



PROCESSO Nº : 23.461-3/2018 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ
RESPONSÁVEIS : ATAIL MARQUES DO AMARAL – PREFEITO
JOALENE GOMES DA SILVA – SECRETÁRIA MUNICIPAL DE
PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO
NEY RONDON MARQUES – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE
INFRAESTRUTURA
REPRESENTANTE : CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE POCONÉ
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

PARECER Nº 3.771/2019

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM PROCESSO SELETIVO. ADMISSÃO DE PESSOAL COM IRREGULARIDADES. PAGAMENTO INDEVIDO DE HORAS EXTRAS. AUSÊNCIA DE CONTROLE INTERNO DOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS. PARECER MINISTERIAL, PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO DE RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. MULTA PROPORCIONAL AO DANO. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. MULTAS EM RAZÃO DAS PERMANÊNCIAS DAS IRREGULARIDADES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação de Natureza Externa¹, proposta pela Controladoria Geral Municipal, por intermédio do Sr. Ademar Vivan Júnior, Auditor Público Interno, em desfavor da Prefeitura Municipal de Poconé, em razão 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.

2. Em seu Relatório Técnico Preliminar², a equipe de auditoria da SECEX de Atos de Pessoal, tendo em vista suas competências previstas na Resolução Normativa nº 07/2018, auditou apenas os achados referentes a atos de pessoal,

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

² Documento digital nº 142701/2018.





sugerindo que os demais temas sejam encaminhados para análise das Secretarias de Controle Externo competentes, por fim, consignou a presença das seguintes irregularidades:

RESPONSÁVEL: ATAIL MARQUES DO AMARAL - PREFEITO

1. KB13. Pessoal_Grave_13. Contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

1.1 Contratação de 107 servidores temporários em 2018 e de 04 servidores temporários em 2019, sem prévia realização de processo seletivo simplificado, contrariando o art. 37, IX, da Constituição Federal e Resolução de Consulta TCE/MT nº 14/2010.

2. KB16. Pessoal_Grave_16. Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal (art. 37, I, II da CF/88, legislação específica de cada ente/edital do certame).

2.1 Contratação de pessoal para atividades inerentes a cargos do quadro permanente de pessoal por meio de prestação de serviços no valor total de R\$ 3.198.609,09, contrariando o art. 37, II, da Constituição Federal, bem como art. 20, III, da LRF.

RESPONSÁVEIS: ATAIL MARQUES DO AMARAL – PREFEITO / JOALENE GOMES DA SILVA – SECRETÁRIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO / NEY RONDON MARQUES – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA

3. KB21. Pessoal_Grave_21. Concessão e/ou pagamento irregular de hora extra a servidores/empregados públicos. (art. 39, §3º da CF/1988; art. 7º, XVI, da CF/1988; art. 92 e 93 da Lei Complementar nº 04/90; e Resolução de Consulta TCE-MT nº 63/2011).

3.1. 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.

3.2. Ausência de prévia autorização, justificativa e de comprovação da situação emergencial de risco ou de prejuízo à coletividade para concessão de horas extras, contrariando o disposto no art. 138 da Lei nº 1.662/2012 c/c art. 36, § 2º, inc. V, da Lei nº 1.854/2017 (LDO 2018) e jurisprudência deste Tribunal.

RESPONSÁVEL: ATAIL MARQUES DO AMARAL – PREFEITO

4. EB05. Controle Interno_Grave_05. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007).

4.1. 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.

3. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do





contraditório e do devido processo legal, o Sr. Atil Marquês do Amaral, Prefeito³, Sra. Joalene Gomes da Silva, Secretária Municipal de Planejamento e Administração⁴, Sr. Ney Rondon Marques, Secretário de Infraestrutura⁵, e a Sra. Ilma Regina de Figueiredo, Secretária Municipal de Saúde⁶ foram citados para apresentarem manifestações sobre os atos elencados no Relatório Técnico preliminar.

