

**Processo:** 1077221  
**Natureza:** RECURSO ORDINÁRIO  
**Recorrente:** Reinaldo Sebastião Alves  
**Processo referente:** Representação n. 965928 (Apenso: Embargos de Declaração n. 1066739)  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de Veríssimo  
**Procurador:** Luiz Eduardo Veloso de Almeida, OAB/MG 128.105  
**MPTC:** Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

**TRIBUNAL PLENO – 28/4/2021**

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES RECURSAIS. NEGADO PROVIMENTO. ARQUIVAMENTO.

Considerando que o Recorrente não apresentou documentos e/ou esclarecimentos contendo a motivação para realização das contratações de pessoal para o exercício de funções correlatas às dos cargos pertencentes às do quadro de pessoal efetivo, de modo a comprovar as situações temporárias de excepcional interesse público, pressuposto essencial para a não realização do concurso público, na época das contratações, mantém-se a decisão recorrida em seus exatos termos.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, do presente recurso, considerando a existência dos requisitos formais previstos no caput do art. 335 do Regimento Interno desta Corte, além dos demais previstos nos incisos I a III do mencionado artigo, relativos à qualificação do interessado, aos fundamentos de fato e de direito e ao pedido de nova decisão, conforme consta na fundamentação desta decisão;
- II) negar provimento ao recurso, no mérito, mantendo-se a decisão proferida pelo Colegiado da Primeira Câmara no Acórdão de fls. 1357/1359v, nos autos de Representação n. 965928, em seus exatos termos;
- III) determinar a intimação do recorrente e de seu procurador, nos termos regimentais;
- IV) determinar, ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de abril de 2021.

JOSÉ ALVES VIANA  
Presidente

WANDERLEY ÁVILA  
Relator

(assinado digitalmente)

## TRIBUNAL PLENO – 28/4/2021

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Recurso Ordinário interposto, em 01/11/2019, por Reinaldo Sebastião Alves, ex-Prefeito do Município de Veríssimo, contra decisão exarada pela Primeira Câmara, em sessão de 09/04/2019, nos autos do Processo nº 965928, disponibilizada no Diário Oficial de Contas de 26/04/2019.

Naquela assentada, decidiu o Colegiado: **I)** preliminarmente: **I.I)** não sobrestar os autos, em decorrência do Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 1007377, devendo ser dada continuidade ao julgamento da matéria, considerando que objetivo central do feito não é a apreciação da legalidade dos atos de contratação temporária com a finalidade de submetê-los a julgamento para fins de registro ou denegação, mas sim a apuração da procedência ou improcedência dos fatos representados; **I.II)** determinar a formação de autos apartados, nos termos do art. 161 do Regimento Interno, para análise dos novos apontamentos elencados pela Unidade Técnica, após a regular citação dos responsáveis, considerando que a promoção de diligências não é mais indicada nesse momento, devendo ser dado prosseguimento ao julgamento de mérito das inconsistências constantes dos autos, listadas até o momento da citação, em respeito à razoável duração do processo; **II)** julgar, no mérito, nos termos do art. 487, inciso I do CPC: **II.I)** procedente o apontamento pertinente à irregularidade das 53 (cinquenta e três) contratações temporárias analisadas, realizadas com espeque no inc. IX do art. 37 da CR/88, em desrespeito ao inciso II deste mesmo artigo e aos princípios citados na fundamentação desta decisão; e **II.II)** improcedente a ocorrência referente às supostas nomeações de aprovados no Concurso Público regido pelo Edital n. 01/2011, em desconformidade com o número de vagas criadas por lei; **III)** aplicar multa no valor de 5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Reinaldo Sebastião Alves, Prefeito de 01/01/2013 a 11/11/15, considerando que os 53 (cinquenta e três) contratos irregularmente realizados foram celebrados durante a sua gestão, motivo pelo qual deixa-se de responsabilizar o Sr. Adalberto Luís da Costa, Prefeito de 12/11/15 a 31/12/16; **IV)** determinar a intimação do atual Prefeito de Veríssimo para que informe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa dias) dias, sob pena de multa diária de R\$500,00 (quinhentos reais), até o limite do art. 85, III, da LOTCEMG, se as contratações temporárias, cujos apontamentos de irregularidades foram considerados procedentes nestes autos, ainda perduram no município e, em caso positivo, pela determinação para que se regularizem as situações ilegais apuradas com estrita observância ao disposto no art. 37, incisos II e IX, da CR/88; **V)** encaminhar ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, com fundamento no art. 32, VII, da Lei Complementar n. 102/2008, cópia desta decisão, para as medidas que entender pertinentes, no âmbito de sua competência, no que se refere à suposta inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal n. 217/2001; **VI)** recomendar ao atual gestor para que: **VI.I)** as contratações por tempo determinado sejam: **a)** precedidas de procedimento de escolha pública e impessoal, com critérios que possam apurar o mérito dos candidatos e que garanta a igualdade de oportunidade aos que possam e queiram exercer as atribuições respectivas, em observância aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia, competitividade e do amplo acesso aos cargos, funções e empregos públicos e; **b)** celebradas somente mediante esmerada demonstração da ocorrência de situações fáticas anômalas, transitórias e previamente definidas em lei, mais, dentro do prazo legal, com a advertência de que a não observância dos requisitos constitucionais e legais pertinentes poderá ensejar a responsabilização por pagamentos irregulares, sem

