

**Processo:** 1181334  
**Natureza:** RECURSO ORDINÁRIO  
**Recorrente:** Heliomar Valle da Silveira  
**Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Pirapora  
**Processo referente:** Representação n. 1082411  
**Apenso:** Embargos de Declaração n. 1171013  
**Procuradores:** Adrianna Belli Pereira de Souza, OAB/MG 54.000; Reinaldo Belli de Souza Alves Costa, OAB/MG 190.000; Lilian Vilas Boas Novaes Furtado, OAB/MG 169.068; Fabiana Campos de Almeida, OAB/MG 178.445; Raul Ulisses Rodrigues de Araújo, OAB/MG 165.891  
**MPTC:** Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**TRIBUNAL PLENO – 19/3/2025**

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. PRELIMINAR. NULIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA. INDEFERIMENTO DE PROVA TESTEMUNHAL. REJEIÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA NORMA REGIMENTAL. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. NÃO CONFIGURAÇÃO. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM PERÍODO VEDADO PELA LEI N. 9.504/1997. ENQUADRAMENTO NA EXCEÇÃO PREVISTA NA LEI ELEITORAL. SERVIÇOS ESSENCIAIS. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DA MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. As normas processuais que regulam a atuação desta Corte de Contas não preveem a colheita de depoimentos dos responsáveis ou de testemunhas, devendo o Tribunal pronunciar-se com base em provas documentais, nos termos do art. 300 do Regimento Interno desta Corte e da jurisprudência consolidada no âmbito deste Tribunal e do Tribunal de Contas da União.
2. É vedada a contratação de pessoal nos três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, em razão de se tratar de conduta que pode afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos, conforme disposto no art. 73, V, da Lei n. 9.504/1997. Todavia, são permitidas contratações necessárias à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo, de acordo com o disposto no art. 73, V, “d”, da Lei n. 9.504/1997.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expandidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) conhecer do recurso ordinário, na preliminar, considerando que o recorrente possui legitimidade e interesse recursal, que o apelo é próprio e tempestivo, e que, portanto, foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 99 e no *caput* do art. 103 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c os arts. 396 e 402 do Regimento Interno;

- II) rejeitar a preliminar de nulidade do acórdão recorrido, em razão de cerceamento de defesa, tendo em vista que o indeferimento de oitiva de testemunha está em consonância com o Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o qual não prevê tal meio de prova, inexistindo, assim, a alegada violação ao devido processo legal;
- III) dar provimento parcial ao recurso, no mérito, a fim de reduzir o valor da multa aplicada para R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, nos termos da fundamentação desta decisão;
- IV) determinar a intimação do recorrente, por via postal e pelo DOC, e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos regimentais;
- V) determinar, após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, inciso I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente, em exercício, Agostinho Patrus.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de março de 2025.



**TRIBUNAL PLENO – 19/3/2025**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Sr. Heliomar Valle da Silveira, então prefeito de Pirapora, contra decisão proferida pela Primeira Câmara, em 7/5/2024, na Representação n. 1082411, publicada no Diário Oficial de Contas – DOC em 19/6/2024, conforme certidão recursal exarada pela Secretaria do Tribunal Pleno, à peça n. 5.

Na oportunidade, o Colegiado rejeitou, em preliminar, o pedido de sobrestamento do processo até julgamento da Ação Civil Pública n. 5003141-57.2019.8.13.0512. No mérito, o acórdão recorrido julgou procedente a representação formulada pelo Município de Pirapora, por meio de seu procurador-geral, Raul Ulysses Rodrigues de Araújo, e aplicou multa ao recorrente, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com fundamento nos arts. 85, II, e 86, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008. De acordo com o julgado, o recorrente celebrou aditivos de prorrogação de contratos administrativos para exercício de função pública por excepcional interesse público, sem observância de preceitos constitucionais e infraconstitucionais, em especial das vedações estabelecidas no art. 73, V, da Lei n. 9.504/1997.

Inconformado com a decisão proferida, o recorrente interpôs embargos de declaração, autuados sob o n. 1171013, no qual o recorrente alegou, em síntese: a) omissão do acórdão embargado quanto à preliminar referente à ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; b) cerceamento de defesa, em razão de indeferimento do pedido de produção de prova testemunhal; c) omissão do acórdão embargado quanto à caracterização da conduta irregular do embargante; d) omissão do acórdão embargado quanto à incidência da ressalva contida no art. 73, V, alínea “d”, da Lei n. 9.504/1997; e) contradição do acórdão recorrido quanto ao disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lindb, dada a impossibilidade de responsabilização do embargante, uma vez que o dolo e o erro grosseiro não estavam caracterizados.

Após analisar as razões recursais, a Primeira Câmara, na sessão do dia 29/10/2024, deu provimento parcial aos embargos de declaração, para esclarecer as omissões detectadas na decisão recorrida, negando, contudo, os efeitos infringentes requeridos pelo embargante.