4. Por meio do malote digital nº. 139214/2019, os responsáveis apresentaram suas defesas em conjunto, por meio de seu Procurador Dr. Rony de Abreu Munhoz. Na defesa, em apertada síntese, requerem o afastamento das irregularidades e improcedência da Representação.

5. A Secex de Atos de Pessoal, em seu Relatório Técnico de Defesa⁷, concluiu pela permanência de todas as irregularidades, com a sugestão de ressarcimento ao erário do valor de R\$ 28.322,81, em razão do pagamento indevido de horas extras, e determinações legais à gestão municipal.

6. Isso posto, vieram os autos para manifestação ministerial. **É o relatório.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. PRELIMINAR

2.1.1 Do conhecimento da representação

7. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no art. 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

8. Nesse aspecto, o Tribunal de Contas dispõe de meios eficazes para fiscalizar irregularidades/ ilegalidades que ocorram no âmbito da Administração Pública, tanto com informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos sistemas informatizados do tribunal, quanto pelas auditorias e inspeções, efetuando,

³ Ofício nº 627/2019/GCI/JBC- Documento digital nº 104687/2019

⁴ Ofício nº 626/2019/GCI/JBC - Documento digital nº 104689/2019

⁵ Ofício nº 625/2019/GCI/JBC - Documento digital nº 104691/2019

⁶ Ofício nº 624/2019/GCI/JBC - Documento digital nº 104694/2019

⁷ Documento digital nº 171486/2019





destarte, o controle de atos viciados e obstando futuros e maiores danos ao erário.

9. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos ou fatos da administração pública, nos termos do art. 218 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

10. A representação externa consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal, ou pelo Ministério Público de Contas, conforme dispõe o artigo 224, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

11. No caso, cumpre reconhecer a presença dos requisitos de admissibilidade nesta Representação de Natureza Externa, uma vez que formalizada por responsável pelo controle interno do município de Poconé (art. 224, I, “b” do RI TCE/MT) em linguagem clara e compreensível, sobre matéria de competência desta Corte de Contas, apontando-se fatos e suas evidências, responsável e período em que teriam ocorrido (art. 219 c/c art. 225 do RI TCE/MT).

12. Restam presentes, portanto, os requisitos de admissibilidade, razão pela qual o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da representação, pois estão presentes os requisitos regimentais previstos nos artigos 224, inciso I, “b”, 219 e 225, da Resolução Normativa nº 14/2007.

2.2. MÉRITO

13. No caso em tela, a Representação Externa identificou possíveis irregularidades com contratação de pessoal sem a realização de processo seletivo, admissão de pessoal, pagamento de horas extras irregulares e ineficiência de procedimentos de controle de jornada de trabalho, a partir de denúncia formalizada pela Controladoria Geral do município.

14. Assim, passa-se, então, à análise pormenorizada de cada apontamento, bem como das defesas apresentadas.





RESPONSÁVEL: ATAIL MARQUES DO AMARAL - PREFEITO

1. Pessoal_Grave_13. Contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado (art. 37, caput, da Constituição Federal).

1.1 Contratação de 107 servidores temporários em 2018 e de 04 servidores temporários em 2019, sem prévia realização de processo seletivo simplificado, contrariando o art. 37, IX, da Constituição Federal e Resolução de Consulta TCE/MT nº 14/2010.

2. Pessoal_Grave_16. Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal (art. 37, I, II da CF/88, legislação específica de cada ente/edital do certame).

2.1 Contratação de pessoal para atividades inerentes a cargos do quadro permanente de pessoal por meio de prestação de serviços no valor total de R\$ 3.198.609,09, contrariando o art. 37, II, da Constituição Federal, bem como art. 20, III, da LRF.