prejuízo da aplicação das sanções legais cabíveis e da apuração de responsabilidade civil ou criminal, nos termos do art. 54, § 2º, da Lei Complementar n. 102/08, c/c art. 258, §3º, do Regimento Interno; **VI. II)** observe, na hipótese de contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, o disposto na Lei n. 11.350/2006 de 05 de outubro de 2006; **VII)** determinar a intimação dos responsáveis, bem como do atual gestor, pelo DOC e via postal, e o MPTC, na forma regimental; **VIII)** determinar, cumpridas as determinações constantes no dispositivo desta decisão e as exigências cabíveis à espécie, a extinção do processo, nos termos do art. 316 do CPC, e seu arquivamento, conforme o disposto no art. 176, I, do Regimento Interno.

Intimado da decisão, o Senhor Reinaldo Sebastião Alves impetrou Embargos de Declaração, cujo julgamento foi pelo não provimento, diante da inexistência da omissão e contradição por ele alegadas (Processo nº 1066739, decisão da Primeira Câmara disponibilizada no DOC de 10/10/2019, consoante Certidão Recursal à fl.16).

Considerando que o recurso de Embargos de Declaração interrompeu o prazo para interposição de outros recursos, nos termos do art. 344 do Regimento Interno, admiti o presente Recurso Ordinário, uma vez que próprio, tempestivo e o recorrente, parte legítima.

Com fundamento no art. 336 do Regimento Interno desta Corte, encaminhei os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, a qual emitiu relatório de fls. 19/24, em que se manifestou pelo não provimento do presente Recurso, por não trazer elementos novos, capazes de levar este Tribunal a rever sua decisão, exarada nos autos da Representação nº 965928.

Ouvido, fls. 26/29v, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou pelo não provimento do Recurso Ordinário, bem como pela manutenção integral da decisão recorrida.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1- Da admissibilidade**

Conforme certidão de fl. 16, a decisão exarada nos autos de nº 965928, em 09/04/2019, foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 26/04/2019.

Certificou-se, ainda, que, considerando a decisão que negou provimento aso Embargos de Declaração nº1066739, disponibilizada no DOC do dia 10/10/2019, iniciando a contagem do prazo recursal em 14/10/2019.

Nos termos relatados, o presente recurso foi protocolizado nesta Casa em 01/11/2019, sendo, portanto, tempestivo.

Ademais, é inequívoco o interesse recursal do ex-Prefeito Municipal de Veríssimo, Reinaldo Sebastião Alves, haja vista que foi atingido pela decisão recorrida.

Verifico, ainda, que estão presentes os requisitos formais previstos no “*caput*” do art. 335 do Regimento Interno desta Corte, além dos demais previstos nos incisos I a III do mencionado artigo, relativos a qualificação do interessado, aos fundamentos de fato e de direito e ao pedido de nova decisão, pelo que ratifico a admissibilidade do recurso feita às fls.17/18.

