



PROCESSO : 23.461-3/2018
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – REPRESENTAÇÃO EXTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ
RECORRENTES : ATAIL MARQUES DO AMARAL – Prefeito Municipal
ILMA REGINA DE FIGUEIREDO – Secretária Municipal de Saúde
NEY RONDON MARQUES – Secretário Municipal de Infraestrutura
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 1.550/2021

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO EXTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ. ACÓRDÃO Nº 26/2020-SC. IRREGULARIDADES EM CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA, CONCESSÃO DE HORAS EXTRAS INDEVIDAS, AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO, AUSÊNCIA DE CONTROLE DE PONTO ELETRÔNICO. APLICAÇÃO DE MULTA. CONDENAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. RECURSO. ALEGAÇÃO DE BOA FÉ, AUSÊNCIA DE DOLO E DE DANO AO ERÁRIO. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto pelos Senhores Atil Marques do Amaral, Ilma Regina de Figueiredo e Ney Rondon Marques contra o Acórdão nº 26/2020-SC, que julgou procedente a representação externa e aplicou multa aos recorrentes.

2. A representação externa foi proposta pela Controladoria Geral Municipal em virtude de supostas irregularidades em contratação temporária, concessão de horas extras indevidas, ausência de concurso público, não envio de documentos para o exercício do controle interno, gastos acima do limite



estabelecido na LRF, pagamento de despesas sem comprovação da regular prestação de serviços, despesas irregulares com transporte escolar, não envio de informações ao Sistema SIGESP/TCE.

3. O Acórdão nº 26/2020 – SC assim julgou o processo (Doc. Nº 184744/2020):

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, XV, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 30-E, IX, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, de acordo, em parte, com o Parecer nº 3.771/2019 do Ministério Público de Contas e acompanhando o voto do Relator, em: **a)** preliminarmente, conhecer a presente Representação de Natureza Externa, em decorrência do preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 219 e 224, I, “c”, da Resolução nº 14/2007, acerca de irregularidades relativas a contratação temporária, horas extras, limite de gastos com pessoal, dentre outras, formulada pelo Sr. Ademar Vivan Júnior Júnior – auditor público interno municipal, em desfavor da Prefeitura Municipal de Poconé, gestão do Sr. Atil Marques do Amaral, sendo os Srs. Joalene Gomes da Silva - secretária municipal de Planejamento e Administração, Ney Rondon Marques - secretário municipal de Infraestrutura, Ima Regina de Figueiredo - secretária municipal de Saúde, neste ato representados pelos procuradores Rony de Abreu Munhoz – OAB/MT nº 11.972, Seonir Antônio Jorge – OAB/MT nº 23.002/B e Andressa Santana da Silva – OAB/MT nº 21.788; e Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia - OAB/MT nº 16.928 – procurador jurídico e fiscal; **b)** no mérito, julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Representação de Natureza Externa, em razão da constatação das irregularidades KB 13 (contratação de pessoal por tempo determinado sem o preenchimento dos requisitos previstos na Resolução de Consulta nº 14/2010-TP), KB 16 (referente a contratação de pessoal para atividades inerentes a cargos do quadro permanente de pessoal por meio de prestação de serviços), KB 21 (pagamento irregular de horas extras no período de janeiro a maio de 2018, sem a efetiva comprovação da sobrejornada) e EB 05 (ausência de controle de ponto eletrônico e ineficiência do controle manual de frequência, contrariando os itens 6.2 e 9.7 da Instrução Normativa SRH nº 07/2012), todas de natureza grave, conforme fundamentos constantes no voto do Relator; **c)** **APLICAR** as seguintes **multas**, nos termos do artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, considerando as disposições do artigo 22, § 2º, da LINDB: **c.1)** ao Sr. Atil Marques do Amaral (CPF nº 346.493.361-04) as **multas** de: **c.1.1) 10 UPFs/MT** pela ocorrência da irregularidade KB 13_Pessoal_Grave_13, consubstanciada na contratação de pessoal por tempo determinado sem o preenchimento dos requisitos previstos na Resolução de Consulta nº 14/2010-TP; **c.1.2) 10 UPFs/MT**, pela



