ACÓRDÃO - AC00 - 1226/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/02646/2016/001
PROTOCOLO	**:** 1908324
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE JARAGUARI
RECORRENTE	**:** VAGNER GOMES VILELA
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO – ASSISTENTE DE PROFESSOR – NÃO REGISTRO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – APLICAÇÃO DE MULTAS – HIPÓTESE ESTA NÃO PREVISTA NA LEI AUTORIZATIVA DO MUNICÍPIO – PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE – DESATENDIMENTO AOS CRITÉRIOS DO ART. 46, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012 – REDUÇÃO DAS PENALIDADES – PROVIMENTO PARCIAL.

1. Não cumpridos os requisitos constitucionais na contratação por tempo determinado, que realizada para o cargo de assistente de professor, hipótese esta não prevista na Lei Autorizativa do Município, em desconformidade com regras do art. 37, IX, da CF, resta demonstrada a ilegalidade do ato e a impossibilidade do seu registro, cabendo, entretanto, a redução do *quantum* da multa arbitrada que se mostra elevado, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

2. Deve ser reduzida a sanção de multa imposta pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas que não atende aos critérios do art. 46, da Lei Complementar nº 160/2012, devendo a sanção corresponder ao valor de uma UFERMS por dia de atraso.

3. Provimento parcial do recurso para reduzir o valor das multas aplicadas pela decisão recorrida, e manter inalterados os demais itens.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 12ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 1º de junho de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** do presente como Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **Vagner Gomes Vilela**, Ex-Prefeito do Município de Jaraguari – MS, e no mérito, pelo **provimento parcial** para **reformar** a Decisão Singular **DSG - G.JD - 3112/2018,** prolatada nos autos do Processo TC/02646/2016, nos seguintes termos; **Reduzir** a sanção de multa aplicada no item “II, a”, no valor de **50 (cinquenta) UFERMS**, pela

violação do art. 37, IX, da Constituição Federal (realizar contratação temporária de servidor para hipótese [função] não prevista na Lei Autorizativa do Município), **para 25 (vinte e cinco) UFERMS**, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, **reduzir** a sanção de multa aplicada no item "II, b" no valor de **30 (trinta) UFERMS**, imposta pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas, para **21 (vinte e uma) UFERMS** em razão da adequada interpretação do art. 46, da Lei Complementar nº 160/2012; e manter **inalterados** os demais itens.

Campo Grande, 1º de junho de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa - Relator

Vistos, etc.

Tratam os autos de **Recurso Ordinário**, interposto pelo Ex-Prefeito do Município de Jaraguari – MS, **Sr. Vagner Gomes Vilela**, CPF nº 517.662.131-20, em face da **Decisão Singular DSG - G.JD - 3112/2018**, prolatada nos autos do processo principal **TC/02646/2016**, que assim decidiu:

> "Mediante o exposto, e de acordo com o entendimento da ICEAP e do Ministério Público de Contas, decido:
>
> **I - NÃO REGISTRAR** a contratação temporária de Sara de Almeida Riquelme - CPF 013.110.111-02, nos termos do artigo 21, inciso III c/c o artigo 34, inciso I, ambos da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 e do artigo 174, § 3º, inciso II, alínea "b", da Resolução Normativa nº 76/2013, devido ao não enquadramento da contratação nos casos previstos na Lei Municipal, contrariando a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, inciso IX;
>
> **II – APLICAR MULTA** ao responsável, Sr. Vagner Gomes Vilela, Ex-Prefeito Municipal de Jaraguari - CPF 517.662.131-20, nos seguintes valores:
>
> **a) 50 (cinquenta) UFERMS,** nos termos do artigo 44, inciso I e artigo 45, inciso I, ambos da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 170, da Resolução Normativa nº 076/2013, devido ao não enquadramento da contratação nos casos previstos na Lei Municipal;
>
> **b) 30 (trinta) UFERMS,** de acordo com o artigo 46 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 170, §1º, inciso I, letra "a" da Resolução Normativa nº 76/2013, pela remessa intempestiva de documentos para esta Egrégia Corte de Contas, consoante dispõe o anexo I, Capítulo II, Seção I, item 1.5, letra "a" da Instrução Normativa nº 38/2012;
>
> **III - CONCEDER PRAZO REGIMENTAL** para que o responsável citado acima comprove o recolhimento da multa imposta junto ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, conforme o estabelecido no artigo 83, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c o artigo 172, § 1º, incisos I e II, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, sob pena de execução;
>
> **IV - COMUNICAR** o resultado deste julgamento aos interessados nos termos do artigo 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 94 da Resolução Normativa TC/MS nº 076/2013."

Notificado do julgamento proferido por esta Corte de Contas, o Senhor Vagner Gomes Vilela apresenta Recurso (peça nº 01) requerendo a reforma da decisão prolatada.

Em apertada síntese, o recorrente esclarece que em momento algum deixou de cumprir com as determinações desta Corte de Contas, argumentando que a função de assistente de Professor é de suma importância uma vez que é ele quem executa o planejamento de aula durante todo o ano letivo.

