ACÓRDÃO - AC00 - 2209/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/20508/2016
PROTOCOLO	**:** 1732671
TIPO DE PROCESSO	**:** PEDIDO DE REVISÃO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE NOVA ALVORADA DO SUL
REQUERENTE	**:** ARLEI SILVA BARBOSA
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO – DECISÃO SINGULAR – ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO – MÉDICO VETERINÁRIO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL – ATIVIDADE NÃO EXCEPCIONAL – NÃO REGISTRO – INTEMPESTIVIDADE NA REMESSA DE DOCUMENTOS – ILEGALIDADE DO ATO – PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – REDUÇÃO DA MULTA – ATRASO DA REMESSA NÃO AFASTADO OU JUSTIFICADO – SANÇÃO MANTIDA – PARCIAL PROCEDÊNCIA.

1. O não preenchimento de requisito para realizar a contratação por tempo determinado de pessoal (art. 37, IX, da Constituição Federal), decorrente da ausência da temporariedade, da descaracterização da necessidade de excepcional interesse público da função que habitual e da ausência de previsão na Lei Municipal autorizadora, impossibilita o seu registro e a exclusão da sanção, sendo, contudo, pertinente reduzir o valor da multa aplicada que se mostra elevado, para patamar que atenda aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

2. Deve ser mantida a penalidade de multa que aplicada em razão do descumprimento do prazo de envio dos documentos ao Tribunal de Contas (6 meses e 12 dias de atraso), diante da inexistência de qualquer excepcionalidade que possa justificá-la, cujo valor atendeu aos parâmetros do art. 46 da Lei Complementar nº 160/20125 e observou o número de dias em atraso e não ultrapassou o limite máximo de trinta (30) UFERMS previsto.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de dezembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento e parcial procedência** do Pedido de Revisão formulado pelo Sr. **Arlei Silva Barbosa**, Ex-Prefeito do Município de Nova Alvorada do Sul – MS, devendo **alterar** a **Decisão Singular DSG - G.RC - 2278/2016**, prolatada nos autos do Processo **TC/21064/2012**, nos seguintes termos: **reduzir** a sanção de multa aplicada no **item "II, letra 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.

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Tratam os autos de **Pedido de Revisão** formulado pelo Ex-Prefeito do Município de Nova Alvorada do Sul – MS, **Sr. Arlei Silva Barbosa**, CPF nº 176.485.991-04, em face da **Decisão Singular DSG - G.RC - 2278/2016**, prolatada nos autos do Processo **TC/21064/2012**, que assim deliberou:

> "Diante do exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **DECIDO:**
>
> I - Pelo **NÃO REGISTRO** da contratação temporária de JOSÉ ROBERTO VIANNA MATTOSINHO JUNIOR, efetuada pelo Município de Nova Alvorada do Sul/MS, para exercer a função de médico veterinário, por falta de fundamento legal - previsão em lei autorizativa;
>
> II - Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Gestor, Arlei Silva Barbosa, inscrito no CPF sob o nº 176.485.991-04, no valor correspondente a 80 (oitenta) UFERMS, assim distribuídos:
>
> a) **50 (cinquenta) UFERMS**, pela inobservância ao art. art. 37, IX, da CF/88, realizando contratação temporária para função não contemplada em lei autorizativa, nos termos do art. 170, I, do Regimento Interno, aprovado pela RN/TCE/MS nº 76/2013;
>
> b) **30 (trinta) UFERMS** pela remessa dos documentos que instruem os autos fora do prazo estabelecido na Instrução Normativa TCE/MS nº 35/2011, nos termos do art. 170, §1º, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno, na forma do Provimento nº 02/2014 da Corregedoria Geral do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul;
>
> III - Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 60 (sessenta) dias para o recolhimento da multa ao FUNTC, nos termos do art. 83 da Lei Complementar nº160/2012, comprovando o pagamento nos autos no mesmo prazo, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 77, § 4º, da Constituição Estadual;
>
> IV - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Prefeito do Município de Nova Alvorada do Sul/MS que adote os procedimentos necessários para realização de concurso público destinado a compor seu quadro permanente de pessoal;
>
> V - Pela **DETERMINAÇÃO** ao Cartório que acompanhe o cumprimento desta decisão, nos termos do art. 174, § 4º, "a", do Regimento Interno, aprovado pela RN/TCE/MS nº 76/13. É a decisão."