ocorrência da irregularidade KB 16_Pessoal_Grave_16, consubstanciada na contratação de pessoal para atividades inerentes a cargos do quadro permanente de pessoal por meio de prestação de serviços; e, **c.1.3) 6 UPFs/MT** pela constatação da irregularidade EB 05 Controle Interno Grave 05, consubstanciada na ausência de controle de ponto eletrônico e ineficiência do controle manual de frequência, contrariando os itens 6.2 e 9.7 da Instrução Normativa SRH nº 07/201; e, **c.2)** aos Srs. Atil Marques do Amaral, Ney Rondon Marques (CPF nº 265.982.211-53), Joalene Gomes da Silva (CPF nº 855.357.371-00) e Ilma Regina de Figueiredo (CPF nº 344.828.901-47) a **multa de 6 UPFs/MT**, para cada um, pela constatação do achado 3.2 da irregularidade KB 21_Pessoal_Grave_21, consubstanciada na ausência de prévia autorização, justificativa e de comprovação da situação emergencial de risco ou de prejuízo à coletividade para concessão de horas extra; **d) DETERMINAR** à Prefeitura Municipal de Poconé, na pessoa do atual gestor e de quem lhe suceder, nos termos do artigo 22, § 2º, da Lei Complementar nº 269/2007, que: **d.1)** realize processo seletivo simplificado, caso seja necessária a realização de contratação temporária, observando o disposto no artigo 7, IX, da Constituição Federal e os requisitos constantes na Resolução de Consulta nº 14/2010 deste Tribunal; **d.2)** efetue estudo para realização de concurso público destinado ao preenchimento de cargos de natureza permanente, encaminhando plano de ação, **no prazo de 30** (trinta) **dias** para este Tribunal, com as ações a serem adotadas, o prazo e os respectivos responsáveis; **d.3)** abstenha-se de conceder horas extras sem prévia justificativa e autorização, bem como sem a comprovação da situação emergencial de risco ou de prejuízo à coletividade, conforme dispõe o artigo 138 da Lei Municipal nº 1.662/2012, c/c o artigo 36, § 2º, V, da Lei Municipal nº 1.854/2017 (LDO 2018) e a jurisprudência deste Tribunal; **d.4)** adote as providências administrativas internas e/ou judiciais e extrajudiciais necessárias ao ressarcimento ao erário estadual, com fulcro no artigo 22, § 2º, da Lei Complementar nº 269/2007, cumulado com o artigo 7º, § 2º, da Resolução Normativa nº 24/2014, e informe a este Tribunal as medidas adotadas, **no prazo de 60** (sessenta) **dias**, em razão da constatação da irregularidade KB 21_Pessoal_Grave_21, consubstanciada no pagamento irregular de horas extras; e, **d.5)** aprimore o controle de frequência, adotando preferencialmente a forma eletrônica, em conformidade com o disposto na Instrução Normativa SRH nº 07/2012; e, **e) DETERMINAR** o encaminhamento dos fatos representados (Documentos Digitais nº 11.648-3/2018, nº 11.648-4/2018 e nº 11.648-5/2018), bem como do relatório técnico preliminar, para eventual propositura de Representação de Natureza Interna à: **e.1)** Secex de Receita e Governo para análise dos fatos denunciados que tratam de gasto com pessoal acima do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal; **e.2)** Secex de Administração Municipal para análise dos fatos denunciados referentes ao não envio de informações necessárias ao exercício do Controle Interno, inadequação de recursos humanos na Unidade e ausência de instruções normativas de controle interno e atrasos no envio de informações ao Sistema SIGESP/TCE; e, **e.3)** Secex



de Educação para análise dos fatos denunciados referentes às despesas com transporte escolar. As multas deverão ser recolhidas com recursos próprios, **no prazo de 60 dias**. Os boletos bancários para recolhimento das multas estão disponíveis no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas - <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>. **Encaminhem-se** cópias desta decisão e dos documentos elencados no item “e” e seus subitens às indicadas Secex's, para conhecimento e providências.(grifos no original)

