ACÓRDÃO - AC00 - 1775/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/9687/2018
PROTOCOLO	: 1927351
TIPO DE PROCESSO	: REPRESENTAÇÃO
APENSOS	TC/4073/2019 - REPRESENTAÇÃO TC/4284/2019 - REPRESENTAÇÃO TC/9768/2018 - DENÚNCIA TC/9770/2018 - DENÚNCIA
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE BATAYPORÃ
JURISDICIONADOS	: 2. JORGE LUIZ TAKAHASHI 3. ALBERTO LUIZ SÃOVESSO 4. GERMINO DA ROZ SILVA
REPRESENTANTE	TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO VARA DO TRABALHO DE NOVA ANDRADINA DR. ALEXANDRE MARQUES BORBA Dr.ª NEIVA MARCIA CHAGAS
ADVOGADA	: DENISE CRISTINA ADALA BENFATTI LEITE OAB/MS Nº 7311
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES – PROCESSOS APENSADOS – ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DE RECLAMAÇÕES TRABALHISTAS – CONTRATAÇÕES IRREGULARES DE PRESTADORES DE SERVIÇO COM CONDENAÇÕES AO PAGAMENTO DE FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO (FGTS) NA PROPORÇÃO DE 8% DOS SALÁRIOS E OUTRAS VERBAS – INSPEÇÃO *IN LOCO* – CONFIRMAÇÃO DAS CINCO CONTRATAÇÕES IRREGULARES APONTADAS PELOS JUÍZES DO TRABALHO E DE UTILIZAÇÃO GENERALIZADA DESSE TIPO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO E OUTRAS IRREGULARIDADES CORRELATAS – INCOMPATIBILIDADE ENTRE OS DADOS CONSTANTES DO SISTEMA DE CONTROLE DE PESSOAL E A PREVISÃO LEGAL – CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS – FUNÇÕES TÍPICAS DE ATIVIDADE CONTÍNUA – AUSÊNCIA DE ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO VIA SICAP – EXTRAVIO DE PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – RESPONSABILIZAÇÃO – SUCESSIVIDADE – PRORROGAÇÃO ILEGAL DOS CONTRATOS – CONTRATAÇÕES INFORMAIS – AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATOS – RECIBO DE PAGAMENTO DE AUTÔNOMO (RPA) – CONTRATAÇÕES IRREGULARES DE SERVIDORES AUTÔNOMOS – PUNIÇÃO DAS AUTORIDADES RESPONSÁVEIS – APLICAÇÃO DE MULTAS – DETERMINAÇÃO – PROCEDÊNCIA.

1. Constatada a incompatibilidade entre os dados constantes do sistema de controle de pessoal e a previsão legal, quanto a quantitativos superiores ou inferiores ao determinado e à ausência de parâmetro equânime nas descrições (nomenclaturas) dos cargos e funções, que denotam falha no Sistema de Controle Interno, é determinado ao jurisdicionado para que promova as correções necessárias, caso ainda não tenha feito, e aperfeiçoe a Lei no sentido de especificar os requisitos e as atribuições para cada cargo público.
2. Não obstante a constatação genérica de que as atribuições destinadas aos agentes temporários configuram funções típicas da administração pública e de atividade continua, considerando que reconhecimento da inconstitucionalidade das contratações temporárias,

