vertentes a serem consideradas, uma se diz respeito à legalidade da contratação temporária realizada pelo Município de Novo Horizonte do Sul e a outra se refere à remessa intempestiva de documentos ao SICAP.

É pacífico o entendimento de que havendo necessidade temporária de pessoal o administrador público pode utilizar a exceção disposta no art. 37, IX, da Constituição Federal, para que não seja paralisada uma atividade governamental, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público, segundo o qual as funções essenciais ou necessárias à coletividade são ininterruptas.

Todavia, para fazer uso do permissivo previsto no inciso IX do artigo 37 é necessário comprovar o preenchimento de pressupostos que levam em conta a determinabilidade do prazo da contratação, a temporariedade da carência e a excepcionalidade das situações de interesse público, previamente delimitadas em lei[1].

Visando dar maior efetividade à forma de recrutamento de pessoal acima mencionada, a Constituição Federal deu autonomia a cada Ente da Federação para estabelecer, por meio de lei, as hipóteses e situações que autorizam a contratação temporária de servidor.

A Lei Municipal n. 271/2005 regulamenta a contratação temporária no âmbito do Município de Novo Horizonte do Sul, pontuando nos incisos do art. 2º as situações consideradas como de excepcional interesse público, são elas:

> Art. 2º. Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
>
> I - assistência a situações de calamidade pública;
>
> II - combate a surtos endêmicos;
>
> III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE,

[1] A contratação por prazo determinado pode se justificar, basicamente, em duas situações: a) quando há urgência no provimento de uma determinada função pública, de modo a não ser possível a realização de concurso público; b) quando, embora não haja urgência no provimento, trata-se de uma necessidade temporária, de sorte a não ser necessário um provimento de natureza permanente. (MAFFINI, Rafael. Direito Administrativo, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 246)

> sempre que o Município houver de contribuir para tal atividade mediante fornecimento de força de trabalho;
>
> IV - admissão de professor substituto a professor licenciado, professor para suprir vaga existente por qualquer vacância temporária;
>
> V - suprimido;
>
> VI - atividades relacionadas a programas especiais nas áreas de saúde, assistência social e inclusão social, tais como:
>
> Programa de Saúde da Família-PSF;
>
> Programa de Agentes Comunitários de Saúde-PACS;
>
> Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil-PETI;
>
> Outras atividades ou programas que envolvam atividades essenciais que venham a ser oficialmente instituídos;
>
> VII - suprimido;
>
> VIII - atividade de saúde e saneamento por aumentada demanda e capacidade instalada de atendimento, desde que não haja disponibilidade de candidato aprovado em concurso ou possibilidade de remanejamento;
>
> IX - contratação de pessoal para substituir servidores que se encontram afastados nas hipóteses previstas no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Novo Horizonte do Sul.

Nota-se, após a leitura da norma acima transcrita, que não há a previsão para contratação temporária de servidor para exercer a função de agente comunitário de saúde. De outro norte a Recorrente não apresentou argumentos ou documentos apontando o fundamento legal utilizado para subsidiar a admissão de Fabiana Ribeiro da Silva, apenas faz referência, de forma genérica, ao art. 2º, no entanto não aponta qual dos incisos do referido artigo respaldou a contratação.

Ante a omissão da Recorrente em especificar de forma sólida e precisa qual foi o embasamento legal utilizado para subsidiar admissão temporária de Fabiana Ribeiro da Silva, não há como atribuir legalidade ao ato, pois a previsão em lei específica é pressuposto de validade para contratação direta com base no art. 37, IX, da Constituição Federal. Não existindo autorização na norma local para contratação emergencial deverá ser observada a regra geral estabelecida no artigo 37, II, sob pena de nulidade do ato e de punição da autoridade responsável, conforme imposição constitucional disposta no artigo 37, § 2º. A posição adotada pela Suprema Corte Brasileira, conforme se denota do julgado abaixo colacionado, espelha bem o caso destes autos:

> CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO POPULAR - SERVIDOR PÚBLICO - CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO - NULIDADE - CF, ART. 37, II E IX; I - A INVESTIDURA NO SERVIÇO PÚBLICO, SEJA COMO ESTATUTÁRIO, SEJA COMO CELETISTA, DEPENDE DE APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO, RESSALVADAS AS NOMEAÇÕES PARA CARGO EM CO-

> MISSÃO DECLARADO EM LEI DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. CF, ART. 37; II - A CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO, PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, TEM COMO PRESSUPOSTO LEI QUE ESTABELEÇA OS CASOS DE CONTRATAÇÃO. CF, ART. 37, IX. INEXISTINDO ESSA LEI, NÃO HÁ FALAR EM TAL CONTRATAÇÃO; e III - RE CONHECIDO E PROVIDO[2].

O ingresso no serviço público sem concurso é medida excepcionalíssima, dessa forma, não basta à apresentação de alegações genéricas para sua utilização, pois mesmo que o administrador goze de fé pública é necessário demonstrar, mediante prova documental, os contornos fáticos que caracterizam a necessidade temporária de excepcional interesse público, bem como sua adequação a umas das hipóteses definidas na Lei Autorizativa do Ente, dado que a contratação de agente público, para desempenho de função pública, tem de ser, conforme determina o art. 37, IX, da CF, *"(a) por tempo determinado, (b) para atender a necessidade temporária, (c) deve esse tipo de necessidade ser de interesse público e, por fim, (d) o interesse público deve ser de caráter excepcional. Sem essas quatro conotações do texto a contratação é nula, ou pelo menos, anulável, rescindindo-se o acordo"*[3].

No presente caso não vislumbro a possibilidade de atribuir legalidade à contratação realizada pelo Município de Novo Horizonte do Sul, pois não foram apresentados fatos, tampouco documentos apontando o fundamento legal previsto na Lei Autorizativa do Município utilizado para subsidiar a admissão temporária de Fabiana Ribeiro da Silva já que a Norma local não traz no rol taxativo do art. 2º a função de agente comunitário de saúde como hipótese de contratação temporária por excepcional interesse público, assim a Conselheira Relatora do processo originário apenas agiu em consonância com a legislação aplicável à matéria ao não registrar o ato e aplicar a sanção cabível a Recorrente em face da infringência ao art. 37, IX, da Constituição Federal (realizar contratação temporária para função não prevista na Lei Autorizativa do Município).

Com relação à remessa eletrônica ao SICAP dos dados e informações referentes à contratação temporária de Simone de Jesus Pereira, conforme informação prestada pela equipe técnica à folha 25 do processo originário se deu a destempo.

A Administração Pública se encontra subordinada às disposições legais e às finalidades constitucionais, devendo o Gestor da *res* pública exercer suas atribuições em conformidade com as disposições normativas aplicáveis à matéria em sua plenitude e no momento legal estabelecido para tal. Por ser obrigação legal e instrumento de transparência de seus atos, os Ordenadores de Despesas devem se pautar por cumpri-la da melhor forma, seguindo todos os procedimentos, inclusive cumprindo o

---

[2] STF - RE 168.566-2 - RS - 2ª T. - Rel. Min. Nelson Jobim.

[3] ADI 1.500/ES, Rel. Min. Carlos Velloso. Cf., também, CRETELLA JR, José. Comentário à Constituição de 1988. Vol. IV. Forense, São Paulo: 1991, p. 2203.

prazo, nos termos da legislação competente. Como bem assevera Hely Lopes Meirelles[4]:

> "O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere a bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Dai o dever indeclinável de todo administrador público - agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais".

A finalidade do controle, mediante a prestação de contas, é verificar a legalidade, a legitimidade, a atuação, a adequação do ato ao ordenamento jurídico. O controle pressupõe ao mesmo tempo uma proposta de uma legalidade ampla e estrita. E também pressupõe a observância de todos os princípios conformadores do regime jurídico administrativo: de todos os valores que compõem o sistema jurídico brasileiro.

O texto constitucional delineia os primeiros aspectos acerca do dever de prestar contas que atinge todos os agentes públicos (servidores, empregados, agentes públicos, parlamentares, ou eles equiparados) ou privados (pessoas físicas ou jurídicas), que utilizem, guardem ou administrem recursos públicos.