O pedido de revisão foi recebido pela Presidência deste Tribunal como tempestivo e cabível, uma vez que todos os ditames regimentais tiveram suas observâncias respeitadas, por meio do Despacho DSP - GAB.PRES. - 47433/2016.

Em suas razões o requerente esclarece que a contratação foi amparada pela regulamentação no âmbito do órgão contratante, Lei Municipal nº 44/2015, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Ressalta que a necessidade da contratação foi pautada na existência de lacuna no quadro de servidores, principalmente porque existiu aumento no volume de trabalho no setor de Vigilância Sanitária.

Aduz que embora tenha efetuado a contratação, ao mesmo tempo estava tomando providências para realização de Concurso Público para a função.

Quanto à remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas, arrazoa que a falha ocorreu devido a um lapso no setor responsável e, ao final alega que não teve a intenção em agir com dolo ou má-fé.

Por fim, em face das razões sustentadas, requer o recebimento do Pedido de Revisão bem como a reforma da Decisão Singular DSG - G.RC - 2278/2016, declarando o registro da contratação, e consequentemente a exclusão das sanções.

A Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária, na análise ANA - DFAPGP - 1287/2019, entendeu que os argumentos apresentados pelo requerente em seus aspectos objetivos, não tiveram o condão de modificar a decisão proferida, opinando pela improcedência do Pedido.

O Ministério Público de Contas, no mesmo sentido, mediante Parecer PAR - 2ª PRC - 19974/2019 concluiu pela ausência de motivos capazes de alterar o juízo de julgamento, em face da insubsistência das alegações ofertadas, deste modo opina pelo conhecimento e não provimento do pedido.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

I – CONHECIMENTO

O presente pedido atende aos requisitos de admissibilidade descritos no art. 73 da Lei Complementar nº 160/2012.

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

II – MÉRITO

Com a formulação do pedido em face da Decisão, os autos foram submetidos à análise da Divisão Especializada bem como ao Ministério Público de Contas, que concluíram pela manutenção dos comandos do decisum.

O Ministério Público de Contas entende, no sentido de que, a argumentação apresentada pelo requerente, em nada contribuiu para alterar o juízo formado nos autos, não existindo esclarecimentos acerca da contratação nem respaldo no art. 37, IX da CF.

Sendo assim, acompanho, em parte, o posicionamento por perceber que o requerente 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 constitucional1, que 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

[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.

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 outras, sobre as 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 com a mesma pessoa, carga horária, remuneração, regime a que se submete a contratação, a obrigatoriedade de vinculação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O art. 40, § 13, da 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 têm que ser o caráter excepcional e a temporariedade da situação, o que não restou demonstrado.

No caso, o requerente alega que utilizou a Lei Municipal nº 44/2005 que regulamenta a contratação por tempo determinado no âmbito do Município de Nova Alvorada do Sul – MS, assinalando, taxativamente, nos incisos do artigo 2º as situações consideradas como de excepcional interesse público, vejamos:

> **Art. 2º.** Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
>
> **I -** assistência a situações de calamidade pública;
>
> **II -** combates a surtos endêmicos;
>
> **III -** suprimido
>
> **IV -** admissão de professor substituto;
>
> **V -** suprimido
>
> **VI -** atividades relacionadas a programas especiais nas áreas de saúde, assistência social e inclusão social, tais como:
>
> **a)** Programa de Saúde da Família;
>
> **b)** suprimido
>
> **c)** Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);

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

> **d)** Outras atividades ou programas especiais que envolvam atividades essenciais que venham a ser oficialmente instituído
>
> **VII -** suprimido
>
> **VIII -** atividades de Saúde e Saneamento por aumento da demanda e capacidade instalada de atendimento, quando não haja disponibilidade de candidato aprovado em concurso público ou possibilidade de remanejamento;
>
> **IX -** atendimento das atividades finalísticas do Hospital Municipal;
>
> **X -** contratação de pessoal para substituir servidores que se encontrem afastados nas hipóteses previstas no estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Nova alvorada do Sul;
>
> **XI -** contratação de pessoal para o suprimento das necessidades da administração municipal quando não houverem candidatos aprovados em concurso público, pelo prazo necessário a realização de novo concurso.

