DELIBERAÇÃO AC00 - 2682/2018

PROCESSO TC/MS	**:** TC/03078/2014/001
PROTOCOLO	**:** 1868758
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS
RECORRENTE	**:** MURILO ZAUITH
INTERESSADA	**:** CRISTINA VELASQUE NOGUEIRA
RELATOR	**:** CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO – FUNÇÃO DE SERVENTE – HIPÓTESE NÃO PREVISTA NA LEI AUTORIZATIVA MUNICIPAL – VIOLAÇÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL – NÃO REGISTRO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – MULTA – RAZÕES RECURSAIS – IMPROCEDENTES –PROVIMENTO NEGADO.

É irregular a contratação de pessoal por tempo determinado para a função que não esteja prevista na Lei Autorizativa Municipal. O Gestor é devidamente responsabilizado com multa pela ilegalidade do ato, ao qual é negado o registro, por violação à Constituição Federal.

A remessa dos documentos, relativos a atos de admissão de pessoal ao Tribunal de Contas, para apreciação fora do prazo estabelecido em lei ou regulamento sujeita o Gestor à chamada *multa automática* no valor correspondente a 01 (uma) UFERMS por dia de atraso até o limite de 30 (trinta), independente da ocorrência de prejuízo ao erário.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, 26 de setembro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em conhecer e negar provimento ao Recurso Ordinário, interposto pelo Sr. Murilo Zauith em face da Decisão Singular n. 5717/2017 proferida no processo TC/MS n. 03078/2014.

Campo Grande, 26 de setembro de 2018.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Em exame o **Recurso Ordinário** interposto por *Murilo Zauith*, Prefeito do Município de Dourados à época, em face à Decisão Singular n. 5717/2017 proferida no processo TC n. 03078/2014 nos seguintes termos:

> *1 – Pelo NÃO REGISTRO DO ATO DE ADMISSÃO – CONTRATO TEMPORÁRIO S/N, da Sra. Cristina Velasque Nogueira, 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 ao Sr. Murilo Zauith – 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. 09.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, seu Representante opinou, após considerar que *"os argumentos apresentados pelo Recorrente permite concluir pela ausência de motivos capazes de alterar o juízo de julgamento formado no presente feito, haja vista que no presente caso a contratação foi realizada sem a observação do preceito constitucional (artigo 37, IX CF), bem como em razão da intempestividade da remessa dos documentos, não há outra postura a ser tomada por esta Corte de Contas, que não a manutenção da decisão em seus exatos termos,* pelo conhecimento e desprovimento do presente recurso, de modo que a r. decisão seja mantida em sua integralidade (Parecer n. 13385/2018).

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

A exordial visa combater a decisão publicada em 07 de julho de 2017 no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul n. 1.581, proferida pela i. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano no processo TC/MS n. 03078/2014.

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 Murilo Zauith, Autoridade Contratante e Prefeito do Município de Dourados 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, Murilo Zauith interpôs recurso frente aos comandos da Decisão Singular n. 5717/2017 que não registrou a contratação por tempo determinado de Cristina Velasque Nogueira, inscrita no CPF sob o n. 048.932.781-85, realizada pelo Município de Dourados/MS para exercer a função de servente junto à Secretaria Municipal de Educação durante o período de 09 de setembro de 2013 a 08 de março de 2014 e aplicou multa no valor correspondente a 80 (oitenta) UFERMS ao 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 o recorrente aduziu em suma que: *"a contratação temporária, como o próprio nome sugere, é a contratação de funcionário por prazo determinado visando suprir necessidades prementes da Administração (...) o fundamento jurídico para a contratação temporária de agentes. estatais pela Administração pública se encontra no art. 37, IX, da Constituição da República, o objetivo desse tipo de admissão é atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (...) em diversos julgados, o Supremo Tribunal Federal, estabeleceu os seguintes requisitos para a regularidade da contratação temporária pela Administração pública em todos os níveis da Federação: 1. previsão legal da hipótese de contratação temporária; 2. prazo predeterminado da contratação; 3. a necessidade deve ser temporária; e 4. o interesse público deve ser excepcional (...) nota-se claramente a incidência de tais requisitos nas contratação ora recorrida, estando desta forma amparada por Lei, nada mais (...) quanto a remessa intempestiva de documentos é notório que tal fato de deu ante ao elevado número de trabalho e o diminuído quadro de servidores existentes para atendimento desta atividade, ademais, o sistema por funcionar de forma eletrônica, por diversas vezes se torna instável, impossibilitando o envio dos documentos (...) o reduzido prazo para o envio, também dificulta a remessa tempestiva uma vez que o mesmo, considerando o excessivo volume de trabalho, é insuficiente, cumpre esclarecer que não houve nenhum prejuízo para as partes, sendo que todas as formalidades foram devidamente cumpridas e devidamente justificadas".*

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 Dourados 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 lei1.

