

Processo: 1082411
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Município de Pirapora, por meio de seu Procurador-Geral, Raul Ulysses Rodrigues de Araújo
Representado: Heliomar Valle da Silveira
Procuradores: Raul Ulysses Rodrigues de Araújo, OAB/MG 165.891; Adrianna Belli Pereira de Souza, OAB/MG 54.000; Reinaldo Belli de Souza Alves Costa, OAB/MG 190.000; Lílian Vilas Bôas Novaes Furtado, OAB/MG 169.068; Fabiana Campos de Almeida, OAB/MG 178.445
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

PRIMEIRA CÂMARA – 7/5/2024

REPRESENTAÇÃO. MUNICÍPIO. PRELIMINAR DE SOBRESTAMENTO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. NÃO ACOLHIDA. MÉRITO. PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS. PERÍODO ELEITORAL. MULTA.

1. A existência de ação civil pública em tramitação perante o Poder Judiciário sobre o mesmo objeto de representação em tramitação perante o Tribunal de Contas não constitui óbice para a atuação desta Corte, tendo em vista o princípio da independência das instâncias.
2. A Constituição Federal determina a obrigatoriedade de realização de concurso público por parte da Administração Pública e, excepcionalmente, é possível contratação temporária, desde que sejam observados os princípios da reserva legal e da atualidade do excepcional interesse público. Contudo, em ano eleitoral, nos três meses que antecedem o pleito, não é possível tal tipo de contratação em nenhuma hipótese.

ACÓRDÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) rejeitar, em preliminar, o pedido de sobrestamento dos autos, por não reconhecer a necessidade desta Corte de Contas aguardar o desfecho do julgamento da Ação Civil Pública n. 5003141-57.2019.8.13.0512, em processamento perante a 2ª Vara Cível da Comarca de Pirapora;
- II) julgar, no mérito, procedente a presente representação imputando multa ao responsável, Sr. Heliomar Valle da Silveira, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), nos termos dos artigos 85, II, e 86 da Lei Complementar Estadual n. 102, de 17 de janeiro de 2008;
- III) determinar a intimação do representante e do responsável nos termos do disposto no art. 166, § 1º, inciso I, § 3º, da Resolução n. 12/2008;
- IV) determinar, cumpridas as determinações legais e regimentais, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de maio de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)



PRIMEIRA CÂMARA – 7/5/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação formulada pelo Município de Pirapora – MG, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ n. 23.539.463/0001-21, através de seu Procurador-Geral, Raul Ulysses Rodrigues de Araújo, em face do Sr. Heliomar Valle da Silveira, ex-prefeito do Município de Pirapora no mandato de 2013 a 2016, em razão de ter firmado diversos aditivos de prorrogação de contratos administrativos para o exercício de função pública por excepcional interesse público (com prazo determinado), entre os dias 2 de julho e 31 de dezembro de 2016, período vedado pela Lei Eleitoral.

Os autos foram autuados e distribuídos para a minha relatoria em 08/11/2019, conforme peça 1 do SGAP.

O representante alegou que, no ano de 2016, o Sr. Heliomar Valle da Silveira prorrogou diversos contratos administrativos para o exercício de função pública por excepcional interesse público (com prazo determinado), os quais venciam entre os dias 02 de julho e 31 de dezembro de 2016, período vedado pela Lei Eleitoral (peças 9 a 13).

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA), em análise preliminar, explicitou que tendo em vista o fundamento utilizado nas contratações temporárias no art. 1º, IV da Lei Municipal 2004/2009, havia necessidade do encaminhamento de explicações por parte do responsável (peça 3).

Em 21/01/20, determinei que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a referida Unidade Técnica esclarecesse a conclusão de sua análise preliminar no sentido de determinação da citação do ex-prefeito ou da propositura de diligências (peça 4).

Posteriormente, em atendimento à minha solicitação, a Unidade Técnica esclareceu que sugeriu a citação do ex-prefeito (peça 5).

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal que também opinou pela citação do responsável e não fez aditamentos à presente Representação (peça 7).

Na sequência, determinei a citação do Sr. Heliomar Valle da Silveira para apresentação de defesa e/ou documentos acerca das irregularidades apontadas (peça 8).

Citado, o Sr. Heliomar Valle da Silveira apresentou defesa, a qual foi remetida à Unidade Técnica para análise (peça 27).

A CFAA, no seu relatório final, sugeriu a responsabilização do Sr. Heliomar Valle da Silveira por ter firmado os aditivos de contratos administrativos para exercício de função pública por excepcional interesse público (com prazo determinado), sem observância dos preceitos constitucionais (peça 31).

Em parecer final, o Ministério Público junto ao Tribunal opinou pelo sobrestamento dos autos, tendo em vista a tramitação da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa n. 5003141-57.2019.8.13.0512 na Comarca de Pirapora (peça 32).

II. DA PRELIMINAR DE SOBRESTAMENTO

Preliminarmente, cabe analisar o pedido de sobrestamento dos autos apresentado pelo responsável quando da apresentação de sua defesa (peça 27).

A defesa alegou que este Tribunal deve aguardar decisão judicial a ser proferida nos autos da Ação Civil Pública n. 5003141-57.2019.8.13.0512, em trâmite perante a 2ª Vara Cível da Comarca de Pirapora/MG, tendo em vista se tratar do mesmo objeto da presente representação.