por ofensa ao art. 37, IX, da CF, e da ilegalidade, por desconformidade com as leis municipais, deve ser feito caso a caso, é determinado para que o atual gestor promova a protocolização, via SICAP, da documentação relativa às admissões temporárias que não encaminhadas, conforme o Manual de Envio de Peças Obrigatórias.
3. São responsabilizados os ordenadores de despesas pelo extravio de processos de contratação temporária.
4. Verificada a sucessividade nas contratações temporárias, e a comprovação da utilização destas para a provisão de cargos efetivos, com períodos de 2 a 4 anos de prorrogação de contratação, o que demonstra ofensa ao art. 37, IX, da CF e à Lei Complementar Municipal, que estabeleceu o prazo máximo de 6 meses como regra e 12 meses como exceção, é fixada a sanção de multa aos responsáveis.
5. São irregulares as contratações informais de autônomos, sem formalização de contratos e com pagamentos, em geral, feitos por Recibo de Pagamento de Autônomo (RPA), que geraram reclamações trabalhistas e condenação do Município a verbas como o FGTS, por ofensa ao disposto no artigo 37, II e IX, da Constituição Federal. A inobservância da norma constitucional, em razão de 1.107 contratações irregulares de servidores autônomos, implica a nulidade dos atos e a punição das autoridades responsáveis, conforme estabelecido no § 2° do artigo 37 da Carta Magna.
6. Procedência das denúncias e representações (processos apensados) em decorrência das irregularidades constatadas, com aplicação de multas aos responsáveis e determinação ao atual gestor para adoção de medidas no prazo estabelecido.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 15 a 18 de agosto de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **I –** Pela **procedência** das **Denúncias** e **Representações** (processos apensados) feitas por magistrados da **Justiça do Trabalho** em face dos responsáveis à época pela **Prefeitura Municipal de Batayporã/MS**; **II –** Pela **aplicação de multa** no montante de **560 (quinhentos e sessenta) UFERMS** aos responsáveis à época, sendo **415 UFERMS** para o **Sr. Alberto Luiz Sãovesso**, e **145 UFERMS** para o **Sr. Jorge Luiz Takahasshi**, em decorrência das irregularidades acima elencadas, devendo fazer o recolhimento no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, comprovar nos autos, sob pena de cobrança judicial; **III –** Pela **determinação** ao atual gestor, **Sr. Germino da Roz Silva**, para que promova, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis, as correções necessárias, caso ainda não tenha feito, das irregularidades apontadas pela Divisão de Fiscalização (nomenclatura e quantitativo de cargos); aperfeiçoe a Lei Complementar nº 20/2012 no sentido de especificar os requisitos e atribuições para cada cargo público; e protocolize, via SICAP, a documentação relativa às 363 admissões temporárias feitas de 2014 a 2017 e nos anos posteriores, caso não tenham sido enviadas, conforme determina o Manual de Envio de Peças Obrigatórias. As medidas devem ser comprovadas nestes autos no mesmo prazo. **Retirada do sigilo (peça 177)**.

Campo Grande, 18 de agosto de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se de **Denúncias/Representações** formuladas por magistrados da **Justiça do Trabalho** em face dos responsáveis pelas contratações irregulares de prestadores de serviço, com condenações ao pagamento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) na proporção de 8% dos salários e outras verbas. Os feitos, todos relativos ao **Município de Batayporã/MS**, estão apensados para decisão conjunta.

A instrução foi realizada em torno deste processo, **TC/9687/2018**, inclusive a realização da Inspeção *in loco* determinada pelo Relator, a qual não só confirmou as cinco contratações irregulares apontadas pelos juízes do trabalho, como constatou a utilização generalizada desse tipo de prestação de serviço e outras irregularidades correlatas (peça 19).

Em atendimento à solicitação do Ministério Público de Contas, os responsáveis foram intimados, mas só apresentaram justificativas em relação à contratação objeto deste processo (peças 155-159 e 161-165).

Este Conselheiro Relator encaminhou o processo à Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária, que, após a resposta do jurisdicionado, considerou estarem comprovadas as diversas ilegalidades (peça 171).

Em seu parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas seguiu o mesmo entendimento da Divisão Especializada, opinando pela aplicação de multa e determinações (peça 172).

Instados a se manifestarem sobre outra suposta irregularidade presente nos autos, Divisão e *Parquet* descartaram essa nova imputação (peças 174-175).

É o relatório. Passo à fundamentação.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Inicialmente, esclarece-se que foram observadas as disposições descritas no art. 126 e seguintes e 195 do RITCE/MS, passando-se ao exame das irregularidades apontadas, tendo em vista a presença dos elementos necessários nestes autos.

Antes, porém, é preciso esclarecer que este Relator optou exclusivamente pelo exame do Relatório de Inspeção encartado nestes autos (peça 19), posto que as denúncias/representações estão elencadas no contexto das irregularidades apuradas na fiscalização *in loco*.

Também é relevante destacar que na aplicação de qualquer penalidade é preciso levar em conta que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, 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). Eis aqui o **Princípio da Proporcionalidade**.