Assim, conheço do presente recurso.

## II.2 - Do mérito

Consoante relatado o Senhor Reinaldo Sebastião Alves, Prefeito do Município de Veríssimo no período de 01/01/2013 a 11/11/2015, foi penalizado, pelo Colegiado da Primeira Câmara, em R\$5.000,00 (cinco mil reais) em face da realização de 53 (cinquenta e três) contratações celebradas em desconformidade com o disposto nos incisos II e IX do art. 37 da CR/88.

Passo a seguir, à apreciação dos argumentos trazidos pelo Recorrente visando à reforma da decisão proferida por aquele Colegiado, ressaltando que o presente recurso reprisa os arrazoados apresentados por ele em sede de Embargos de Declaração, nos autos do Processo nº 1066739, ao qual foi negado provimento.

**1) Ocorrência de contradição quanto à aplicação de multa direta, de natureza pessoal, e ressarcimento, por supostas irregularidades ocorridas em contratações de Professores, enfermeiros, dentre outras, pelo Município, que possuíam caráter emergencial sem que tivessem causado dano ao erário, sendo que não houve dolo em suas ações.**

Conforme disposto no art. 317 do Regimento Interno desta Corte a aplicação da multa será imposta de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento de responsabilidade individual, *in verbis*:

Art. 317. A multa será aplicada de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o seu pagamento de responsabilidade pessoal dos infratores.

Parágrafo único. A decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais.

Mister ressaltar que o recorrente apresentou o mesmo argumento, em sede de Embargos de Declaração nº 1066739, o qual foi enfrentado pelo Colegiado da Primeira Câmara, nos seguintes termos:

[...]

Acresce notar que, conforme exposto na conclusão do acórdão, a multa foi aplicada ao embargante devido à contratação temporária irregular de 53 (cinquenta e três) servidores durante sua gestão, isso posto, não há que se falar em contradição. Repise-se que a contradição permissiva dos embargos é aquela existente entre a fundamentação e a conclusão do acórdão, ou seja, a verificada entre os elementos que compõem a estrutura da decisão recorrida.

[...]

Como bem apontado pelo membro do *Parquet* de Contas e, consoante dispõe o Regimento Interno desta Corte, a imputação de multa por ilegalidade de ato praticado pelo gestor independe da comprovação de dolo ou da culpa do agente, sendo que a análise da legalidade do ato de gestão consiste na verificação da conformidade do ato praticado com a lei aplicável à espécie, sendo sancionável a ilegalidade praticada, independente do ânimo doloso ou culposo do agente público.

Ressalto, ainda, o disposto no art. 85, II da Lei Orgânica desta Casa, que estabelece ao Tribunal de Contas a prerrogativa de aplicação de multa por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar.

A suposta contradição alegada pelo recorrente de que não foram indicadas pelo Tribunal quaisquer ilegalidades não merece prosperar, vez que as irregularidades foram devidamente analisadas no Acórdão combatido, não sendo apresentado em suas alegações recursais quaisquer argumentos capazes de modificar essa questão.

Destarte, não prosperam as alegações do Recorrente.

**2) Não foi assinalado prazo para que o Recorrente adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da determinação desta Corte, de modo a corrigir as ilegalidades apontadas, conforme estabelece art. 71, inciso IX, da CR/88.**

Como destacado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, embora o art. 71, inciso IX, da Constituição da República permita ao Tribunal de Contas fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, tal comando não se aplica a toda e qualquer hipótese de ilegalidade, mas apenas àquelas relativas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Em tratando de fato pretérito, não há que se falar em fixação de prazo para correção das irregularidades, mesmo porque, como apurado nos autos principais, durante a gestão do Recorrente decorreu tempo suficiente para realização do concurso público visando ao provimento dos cargos pertencentes ao quadro permanente de pessoal, cujas funções eram exercidas por servidores contratados sob o arcabouço do excepcional interesse público, configurando grave afronta às normas constitucionais, tratando-se vício de origem.

Ademais, é importante atentar para o fato de que o Recorrente nos autos principais não se manifestou quando citado para apresentação de defesa, fazendo-se revel.