Sustentou que a decisão desta Corte de Contas poderá ser proferida em conflito com o entendimento do Poder Judiciário.

Conforme mencionado no relatório acima, o parecer ministerial também defendeu o sobrestamento dos autos neste Tribunal.

Cabe rememorar aqui que, conforme reza a Constituição Federal, o Poder Legislativo no exercício da função típica de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Executivo tem o auxílio dos tribunais de contas.

Mister esclarecer que os tribunais de contas auxiliam o Poder Legislativo, mas não o integram e nem são subordinados a ele, configurando-se como verdadeiros tribunais administrativos, bem como são garantidores dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito, haja vista a missão constitucional de fiscalizar a gestão fiscal dos recursos retirados compulsoriamente dos contribuintes.

A Constituição Estadual, em seu art. 76, estabelece as competências desta Corte de Contas, o qual transcrevo a seguir:

Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio, em sessenta dias, contados de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bem ou valor públicos, de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidade da administração indireta, facultado valer-se de certificado de auditoria passado por profissional ou entidade habilitados na forma da lei e de notória idoneidade técnica;

III – fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta;

IV – promover a tomada de contas, nos casos em que não tenham sido prestadas no prazo legal; V – apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, pelas administrações direta e indireta, excluídas as nomeações para cargo de provimento em comissão ou para função de confiança;

VI – apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, ressalvadas as melhorias posteriores que não tenham alterado o fundamento legal do ato concessório; (*Vide* § 1º do art. 1º da Lei Complementar n. 100, de 5/11/2007.)

VII – realizar, por iniciativa própria, ou a pedido da Assembleia Legislativa ou de comissão sua, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgão de qualquer dos Poderes e em entidade da administração indireta;

VIII – emitir parecer, quando solicitado pela Assembleia Legislativa, sobre empréstimo e operação de crédito que o Estado realize, e fiscalizar a aplicação dos recursos deles resultantes;

IX – emitir, na forma da lei, parecer em consulta sobre matéria que Voltar ao sumário 79 tenha repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial;

- X – fiscalizar as contas estaduais das empresas, incluídas as supranacionais, de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos do ato constitutivo ou de tratado;
- XI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ou recebidos pelo Estado, por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;
- XII – prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, no mínimo por um terço de seus membros, ou por comissão sua, sobre assunto de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e sobre os resultados de auditoria e inspeção realizadas em órgão de qualquer dos Poderes ou entidade da administração indireta;
- XIII – aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- XIV – examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados;
- XV – apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de contrato, convênio, ajuste ou instrumento congênere que envolvam concessão, cessão, doação ou permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado, por qualquer de seus órgãos ou entidade da administração indireta;
- XVI – estabelecer prazo para que o órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;
- XVII – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado e comunicar a decisão à Assembleia Legislativa;
- XVIII – representar ao Poder competente sobre irregularidade ou abuso apurados;
- XIX – acompanhar e fiscalizar a aplicação das disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual no mercado financeiro nacional de títulos públicos e privados de renda fixa, e sobre ela emitir parecer para apreciação da Assembleia Legislativa.

Saliento que tendo em vista o princípio da independência das instâncias, esta Corte de Contas não está atrelada à decisão que será proferida nos autos da referida ação civil pública que tramita perante o Poder Judiciário.

Corroborando esse posicionamento, o Supremo Tribunal Federal manifestou, reiteradamente, o entendimento de que *“o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos”* (Mandado de Segurança n. 25.880-DF, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 16.3.2007). Segue trecho do acórdão:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. 4- O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal”. (STF. MS n. 25880-2/DF; rel. Min. Eros Grau; DJe: 16/3/07).

“ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. DEMISSÃO. SERVIDOR PÚBLICO. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA CRIMINAL. ART. 386, III, DO CPP. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA STF 279. 1. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, consoante iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2. **A absolvição na esfera criminal nos termos do art. 386, III, do CPP, no caso, não repercute na instância administrativa, porquanto são independentes.** Precedentes. 3. O revolvimento de fatos e provas não é viável nesta via extraordinária (Súmula STF 279). 4. Agravo regimental improvido.¹ (Grifei).

Trago à baila o voto decisão proferida pelo TCU nos autos do Acórdão n. 347/01 do TCU sobre o tema da independência de instâncias:

O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de **qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional.** Assim, face ao princípio da independência das instâncias, matéria esta já pacificada e consignada no Enunciado de Decisão n. 317, não é cabível que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em questão.² (Grifei).

Ademais, este Tribunal possui vasta jurisprudência sobre o tema, conforme os exemplos de excertos de acórdãos:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCESSO PARA AGUARDAR O TRÂMITE DE AÇÃO JUDICIAL. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. REJEIÇÃO. MÉRITO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA ROBUSTA PARA A OPÇÃO DE CONTRATAÇÃO. SAÚDE COMO DEVER INAFASTÁVEL DO PODER PÚBLICO. IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. ERRO GROSSEIRO. PUBLICAÇÃO TARDIA DO ATO DE RATIFICAÇÃO. IRREGULARIDADE. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL QUE POSSUI RELAÇÃO DE PARENTESCO EM SEGUNDO GRAU COM O CHEFE DO EXECUTIVO, MEDIANTE CREDENCIAMENTO COM CLÁUSULAS UNIFORMES. INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE N. 13 DO STF. PAGAMENTOS A MAIOR EM CONTRAPRESTAÇÃO POR ATENDIMENTOS NÃO COMPROVADOS NOS AUTOS. AUTORIZAÇÃO DAS DESPESAS SEM VERIFICAÇÃO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. ERRO GROSSEIRO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO SOLIDÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTAS. RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. **A existência de ação judicial, por si só, não constitui óbice ao exercício da competência constitucional atribuída às Cortes de Contas, tendo em vista a independência entre as instâncias penal, civil e de controle externo.** 2. É irregular a contratação injustificada de médicos por meio de credenciamento para suprir os cargos públicos criados por lei, hipótese que caracteriza indevida terceirização de serviços e constitui burla ao concurso público. 3. São requisitos do credenciamento a situação de inviabilidade de competição devidamente comprovada, e a definição de critérios isonômicos e imparciais para a admissão. 4. Nos termos do art. 26, inciso III, da Lei n. 8.666/93, os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação devem conter