Em seguida, o recorrente interpôs este recurso ordinário, à peça n. 2, no qual alegou, em preliminar, cerceamento de defesa, sob o argumento de que o indeferimento do pedido de produção de prova testemunhal configuraria violação ao disposto no art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República, e art. 111 da Lei Complementar n. 102/2008 e acarretaria a nulidade da decisão recorrida.

No mérito, o recorrente alegou que não seria possível sua responsabilização, conforme disposto nos arts. 22, § 1º, 24 e 28, da Lindb, uma vez que: a) não teria dado causa à demora na finalização de concurso público unificado; b) os aditivos foram firmados para garantir continuidade do serviço público, em razão da demora na finalização do concurso público unificado; c) a decisão administrativa adotada não acarretou dano ao erário e estava expressamente autorizada na legislação municipal e amparada em precedentes judiciais e administrativos, inclusive desta Corte de Contas.

Ao final, o recorrente requereu que o recurso seja conhecido e provido para desconstituição da multa aplicada.

Em 3/12/2024, à peça n. 3, o recurso ordinário foi distribuído à minha relatoria e, em 5/12/2024, à peça n.4, foi pensando aos autos n. 1082411.

Na sequência, à peça n. 6, encaminhei os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM.

Em seguida, à peça n. 7, a 1ª CFM verificou que a análise da matéria competia à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão – CFAA e encaminhou o feito à mencionada unidade.

Na sequência, a CFAA, à peça n. 8, manifestou-se pela rejeição da preliminar e, no mérito, pelo não provimento do recurso.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer à peça n. 9, opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso, tendo em vista que as razões de fato e de direito não seriam suficientes para reformar a decisão recorrida.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Preliminar

#### 1.1 Admissibilidade

Conforme consta da certidão recursal juntada à peça n. 5 dos autos do recurso ordinário, a contagem do prazo recursal iniciou-se em 6/11/2024, a contar do primeiro dia útil posterior à publicação do acórdão proferido nos Embargos de Declaração n. 1171013, por força do disposto no § 2º do art. 2º da Lei Complementar Estadual n. 111/2010 e do art. 249, V, do Regimento Interno<sup>1</sup> Ademais, verifiquei que o protocolo do recurso ordinário ocorreu em 25/11/2024.

Considerando que os recorrentes possuem legitimidade e interesse recursal, que o apelo é próprio e tempestivo, e que, portanto, foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 99 e no *caput* do art. 103 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c os arts. 396 e 402 do Regimento Interno, proponho que o recurso ordinário seja conhecido.

#### 1.2 Cerceamento de defesa – indeferimento de prova testemunhal – nulidade da decisão

Em suas razões recursais, o recorrente informou que apresentou requerimento de produção de prova, em especial a testemunhal, com fundamento no art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República, e no art. 111 da Lei Complementar n. 102/2008, que garantem o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, em todas as etapas do processo.

Ressaltou que a decisão que indeferiu a produção de prova testemunhal tem amparo no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, conforme art. 190 da Resolução n. 12/2008 e art. 300 da Resolução n. 24/2023. Afirmou, contudo, que a redação do citado normativo é absolutamente irrelevante, uma vez que a fonte de validade das normas jurídicas é a própria Constituição da República, e o aplicador do direito deve observar o ordenamento inteiro, e não um fragmento dele ou um dispositivo isolado.

---

<sup>1</sup> Art. 249. Ressalvadas as disposições constitucionais e legais em contrário, nos prazos processuais computar-se-ão somente os dias úteis, a partir da data:

V – da publicação da intimação no Diário Oficial de Contas, observado o que dispõe o § 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 111, de 13 de janeiro de 2010.

De acordo com o recorrente, o Tribunal de Contas deve oportunizar aos litigantes todos os meios para o exercício da ampla defesa, uma vez que exerce poder punitivo. Nesse aspecto, o recorrente citou decisão do Supremo Tribunal Federal – STF que reconhece o direito ao contraditório e à plenitude da defesa como prerrogativas do interessado em procedimentos de índole administrativa, independentemente de previsão normativa dos estatutos que regem a atuação dos órgãos do Estado.

Concluiu, com fundamento em precedente do STF, que o direito ao devido processo legal, do qual deriva o direito à produção de prova, não pode ser afastado em qualquer instância de jurisdição e em processos administrativos, especialmente naquelas deliberações que implicarem imposição de sanção, sob pena de nulidade da medida restritiva de direito e sancionatória, revestida ou não de caráter punitivo.

Com base na fundamentação exposta, o recorrente requereu a produção de provas, especialmente a testemunhal, bem como a nulidade do acórdão recorrido, nos termos do art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República, e do art. 111 da Lei Complementar n. 102/2008.

A Unidade Técnica, à peça n. 8, esclareceu que a decisão proferida nos autos do Embargos de Declaração n. 1171013 analisou a preliminar arguida pelo recorrente. Ressaltou que o citado julgado confirmou que o indeferimento de prova testemunhal, no âmbito dos Tribunais de Contas, não configura irregularidade, tendo em vista a ausência de previsão na norma regimental do referido meio de prova.