Acresce que também não trouxe no presente Recurso quaisquer documentos e/ou esclarecimentos contendo a motivação para realização das contratações de pessoal para o exercício de funções correlatas às dos cargos pertencentes às do quadro de pessoal efetivo, de modo a comprovar as situações temporárias de excepcional interesse público, pressuposto essencial para a não realização do concurso público, à época das contratações.

O item 1 do mérito da fundamentação do Acórdão recorrido, espelha bem a situação apurada:

[...]

Cumprе ressaltar que a Constituição Cidadã tem como um dos seus escopos alcançar a moralidade, a eficiência e o aperfeiçoamento do serviço público, começando por determinar que a condição para provimento de cargos públicos é a habilitação prévia em concurso de provas e de títulos, excetuados os nomeados em comissão na forma declarada em lei e, em situações transitórias, excepcionais e emergenciais, a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme previsto no inciso IX do mesmo do comando constitucional citado.

Nesse contexto, é cediço que a regra geral para o ingresso no serviço público é mediante aprovação prévia em concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da CR/88. Todavia, em situações transitórias, excepcionais e emergenciais, admite-se a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme previsto no inciso IX do mesmo do comando constitucional citado.

Isso posto, não comprovada à observância dos requisitos constitucionais exigidos para as contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público e, adicionalmente, que foram realizadas para o desempenho de funções permanentes do quadro de pessoal da Prefeitura, em período razoável para o desenvolvimento e encerramento de um concurso público, considero irregulares as contratações mencionadas, sendo procedente a denúncia neste ponto, com exceção das contratações dos quatro agentes comunitários de saúde que serão analisadas logo abaixo.

Acresce notar, diante da análise de toda a documentação juntada aos autos, que não restou comprovado, também, que 49 (quarenta e nove) contratações temporárias foram precedidas de processo seletivo simplificado. Outro apontamento a reforçar a irregularidade das contratações.

[...]

Portanto não há que se falar em fixação de prazo para correção de irregularidades, sendo descabido o argumento do Recorrente.

**3) Não houve análise dos cargos contratados, como os de professor, enfermeiros, dentre outros, sob a ótica do excepcional interesse público, bem como da necessidade emergencial do Município naquela época, que não poderia aguardar o trâmite da realização de Concurso Público, para garantir o cumprimento a direitos fundamentais da população, como o acesso a saúde e à educação. Em sendo assim, foi olvidado o fato de que quem deu prosseguimento às contratações foram os gestores que sucederam o Recorrente no cargo, o qual não pode responder por atos de outrem.**

As alegações do Recorrente são totalmente improcedentes, conforme se depreende da fundamentação do voto nos autos principais, que contempla analiticamente as irregularidades apuradas, cujo excerto colaciono:

Nesse contexto, destaca-se as inconsistências apuradas e ensejadoras da conclusão pela irregularidade das contratações:

- a) as contratações se deram para as seguintes funções: Ag. Administrativo, Aux. Administrativo, Aux. Biblioteca, Aux. Serv. Urbanos e Rurais, Aux. Serv. Gerais, Enfermeira, Motorista, Operador de Máquinas, Prof. Ed. Infantil I/II, Prof. Ed. Básica I/II, Psicólogo, Tec. Enfermagem, cargos permanentes da estrutura do município;
- b) no texto desses contratos não consta a fundamentação necessária para identificar as necessidades temporárias de excepcional interesse público;
- c) várias contratações temporárias ultrapassaram o prazo de 180 (cento e oitenta) dias estipulado no Decreto n. 775, de 30/10/2013;
- d) não foram realizados processos seletivos simplificados para 49 (quarenta e nove) contratações temporárias;
- e) não foram realizados Processos Seletivos Públicos em desconformidade com a Lei Federal 11.350/06, art. 9º, para as 04 (quatro) contratações temporárias na função de Agente Comunitário de Saúde;
  - Ana Cristina Silva de Oliveira - 15/04/2014, fl. 246/248
  - Dariane Raelita Gonçalves Silva - 06/05/2014, fl. 249/250
  - Ana Paula Gonçalves - 10/04/2015, fl. 195
  - Palloma Soares Dias - 06/05/2014, fl. 31
- f) a contratação de Joelma Vieira de Souza para a função de Cirurgiã Dentista do PSF/ESF, considerada irregular quanto à carga horária de 20 (vinte) horas semanais, à época contrariava o inciso V da Portaria nº 2.488 de 21/10/2011 publicada pelo Ministério da Saúde (carga horária de 40 horas semanais). Verificou a Unidade Técnica, em seu reexame de fl. 1331/1338-v, que a contratada foi admitida em 23/02/2015 no emprego de Cirurgiã Dentista, conforme lista de funcionários a fl. 32, contrato de trabalho por prazo determinado a fl. 202/203 e termo aditivo, a fl. 204/205, tendo sido constatado, por meio da ficha cadastral, a fl. 1318, e que a jornada de trabalho da contratada é de 7 às 17 horas, assim, tal situação encontra-se regularizada, não havendo mais nenhuma irregularidade quanto à carga horária.