¹ (AI n. 521.569/PE-ED, Segunda Turma, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 14/5/10).

² TCU – 2ª Câmara – Acórdão n. 347/01 – Processo – Relator: Ministro Adylson Motta. Processo n. TC-200.029/1998-3.

justificativa de preços como elemento de instrução. 5. No credenciamento para a prestação de serviços médicos em que não há competição e as cláusulas contratuais são previamente estabelecidas (cláusulas uniformes), não há óbice à contratação de parente de agente político, tendo em vista o tratamento isonômico conferido a todos os interessados qualificados. 6. Caracterizada a prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que ocasionaram dano ao erário, em razão de pagamentos por serviços não executados, determina-se aos responsáveis a recomposição ao erário. ³(Grifei).

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. OCORRÊNCIA. PRELIMINAR. PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DO FEITO. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL. REJEIÇÃO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO DA PRESCRIÇÃO DE PARTE DOS APONTAMENTOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO SEM FORMALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO. IRREGULARIDADE. FRACIONAMENTO DE DESPESA. SOMATÓRIO DE TODOS OS SERVIÇOS CONTRATADOS E TODOS OS BENS ADQUIRIDOS QUE SE REVELEM DE MESMA NATUREZA E SE DESTINEM A UMA MESMA FINALIDADE. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. **A existência de ação judicial, ajuizada pelo Ministério Público Estadual em desfavor dos responsáveis, não constitui óbice ao exercício da competência constitucional atribuída às Cortes de Contas, em vista da independência entre as instâncias penal, civil e administrativa, bem como da competência constitucionalmente reservada a cada órgão.** 2. Estando demonstrado o transcurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos, contados da ocorrência dos fatos sem que este Tribunal proferisse decisão de mérito, deve ser reconhecida, de ofício, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, conforme o disposto nos art. 110-E c/c os arts. 110-F, I, e 110-C, V, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008. 3. Nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas, as contratações e compras, para se enquadrarem na hipótese de dispensa de licitação do art. 24, II, da Lei n. 8.666/1993, devem ser analisadas considerando o somatório de todos os serviços contratados e todos os bens adquiridos que se revelem de mesma natureza e se destinem a uma mesma finalidade, sob pena de caracterização de fracionamento indevido de despesas com dispensa de licitação. 4. A partir das disposições da Lei n. 8.666/1993, é possível extrair os requisitos que devem ser observados pela autoridade responsável no processo de contratação direta, por dispensa de licitação. Nesse aspecto, o procedimento deve ser autuado com justificativa de preços e do fornecedor, conforme exigência do art. 26, parágrafo único, II e III. Nos termos do art. 14 do referido diploma legal e dos art. 16 e 17 da Lei Complementar n. 101/2000, nas dispensas de licitação deve ser informada a dotação orçamentária destinada a acobertar a contratação. Ainda conforme as orientações da Lei n. 8.666/1993, a prova de regularidade fiscal e trabalhista deve ser exigida do fornecedor, nos termos previstos no art. 27, IV.⁴ (Grifei).

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA. PRELIMINAR DE SOBRESTAMENTO E NULIDADE DE CITAÇÃO AFASTADAS. PREJUDICIAL DE MÉRITO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. MÉRITO. PROCEDÊNCIA. RECONHECIMENTO. DESPESAS DE TÁXI. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO, DE NEXO ENTRE A SITUAÇÃO QUE DEMANDOU A SUA UTILIZAÇÃO E AS ATRIBUIÇÕES FUNCIONAIS DOS AGENTES POLÍTICOS ENVOLVIDOS. DESPESAS COM

³ REPRESENTAÇÃO n. 997741. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 17/11/2020. Disponibilizada no DOC do dia 27/01/2021. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA.

⁴ REPRESENTAÇÃO n. 951652. Rel. CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO. Sessão do dia 04/06/2020. Disponibilizada no DOC do dia 26/06/2020. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA.