Nos termos do estudo técnico elaborado, a jurisprudência do STF citada pelo recorrente não sustenta as alegações do pedido de produção de prova testemunhal, mas, ao contrário, as refuta.

A Unidade Técnica citou decisões do STF que reconhecem a legitimidade da produção exclusiva de provas documentais no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU e que adotam entendimento segundo o qual as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa não são absolutas e se efetivam na forma e nos limites estabelecidos nas normas processuais aplicáveis ao caso.

Nesse contexto, a Unidade Técnica manifestou-se pela rejeição da preliminar, por considerar que o recorrente participou ativamente da formação da decisão recorrida.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 9, corroborou o entendimento explicitado no estudo da Unidade Técnica.

Acerca da preliminar formulada, vale ressaltar que o art. 300 do Regimento Interno impossibilita a colheita da prova testemunhal no âmbito dos processos de contas, admitindo, no entanto, que as declarações pessoais de terceiros sejam apresentadas na forma documental. Dessa forma, consoante o Regimento Interno, não há a possibilidade de este Tribunal promover a inquirição de testemunhas.

Não é cabível, portanto, a alegação de violação do devido processo legal ou de cerceamento de defesa. Cumpre mencionar que, no âmbito do processo de controle externo, diversamente do que ocorre no processo civil ou no processo penal, não há audiência de instrução e julgamento assegurando a manifestação oral das partes no processo, tampouco há a fase de interrogatório ou a possibilidade de se apresentar alegações finais, dada a ausência de previsão legal nesse sentido. Vale dizer, o processo de contas possui nítida feição documental, não se admitindo a produção de prova testemunhal ou o interrogatório das partes.

Assim, ao contrário do que alegou o recorrente, a disposição regimental não afronta o direito fundamental à ampla defesa. Em conformidade com o disposto no art. 443 do Código de Processo Civil – CPC, a amplitude do direito à produção de prova, preconizado no art. 5º, LV, da Constituição da República, não abrange todas as modalidades probatórias. De acordo com a

regra processual, cuja aplicação subsidiária tem previsão no art. 452<sup>2</sup> do Regimento Interno, assinalada a seguir, a oitiva de testemunha, apesar de sempre admissível, poderá ser inadmitida quando o objeto da prova versar sobre fatos já demonstrados, confessados, ou que só por documento ou por exame pericial puderem ser comprovados:

Art. 442. A prova testemunhal é sempre admissível, não dispondo a lei de modo diverso.

Art. 443. O juiz indeferirá a inquirição de testemunhas sobre fatos:

I - já provados por documento ou confissão da parte;

II - que só por documento ou por exame pericial puderem ser provados.

O preceito legal conferiu ao julgador a faculdade de indeferir esse meio probatório nas hipóteses ali elencadas, não sendo, portanto, absoluta e obrigatória a sua produção, mesmo no processo civil.

A par das limitações à prova testemunhal prevista no CPC, o Regimento Interno desta Corte inadmitiu a coleta de declarações de terceiros pelo Tribunal de Contas, possibilitando, contudo, a produção de prova testemunhal desde que apresentada, oportunamente, pelos interessados por escrito, durante a instrução processual. Tal entendimento é aplicado por esta Corte, consubstanciado no julgamento do Recurso Ordinário pelo Tribunal Pleno, sessão do dia 28/9/2022, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, cujos excertos da ementa e da fundamentação colaciono a seguir:

RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA. TRANSPORTE ESCOLAR. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL. RITO PROCESSUAL. OBSERVÂNCIA. CITAÇÃO. ARGUMENTOS DE DEFESA. ENFRENTAMENTO. REJEITADAS. MÉRITO. ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. DETALHAMENTO. NECESSIDADE. RESPONSABILIDADE. DOLO E ERRO GROSSEIRO. LINDB. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Não há nulidade a ser reconhecida quando o rito processual definido no Regimento Interno é rigorosamente observado, oportunizando o contraditório e a ampla defesa nos momentos e da forma prevista na norma interna.

[...]

## II.2. Preliminares processuais

### **Nulidade da decisão recorrida em virtude de cerceamento de defesa**

Segundo os recorrentes, na Auditoria nº 1.031.321 foram inobservados os princípios da ampla defesa e do devido processo legal, à vista do não deferimento da produção de provas, notadamente a testemunhal, razão pela qual deve ser declarada a nulidade do acórdão, autorizada a instrução probatória nos termos requeridos para posterior prolação de nova decisão.

[...]

De fato, pelo rito processual regimentalmente estabelecido, a produção de provas há de se realizar no momento da apresentação da defesa, pela via documental, salvo a hipótese de fato superveniente, inexistindo previsão de abertura de fase processual exclusivamente para a dilação probatória.

<sup>2</sup> Art. 452. Aplica-se aos casos omissos, supletivamente, o disposto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e, no que couber, no Código de Processo Civil, no Código de Processo Penal e na Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002.