(...)

Nesse contexto, é cediço que a regra geral para o ingresso no serviço público é mediante aprovação prévia em concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da CR/88. Todavia, em situações transitórias, excepcionais e emergenciais, admite-se a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme previsto no inciso IX do mesmo do comando constitucional citado.

Isso posto, não comprovada a observância dos requisitos constitucionais exigidos para as contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público e, adicionalmente, que foram realizadas para o desempenho de funções permanentes do quadro de pessoal da Prefeitura, em período razoável para o

desenvolvimento e encerramento de um concurso público, considero irregulares as contratações mencionadas, sendo procedente a denúncia neste ponto, com exceção das contratações dos quatro agentes comunitários de saúde que serão analisadas logo abaixo. Acresce notar, diante da análise de toda a documentação juntada aos autos, que não restou comprovado, também, que 49 (quarenta e nove) contratações temporárias foram precedidas de processo seletivo simplificado. Outro apontamento a reforçar a irregularidade das contratações.

As razões recursais apreciadas neste tópico foram também enfrentadas em sede de Embargos, *verbis*:

Diante do exposto, considerando que as contratações em questão foram devidamente analisadas na decisão embargada, à luz da Constituição da República, sem qualquer tipo de contradição ou omissão, as alegações do embargante não devem prosperar.

No mais, a ausência de dolo, má-fé ou prejuízo ao erário não são pré-requisitos para que se aplique pena de multa às irregularidades constatadas.

Além disso, **o descumprimento da lei pressupõe, no mínimo, a atuação culposa do agente público**, o que é suficiente para justificar a aplicação de sanção, não sendo necessário comprovar que houve dolo, má-fé ou prejuízo ao erário. Como é cediço, a própria Lei Orgânica não condiciona à aplicação da multa a existência e comprovação de má-fé, ou ainda, a estabelecimento de prazo para regularização das irregularidades, mas apenas a ação ou omissão típica, o sujeito e o nexo causal. (Grifo meu)

Finalizando este tópico, tendo em vista que as 53 (cinquenta e três) contratações foram efetuadas na gestão do recorrente, Sr. Reinaldo Sebastião Alves, Prefeito no período de 01/01/2013 a 11/11/15, conforme quadro elaborado às fls. 771/773, dos autos principais, não procede a alegação genérica de ausência de responsabilidade, levando em consideração que todos os atos foram assinados por ele, o qual, no decurso do seu mandato como Chefe do Executivo Municipal teve tempo mais que suficiente para conformar o quadro de pessoal da Prefeitura aos ditames constitucionais ínsitos nos incisos II e IX do art. 37 da Carta Magna.

Mister reiterar que o Recorrente não apresentou documentos e fundamentação suficientes a comprovar que as contratações impugnadas foram firmadas em conformidade com os preceitos constitucionais e legais, no seu nascedouro, época em que atuava como Prefeito Municipal.

Nesse momento, cabe ainda ressaltar que o escopo dos autos se restringe aos atos praticados no mandato do Recorrente, não alcançando os mandatos de seus sucessores conforme por ele alegado.

Assim sendo, são improcedentes os argumentos do Recorrente apreciados neste tópico.