DIÁRIAS. AUSÊNCIA DA ADEQUADA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESVIO DE FINALIDADE PÚBLICA. PAGAMENTO A MAIOR. IRREGULARIDADE. DANO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. 1. Constatado que transcorreram mais de 5 (cinco) anos contados da primeira causa interruptiva até o prazo para decisão de mérito, nos termos do art. 110-E, inciso I, do artigo 110-F da Lei Complementar n. 102/2008, impõe-se o reconhecimento da prescrição sobre eventual sanção imputada aos responsáveis. 2. O alegado vício da citação foi suprido pelo comparecimento do responsável e com a apresentação de defesa nos autos. 3. É dever dos administradores públicos prestar contas dos gastos relacionados aos pagamentos de diárias de viagem demonstrando a sua pertinência, bem como os motivos e o nexo entre as atribuições exercidas e as atividades realizadas, sendo necessária a apresentação de documentos que comprovem que os valores recebidos foram, de fato, utilizados para acobertar despesas com viagens oficiais. 4. Os valores recebidos pela realização de viagem a serviço têm caráter indenizatório, sendo destinados a compensar os agentes por eventuais gastos realizados. Tais valores devem obedecer às etapas previstas em lei para o processamento da despesa pública, entre as quais se destaca o prévio empenho, em dotação orçamentária específica, e seu pagamento decorre do exercício da função pública, no caso, em Município distinto daquele em que o servidor trabalha, mediante necessidade do serviço. 5. Existindo previsão normativa de diárias de viagem, em regime de reembolso, a prestação de contas se fará por meio de relatório ou da apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, conforme exigências estabelecidas na regulamentação respectiva. 6. Com o cancelamento do enunciado de Súmula n. 82 desta Corte, que previa regramento específico para a prestação de contas de viagens do Prefeito Municipal, aplicado por analogia ao caso concreto, o Chefe do Poder Legislativo passou a se submeter, igualmente, às mesmas regras aplicáveis aos demais servidores públicos. 7. **Pelo princípio da independência das instâncias, o desfecho de uma ação civil ou administrativa ou penal não influencia o resultado uma da outra, podendo um mesmo agente público ser penalizado administrativamente pelo Tribunal de Contas por ter causado prejuízo ao erário como também ser punido pelo mesmo motivo no Judiciário**, com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa ou por eventuais cominações na esfera penal ou, ainda, na esfera administrativa, sem que os processos sejam paralisados. 8. A ausência de demonstração fática e documental das razões de interesse público que justifiquem a realização de viagem a serviço, ensejam a imputação de ressarcimento, pelo Tribunal de Contas, das respectivas diárias. 9. Nos termos do art. 942 do Código Civil: "Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação."⁵ (Grifei).

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO ENTRE SECRETARIA DE ESTADO E MUNICÍPIO. PRELIMINARES. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DO PODER-DEVER SANCIONATÓRIO DO TCEMG NO TOCANTE ÀS IRREGULARIDADES PASSÍVEIS DE APLICAÇÃO DE MULTA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. MÉRITO. NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS E DA CONSECUÇÃO DO OBJETO DO CONVÊNIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS TOMADAS. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. RECOMENDAÇÃO. 1. Transcorridos mais de cinco anos sem que tenha sido proferida decisão de mérito recorrível, consoante estabelecido no art. 110-E da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal), encontra-se prescrito o poder-dever sancionatório desta Corte quanto às irregularidades passíveis de multa. 2. **O**

⁵ REPRESENTAÇÃO n. 898552. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 16/04/2019. Disponibilizada no DOC do dia 03/05/2019. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA.

ajuizamento de ação civil pública ou ação de cobrança não inviabiliza a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado para o exercício da competência constitucional atribuída aos Tribunais de Contas, em razão da independência entre as instâncias civil, penal e administrativa. 3. Consideram-se irregulares as contas tomadas, em razão da não comprovação da correta destinação dos recursos geridos, tendo o responsável sido devidamente citado. 4. A não comprovação da correta destinação dos recursos públicos faz surgir a presunção de dano ao erário, correspondente ao valor dos recursos repassados, ficando o responsável obrigado ao ressarcimento dos valores, com fundamento no caput do art. 51 da Lei Complementar n. 102/2008 c/c o art. 254 da Resolução n. 12/2008 deste Tribunal e no art. 25, inciso I, da Instrução Normativa TC n. 03/2013.⁶ (Grifei).

Nos autos da Representação 965.777, da qual fui relator, ficou consignado no julgamento realizado pela Primeira Câmara o seguinte entendimento em relação à questão da independência de instâncias:

Após analisar detidamente os autos, com relação a segunda preliminar analisada pelo eminente Conselheiro Relator sobre a exclusão do polo passivo do Sr. Marcelo Ribeiro Machado, assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Santo Hipólito, divirjo pelos fundamentos que passo a expor.

Em seu voto, o Conselheiro Relator afastou a preliminar de exclusão do polo passivo do Sr. Marcelo Ribeiro Machado, “uma vez que a decisão deliberada na Ação Civil de Improbidade Administrativa: 0191.17.003001-6, em trâmite na Comarca de Corinto, não interfere no julgamento desta Representação pelo princípio da independência das instâncias.”

Em que pese concordar que a **Ação Civil de Improbidade Administrativa não interfere no julgamento da presente Representação**, entendo que não é cabível a responsabilização do assessor jurídico em razão da elaboração de parecer que subsidiou as decisões do gestor municipal, porque a função do assessor consiste em uma opinião técnica fundamentada, acerca de atividades administrativas a serem realizadas, o que não justifica sua responsabilização subsidiária, ao menos que haja comprovação da atuação com dolo, má-fé ou erro inescusável. (Grifei).

Desse modo, o princípio da independência entre as instâncias possibilita que as decisões não vinculem as instâncias decisórias entre si. A independência deve ser considerada como a regra, já a vinculação entre as instâncias é a exceção, este vínculo ocorrerá por previsão legal.