É o que disciplina o Capítulo III do Título V do Regimento Interno, com sobrelevo para os arts. 187 e 190, in verbis:

[...]

Aliás, sobre o procedimento desenvolvido perante o Tribunal de Contas, preleciona Luiz Henrique Lima:

Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos. Mesmo encerrada essa etapa, é facultado à parte distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos Ministros, Ministros Substitutos e ao representante do Ministério Público. Somente serão admitidas as provas apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros, sendo inadmissíveis aquelas obtidas por meios ilícitos.

No caso em tela, o trâmite processual observou fielmente as disposições do Regimento Interno, cuja regulamentação assegura o exercício do contraditório e da ampla defesa em sua plenitude, sendo que, neste âmbito, todo elemento de convicção deve ser convertido na forma documental.

Como bem pontuou o *Parquet* de Contas, se os recorrentes considerassem salutar para a comprovação de sua tese o testemunho de quem quer que fosse, cumprir-lhe-ia reduzi-lo a termo, juntando aos autos na forma de documento no momento da apresentação da defesa.

Não verifico, portanto, violação ao contraditório, à ampla defesa ou ao devido processo legal em virtude da não admissão da produção de prova testemunhal, motivo pelo qual rejeito a preliminar de nulidade por cerceamento de defesa. (Grifei) (Recurso Ordinário n. 1092445. Relator: conselheiro Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Sessão do dia 28/9/2022).

Cito, ainda, a jurisprudência do TCU sobre o tema das normas processuais que regulam a atuação do referido Tribunal, tendo em vista o arcabouço normativo semelhante nesta hipótese:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. RAZÕES INSUFICIENTES PARA SANAR AS IRREGULARIDADES. ARQUIVAMENTO, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO E SEM CANCELAMENTO DOS DÉBITOS, EM RELAÇÃO AO MUNICÍPIO. CONTAS IRREGULARES DO EX-PREFEITO, COM CONDENAÇÃO EM DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. COMUNICAÇÕES.

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

30.1. Quanto ao pedido de prova pericial e testemunhal, relata-se que as normas contidas tanto na Lei 8.443/1992 quanto no regimento interno do TCU disciplinam e operacionalizam a aplicação dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa nos processos desenvolvidos nesta Corte de Contas, de forma a preservar a viabilidade do controle externo das despesas públicas, que também tem sede constitucional.

30.2. Não se harmonizam com esse controle, cujo caráter é eminentemente administrativo, as formalidades do processo judicial, o que poderia gerar atrasos que privariam sua atuação de qualquer eficácia. Por isso, a legislação preferiu, legitimamente, a aceitação somente de *provas* sob a forma escrita, dispensando a convocação de testemunhas ou peritos, o que confere ao processo a necessária agilidade. Destaque-se ainda que a produção de *provas* periciais e *testemunhais* não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é apenas subsidiária.

30.3. Dessa forma, a jurisprudência desta Corte informa que a exigência contida no art. 162 do Regimento Interno do TCU, o qual determina que as *provas* produzidas perante o

TCU devam sempre ser apresentadas de forma documental, o que exclui a produção de *prova testemunhal* e pericial, é absolutamente constitucional e legal, encontrando-se preservados todos os princípios emanados da Constituição que lhe digam respeito, dentre os quais a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido são os Acórdão 8229/2011-TCU-Segunda Câmara, 3.265/2010-TCU-2a Câmara, 3.988/2010-TCU-1a Câmara, 2.058/2009-TCU-2a Câmara, 1.177/2009-TCU-2a Câmara, 130/2008-TCU-Plenário, 1.305/2008-TCU- Plenário, 1.546/2008-TCU-2a Câmara, 3.093/2008-TCU-2a Câmara e 922/2007-TCU-Plenário. (Acórdão n. 541/2025. Relator: ministro Antônio Anastasia. Segunda Câmara. Sessão do dia 4/2/2025).

Ante o exposto, proponho que seja rejeitada a preliminar arguida pelo recorrente, tendo em vista que o indeferimento de oitiva de testemunha se coaduna com o Regimento Interno deste Tribunal, que não prevê tal meio de prova, inexistindo, no caso em apreço, a alegada violação ao devido processo legal.

## 2. Mérito

Conforme exposto nas razões recursais, o recorrente alegou que não poderia ser responsabilizado pela irregularidade apontada, tendo em vista o disposto no art. 22, § 1º, da Lindb, uma vez que não teria dado causa à suposta demora na finalização do concurso público unificado. Afirmou que não seria exigível que agisse de forma diversa.

Destacou que, em 5/11/2014, o Município de Pirapora firmou Termo de Ajustamento de Conduta – TAC com o Ministério Público do Estado, com o fim de regularizar contratações temporárias firmadas em dissonância com o estabelecido no art. 37, IX, da Constituição da República. Diante da existência de outros Municípios na mesma situação fático-jurídica, optou-se pela realização de concurso unificado, abrangendo setenta e um municípios da região norte do Estado.