Registro, por fim, que os aspectos pertinentes a responsabilização do gestor, foram novamente enfrentados no item 5 deste Voto.

**4) O Tribunal incorreu em grave omissão, por não ter sobrestado o feito à vista do Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 1007377, uma vez que a caracterização de ilicitude das contratações em questão passa, necessariamente, pela fixação de tese objeto do referido incidente.**

Equivoca-se o recorrente, uma vez que não houve omissão por parte deste Tribunal, na medida em que o tema foi enfrentado em sede de preliminar nos autos principais, questão essa, também já debatida nos autos dos Embargos de Declaração.

**5) O acórdão não analisou os atos do Recorrente sob a ótica da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), arts. 22 e seguintes.**

Como bem registrado pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a alegação genérica de contrariedade à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não é suficiente para ensejar a modificação da decisão proferida por esta Corte de Contas.

Como dito anteriormente, não houve, por parte do Recorrente, durante a instrução do processo original nem no presente recurso, qualquer esforço de argumentação quanto às circunstâncias fáticas eventualmente existentes à época que impediram ou dificultaram a adoção de conduta diversa por ele, ou seja, não apresentou os obstáculos para realização de concurso público de modo a sustentar a legalidade das contratações.

Ao contrário, valeu-se de argumentos evasivos e genéricos, sem se aprofundar no cerne das ilegalidades apuradas por esta Corte.

Ao pleitear o afastamento de sua responsabilidade pelas contratações impugnadas, não consubstanciou sua evocação à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Apenas citou a norma de forma evasiva, sem fundamentar quais aspectos pertinentes aos dispositivos referenciados (artigos 22 e seguintes) teriam sido negligenciados, deixando de evidenciar o vínculo de causa e efeito, ou seja, as circunstâncias práticas que lhe foram impostas, por ocasião das celebrações dos contratos, de modo a comprovar, objetivamente, que a sua ação como Prefeito Municipal não configurou dolo ou erro grosseiro (culpa grave).

Em relação à essa questão colaciono excerto de decisão exarada pelo Tribunal Pleno, em Sessão do dia 23/09/2020, no julgamento do Recurso Ordinário nº 1084512:

Relativamente à alegação dos Recorrentes de que o teor do artigo 28 da LINDB (incluído pela Lei 13.655/2018), segundo o qual o agente público somente responderá pessoalmente em caso de dolo ou erro grosseiro (culpa grave), exclui sua responsabilização, o Órgão Técnico se pronunciou nos termos seguintes:

Importa esclarecer que é fato que a Lei Federal n. 13655/2018 incluiu disposições na Lei de Introdução às Normas Brasileiras do Direito Brasileiro (LINDB) e passou a dispor sobre a responsabilidade dos agentes públicos nos seguintes termos:

“Art. 28: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Diante do uso do conceito jurídico indeterminado pelo legislador (“erro grosseiro”), competiu à doutrina e à jurisprudência das instâncias judicial e controladora aprimorarem o real significado e a extensão da expressão para adequada aferição da responsabilidade subjetiva do agente.

Em artigo intitulado “O Art. 28 da LINDB – A Cláusula Geral do Erro Administrativo”, Gustavo Binenbojm e André Cyrino defendem que o erro passível de responsabilização no direito brasileiro pressupõe a ocorrência de culpa. Segundo os autores:

A adoção da categoria de erro grosseiro nos parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Em outras palavras, o erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a solução inovadora pelo agente público.

Portanto, o “erro grosseiro” pode ser entendido como um balizador da culpa, se qualificando como um erro inescusável. Trazendo para a realidade do direito público, pode ser entendido como um erro inescusável a conduta do agente público que, por

exemplo, vai de encontro às normas do ordenamento jurídico ou aos entendimentos jurisprudenciais dominantes e consolidados dos órgãos de controle.

(...)

O Tribunal de Contas da União enfrentou a definição de “erro grosseiro” no Acórdão 2391/2018, *in verbis* :

(...)segundo art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio”. Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado. Tomado como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, foi praticado com culpa grave.