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 Complementar Municipal n. 117/2007 regulamenta a contratação temporária no âmbito do Município de Dourados, pontuando no § 1º do artigo 72 as situações consideradas como de excepcional interesse público, são elas:

> Art. 72 - A admissão temporária, com fundamento no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, será formalizada em contrato administrativo, em caráter excepcional, por prazo determinado, prorrogável por uma única vez e com remuneração respectiva.
>
> § 1º - a contratação temporária ocorrerá quando estiver caracterizada a situação excepcional interesse público, prorrogável por uma única vez de igual período e, somente, para atender às seguintes situações:
>
> I - desenvolvimento de atividades temporárias vinculadas a convênio ou qualquer outra convenção para executar programas, projetos, ações ou atividades nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura e desporto, firmados com órgão ou entidade integrante da administração pública municipal, estadual ou federal, no prazo máximo de doze meses, permitida a renovação, por período igual ao inicial, enquanto o termo de origem da admissão estiver em vigor;
>
> II - a execução de trabalhos, mediante execução direta, de recuperação ou conservação de vias públicas ou prédios públicos para restabelecer condições de uso ou atender a situação de danos, prejuízos ou riscos iminentes à população ou bens públicos ou de terceiros, por prazo não superior a seis meses, permitida uma renovação se persistir a situação excepcional que originou a contratação;

[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)

> III - para substituir servidor afastado de posto de trabalho, cuja ausência provoca impedimentos na prestação de serviço público essencial e para manter o atendimento indispensável e inadiável à população nas áreas da saúde, educação e serviços públicos, por até seis meses, podendo haver uma renovação;
>
> IV - atendimento a calamidade pública, sinistros ou outros eventos da natureza que demandem ações imediatas e inadiáveis para prevenção, controle ou recuperação da regularidade de situações que impliquem em prejuízos a pessoas ou bens, por prazo não superior a cento e oitenta dias;
>
> V - contratação de professor por prazo determinado nos termos e condições estabelecidas na legislação municipal;
>
> VI - atender outras situações de emergência que vierem a ser definidas em lei.

Como é possível notar após a leitura da norma acima não há a previsão para contratação temporária de servidor para exercer a função de servente. De outro norte o Recorrente não apresentou argumentos ou documentos apontando o fundamento legal utilizado para subsidiar a admissão de Cristina Velasque Nogueira.

A afirmação apresentada nas razões recursais de que a 'o fundamento jurídico para a contratação temporária de agentes pela Administração Pública se encontra no art. 37, IX, da Constituição da República' não atribui legalidade à recrutação, primeiro porque a disposição constitucional por si só não é fundamento legal válido para utilização da dispensa de concurso público como forma de recrutamento de pessoal ali prevista (contratação temporária), tendo em vista que a citada exceção à regra do concurso público se trata de norma de eficácia limitada, de baixa normatividade, ou seja, é uma previsão que necessita de regulamentação para que possa produzir efeitos, ademais, o próprio inciso IX impõe requisitos para sua utilização, os quais devem, obrigatoriamente, ser preenchidos cumulativamente, um deles é a existência prévia de lei estabelecendo as hipóteses de excepcional interesse público, conforme esclarece Carmem Lúcia Antunes Rocha[2] *"as hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público têm de ser expressas em lei, pelo menos no que se refere ao fator ou ao critério claros de identificação do que seja validamente considerado como tal".*

A previsão em lei específica é pressuposto de validade para contratação direta com base no art. 37, IX, da CF. 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 COMISSÃO DECLARADO EM LEI DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO.

[2] Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 241.

> 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[3].

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*"[4].

No presente caso não vislumbro a possibilidade de atribuir legalidade à contratação realizada pelo Município de Dourados, pois não foram apresentados fatos, tampouco documentos apontando o fundamento legal previsto na Lei Autorizativa do Município utilizado para subsidiar a admissão temporária de Cristina Velasque Nogueira, já que a Norma local não traz no rol taxativo do § 1º do art. 72 da Lei n. 117/2007 a função de servente 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 ao 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 Cristina Velasque Nogueira, conforme informação prestada pela equipe técnica à folha 66 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 prazo, nos termos da legislação competente. Como bem assevera Hely Lopes Meirelles[5]:

---

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

[4] 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.

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

> "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[6] 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[7].

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*.

---

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

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

Dispõe o art. 1º, II, da Instrução Normativa n. 40/2013 (vigente à época) que os documentos referentes às admissões de pessoal ocorrida no mês de setembro de 2013 deverão ser encaminhados até o dia 22 de novembro de 2013.

Quanto à matéria apreciada nos autos originários, considerando o prazo acima, os dados e informações acerca da contratação temporária celebrada entre Cristina Velasque Nogueira e o Município de Dourados em 02/09/2013 deveriam ser enviados eletronicamente ao SICAP até 22/11/2013, entretanto, foram encaminhados somente em 09/04/2014, conforme informação prestada pela equipe técnica à folha 66 do processo originário (TC/MS n. 03078/2014), 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. 40/2013 (vigente à época), o que legitima a multa aplicada pela Relatora do feito (TC/MS n. 03078/201) na Decisão Singular n. 5717/2017 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 do 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. 5717/2017 que não registrou a contratação temporária de Cristina Velasque Nogueira 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.

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. 5717/2017 proferida no processo TC/MS n. 03078/2014.

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 Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 26 de setembro de 2018.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

GAB. ASP
SETAC. TST/ARP/DSSM