Esclareceu que o mencionado certame unificado foi conduzido de forma conjunta pelo Ministério Público do Estado, pela Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene e pela Associação dos Municípios do Médio São Francisco, com apoio do governo do Estado.

Enfatizou que o cronograma do procedimento foi estabelecido pela Comissão Técnica de Concursos - Cotec da Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, sem qualquer ingerência do Município de Pirapora.

O recorrente acrescentou que a decisão administrativa de formalizar os aditivos para prorrogação dos contratos temporários baseou-se na necessidade de garantir a continuidade dos serviços públicos até a finalização do certame. Afirmou, nesse contexto, que os fatos relatados constituem circunstâncias práticas que impuseram a decisão administrativa adotada e que o caso concreto demanda a aplicação do art. 22, § 1º, da Lindb, tendo em vista a ausência de ingerência do Município no andamento do concurso público que somente foi concluído em 2017. Destacou que o caso se amolda à inexigibilidade de conduta diversa, a qual inviabiliza a responsabilização do recorrente.

Requeru, ainda, o afastamento da multa, com fundamento nos art. 24 da Lindb, sob o argumento de que a decisão administrativa estaria amparada em expressa autorização legal, art. 1º, da Lei Municipal n. 2004/2009, e em precedentes judiciais e administrativos proferidos à época, inclusive deste Tribunal, que reconhecem a regularidade de contratações temporárias para preservar a continuidade dos serviços públicos até a conclusão de certame, conforme comprovaria a decisão proferida por esta Corte nos autos da Consulta n. 812325.

Transcreveu decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais TRE/MG e pelo Tribunal Regional

Eleitoral do Estado do Tocantins TRE/TO, para demonstrar que o mencionado entendimento continuou inalterado, inclusive em se tratando do período vedado pela Lei n. 9.504/1997.

O recorrente citou, também, o art. 28 da Lindb que condiciona a responsabilização de agentes públicos à comprovação de dolo ou erro grosseiro. Destacou, nesse aspecto, que não foi indicado dolo no acórdão recorrido e que este Tribunal sequer teria legitimidade para perquirir sobre sua existência, conforme decisão proferida pelo STF no julgamento do Tema n. 889 - RE n. 636886.

No tocante ao erro grosseiro que lhe foi imputado no acórdão recorrido, o recorrente citou o conceito contido no art. 12, § 1º, do Decreto Federal n. 9.830/2019 e afirmou que não seria possível atribuir-lhe qualquer ação ou omissão grave, com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Com base em decisão proferida por esta Corte de Contas nos autos n. 1031382, o recorrente requereu o afastamento da multa, tendo em vista a ausência de dano ao erário.

A Unidade Técnica, à peça n. 8, constatou que o recorrente se limitou a repetir argumentos já analisados por esta Corte no julgamento da Representação n. 1082411 e dos Embargos de Declaração n. 1171013. Destacou que, em ambas as decisões, este Tribunal entendeu que a responsabilização do recorrente resultou de sua incapacidade de promover planejamento administrativo capaz de evitar a instalação do cenário que resultou nas contratações/recontratações reputadas irregulares, bem como da ocorrência de erro grosseiro e da violação à lei eleitoral.

Ao final, a Unidade Técnica manifestou-se pelo não provimento do recurso, por considerar que o recorrente não apresentou argumentos novos aptos a afastar as conclusões alcançadas por esta Corte quando do julgamento da Representação n. 1082411.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 9, corroborou o entendimento explicitado no estudo da Unidade Técnica.

Sobre as razões expostas no recurso, destaco que a questão discutida está centrada na celebração de aditivos que prorrogaram o prazo de validade de contratos administrativos para exercício de função pública por excepcional interesse público, no período vedado pelo art. 73, V, da Lei n. 9.504/1997.

Compulsando os autos da Representação n. 1082411, verifico que os documentos juntados à peça n. 9, págs. 24 a 250, à peça n. 10, págs. 3 a 286, e à peça n. 11, págs. 3 a 47, comprovam que os termos aditivos que prorrogaram contratos de admissão de pessoal foram celebrados no período vedado pelo art. 73, V, da Lei n. 9.504/1997, qual seja, entre 2/7/2016 a 31/12/2016.

Cumprе destacar que, à época dos fatos, este Tribunal já considerava passível de multa o descumprimento do referido dispositivo da lei eleitoral, conforme se observa do excerto da decisão a seguir transcrito:

Ementa:

REPRESENTAÇÃO. ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL. PREJUDICIAIS DE MÉRITO. DECADÊNCIA. OCORRÊNCIA. REGISTRO DOS ATOS. AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. MÉRITO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

[...]

No que se refere à análise da legalidade da despesa, compulsando os autos, verifica-se, às fls. 129/130, que os contratos de prestação de serviço foram celebrados em desobediência à lei eleitoral vigente, razão pela qual entendo que configura irregularidade passível de

multa. No entanto, como tais contratos tiveram duração máxima de três meses, considero que a gravidade da irregularidade deve ser atenuada, razão pela qual entendo que deve ser aplicada multa no valor de R\$1.000,00 (um mil reais) ao Sr. Fábio Garcia Tigre, gestor à época da realização dos contratos. (Representação n. 775539. Relator: conselheiro Mauri Torre. Primeira Câmara. Data da sessão: 13/9/2016).