4. No recurso ordinário (Documento nº 227100/2020), argumentou-se pela ausência de dolo, má-fé ou antecedentes negativos. Trouxeram à baila decisões deste TCE-MT em que foram considerados os preceitos da LINDB, frisando que não houve prejuízo ao município. Os Recorrentes requereram a reforma do acórdão para a não aplicação de penalidade ou, subsidiariamente, a conversão da penalidade em recomendação ou, ainda, redução da multa aplicada.
5. No Julgamento Singular nº 930/JBC/2020, o então Relator conheceu do recurso, recebendo-o em ambos os efeitos (Doc. Nº 260610/2020).
6. A Secex produziu relatório técnico de recurso no qual a equipe de auditoria entendeu pelo improvimento do recurso (Documento nº 95314/2021).
7. Vieram os autos para análise e parecer.
8. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do conhecimento do Recurso Ordinário

9. Inicialmente, cumpre apreciar os requisitos de admissibilidade necessários ao regular processamento dos recursos ordinários, quais sejam: o cabimento, a legitimidade, o interesse recursal e a tempestividade, além dos demais previstos no art. 273 do Regimento Interno deste Tribunal.
10. O **cabimento** refere-se à possibilidade de recorrer, bem como à previsão do instrumento para a situação que se deseja impugnar. No caso, trata-se



recurso ordinário interposto **em face de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno** (Acórdão nº 235/2020). Nos termos do art. 270, I, do Regimento Interno do TCE-MT tal recurso é o cabível para estas circunstâncias, razão pela qual está presente este requisito.

11. Quanto à **legitimidade**, para que haja possibilidade de recorrer, faz-se necessário que o interessado tenha relação jurídica com os autos e os fatos que ali constam e seja o portador do direito que esteja sendo ameaçado e violado. Nos termos do art. 270, §2º do RI/TCE-MT, é legitimado a recorrer aquele que é parte no processo. Conforme se verifica nos autos, **os Recorrentes são partes no processo, figurando na posição de representados.**

12. No tocante ao **interesse recursal**, infere-se que os Recorrentes devem demonstrar em suas razões os motivos pelos quais a decisão está incorreta e por que isto o afeta de forma indevida. No caso em apreço, houve o julgamento da representação pela procedência, aplicando multa aos Recorrentes. **Verifica-se, portanto, a existência de interesse em recorrer.**

13. Por sua vez, a **tempestividade** impõe a necessidade de que o recurso seja interposto dentro do prazo previsto (art. 273, II, RI/TCE-MT). Nesse sentido, o art. 270, §3º, do RI/TCE-MT, estabelece que o prazo para interposição do recurso ordinário é de 15 (quinze) dias. Verifica-se nos autos que a decisão que julgou a representação externa, **Acórdão nº 26/2020-SC**, constou no Diário Oficial de Contas divulgado dia **6/8/2020**, sendo considerada como data de publicação o dia **21/8/2020**, conforme certidão constante dos autos (Doc. nº 194241/2020). A data final para interposição de recurso foi **22/9/2020**, tendo este sido protocolado antes, em 18/9/2020 (Doc. nº 212111/2020).

14. Além disso, o art. 273, I, RI/TCE-MT, exige a **interposição por escrito**. Conforme se verifica no Documento Externo nº 227100/2020, o requisito foi cumprido.



15. Exige-se, também, a **assinatura por quem tenha legitimidade de interpor** o recurso (art. 273, IV, RI-TCE/MT), ou seja, o recurso deve ser assinado pessoalmente pela recorrente ou pelo seu procurador. No caso, a petição recursal foi assinada por advogado, Sr. Rony de Abreu Munhoz, OAB/MT Nº 11.972. **Portanto, verifica-se a presença deste requisito.**

16. É necessária ainda a **apresentação do pedido com clareza** (art. 273, V, RI/TCE-MT). Trata-se, em verdade, de requisito que carrega em si grande carga de subjetividade de quem o avalia. Assim, para evitar julgamentos injustos, a medida adequada em caso de dúvidas é, em um primeiro momento, permitir ao interessado que emende sua petição e, em um segundo momento, permanecendo a nebulosidade, deixar de conhecer o recurso ante a ausência do referido requisito.

17. No caso dos autos, no entender deste Ministério Público de Contas, os pedidos foram apresentados com clareza.

18. Por fim, quanto ao requisito atinente à **qualificação do interessado** (art. 273, III, RI/TCE-MT), extrai-se que os Recorrentes já estão qualificados no processo original.