Em relação ao envio intempestivo de documentos, arrazoa que a falha ocorreu devido a um lapso do setor administrativo responsável, fundamentando seu pedido no que estabelece a súmula TC/MS nº 64.

Por fim, em face das razões sustentadas, requer o recebimento do Recurso Ordinário bem como a reforma da Decisão Singular DSG - G.JD - 3112/2018, declarando o registro da contratação e exclusão ou redução das multas.

O recurso foi recebido por este Relator, Presidente deste Tribunal à época, por meio do Despacho DSP - GAB.PRES. - 34301/2018.

A Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Previdência, por meio da análise **ANA - DFAPP - 492/2022**, entendeu que os argumentos recursais em seus aspectos objetivos, não tiveram o condão de modificar a decisão recorrida, opinando pelo **não provimento** do Recurso.

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer **PAR - 2ª PRC - 1906/2022**, 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

Com a interposição recursal em face da Decisão, os autos foram submetidos à análise da Divisão Especializada e do Ministério Público de Contas, que concluíram

pelo conhecimento e não provimento do Recurso, proferindo o entendimento no sentido de que, a argumentação apresentada pelo Recorrente, em nada contribuiu para alterar o juízo formado nos autos, não existindo esclarecimento acerca da contratação nem respaldo no art. 37, IX da CF.

Sendo assim, acompanho, *in totum*, tal posicionamento por perceber que, de fato, o recorrente não logrou êxito em afastar a impropriedade apontada no que diz respeito à excepcionalidade da contratação temporária.

É de salientar que a relação laboral com a Administração Pública ocorreu ao arrepio da exigência do concurso público, em desconformidade com o mandamento constitucional[1], e tinha o propósito de atender "necessidade temporária de excepcional interesse público".

Para se utilizar da contratação por tempo determinado, em consonância com o art. 37, inciso IX, da Carta Magna, faz-se imprescindível a existência concomitante de três requisitos autorizadores: situação de excepcional interesse público, temporariedade da necessidade e hipótese prevista em lei.

Importante esclarecer que a Constituição Federal não possibilita exceções para que existam contratações pelo simples fato de haver necessidade temporária, esta deve de fato estar fundamentada em real excepcional interesse público.

Nessa esteira, vale destacar o que leciona Gustavo Alexandre Magalhães:

> "A interpretação correta da expressão excepcional interesse público deve ser aquela que comporte solução para problemas reais. Deveras, não é de crê que a lei Magna haja expressado comando que se pretendeu cego a dificuldades concretas com que a Administração pode se defrontar e que a deixariam num beco sem saída, com prejuízo dos administrados (MAGALHAES, 2005, p.87)[2]."

Ademais, é de competência do respectivo Ente a edição de lei para regulamentar a norma constitucional, a qual deve dispor, entre outros, sobre as

---

[1] 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:
(...)
II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração
(...)
IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
(...)
§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

[2] MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Contratação temporária por excepcional interesse público: aspectos polêmicos. 1 ed. São Paulo; Ltr, 2005.

hipóteses e condições em que poderão ser realizadas admissões temporárias de pessoal para atender a necessidade de excepcional interesse público, o prazo máximo de contratação, a viabilidade de prorrogação ou não do contrato e sua limitação, bem como sobre a possibilidade de nova contratação da mesma pessoa, carga horária, remuneração, regime a que se submete a contratação, a obrigatoriedade de vinculação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Em face do art. 40, § 13[3], a Constituição Federal (redação da EC nº 20/98), elucida os direitos e deveres dos contratados, a forma e condições de admissão, critérios de seleção, a definição das funções que poderão ser objeto de contratação temporária, o número limite de admissões temporárias; os procedimentos administrativos para a efetivação das contratações.

A contratação temporária é modalidade que mitiga a necessidade de realização de concurso público. Por isso, latentes tem que ser o caráter excepcional e a temporariedade da situação, o que não restou demonstrado.

No caso a contratação foi alicerçada na Lei Municipal nº 799/2014 que regulamenta a contratação por tempo determinado no âmbito do Município de Jaraguari – MS, assinalando, taxativamente, no artigo 2º as situações consideradas como de excepcional interesse público, vejamos:

> "**Art. 2º -** Considera-se necessidade temporária emergencial de excepcional interesse público:
>
> **I –** atendimento a situações de calamidade pública;
>
> **II –** assistência e emergências em saúde pública;
>
> **III –** combate a surtos epidêmicos;
>
> **IV –** admissão de professores para suprir a demanda de membros integrantes do grupo de Magistério da Rede Municipal de Ensino;
>
> **V –** atividades de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Município de Jaraguari, para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco a saúde animal, vegetal ou humana;
>
> **VI –** permissão para execução de Prestação por profissional de notória especialização;
>
> **VII –** atendimento a outras situações de emergência e urgência, a critério do Prefeito Municipal;"

[3] **Art. 40.** O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.
§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social.

Ocorre que a lei em questão em nenhum dos incisos, dispõe sobre contratação temporária para o cargo almejado (Assistente de Professor).

Verifica-se, que a presente contratação não se trata de excepcional interesse público, haja vista tratar-se de atividade corriqueira, que sempre será essencial para o bom funcionamento do órgão.