A prestação de contas tem toda uma regulamentação própria, devendo o ordenador atender aos termos e condições da legislação vigente.

A Carta Política de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas do país o relevante papel de apreciar todos os atos de admissão de pessoal realizados pela Administração Pública. Na mesma linha, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul incorporou em seu art. 77, III, tal atribuição. Do mesmo modo, a Lei Orgânica[5] do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, traz, dentre outras competências, a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de pessoal, conforme redação do art. 21, III.

Para que isso ocorra é necessário um conjunto normativo especificando os prazos e os documentos destinados à composição do processo de prestação de contas por parte do gestor público perante o Tribunal de Contas a fim de comprovar a legalidade dos atos referentes à admissão de pessoal, a qualquer título, excetuadas as nomeações para cargos de provimento em comissão[6].

---

[4] Direito administrativo brasileiro. 25, ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

[5] Lei Complementar Estadual n. 160/2012.

[6] Art. 34, I, da Lei Complementar Estadual 160/2012.

A fim de assegurar que o gestor cumpra sua obrigação constitucional de prestar contas no prazo foi implementada no artigo 46 da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 - regulamentada pelo provimento n. 002/2014 da Corregedoria Geral do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul - a chamada *multa* automática, *que incide sobre a falta de remessa tempestiva de informações, dados ou documentos, no valor correspondente a 01 (uma) UFERMS por dia de atraso, não podendo ultrapassar o valor correspondente ao de 30 (trinta) UFERMS*.

Quanto à matéria apreciada nos autos originários, aplica-se as disposições da Instrução Normativa TCE/MS n. 38/2012 (vigente à época) que determina que os documentos referentes às admissões de pessoal contratado temporariamente deverão ser encaminhados eletronicamente ao SICAP até 15 (quinze) dias do encerramento do mês da assinatura do contrato.

Considerando o prazo acima, os dados e informações acerca da contratação temporária celebrada entre Fabiana Ribeiro da Silva e o Município de Novo Horizonte do Sul em 01/04/2013 deveriam ser enviados eletronicamente ao SICAP até 15/05/2013, entretanto, foram encaminhados somente em 12/02/2016, conforme informação prestada pela equipe técnica à folha 25 do processo originário (TC/MS n. 1659/2016), razão pela qual a i. Relatora do feito aplicou a sanção prevista no art. 46 da Lei Complementar Estadual n. 160/2012.

Vê-se, portanto, que a remessa dos dados e informações acerca da contratação temporária em tela ocorreu fora do prazo estabelecido na Instrução Normativa n. 38/2012 (vigente à época), o que legitima a multa aplicada pela Relatora do feito na decisão ora guerreada no valor máximo correspondente a 30 (trinta) UFERMS, já que o encaminhamento dos documentos a esta Corte de Contas se deu com atraso superior a 30 (trinta) dias.

Parece-me suficientemente demonstrada a desídia da Recorrente no cumprimento dos prazos delimitados na normatização interna desta Corte de Contas no que se refere ao envio eletrônico de dados e informações ao SICAP.

Frente aos argumentos apresentados na exordial não vislumbro a presença de motivos capazes de ensejar a modificação de qualquer termo da Decisão Singular n. 2564/2017 que não registrou a contratação temporária de Fabiana Ribeiro da Silva por falta de amparo legal e aplicou multa em decorrência da violação ao art. 37, IX, da Constituição Federal (ausência de previsão em lei específica da situação excepcional de interesse público que autorize o Município a realizar admissão temporária de servidor sem concurso público) e da remessa intempestiva de dados e informações ao SICAP.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho o Parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO** pelo **conhecimento** do presente recurso ordinário, porque presentes os pressupostos de admissibilidade, e no mérito pelo **desprovimento** mantendo-se o inteiro teor da Decisão Singular n. 2564/2017 proferida no processo TC/MS n. 1659/2016.

DECISÃO

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

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

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

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

Campo Grande, 27 de fevereiro de 2019.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

SETAC-KBV/DSSM