15. Tendo em vista a semelhança das matérias tratadas nas irregularidades KB13 e KB16, iremos analisá-las em conjunto.

16. Em sede de defesa, os responsáveis apresentaram justificativa em conjunto e de forma una para todas irregularidades, alegando, em suma, que muito embora tenham ocorrido as irregularidades, não existem elementos que indiquem prejuízo ao erário, favorecimento a terceiros ou enriquecimento ilícito, tampouco prática de ato de improbidade administrativa, trazendo doutrina e julgados à respeito da caracterização de atos de improbidade.

17. Por fim, requerem que seja julgada improcedente a presente representação.

18. Em análise à defesa, a Secex refuta os argumentos da defesa, tendo em vista o reconhecimento dos responsáveis do cometimento das irregularidades.

19. Passa-se a análise ministerial.

20. Em análise aos fatos dos autos e diante da confissão de cometimento das irregularidades, resta evidente, e não sobram dúvidas, de que os apontamentos em questão merecem ser mantidos, haja vista a grave violação aos ditames constitucionais esculpidos no art. 37, incisos II e IX, atinentes às diretrizes para contratações aplicáveis à Administração Pública.

21. Estando o gestor adstrito à legalidade estrita, não lhe é permitido ampliar as margens de atuação, realizando contratações fora das situações admitidas no ordenamento brasileiro. Independentemente da situação vivenciada, cabe ao





Administrador a tarefa de planejamento das necessidades do Ente, devendo providenciar, de acordo com as exigências percebidas, o competente concurso público ou processo seletivo simplificado, obedecidas, em todo caso, as formalidades legais.

22. Vejamos entendimento proferido a respeito do tema proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, IX. Lei 9.198/90 e Lei 10.827/94, do Estado do Paraná.

I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37 e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público: C.F., art. 37, IX. **Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público excepcional.** II. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 1.500/ES, 2.229/ES e 1.219/PB, Ministro Carlos Velloso; ADI 2.125- MC/DF e 890/DF, Ministro Maurício Corrêa; ADI 2.380-MC/DF, Ministro Moreira Alves; ADI 2.987/SC, Ministro Sepúlveda Pertence. III. - A lei referida no inciso IX do art. 37, C.F., deverá estabelecer os casos de contratação temporária. **No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade.** IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (grifo nosso)

23. Ademais, entende o Supremo Tribunal Federal que a contratação temporária de servidores deve preencher os requisitos da previsão dos cargos em lei, tempo determinado, necessidade temporária de interesse público e interesse público excepcional, senão veja-se:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: DEFENSOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, II e IX. Lei 6.094, de 2000, do Estado do Espírito Santo: inconstitucionalidade. I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. **Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.** II.- Lei 6.094/2000, do Estado do Espírito Santo, que autoriza o Poder Executivo a contratar, temporariamente, defensores públicos: inconstitucionalidade. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". (ADI 2.229, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 25.6.2004)





24. Além do mais, é importante consignar que esta Corte de Contas possui entendimento consolidado no sentido de que os cargos de natureza permanente junto à Administração Pública devem ser preenchidos, necessariamente, por meio de concurso público (Acórdão 947/2007, Acórdão 100/2006 e Resolução de Consulta nº 33/2013), sendo vedada a realização de contratação sem processos seletivos ou em casos de sucessivas seleções, para atribuições que sejam passíveis de serem exercidas somente por servidores públicos concursados ou ainda para corrigir a falta de planejamento da gestão.

25. Assim sendo, uma vez constatada a realização de contratações de pessoal sem a observância das hipóteses constitucionalmente admitidas, deverão permanecer as presentes irregularidades.

26. Perpassada a questão quanto às manutenções das irregularidades, faz-se necessário analisar se a conduta dos interessado se revestiu de dolo ou de erro grosseiro, conforme exigência do 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**”*. (grifo nosso)

27. Por seu turno, importa ressaltar que o art. 28 da LINDB trata do direito sancionador, em especial às condições de aplicação de penalidades sobre as quais o gestor estará sujeito, adentrando, pois, no campo da culpabilidade administrativa. Doravante, caso não se configure o dolo ou o erro grosseiro, a responsabilidade do agente pública será afastada.