19. **Isto posto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento deste Recurso Ordinário, haja vista a presença dos requisitos recursais.**

2.2. Do mérito

20. Trata-se de recurso ordinário interposto contra o Acórdão nº 26/2020–SC, que julgou procedente a representação externa e imputou multas aos recorrentes por irregularidades, a saber: KB13, KB16, KB21 e EB05, dentre outras determinações.



21. A Representação de Natureza Externa¹ foi proposta pela Controladoria Geral Municipal em razão de irregularidades em contratação temporária, concessão de horas extras indevidas, ausência de concurso público, não envio de documentos para o exercício do controle interno, gastos acima do limite estabelecido na LRF, pagamento de despesas sem comprovação da regular prestação de serviços, despesas irregulares com transporte escolar, não envio de informações ao Sistema SIGESP/TCE.

22. O acórdão julgou a representação parcialmente procedente, reconhecendo as irregularidades KB 13 (contratação de pessoal por tempo determinado sem o preenchimento dos requisitos previstos na Resolução de Consulta nº 14/2010-TP), KB 16 (referente a contratação de pessoal para atividades inerentes a cargos do quadro permanente de pessoal por meio de prestação de serviços), KB 21 (pagamento irregular de horas extras no período de janeiro a maio de 2018, sem a efetiva comprovação da sobrejornada) e EB 05 (ausência de controle de ponto eletrônico e ineficiência do controle manual de frequência, contrariando os itens 6.2 e 9.7 da Instrução Normativa SRH nº 07/2012), todas de natureza grave.

23. O recurso ordinário pretende a reforma da decisão para afastar a aplicação da multa ou, subsidiariamente, obter a conversão da penalidade em recomendação ou, ainda, redução da multa aplicada.

24. Em síntese, os Recorrentes alegaram que, por não haver dolo, má-fé ou presença de antecedentes negativos, seria mais razoável a conversão dos apontamentos em recomendação, colacionando para tanto jurisprudência deste TCE-MT nesse sentido. Acrescentou que o ato praticado não trouxe prejuízo ao erário, insistindo na ausência de dolo e má-fé.

25. Em **relatório técnico de recurso** (Doc. Digital nº 95314/2021), a **Secex** ressaltou que os recorrentes não contrariaram ou desfizeram as

¹ Malotes digitais nº 116483/2018, nº 116484/2018 e nº 116485/2018



irregularidades, somente entenderam que devem ser atribuídas em outra categoria, isto é, conversão dos apontamentos em recomendação.

26. A equipe da Secretaria de Controle Externo informou que a Decisão da Conselheira Jaqueline Jacobsen Marques citada pelos recorrentes foi proferida em objeto totalmente diverso ao questionado nos presentes autos. No Processo nº 22.468-5/2019 foi deixado de aplicar as penalidades porque se tratava de realização de processo licitatório com preços comprovadamente superiores aos de mercado, cujo certame foi prontamente anulado pela Administração após o TCE-MT encaminhar as notificações, o que não é o caso do processo em epígrafe.

27. Com relação ao julgamento da Representação de Natureza Interna da relatoria do Conselheiro José Carlos Novelli (processo nº 17.329-0/2016), que também foi colacionado ao recurso, a irregularidade apontada foi “Servidor Público em desvio de função, contrariando os princípios da legalidade e impessoalidade”, e, conforme argumentou a Secex, não possui semelhanças com a Representação analisada, até por uma questão de materialidade, visto que naquela ocasião estavam em julgamento apenas 4 (quatro) servidores em situação irregular.

28. Explicou a Secex ainda que não há que se falar de não aplicação de multa, visto que as irregularidades existiram, houve conduta e nexo de causalidade consubstanciados em infrações a norma legal, classificadas conforme a Resolução Normativa nº 17/2010. Ademais, esclareceu que as penalidades devem ser aplicadas ainda que não tenha havido dolo ou má-fé, colacionando vários julgados nesse sentido. Sendo assim, **a Secex manifestou-se pelo improvimento do recurso.**

29. **Pois bem. Passa-se às considerações ministeriais.**

30. Os recorrentes não apresentaram argumentos referentes ao mérito das irregularidades pelas quais respondem, todas de natureza grave. Tampouco trouxeram fatos que possam isentá-los de suas responsabilidades ou excluir alguma das irregularidades.