Foram suscitadas pela Divisão Especializada, com a concordância do *Parquet*, as seguintes irregularidades:

> ***1 - Quadro de pessoal – constatou-se que os dados constantes do sistema de controle de pessoal não correspondem à previsão legal, contando com quantitativos superiores ou inferiores ao determinado na legislação pertinente, bem como ausência de parâmetro equânime nas descrições (nomenclaturas) dos cargos e funções;***
>
> ***2 - Contratação temporária – no que concerne aos contratos temporários, as atribuições destinadas aos agentes temporários configuram funções típicas da administração pública e de atividade contínua, o que é vedado;***
>
> ***3 – Sucessividade na contratação temporária – foi também verificada sucessividade, ou seja, várias dessas contratações foram se sucedendo ao longo dos anos, descaracterizando a temporariedade e a excepcionalidade exigidas pela Constituição Federal para este tipo de admissão;***
>
> ***4 - Contratação irregular de servidores autônomos – evidenciou-se durante a fiscalização a contratação de pessoas físicas para a prática de atividades típicas da administração pública e de prestação pessoal, de forma direta e informal, por meio RPA, sem realização de concurso público e sem a formalização de contrato temporário, em total dissonância com os incisos II e IX e § 2º do artigo 37 da Constituição Federal.***
>
> ***5 – Envio dos contratos temporários via SICAP – verificou-se que o órgão não tem encaminhado tempestivamente a documentação relativa às admissões temporárias, conforme determina o Manual de Envio de Peças Obrigatórias. Após consulta aos sistemas de informática, foi constatada a ausência de remessa ao Tribunal de Contas dos atos de admissão por tempo determinado. Apenas o plano de cargos, as folhas de pagamento e as remessas referentes ao concurso público e à nomeação dos concursados foram enviadas.***

O **item 1** acima trata da incompatibilidade entre os dados do sistema de controle de pessoal e a previsão legal (Lei Complementar nº 20/2012 e alterações posteriores). Basicamente, são erros quanto à nomenclatura de cargos e em relação a quantitativos, os quais denotam falha no Sistema de Controle Interno.

Aqui, porém, em vez de aplicação de multa, basta **determinação** ao jurisdicionado para que promova as correções necessárias, caso ainda não tenha feito, e aperfeiçoe a Lei Complementar nº 20/2012 no sentido de especificar os requisitos e atribuições para cada cargo público.

As irregularidades apontadas nos **itens 2 e 5**, por terem evidente relação lógica, devem ser analisadas conjuntamente. Isto porque as contratações temporárias tidas como antijurídicas, apontadas no item 2 (um total de 363 no período de 2014 a 2017), não foram encaminhadas via SICAP (item 5) para análise individualizada nesta Corte de Contas.

Em que pese a constatação genérica de que as atribuições destinadas aos agentes temporários configuram funções típicas da administração pública e de atividade continua, é preciso reconhecer que a confirmação da inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 37, IX, da CF, e da ilegalidade, por desconformidade com as leis municipais, só pode ser feita caso a caso, considerando os motivos determinantes de cada uma dessas contratações e os respectivos prazos.

Cabível aqui a **determinação** para que o atual gestor promova a protocolização, via SICAP, da documentação relativa às admissões temporárias, conforme o Manual de Envio de Peças Obrigatórias.

Não obstante, há que se responsabilizar os ordenadores de despesas pelo sumiço de oito processos de contratação temporária (fl. 186), sete da administração do Sr. Alberto Luiz Sãovesso, ao qual fixo **multa de 35 UFERMS**, e um relativo ao período do Sr. Jorge Luiz Takahashi, com penalidade de **5 UFERMS**.

Quanto ao **item 3**, relativo à sucessividade nas contratações temporárias, observa-se que a Divisão Especializada logrou comprovar a utilização de contratos temporários para a provisão de cargos efetivos, o que implica desrespeito ao art. 37, IX, da CF.

Na lista (fls. 189-190) constam 24 nomes, com períodos de 2 a 4 anos de prorrogação de contratação, o que demonstra ofensa à Lei Complementar Municipal nº 13/2006, que estabeleceu o prazo máximo de 6 meses como regra e 12 meses como exceção, para atividades relacionadas a convênios e programas, admitida uma única renovação.