28. Quanto ao dolo, percebe-se que este se aproxima da ideia de *“ má-fé ”*. Fábio Medina Osório afirma que:

o dolo, em direito administrativo, é a intenção do agente que recai sobre o suporte fático da norma legal proibitiva. **O agente quer realizar determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica**. Eis o dolo. Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie.⁸

29. Já para Hugo Nigro Mazzilli *“o dolo [...] é a vontade genérica de fazer o*

⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa. Ed. Síntese, Porto Alegre, 1998, p. 135.





que a lei veda ou não fazer o que a lei manda.”⁹

30. Nesse diapasão, verifica-se que o dolo, em direito administrativo, basear-se-á no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida contra a boa-fé estatal.

31. Apesar das evidências quanto a ocorrência dos fatos, não é possível afirmar, de forma incontroversa, a presença de má-fé por parte do gestor; contudo, resta claro o desrespeito à lei.

32. Nesse caminho, cumpre analisar a suposta presença de *erro grosseiro*, em continuidade à dicção do art. 28 da LINDB.

33. Embora ausentes na legislação os parâmetros positivos ou negativos para delimitar o que vem a ser erro grosseiro, cabe informar que 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”*.

34. 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)

35. Nesse ponto, este *Parquet* visualiza ações reprováveis do gestor, visto que mesmo é de conhecimento geral que as contratações de servidores devem respeitar as normativas constitucionais, ou seja, verificou-se mais uma vez a ausência de cumprimento dos ditames legais e lealdade aos princípios norteadores da Administração Pública.

⁹ MAZZILI, Hugo Nigro, A defesa dos interesses difusos em juízo, 7. ed. Saraiva, São Paulo, p. 162.





36. Neste contexto, o Ministério Público de Contas, em concordância com a Secretaria de Controle Externo, manifesta-se **pela manutenção das irregularidades KB13 e KB16, com aplicação de multa ao responsável, Sr. Atil Marques do Amaral, Prefeito**, sem uma para cada fato punível, nos termos do art. 75, III, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c art. 286, II, do RITCE/MT, sem prejuízo da **determinação** proposta pela equipe técnica para que a gestão do Município de Poconé abstenha-se de contratar de pessoal por meio de prestação de serviço e realize processo seletivo simplificado, no caso necessária a realização de contratação temporária, observando o disposto no art. 37, IX, da Constituição Federal e os requisitos constantes na Resolução de Consulta TCE/MT nº 14/2010; e ainda, efetue estudo para realização de concurso público destinado ao preenchimento de cargos de natureza permanente, encaminhando plano de ação no prazo de 30 dias para este Tribunal, com as ações a serem adotadas, o prazo e os respectivos responsáveis.

RESPONSÁVEIS: ATAIL MARQUES DO AMARAL – PREFEITO / JOALENE GOMES DA SILVA – SECRETÁRIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO / NEY RONDON MARQUES – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA

3. Pessoal_Grave_21. Concessão e/ou pagamento irregular de hora extra a servidores/empregados públicos. (art. 39, §3º da CF/1988; art. 7º, XVI, da CF/1988; art. 92 e 93 da Lei Complementar nº 04/90; e Resolução de Consulta TCE-MT nº 63/2011).

3.1. 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.

3.2. Ausência de prévia autorização, justificativa e de comprovação da situação emergencial de risco ou de prejuízo à coletividade para concessão de horas extras, contrariando o disposto no art. 138 da Lei nº 1.662/2012 c/c art. 36, § 2º, inc. V, da Lei nº 1.854/2017 (LDO 2018) e jurisprudência deste Tribunal.

37. Sobre o presente apontamento, como anteriormente relatado acima, os responsáveis em sede de defesa confessam o acometimento do ato irregular.