31. Destaca-se que em manifestações anteriores, houve a confissão de cometimento das irregularidades e foi comprovada houve grave violação aos ditames constitucionais esculpados no art. 37, incisos II e IX, atinentes às diretrizes para contratações aplicáveis à Administração Pública.

32. Embora ausentes na legislação os parâmetros positivos ou negativos para delimitar o que vem a ser erro grosseiro, o atual entendimento do TCU é pela existência do referido erro quando a conduta se distancia do esperado do administrador sem que este tenha que agir de forma extraordinária. No Acórdão nº 2860/2018-Plenário, o Ministro Augusto Sherman enfatizou: “*resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto*”.

33. Ainda, segundo os termos do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU:

o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O **erro grosseiro**, por sua vez, é o que **poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal**, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi **praticado com culpa grave**. (grifo nosso)

34. Nesse ponto, o MPC visualiza ações reprováveis do gestor, visto que é de conhecimento geral que as contratações de servidores devem respeitar as normativas constitucionais. Verifica-se de forma incontroversa a ausência de cumprimento dos ditames legais e de lealdade aos princípios norteadores da Administração Pública.

35. Segundo o art. 28 da novel redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a saber o Decreto-lei 4.657/1942: “*O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo** ou **erro grosseiro**”.*



36. Restam notórias e incontestas as evidências de que houve ausência de autorização e justificativa prévia das horas extras e que houve o pagamento ilegal das mesmas, afigurando-se claro cometimento de erro grosseiro dos responsáveis no exercício de suas funções (art. 28, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Embora a má-fé não esteja incontestada, o erro grosseiro está.

37. Afirmaram os recorrentes que não houve prejuízo ao erário municipal. Ora, houve o pagamento irregular de horas extras no período de janeiro a maio de 2018, no valor total de R\$ 28.322,81, sem a efetiva comprovação da sobrejornada, contrariando o disposto no art. 138 da Lei nº 1.662/2012 e jurisprudência deste Tribunal.

38. O Município realizou as despesas sem a devida comprovação da caracterização da situação emergencial e de risco à sociedade, bem como em desacordo com as legislações municipais, especialmente, aos art. 36, da Lei nº 1.854/2017 (LDO 2018), c/c art. 138, da Lei nº 1.662/2012. Ademais, é incoerente a concessão de horas extras sem prática eficiente de controle de frequência dos servidores.

39. O MPC verificou uma vontade dirigida à prática da ilegalidade, dado que os agentes não respeitaram a própria Lei Municipal que instituiu o controle de jornada de trabalho e ainda delimitou a ordem do pagamento de horas extras em casos de excepcionalidade e de forma temporária. Em seu recurso, os recorrentes alegam ausência de dano ao erário, o que não é verdade, sendo que os próprios recorrentes não apresentaram evidências nem argumentos contundentes para comprovar a alegada ausência de dano ao erário.

40. Como relatado no Parecer Ministerial nº 3.771/2019, o gestor não assumiu conduta proativa para sanar a irregularidade, incidindo em omissão de natureza dolosa. Afigurou-se claro cometimento de dolo e erro grosseiro do responsável no exercício de sua função (art. 28, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), fato este já comprovado nos autos.



41. É, então, pautado nas graves atuações comprovadas nos autos e na ausência de evidências que atenuem ou isentem os recorrentes de suas responsabilidades, que o Ministério Público de Contas conclui pelo improvimento do recurso.

42. Portanto, o MPC entende que, diante da inexistência de máculas no acórdão recorrido, o presente recurso não deve ser provido, mantendo-se incólume o conteúdo do Acórdão nº 26/2020 – SC.

3. CONCLUSÃO

60. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se**:

a) **preliminarmente, pelo conhecimento do recurso ordinário**, diante do cumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 273 do RI/TCE-MT;

b) **no mérito, pelo seu não provimento, mantendo-se os termos do Acórdão nº 26/2020 – SC.**

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 28 de abril de 2021.

(assinatura digital¹)
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.