Enfatizo entendimento consolidado neste Tribunal de que a existência de ação judicial não constitui, por si só, óbice ao exercício da competência constitucional atribuída às Cortes de Contas, em vista da independência entre as instâncias penal, civil e administrativa. A competência deste Tribunal decorre de mandamento constitucional, em que um processo autônomo de apuração se sujeita a rito próprio e independente.

Sendo assim, no caso em tela, entendo que mesmo havendo ação judicial pendente sobre o mesmo objeto da presente representação, esta Corte de Contas tem atribuições constitucional e infraconstitucional específicas para a análise da irregularidade apontada pelo representante, independentemente da decisão a ser proferida no âmbito do Poder Judiciário.

⁶ TOMADA DE CONTAS ESPECIAL n. 1012166. Rel. CONS. DURVAL ÂNGELO. Sessão do dia 08/10/2019. Disponibilizada no DOC do dia 28/11/2019. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA.

Pelo exposto, no presente caso concreto, não acolho a preliminar de sobrestamento suscitada pelo representante.

III - FUNDAMENTAÇÃO

O representante alegou que, no ano de 2016, o Sr. Heliomar Valle da Silveira prorrogou diversos contratos administrativos para o exercício de função pública por excepcional interesse público (com prazo determinado), os quais venciam entre os dias 02 de julho e 31 de dezembro de 2016, período vedado pela Lei Eleitoral. Alegou que ocorreu claro intuito de captação de votos aos candidatos a prefeito e vereadores do seu grupo político nas eleições municipais daquele ano.

O responsável, por sua vez, sustentou em sua defesa que os contratos foram prorrogados com o objetivo de garantir a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais para a população, tendo em vista as circunstâncias fático-jurídicas nos moldes do que dispõe o art. 22, § 1º da LINDB (peça 27).

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Em análise preliminar, a Unidade Técnica examinou a legalidade dos atos de admissão. Realçou que as contratações temporárias por excepcional interesse público são previstas no art. 37, IX, da Constituição Federal:

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:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. (Grifei).

O Órgão Técnico pontuou que para a formalização das contratações temporárias há a necessidade de atendimento simultâneo dos dois requisitos: necessidade e excepcional interesse público.

Sendo assim, não era justificável o firmamento de diversos aditivos de prorrogação de contratos administrativos se a necessidade temporária não era de excepcional interesse público.

Destacou posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3662 de que a norma constitucional retro transcrita deve ser interpretada de forma restritiva, nos seguintes termos:

Ementa: CONSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES (ART. 37, IX, CF). LEI COMPLEMENTAR 12/1992 DO ESTADO DO MATO GROSSO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS.

1. A Constituição Federal é intransigente em relação ao princípio do concurso público como requisito para o provimento de cargos públicos (art. 37, II da CF). **A exceção prevista no inciso IX do art. 37 da CF deve ser interpretada restritivamente**, cabendo ao legislador infraconstitucional a observância dos requisitos da **reserva legal, da atualidade do excepcional interesse público justificador da contratação temporária e da temporariedade e precariedade dos vínculos contratuais**.

2. A Lei Complementar 12/1992 do Estado do Mato Grosso valeu-se de termos vagos e indeterminados para deixar ao livre arbítrio do administrador a indicação da presença de excepcional interesse público sobre virtualmente qualquer atividade, admitindo ainda a prorrogação dos vínculos temporários por tempo indeterminado, em franca violação ao art. 37, IX da CF. (Grifei).

Corroboro do entendimento da Unidade Técnica de que o disposto no art. 22, § 1º, da LINDB pressupõe circunstâncias práticas que tenham limitado ou condicionado a situação do agente, as quais necessitam de efetiva comprovação.

Realço que o período no qual o responsável foi o prefeito do Município de Pirapora foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (peça 27), especificamente em 05 de novembro de 2014, com objetivo de regularizar eventuais contratações temporárias que não estivessem em consonância com o referido art. 37, IX da CF. O Município comprometeu-se a realizar concurso público para provimento de cargos vagos existentes, cargos correspondentes às funções exercidas por agentes públicos contratados irregularmente e para os cargos que vierem a ser criados.

Em sede de defesa, o responsável informou que, tendo em vista a existência de mais municípios na mesma situação fático-jurídica, foi realizado um “Concurso Unificado”, iniciativa inédita no país, abrangendo 71 (setenta e um) municípios da região Norte de Minas, a partir da ação conjunta entre Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), por intermédio da Coordenadoria Regional de Defesa do Patrimônio Público, Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), Associação dos Municípios da Área Mineira da SUDENE (AMAMS) e a Associação dos Municípios do Médio São Francisco (AMMESF), com o respaldo do Ministério Público do Trabalho (MPT) e do Ministério Público de Contas deste Tribunal.⁷

Contudo, a própria defesa reconheceu que o referido concurso público unificado só foi concluído em 1º de janeiro de 2017 e alegou, portanto, a legitimidade das prorrogações de contratações de pessoal ora sob análise (peça 27).