Especificamente sobre a prorrogação de contratos, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE considera que a renovação das avenças, por meio da postergação do seu prazo de vigência, equipara-se à contratação. Reconheceu, assim, que tais dilatações se enquadram na proibição prevista no art. 73, V, da Lei n. 9.504/1997:

Eleições 2016 [...] Conduta vedada. Renovação de contratos de servidores temporários. Novo vínculo de direito público. Configuração da conduta vedada. Serviços de educação e assistência social. Ausência de essencialidade. [...] 1. A renovação de contratos de servidores públicos temporários, nos três meses que antecedem as eleições, configura conduta vedada, nos termos do art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/1997. 2. Teleologicamente, a conduta vedada do art. 73, inciso V, da Lei das Eleições busca evitar que o agente público abuse da posição de administrador para auferir benefícios na campanha, utilizando os cargos ou empregos públicos, sob sua gestão, como moeda de troca eleitoral. Sendo assim, é indiferente que se trate de contratação originária ou de renovação, pois a ‘promessa de permanência’ no cargo pode ser tão quanto ou ainda mais apelativa que a promessa de contratação. 3. A renovação contratual, ao modo de prorrogação, encontra-se contida no campo semântico do verbo ‘contratar’, pois, na realidade, o contrato por prazo determinado é extinto e substituído por um novo; este, ainda que venha a ter o mesmo conteúdo, constitui novo vínculo entre as partes contratantes. (Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial n. 38704. Classe 32 – Bom Jesus/PB Relator: ministro Edson Fachin. Data: 13/8/2019).

Sobre a suposta inexigibilidade de conduta diversa, que implicaria a incidência do art. 22, § 1º, da Lindb, verifico que não há indicativo de que a atuação do recorrente possa se enquadrar na alegada excludente de culpabilidade. Embora não tenha participado da condução do concurso público unificado, destinado a prover cargos ocupados por servidores temporários, verifico que o recorrente subscreveu os aditivos que prorrogaram os contratos administrativos no período vedado pela Lei n. 9.504/1997.

Além disso, a necessidade de organização e execução de certame por órgãos públicos e entidades representativas de municípios, bem como a alegada exigência de prorrogação de contratos temporários em período vedado pela Lei n. 9.504/1997, decorreram da falta de planejamento do chefe do Executivo Municipal, ora recorrente. Nessa perspectiva, a inércia do gestor em adotar tempestivamente medidas necessárias ao provimento de cargos públicos por servidores efetivos evitaria que a responsabilidade pela realização do concurso público fosse assumida por outros autores e que houvesse necessidade de contratações temporárias e suas prorrogações.

No tocante aos requisitos para responsabilização de agentes públicos, previstos no art. 28 da Lindb, verifico que a falta de planejamento, somada à inobservância de disposição expressa na Lei n. 9.504/1997, evidencia a violação ao dever de cuidado, o que caracteriza o erro grosseiro. Cumpre ressaltar, nesse contexto, que a ausência de dano ao erário não impede a aplicação de multa.

Nesse sentido, cito decisão proferida por este Tribunal de Contas que considera erro grosseiro o descumprimento de preceito legal expresso, e que desvincula a aplicação de multa à existência de dano ao erário:

Ementa:

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINARES. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE PREENCHIDOS.

ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. NÃO CABIMENTO. MÉRITO. NOMEAÇÃO DE INTEGRANTES PARA ATUAR NA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. ERRO GROSSEIRO. NEGADO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA MULTA APLICADA. ARQUIVAMENTO.

[...]

3.O descumprimento do disposto no caput do art. 51 da Lei n. 8.666/93, que prediz que a comissão permanente ou especial deve ser composta de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados, pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação, configura erro grosseiro ensejando a aplicação de multa aos responsáveis.

4.O erro grosseiro é aquele em que, segundo a jurisprudência do TCU, a conduta do agente público se afasta da conduta esperada do administrador médio.

5.A aplicação de multa independe da existência ou comprovação de dano ao erário e pode ser imposta em razão do exercício da atividade fiscalizatória pelo Tribunal de Contas, por violação à legislação regente e aos princípios constitucionais. (Recurso Ordinário n. 1110013. Relator: conselheiro Wanderley Ávila. Tribunal Pleno. Sessão do dia 14/9/2022).

Em relação à alegação de que existia, à época dos fatos, orientações jurisprudenciais que legitimariam a conduta considerada irregular no acórdão recorrido, e que justificariam o afastamento da multa aplicada, conforme art. 24 da Lindb, concordo em parte com o recorrente.

Vale ressaltar que o art. 73, V, “d”, da Lei n. 9.504/1997, cria ressalva em relação à regra da vedação e autoriza “nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo”.