38. A Equipe Técnica, rechaçou os argumentos alegados pela defesa e sugeriu a determinação de ressarcimento ao erário na monta de R\$28.322,81 (vinte e dois mil, trezentos e vinte e dois reais e oitenta e um centavos), referente ao pagamento indevido de horas extras.

39. Este *Parquet* de Contas concorda com a Equipe de Auditoria.

40. O adicional de hora extra, verba de natureza salarial/remuneratória, recebida de forma condicional, dada a jornada de trabalho do servidor que ultrapassa





o limite legal ou contratual, que passa a ser considerado labor extraordinário.

41. Neste sentido, Maurício Godinho Delgado¹⁰ ensina que a “*jornada extraordinária é o lapso temporal de trabalho ou disponibilidade do empregado perante o empregador que ultrapasse a jornada padrão, fixada em regra jurídica ou por cláusula contratual*”.

42. Ressalta-se que, apesar do adicional de hora extra possuir natureza salarial, é considerado pela doutrina como uma modalidade de salário-condição, sendo que somente é percebido enquanto perdurarem as circunstâncias que autorizam a sua percepção, podendo ser suprimido quando desaparecerem as circunstâncias que o autorizavam.

43. Via de regra, será devido o pagamento de horas extras a todo servidor que desempenhar serviço extraordinário, ou seja, aquele desempenhado para atender situações excepcionais e temporárias, nos termos do art. 7º da Constituição Federal.

44. O serviço extraordinário deve encontrar previsão na legislação do próprio ente, onde defende-se o limite máximo de 2 (duas) horas extraordinárias por jornada, tendo em vista a preservação da saúde, sanidade, incolumidade e dignidade do servidor público.

45. Assim, havendo autorização legal e dotação orçamentária, o servidor que extrapolar sua jornada normal de trabalho, fará *jus* à retribuição pecuniária por serviço extraordinário, devendo o órgão público empregador também disciplinar a aferição e controle do horário trabalhado, para que seja remunerada a hora extra efetivamente realizada.

46. Assim, compreende-se que as horas a mais trabalhadas devem ser previamente autorizadas e justificadas, para que não se consuma uma falta de controle generalizada na folha de pagamento, e o que era exceção, devido à excepcionalidade legal para sua prestação, passe a ser regra.

47. Cumpre destacar a jurisprudência do TCE/MT citada pela equipe técnica, com relação ao pagamento de horas extraordinárias:

¹⁰ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho, revisto e ampliado. 15ª edição. Editora LTR80. São Paulo. LTR, 2016, p. 1020





Pessoal. Remuneração. pagamento de horas extras. Requisitos. É ilegítimo o pagamento de horas extras sem o efetivo controle de horários – controle de ponto –, tendo em vista a necessidade de comprovação da realização da sobremornada. A concessão de horas extraordinárias somente é possível quando se justificar por necessidades excepcionais e temporárias do serviço, **observadas as demais condições da legislação que disciplina a matéria em cada ente.** (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Acórdão nº 7/2017-SC. Julgado em 26/04/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 05/05/2017. Processo nº 19.216-3/2016).(grifo nosso)

48. No que se refere ao presente apontamento, ficou bem demonstrado pela auditoria que o Município que 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.

49. Ademais, é incoerente a concessão de hora extras sem prática eficiente de controle de frequência dos servidores.

50. Tendo o exposto, este *Parquet* verificou, neste caso, 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.

51. Além do mais, restam notórias e incontestes as evidências de que o a ausência de autorização e justificativa prévia das horas extras, possibilita 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).