Corroboro do entendimento da CFAA de que a formalização dos diversos aditivos de prorrogação de contratos administrativos não atendeu ao que determina a Constituição Federal e, nem mesmo, aos ditames da Lei Municipal n. 2004/2009. A referida Unidade Técnica também analisou o diploma legal do município em destaque, conforme trechos do relatório que seguem abaixo:

A Lei Municipal n. 2004/2009, que regulamenta as contratações temporárias de excepcional interesse público no Município de Pirapora, assim estabelece:

Art. 1º - As contratações temporárias de pessoal pela Prefeitura Municipal observarão os pressupostos de excepcionalidade e de interesse público, restringindo-se às seguintes situações:

- I. calamidade pública regularmente decretada;
- II. surtos endêmicos, epidêmicos e campanhas de saúde pública;
- III. recenseamento e cadastros imobiliários;

⁷ AMAMS. **Prefeituras realizam concurso público unificado**. Acesso em: 30 jun. 2016. Disponível em: <http://amams.org.br/6/Noticias_3/PrefeiturasRealizamConcursoPublicoUnificado_106/>.

IV. substituição de servidores em seus afastamentos, especialmente nas áreas de saúde e educação e, em casos de vacância, até seu regular preenchimento através de concurso público;

V. manutenção de programas de natureza eventual inclusive mutirões de limpeza pública e, se de duração continuadas, por procedimento de seleção simplificada aberta através de Edital divulgado amplamente. (Grifei).

Todos os 180 contratos, trazidos na Representação, utilizaram o art. 1º, IV, da Lei Municipal 2004/2009 como fundamento: “IV. substituição de servidores em seus afastamentos, especialmente nas áreas de saúde e educação e, em casos de vacância, até seu regular preenchimento através de concurso público”.

Desses contratos acima, 33 são de Agente de Saúde I; 7 são de Assistente Administrativo I e II; 1 é de Assistente Social; 2 são de Assistente Técnico em Saúde II; 2 são de Auxiliar de Saúde bucal ESF I; 89 são de Auxiliar de Serviços Gerais I; 11 são de Cuidador Social 40 H; 11 são de Especialista em Saúde I e II; 2 são de Marinheiro Fluvial Condutor; 3 são de Médico Ginecologista ; 2 são de Médico II ; 2 são de Médico ESF I; 8 são de Oficial de Serviço Público II, III e IV; 1 é de Psicólogo; 1 é de Técnico Administrativo; 6 são de Técnico N. Sup. Pol. Sociais I.

As contratações estão baseadas no mesmo dispositivo da Lei e os termos de aditivos ocorreram em um período, que, em tese, o gestor deveria ser mais cauteloso. Pois, além de ter que observar a regra no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal; tem a Lei 9.504/97 que expressamente veda em seu artigo 73, inciso V, “nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito”

Não se desconhece que este mesmo inciso “V” traz algumas ressalvas, dentre elas a alínea “d”: “a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo”.

Contudo, se as contratações não atenderem o que determina Constituição Federal e o critério da Lei Municipal n. 2004/2009 já seriam irregulares. E caso isso ocorresse dentro do período vedado pela Lei 9.504/97, estar-se-ia diante de outra irregularidade.

Deste modo, sugere-se que o Sr. Heliomar Valle da Silva demonstre quais os servidores ato de que os contratos foram firmados com base no artigo 1, inciso IV, da Lei Municipal 2004/2009. Como também, demonstre o excepcional e inadiável interesse público que justificaram as contratações.

Destaco que o representante não questionou a efetiva prestação dos serviços por parte dos contratados temporariamente. Logo, desde que a prestação do serviço esteja em consonância com o firmado no contrato, não há que se falar em prejuízos aos cofres públicos, pois a Administração Pública se beneficiou de tais serviços devidamente prestados.

No caso em tela, destaco que a prorrogação dos contratos também feriu o disposto no art. 73, V, “d” da Lei n. 9.504/97 (Lei Eleitoral), a qual estabelece:

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V- nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e,

ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

(...)

§ 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III. (Grifei).

Como citado acima, a legislação eleitoral veda expressamente contratações temporárias em período antecedente ao pleito. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é pacífica no entendimento sobre o tema, conforme alguns exemplos de trechos de julgados que seguem abaixo:

[...] Ação de investigação judicial eleitoral. Prefeito. [...] **Contratação de servidores temporários às vésperas do período vedado.** Abuso de poder econômico e político. Configuração. Precedentes. [...] 3. *In casu*, a Corte Regional, soberana no exame fático-probatório, concluiu que o ilícito eleitoral - **contratação de 188 (cento e oitenta e oito) servidores temporários para trabalhar em ano eleitoral**, sem prévio concurso público e sem a demonstração do excepcional interesse público - teve gravidade suficiente para desvirtuar as eleições de 2012 em prol da candidatura à reeleição do ora agravante. [...] 5. É de rigor a incidência da Súmula n. 30/TSE, **uma vez que o entendimento do Tribunal de origem está em consonância com o desta Corte Superior de que é possível a caracterização de abuso de poder político na hipótese de contratação temporária de servidores em ano eleitoral fora do período vedado previsto no art. 73, V da Lei n. 9.504/97.** Precedentes. [...] 7. Nos termos da iterativa jurisprudência deste Tribunal Superior, para a caracterização do abuso de poder, 'é necessária a comprovação da gravidade dos fatos, e não sua potencialidade para alterar o resultado da eleição, isto é, deve-se levar em conta o critério qualitativo - a aptidão da conduta para influenciar a vontade livre do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos -, e não o quantitativo, qual seja a eventual diferença de votos entre o candidato eleito para determinado cargo e os não eleitos' Precedentes. [...] ⁸(Grifei.).