Em decisão sobre o tema, o TSE entendeu que a proibição preconizada no art. 73, V, da Lei n. 9.504/1997, não se aplica à contratação de servidores para execução de atividades de natureza emergencial, umbilicalmente ligada à sobrevivência, à saúde, ou à segurança da população:

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. PERÍODO VEDADO. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 73, V, DA LEI 9.504/97. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 24, 27, 28 E 30 DO TSE. NÃO PROVIMENTO.

[...]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

7. A orientação da Corte de origem está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que o art. 73, V, da Lei 9.504/97 veda a contratação de servidor público na circunscrição do pleito, nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, excetuando a possibilidade de contratação de servidores, no citado prazo, para serviços de natureza emergencial, umbilicalmente ligado à sobrevivência, à saúde ou à segurança da população, o que não se verifica na espécie. (Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitor n. 0600918-13.2020.6.14.0015 – Bagre – Pará. Relator: ministro Floriano de Azevedo Marques. Data da sessão: 14.3.2024).

Em outra oportunidade, o TSE entendeu, com base na exceção estabelecida no art. 73, V, “d”, da Lei n. 9.504/1997, que a contratação de profissionais para prestação de serviços na área de saúde não configura conduta vedada:

CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DA SAÚDE REALIZADAS PELA GESTÃO DO PREFEITO, CANDIDATO À REELEIÇÃO, EM PERÍODO VEDADO E ALEGADAMENTE ELEITOREIRAS. CONDUTA ADMINISTRATIVA REALIZADA NO INTUITO DE

ATENDER DEMANDA LOCAL PROVOCADA PELOS EFEITOS INESPERADOS E DELETÉRIOS PROVOCADOS PELA PANDEMIA DE COVID-19. NECESSIDADE DE INCREMENTAR O QUADRO DE SERVIDORES RESPONSÁVEIS PELOS ATENDIMENTOS MÉDICOS DISPONIBILIZADOS À POPULAÇÃO. INCIDÊNCIA DA EXCLUDENTE PREVISTA EM LEI PERMITINDO A ADMISSÃO, A QUALQUER TEMPO, DE PROFISSIONAIS NECESSÁRIOS PARA PERMITIR A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. INEXISTÊNCIA DE PROVAS DEMONSTRANDO O DESVIO DE FINALIDADE COM CONOTAÇÃO ELEITOREIRA. ILICITUDE E USO ABUSIVO DO PODER INEXISTENTES. PARECER DA PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM IDÊNTICO SENTIDO - DESPROVIMENTO.

Não configura conduta vedada a contratação de profissionais pela Administração, no ano da eleição, realizada com o intuito de viabilizar o funcionamento dos serviços prestados à população na área da saúde, porquanto a legislação eleitoral expressamente autoriza a nomeação ou contratação, a qualquer tempo, "necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais" (Lei n. 9.504/1997, ART. 73, V, "b"). (Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral n. 060091813/PA, Relator: ministro Floriano de Azevedo Marques, Acórdão de 14/3/2024).

Nessa perspectiva, a análise dos autos revela que parte dos contratos aditados tinham como objeto a admissão de profissionais da área de saúde, como se observa dos documentos juntados aos autos n. 1082411 à peça n. 9 (págs. 24 a 26, 48 a 58, 62 a 64, 68 a 76, 101 a 103, 107 a 109, 116 a 121, 125 a 127, 134 a 136, 143 a 145, 152, 156 a 158, 162 a 164, 171 a 173, 206 a 211, 239 a 247), peça n. 10 (págs. 12 a 17, 24 a 26, 39 a 41, 57 a 62, 66 a 68, 74 a 75, 85 a 87, 94 a 99, 103 a 108, 146 a 148, 158 a 161, 168 a 170, 216 a 224, 228 a 230, 234 a 236, 243 a 251, 261 a 263, 267 a 269) e peça n. 11 (págs. 6 a 8, 12 a 17, 33 a 35, 42 a 44).

Assim, verifico que, do total de 180 contratos/aditamentos considerados irregulares no acórdão recorrido, 57 se referem à contratação de profissionais da saúde, representando 31,67% de tais contratos. Com base na área de atuação dos citados profissionais, pode-se presumir que as contratações efetivadas se destinavam à instalação e funcionamento de serviço público essencial, e se enquadravam, portanto, na exceção prevista no art. 73, V, "d", da Lei n. 9.504/1997. Nesse sentido, inexistindo nos autos elementos que desconstituam tal presunção, considero regulares os mencionados ajustes firmados pelo recorrente.

Diante da necessidade de pertinência e proporcionalidade entre as irregularidades detectadas e a sanção pecuniária imposta, considero necessária a redução do valor da multa, para graduá-la à gravidade da infração apurada, considerando a regularidade de parte dos contratos julgados contrários ao ordenamento jurídico no acórdão recorrido, bem como a publicação do Edital de Concurso Público n. 1/2016 para provimento dos cargos.