Assim, pela proporcionalidade, considerando que o primeiro gestor fez, em geral, duas prorrogações anuais fora do lapso legal permitido e o segundo, uma, fixo **multa** de 120 UFERMS, sendo **80 UFERMS** para o Sr. Alberto Luiz Sãovesso e **40 UFERMS** para o Sr. Jorge Luiz Takahashi.

No que se refere ao **item 4**, que se trata da contratação de servidores autônomos, também assiste razão à equipe técnica e ao Ministério Público de Contas quanto à irregularidade. São justamente essas contratações irregulares, sem formalização de contratos e com pagamentos, em geral, feitos por Recibo de Pagamento de Autônomo (RPA), que geraram reclamações trabalhistas e condenação do Município de Batayporã a verbas como o FGTS.

Contratações informais por entes da Administração Pública ferem o disposto no artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

Como bem asseverou a equipe técnica, a regra geral é contratar pessoal para a realização de serviços públicos por meio de concurso de provas ou de provas e títulos, o que é dispensado apenas excepcionalmente nas hipóteses previstas pelo próprio texto constitucional, como a investidura em cargos de provimento em comissão ou a contratação para atender necessidade temporária e excepcional interesse público. Por conseguinte, a inobservância desta norma implica a nulidade do ato e a punição das autoridades responsáveis, conforme estabelecido no § 2° do artigo 37 da Carta Magna.

In casu, foram 1.107 contratações irregulares de servidores autônomos, sendo 850 realizadas pelo Sr. Alberto Luiz Sãovesso e 257 pelo Sr. Jorge Luiz Takahashi.

Contudo, várias dessas contratações são de valores insignificantes, de menos de R$ 200,00, e relativas a apenas um ou dois meses, não sendo justa a fixação de multa de mesmo valor por contratação. Por isso, fixo a multa total em 400 UFERMS, atribuindo **300 UFERMS** ao Sr. Alberto Luiz Sãovesso e **100 UFERMS** ao Sr. Jorge Luiz Takahashi.

Assim, analisados todos os itens e feita a dosimetria das sanções nos parágrafos acima, que **totaliza 560 UFERMS**, tem-se que deve ser dada procedência às Denúncias/Representações, com imposição das penalidades e determinações.

Como não houve decretação de sigilo neste processo (peça 1), a continuidade de sua tramitação, em caso de recurso ou pedido de revisão, deve continuar sendo pública.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, subsidiado pela análise da equipe técnica e acolhendo parcialmente o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I - Pela **PROCEDÊNCIA** das Denúncias e Representações (processos apensados) feitas por magistrados da **Justiça do Trabalho** em face dos responsáveis à época pela **Prefeitura Municipal de Batayporã/MS**;

II - pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no montante de **560 (QUINHENTOS E SESSENTA) UFERMS** aos responsáveis à época, sendo **415 UFERMS** para o Sr. **Alberto Luiz Sãovesso**, CPF nº 051.029.011-68, e **145 UFERMS** para o Sr. **Jorge Luiz Takahasshi**, CPF nº 110.517.951-68, em decorrência das irregularidades acima elencadas, devendo fazer o recolhimento no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, comprovar nos autos, sob pena de cobrança judicial;

III - pela **DETERMINAÇÃO** ao atual gestor, Sr. **Germino da Roz Silva**, para que **promova**, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis, as correções necessárias, caso ainda não tenha feito, das irregularidades apontadas pela Divisão de Fiscalização (nomenclatura e quantitativo de cargos); **aperfeiçoe** a Lei Complementar nº 20/2012 no sentido de especificar os requisitos e atribuições para cada cargo público; e **protocolize**, via SICAP, a documentação relativa às 363 admissões temporárias feitas de 2014 a 2017 e nos anos posteriores, caso não tenham sido enviadas, conforme determina o Manual de Envio de Peças Obrigatórias. As medidas devem ser comprovadas nestes autos no mesmo prazo;

IV - pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos responsáveis e demais interessados, nos termos do art. 50, I e II, da Lei Complementar nº 160/2012, inclusive com informação ao **Ministério Público Estadual** quando transitar em julgado este processo.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do relator, pela procedência das denúncias e representações, pela aplicação de multas aos responsáveis e determinações ao atual gestor.

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

Relatoria do 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 agosto de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

GLX/MFGM/ARP