[...] Ação de investigação judicial eleitoral. Prefeito e vice-prefeito. [...] Litisconsórcio passivo necessário. Secretários municipais. Meros mandatários. [...] **Massiva contratação**

⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento 18805/BA, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, Decisão monocrática de 19/06/2019, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 21/06/2019, pag. 74-78.

de servidores temporários no ano eleitoral. Grande número de contratações na véspera do início do período vedado. [...] 3. Na linha da jurisprudência deste Tribunal Superior, é desnecessária a formação de litisconsórcio entre candidato beneficiário e agente executor da conduta vedada, quando atua na qualidade de simples mandatário. Precedentes. 4. No caso dos autos, os Secretários Municipais [...] agiram na condição de *longa manus* na realização das contratações temporárias, sendo desnecessário que fossem chamados a compor o polo passivo da lide. [...] ⁹ (Grifei).

[...] **Servidores temporários. Contratação em ano eleitoral.** Demissão após o pleito. [...] 4. A demissão de servidores temporários após a realização do pleito e em período que antecede a posse dos eleitos caracteriza a conduta vedada descrita no inciso V do art. 73 da Lei n. 9.504/97. 5. O entendimento exposto no acórdão regional está em consonância com a jurisprudência do TSE, segundo a qual, **‘mesmo que as contratações tenham ocorrido antes do prazo de três meses que antecede o pleito, a que se refere o art. 73, V, da Lei das Eleições, tal alegação não exclui a possibilidade de exame da ilicitude** para fins de configuração do abuso do poder político, especialmente porque se registrou que não havia prova de que as contratações ocorreram por motivo relevante ou urgente, conforme consignado no acórdão recorrido’ [...] e **‘a contratação e demissão de servidores temporários constitui, em regra, ato lícito permitido ao administrador público, mas que a lei eleitoral torna proibido, nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, a fim de evitar qualquer tentativa de manipulação de eleitores’** [...] ¹⁰ (Grifei.).

[...] Conduta vedada. Art. 73, V, da Lei 9.504/97. Demissão de servidores temporários no período vedado. [...] 2. Segundo a Corte de origem, foram demitidos dezesseis servidores temporários da prefeitura em período vedado, em ofensa ao disposto no art. 73, V, da Lei 9.504/97, que proíbe a nomeação, a contratação, a admissão, a demissão ou a exoneração de servidores, na circunscrição do pleito, nos três meses o que antecedem até a posse dos eleitos. [...] 4. A ressalva da alínea d do inciso V do art. 73 da Lei 9.504/97 estabelece apenas a possibilidade de nomeação ou de contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, não se fazendo referência à autorização de demissão sem justa causa de servidores contratados de forma temporária. 5. Esta Corte já decidiu que **‘a contratação e demissão de servidores temporários constitui, em regra, ato lícito permitido ao administrador público, mas que a lei eleitoral torna proibido, nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, a fim de evitar qualquer tentativa de manipulação de eleitores’**. [...] ¹¹ (Grifei.).

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.

Como o responsável agiu em descumprimento às determinações constitucionais e, ainda, feriu a legislação eleitoral, tal conduta é passível de punição justamente pela ausência de uma gestão ancorada em um planejamento à luz da racionalidade na aplicação dos recursos públicos.

⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 38696/MT, Relator(a) Min. Edson Fachin, Decisão monocrática de 01/07/2020, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-155, data 05/08/2020.

¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento 18805/BA, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, Decisão monocrática de 19/06/2019, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 21/06/2019, pag. 74-78.

¹¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 65256/BA, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Decisão monocrática de 13/08/2018, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 20/08/2018, pag. 81-82.

As lições do Professor Gustavo Vidigal Costa sobre o tema do planejamento no âmbito da administração pública são relevantes para melhor elucidação¹²:

O ato de planejar confere racionalidade ao Estado na intervenção no domínio econômico, sobretudo quanto à escassez de recursos públicos e à ampliação dos direitos individuais, sociais e econômicos da sociedade, a fim de que a atividade estatal concentre esforços para realização de seus objetivos, “conectados com um ideal de desenvolvimento humano pautado na concretização da liberdade (CAMARGO, 2019, p. 125).¹³

(...)

Bercovici relaciona o planejamento e a ideologia constitucionalmente adotada:

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada. **O planejamento está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do status quo econômico e social.** Quando os interesses dominantes estão ligados à manutenção deste status quo, o planejamento e o desenvolvimento são esvaziados. Desta forma, não existe planejamento “neutro”, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos, consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional. Desta forma, o planejamento, ainda, deve ser compreendido dentro do contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar objetivos predeterminados. O fundamento da ideia de planejamento é a perseguição de fins que alterem a situação economia e social vivida naquele momento.

É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro. O planejamento, embora tenha conteúdo técnico, é um processo político, especialmente nas sociedades que buscam a transformação das estruturas econômicas e sociais. Por meio do planejamento, é possível demonstrar a conexão entre estrutura política e estrutura econômica, que são interligadas. O planejamento visa à transformação ou à consolidação de determinada estrutura econômico-social e, portanto, de determinada estrutura política. O processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas, ainda mais em um regime federativo como o brasileiro, em que o planejamento pressupõe um processo de negociação e decisão políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais. [...] Portanto, o plano não configura mera peça técnica, mas é um documento comprometido com objetivos políticos e ideológicos. (BERCOVICI, 2005, p. 76)¹⁴ (Grifei).

(...)