A necessidade temporária de excepcional interesse público deve estar caracterizada para que se possa contratar por tempo determinado na Administração Pública, não podendo ser o instituto utilizado para a satisfação de necessidades permanentes do serviço público[4], senão vejamos:

> A necessidade a ser atendida, além de temporária, há de ser de **excepcional interesse público.** Este não há de ser relevantíssimo, mas tão-só **revelador de uma situação de exceção, de excepcionalidade,** que pode ou não estar ligado à imperiosidade de um atendimento urgente. [...] O que não nos parece possível é o aproveitamento dessa faculdade para o atendimento de situações novas, tal qual a instituição e exploração de um serviço público ou a ampliação do já existente, vez que uma e outra decorrem de metas perfeitamente avaliadas a tempo, que inclusive permitem a promoção do competente concurso para a admissão dos servidores necessários à execução. (Grifo do autor)

Ainda, com relação à contratação por tempo determinado, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no seguinte sentido:

> **EMENTA**
>
> **Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos.**
>
> 1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, "à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, [d]a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos".

[4] Diógenes Gasparini. Direito Administrativo. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Págs. 161-162

> 2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.
>
> **3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração**.
>
> 4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal.
>
> 5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de “la culture de gestion”, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’) que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.
>
> 6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito “ex nunc”, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social. (Recurso Extraordinário 658.026 Minas Gerais, Rel. Min. Dias Toffoli) (g.n)

Nesse contexto, a unidade jurisdicionada deve observar com rigor as normas relativas ao instituto da contratação por tempo determinado, considerando a sua excepcionalidade e os princípios que regem a Administração Pública e o instituto do concurso público.

Entretanto, no presente caso, entendo que o *quantum* da sanção arbitrada mostra-se elevada, motivo pelo qual merece ser reduzida, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Dessa forma, entendo cabível a redução da multa determinada pela **Decisão Singular DSG - G.JD - 3112/2018,** no **item “II, a”** de **50 (cinquenta) UFERMS** para **25 (vinte e cinco) UFERMS**.

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 - 26832/2016**, peça 7, TC/02646/2016, verificamos que a remessa dos documentos foi realizada **intempestivamente**, não atendendo ao que é estabelecido na Instrução Normativa TC/MS nº 38/2012 (vigente à época).

Sobre o tema, imperioso fazermos algumas anotações, no item 2 da referida análise, temos o seguinte quadro:

Especificação	Contrato
Data da assinatura	12/01/2016
Prazo para remessa eletrônica	**15/02/2016**
Remessa	**07/03/2016**

Como exposto, a remessa dos documentos a esta Corte de Contas, de fato ocorreu a destempo, no entanto observamos que o *quantum* imposto ao Jurisdicionado foi aplicado equivocadamente.

O fundamento legal utilizado nos casos de multa referente à remessa intempestiva é o artigo 46 da Lei Complementar nº 160/2012, que assim dispõe:

> **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.

Dessa forma, interpretando claramente o que dispõe a Lei supramencionada a multa em razão da remessa intempestiva, deve ser aplicada no ***valor de uma UFERMS por dia de atraso***.

Assim sendo, no caso em tela o prazo para a remessa dos documentos se deu em **15/02/2016** e o envio ocorreu na data de **07/03/2016**, **perfazendo um total de 21 dias de atraso.**

Portanto, empregando apropriadamente o que disciplina a Lei Complementar nº 160/2012, entendo cabível a redução da multa regimental determinada na **Decisão Singular DSG - G.JD - 3112/2018,** no **item "II, b"** de **30 (trinta) UFERMS** para **21 (vinte e uma) UFERMS**.

Cumpre salientar, 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.

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**:

I – Pelo **CONHECIMENTO** do presente como **Recurso Ordinário** interposto por **Vagner Gomes Vilela**, CPF nº 517.662.131-20, Ex-Prefeito do Município de Jaraguari – 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.

II – No mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** para **REFORMAR** a **Decisão Singular DSG - G.JD - 3112/2018**, prolatada nos autos do Processo **TC/02646/2016**, nos seguintes termos:

II.I – REDUZIR a sanção de multa aplicada no **item "II, a"**, no valor de **50 (cinquenta) UFERMS**, pela violação do art. 37, IX, da Constituição Federal (realizar contratação temporária de servidor para hipótese [função] não prevista na Lei Autorizativa do Município), para **25 (vinte e cinco) UFERMS**, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade;

II.II – REDUZIR a sanção de multa aplicada no **item "II, b"** no valor de **30 (trinta) UFERMS**, imposta pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas, para **21 (vinte e uma) UFERMS** em razão da adequada interpretação do art. 46, da Lei Complementar nº 160/2012;

III – MANTER INALTERADOS os demais itens;

IV – Pela **INTIMAÇÃO** dos interessados do resultado deste julgamento, 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, em conhecer e dar parcial provimento ao 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; Ronaldo Chadid, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt, e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos (em Substituição Legal do Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo) e Celio Lima de Oliveira (em Substituição Legal do Conselheiro Jerson Domingos).

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

Campo Grande, 1º de junho de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

BFJV / VAB/dssm