Importante consignar, ainda, que o valor da multa aplicada ao recorrente foi calculado com base em remuneração e encargos decorrentes das contratações reputadas irregulares. Nos termos do julgado, a sanção foi fixada no percentual de 2% calculado sobre o montante despendido pelos cofres municipais com as mencionadas contratações, apurado em R\$ 1.595.008,99 (um milhão, quinhentos e noventa e cinco mil, oito reais e noventa e nove centavos).

É possível constatar, portanto, que a decisão recorrida utilizou o valor total das contratações como base de cálculo da sanção imputada, com fundamento no art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008, que prevê a aplicação de multa no caso de comprovado dano ao erário e estabelece que a pena pode ser aplicada no percentual de até 100% do valor atualizado do dano.

Observa-se, portanto, que o acórdão recorrido utilizou o valor das contratações como parâmetro para definir o valor da multa, embora tenha afastado expressamente a ocorrência de lesão ao erário, conforme se vê do excerto transcrito a seguir:

Sendo assim, mesmo não tendo ocorrido dano ao erário passível de ressarcimento, é certo que o responsável não cumpriu com o dever constitucional de planejamento, tendo em vista que a continuidade da prestação dos serviços públicos é uma obrigação da administração pública. No caso em destaque, deveria ter sido formalizado um concurso público em tempo hábil para provimento dos cargos que foram ocupados por contratados em caráter temporário. (Representação n. 1082411. Relator: conselheiro Durval Ângelo. Primeira Câmara. Sessão do dia 7/5/2024)

Ademais, vale ressaltar que este Tribunal de Contas, após apreciar situação semelhante àquela analisada nestes autos, aplicou multa em patamar inferior ao adotado no acórdão recorrido, conforme se vê da ementa a seguir transcrita:

DENÚNCIA. ROYALTIES DA ÁGUA. DIREITO À COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS. POSSIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. DIREITO A RECEBER ISSQN DEVIDO POR OBRA. PREJUDICADA A ANÁLISE DE DESPESAS. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO NÃO ACOBERTADA PELAS EXCEÇÕES CONSTITUCIONALMENTE PREVISTAS. INFRINGÊNCIA À LEI ELEITORAL. CONTRATAÇÃO DE AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE SEM COMPROVAÇÃO DE ENDEMIAS. VEDAÇÃO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA.

[...]

IV) aplicar multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Prefeito à época, Sr. Itiberê Rodrigues dos Santos, responsabilizando-o: pelas contratações irregulares realizadas em período eleitoral, em descumprimento à Lei Federal n. 9.504/97; pelas contratações desprovidas de caráter extraordinário e que não se enquadram nos casos previstos no inciso IX do art. 37 da CR; e, ainda, pela infringência da Lei Federal n. 11.350/2006, que regulamenta o regime jurídico para a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e veda expressamente em seu art. 16 a contratação temporária, salvo em caso de endemias, o que não ficou caracterizado nos autos e, mesmo tendo sido advertido pelo Ministério Público Estadual e celebrado Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, comprometendo-se a realizar processo seletivo, o responsável não procedeu à regularização das contratações; (Denúncia n. 775509. Relatora: conselheira Adriene Andrade. Primeira Câmara. Sessão do dia 6/2/2018).

Considero, desse modo, que a decisão recorrida deve ser reformada para reduzir o valor da multa aplicada, uma vez que o parâmetro utilizado para seu cálculo não possui fundamento nas circunstâncias fáticas apuradas nos autos, tendo em vista a não comprovação de dano ao erário.

Ante o exposto, proponho que seja dado provimento parcial ao recurso, a fim de reduzir o valor da multa para R\$ 10.000,00, em razão da necessidade de adequação da sanção imposta à lesividade da conduta, tendo em vista a adequação ao ordenamento jurídico de parte dos contratos reputados irregulares no acórdão recorrido, bem como da necessidade de conformação da penalidade imputada às condições fáticas e jurídicas apuradas nos autos. Ademais, também proponho que o fundamento legal da multa seja alterado apenas para o disposto no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, tendo em vista que a inexistência de dano ao erário não possibilita a aplicação de multa com fundamento no art. 86 da referida lei.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, preliminarmente, considerando que o recorrente possui legitimidade e interesse recursal, que o apelo é próprio e tempestivo, e que, portanto, foram preenchidos os

pressupostos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 99 e no *caput* do art. 103 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c os arts. 396 e 402 do Regimento Interno, proponho que o recurso ordinário seja conhecido.

Proponho, ainda, que seja rejeitada a preliminar de nulidade do acórdão recorrido, em razão de cerceamento de defesa, tendo em vista que o indeferimento de oitiva de testemunha se coaduna com o Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o qual não prevê tal meio de prova, inexistindo, no caso em apreço, a alegada violação ao devido processo legal.

No mérito, proponho que seja dado provimento parcial ao recurso, a fim de reduzir o valor da multa aplicada para R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, nos termos da fundamentação.

Intimem-se o recorrente, por via postal e pelo DOC, e o Ministério Público de Contas, nos termos regimentais.

Após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, inciso I, do Regimento Interno.

jc/rb