Considerando que a conduta indiligente desses responsáveis se enquadra no conceito de erro grosseiro, entende-se que o Sr. Hilton Luiz de Carvalho Rollo, Prefeito Municipal de Baependi, autoridade que homologou o certame, e Diego José de Souza Moreira Pregoeiro Municipal, subscritor do edital, foram devidamente penalizados pela seguinte irregularidade: exigência restritiva do edital, qual seja, a contratação de artistas específicos, em desacordo com o art. 3º, *caput*, inciso I e §1º, da Lei 8.666/93.

O *Parquet* de Contas discorreu, no mesmo sentido:

*Outrossim, não vislumbro desrespeito ao art. 28, da LINDB, segundo o qual "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro".*

Recentemente foi editado o Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta as alterações realizadas na LINDB. Em relação ao erro grosseiro, assim dispõe o Decreto:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

(...)

Em 12/02/2020, esta Corte de Contas decidiu assim sobre o tema, *verbis*:

A aplicação de multa pela Corte de Contas não está relacionada com a constatação da ocorrência de dano, visto que a gestão adequada dos recursos públicos pressupõe a fiel observância dos preceitos legais e constitucionais, estando o administrador público submetido aos princípios constitucionais previstos no caput do art. 37 da Constituição da República, dentre os quais destaca-se o princípio da legalidade, segundo o qual o agente público somente pode agir de acordo e nos limites da lei. No entanto, deve-se atentar, consoante o art. 28 da LINDB, que esta Corte somente deverá exercer seu poder punitivo quando, considerando a realidade do sujeito controlado e as possíveis interpretações válidas acerca da norma de regência, constatar que o agente praticou o ato que contraria a ordem jurídica com dolo ou erro grosseiro.

A contratação direta sem a promoção de um procedimento formal não se trata de escolha discricionária, interpretação errônea ou equívoco escusável, mas sim de irregularidade por erro grosseiro, o que enseja a aplicação de multa por este Tribunal.

(Processo: 1077003, RECURSO ORDINÁRIO, julgamento realizado em 12/02/2020, Tribunal Pleno)

E segue fazendo referência a recente decisão do Tribunal de Contas da União, que rejeitou as razões apresentadas pelo jurisdicionado ao considerar erro grosseiro o direcionamento não justificado, no julgamento da Representação de nº 014.448/2017-3, *verbis*:

Dessa forma, será proposta a rejeição de suas razões de justificativa e aplicação de multa nos termos da Lei 8.443/1992 e do RITCU, uma vez que o direcionamento não justificado de licitação para marca específica pode ser considerado erro grosseiro, requisito indispensável para a responsabilização do agente público segundo o art. 28 da LINDB. (ACÓRDÃO 1264/2019 - PLENÁRIO, Relator, Min. AUGUSTO NARDES, Processo 014.448/2017-3, REPRESENTAÇÃO, Data da sessão, 05/06/2019, Ata n.º 19/2019 - Plenário).

Voltando ao presente Recurso, vejo que restou evidenciado nos autos principais que o Recorrente, na qualidade de Prefeito do Município de Veríssimo, praticou atos com grave infração a norma constitucional (incisos II e IX do art. 37 da CR/88), tratando-se de erro grosseiro incontestável, a teor do art. 28 da LINDB, razão pela qual foi multado, com fundamento no inc. II do art. 318 do Regimento Interno deste Tribunal<sup>1</sup>.

Por todo o exposto, concluo que o Recorrente não acrescentou no presente recurso nenhum elemento novo suficiente para rechaçar as irregularidades apuradas e suficientes para comprovar as situações excepcionais, emergenciais e temporárias ensejadoras das contratações impugnadas, de modo a justificar a não realização de concurso público e a afastar sua responsabilidade.

---

<sup>1</sup> Art. 318. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 35.000,00 <sup>1</sup>(trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

I - até 100% (cem por cento), por contas julgadas irregulares;

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...]

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, nego provimento ao recurso e mantenho a decisão proferida pelo Colegiado da Primeira Câmara no Acórdão de fls. 1357/1359v, nos autos de Representação nº 965928, em seus exatos termos.

Intimem-se o Recorrente e seu procurador, nos termos regimentais.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

\* \* \* \* \*

kl/