Ocorre que a lei em questão em nenhum dos incisos dispõe sobre a contratação temporária para o cargo almejado (médico veterinário), ou seja, ausente é a previsão legal, o que comprova a inexistência do interesse público excepcional a fim de justificar a contratação.

Verifica-se que a presente contratação não tem respaldo no excepcional interesse público, haja vista se tratar de atividade habitual.

Em suas razões o ex-gestor justifica que efetivou a contratação devido ao aumento do volume de trabalho no setor de vigilância sanitária, no entanto, não trouxe aos autos nada que comprovasse tal afirmação, aliás, esse pretexto nem sequer foi mencionado na justificativa apresentada para a contratação.

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 público3, 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. (g.n)

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

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".
>
> 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.

Por isso, outro caminho não há, senão o de concordar com o entendimento do Ministério Público de Contas, e manter o **não registro** do servidor.

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.

Desta forma, entendo cabível a redução da multa determinada pela **Decisão Singular DSG - G.RC - 2278/2016,** no **item "II, letra a"**, de **50 (cinquenta) UFERMS** para **25 (vinte e cinco) UFERMS**.

No que tange à remessa intempestiva de documentos a esta Corte Fiscal, da atenta análise dos autos, conforme demonstrado, o prazo foi extrapolado em **06 (seis) meses e 12 (doze) dias**.

Note-se que, inexistindo qualquer excepcionalidade que possa justificar a ausência de remessa tempestiva, **permanece o dever de prestar contas dentro do prazo exigido ao órgão competente para a fiscalização**[4].

No caso, o *quantum* da medida de sanção arbitrada com base na Lei Complementar nº 160/2012[5] mostra-se adequada e corretamente aplicada, uma vez que observou o número de dias em atraso e **não ultrapassou o limite máximo de trinta (30) UFERMS previsto.**

Cumpre salientar, aliás, que o entendimento e a interpretação das normas passam por constantes mudanças, de acordo com o período em que são analisadas.

---

[4] **O prazo limite para** a remessa de documentos obrigatórios ao Tribunal de Contas é de até 15 dias a contar da data da assinatura do contrato, como previsto pela Instrução Normativa TCE/MS nº 35/2011 Anexo I, Capítulo II, Seção I, item 1.3, letra A, (vigente à época).

[5] **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.

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.

Nessas condições devem-se manter incólumes os termos do *decisum* ora recorrido, no que diz respeito ao **não registro** da contratação temporária atinente ao servidor José Roberto Vianna Mattosinho Junior, para função de médico veterinário, por inferir que o Recorrente não vislumbrou argumentos que possam modificar os mandamentos exarados na decisão originária.

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 requerente, **VOTO:**

I – Pelo **CONHECIMENTO** do presente **Pedido de Revisão** formulado por **Arlei Silva Barbosa**, CPF nº 176.485.991-04, Ex-Prefeito do Município de Nova Alvorada do Sul – MS, por observância aos postulados de admissibilidade previstos no art. 73 da Lei Complementar nº 160/2012;

II – No mérito, **DAR PARCIAL PROCEDÊNCIA** do Pedido formulado devendo **ALTERAR** a **Decisão Singular DSG - G.RC - 2278/2016**, prolatada nos autos do Processo **TC/21064/2012**, nos seguintes termos:

II.I – REDUZIR a sanção de multa aplicada no **item "II, letra 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;

III – 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, pelo conhecimento e parcial procedência do 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, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel (em Substituição Legal do Conselheiro Marcio Campos Monteiro).

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

GLX / VAB/dssm