Portanto, o planejamento diretivo possibilita maior segurança e controle das políticas públicas pela sociedade (destinatário principal) e pelos órgãos de controle, além de mitigar

¹² COSTA, Gustavo Vidigal. *Planejamento estatal diretivo e a aplicação do direito planejador sancionador*. 2022. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Puc Minas). Belo Horizonte, 2022.

¹³ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas Camargo (org.). *A construção jurídica do estado mínimo no Brasil do século XXI: constituição e política econômica*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2019.

¹⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

ações políticas fisiológicas que possam desnaturar a estrutura planejadora das leis do plano e afastar-se dos objetivos estatuídos na Constituição de 1988.

(...)

Assim, legitimado por processo legislativo e sistematizado pela disposição normativa constitucional, o planejamento estatal diretivo deve possibilitar o controle das suas ações por meio de mecanismos (ou ferramentas) de aferição da execução e, por conseguinte, em caso de descumprimento, a atuação efetiva do Direito Planejador Sancionador.

(...)

Na mesma linha de entendimento, o Tribunal de Contas do Estado de Minas aduz sobre a indispensabilidade de se criar sistema de avaliação (qualitativa e quantitativa) dos programas e das ações dos instrumentos orçamentários vinculativos ao planejamento estatal, dos indicadores de resultado dos programas e das unidades básicas de gestão e da definição dos produtos e das unidades de medidas das metas das ações e, ainda, o gerenciamento e controle da execução ao longo do processo de monitoramento, com o intuito de evitar a ocorrência de desvios de execução e de conferir maior transparência à gestão.

Entretanto, não basta planejar, tem que executar e controlar; e há possibilidade de aferição do cumprimento do planejamento por meio de instrumentos (ferramentas, mecanismos) devidamente expostos neste trabalho e capazes de nortear o controle político, jurisdicional e administrativo dos entes públicos e da sociedade.(Grifei.)

Em conformidade com os apontamentos do referido Professor Gustavo Vidigal, o planejamento na gestão pública possibilita que o gerenciamento das ações seja feito de acordo com as determinações constitucionais e infraconstitucionais.

Além das questões administrativas supracitadas, é crucial o planejamento da administração pública, bem como a celeridade na gestão de recursos humanos no quadro de pessoal. A ausência de planejamento não pode ser justificativa para renovar contratos ou realizar contratações em afronta aos ditames constitucionais e infraconstitucionais.

A Administração Pública precisa se organizar de tal forma que consiga ter a governabilidade necessária e, ao mesmo tempo, realizar seus atos em conformidade com a legislação. Em consonância com José dos Santos Carvalho Filho¹⁵:

A legalidade administrativa deve ser encarada como diretriz básica das condutas dos agentes da Administração, mesmo porque toda e qualquer atividade administrativa deveria ser autorizada por lei, caso contrário seria ilícita.

Ademais, as irregularidades apuradas constituem erro grosseiro, por representarem descumprimento expresso ao disposto no art. 73, V, da Lei n. 9.504/97 (Lei Eleitoral), que enseja a aplicação de penalidade ao responsável, nos termos do art. 28 da LINDB:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro (Grifei).

Assim, acorde com a manifestação da Unidade Técnica, concluo pela procedência da irregularidade apontada e responsabilizo o Sr. Heliomar Valle da Silveira, ex-Prefeito do Município de Pirapora no mandato de 2013 a 2016, em razão de ter firmado diversos aditivos de prorrogação de contratos administrativos para exercício de função pública por excepcional interesse público (com prazo determinado), sem observância dos preceitos constitucionais e

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.19.

infraconstitucionais, em afronta, especialmente, ao disposto no art. 73, inciso V, da Lei n. 9.504/97 (Lei Eleitoral).

Destaco que conforme apurado pela Procuradoria-Geral do Município de Pirapora (peça 9), os contratos prorrogados pelo responsável custaram aos cofres públicos, entre remuneração e encargos, a importância de R\$ 1.595.008,99 (um milhão e quinhentos e noventa e cinco mil e oito reais e noventa e nove centavos), incluído, a parte patronal recolhida para a Previdência Geral.

Tendo este valor como referência, determino a aplicação de multa ao Sr. Heliomar Valle da Silveira no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) nos termos dos artigos 85, II e 86 da Lei Complementar Estadual n. 102, de 17 de janeiro de 2008, aproximadamente o percentual de 2% (dois por cento) do montante total referente às prorrogações contratuais irregulares.

Diante do exposto, julgo procedente a presente representação, tendo em vista que a conduta do responsável violou flagrantemente o texto constitucional e a legislação infraconstitucional.

III – CONCLUSÃO

Em preliminar, rejeito o pedido de sobrestamento dos autos, por não reconhecer a necessidade desta Corte de Contas aguardar o desfecho do julgamento da Ação Civil Pública n. 5003141-57.2019.8.13.0512, em processamento perante a 2ª Vara Cível da Comarca de Pirapora.

No mérito, julgo procedente a presente representação imputando multa ao responsável, Sr. Heliomar Valle da Silveira, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), nos termos dos artigos 85, II, e 86 da Lei Complementar Estadual n. 102, de 17 de janeiro de 2008.

Intimem-se o representante e o responsável nos termos do disposto no art. 166, § 1º, inciso I, § 3º, da Resolução n. 12/2008.

Cumpridas as determinações legais e regimentais, arquivem-se os autos.

bm/rp/SR