52. Deste desiderato, diante dos atos, omissivos e comissivos, é possível que se estendam aos responsáveis a responsabilidade pelo **ressarcimento** do dano relativo ao pagamento indevido de horas extras sem a comprovação de que os serviços extraordinários foram atendimentos de situações excepcionais e temporárias, **no montante de R\$ 28.322,81 (vinte e dois mil, trezentos e vinte e dois reais e oitenta e um centavos)**, atinente ao período de janeiro a maio de 2018, em solidariedade com aos **Sr. Atil Marques do Amaral, Prefeito, Sra. Joalene Gomes da Silva, Secretária**





Municipal de Planejamento e Administração, e Sr. Ney Rondon Marques – Secretário Municipal de Infraestrutura.

53. Sendo assim, este órgão de contas opina pela manutenção da irregularidade KB21, com aplicação de multa aos responsáveis, sendo uma para cada fato punível, nos termos do art. 286, I, e art. 287 do RI/TCE-MT c/c art. 75, II, da Lei Orgânica do TCE-MT, sem prejuízo da determinação proposta pela equipe técnica para que a gestão do Município de Poconé 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 art. 138 da Lei nº 1.662/2012 c/c art. 36, da Lei nº 1.854/2017 (LDO 2018) e jurisprudência deste Tribunal.

RESPONSÁVEL: ATAIL MARQUES DO AMARAL – PREFEITO

4. Controle Interno Grave 05. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007).

4.1. 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.

54. Foi constatado pela Equipe de Auditoria a ausência de controle de ponto eletrônico e ineficiência do controle manual de frequência com tais como: a) horário britânico, erros e rasuras que podem evidenciar registros realizados *a posteriori*; b) registros de horário e assinatura em dia de ponto facultativo, com posterior correção; c) limites de horas diárias, semanais e mensais extrapolados; d) ausência de registro do intervalo intrajornada e intervalo inferior a uma hora; e) sobrejornada excedendo o quantitativo de horas extras pagas; e f) ausência de conferência de diária da jornada pela chefia imediata.

55. A defesa apenas a confessou do acometimento do fato irregular e aduziu que não houve cometimento de prejuízo ao erário ou ato de improbidade administrativa.

56. Os *Experts* mantiveram o achado, com a recomendação para que a gestão aprimore o controle de frequência, adotando preferencialmente a forma eletrônica, em conformidade com o disposto na Instrução Normativa SRH nº 07/2012.

57. Feitas essas considerações **passa-se à análise ministerial.**





58. Conforme salientou a unidade instrutiva, ficou patente a ausência de controle administrativo de forma efetiva, real e objetiva da carga de jornada de trabalho de diversos servidores.

59. Nesta esteira, visualiza-se que ainda persistem as ausências de justificativas razoáveis e morais para compra dos salgadinhos e vinhos, merecendo a permanecer a irregularidade, ainda que os objetos, em si, não levam, num primeiro momento, a punições por esta Corte de Contas, pois advém de aquisições futuras tendo em vista a modalidade licitatória adotada em questão.

60. Extrai-se, também, da Resolução de Consulta nº 28/2017 dessa Corte, a importância do controle de jornada dos servidores:

(...) a Administração Pública precisa controlar o efetivo trabalho dos seus servidores, a fim de fiscalizar o desenvolvimento das atividades executadas; de verificar o desempenho e a conduta funcional dos servidores; de prover eficientemente os recursos humanos existentes para a prestação de serviços públicos e administrativos; de desestimular o absenteísmo injustificado; de constatar a assiduidade e a pontualidade dos servidores; e, de evitar o pagamento de vencimentos por serviços não efetivamente prestados à Administração.

(...) Assim, o controle do quadro de pessoal, inclusive por meio da verificação permanente do cumprimento da jornada de trabalho dos servidores, é tarefa que a Administração não pode se furtar, tendo em vista que o “trabalho humano” se confunde com a própria essência do Estado, que é a de oferecer serviços públicos aos cidadãos, além de estar particularmente ligado ao Princípio da Eficiência (art. 37, caput, da CF/88), na medida em que propicia à Administração o poder de planejar, organizar e dimensionar a força de trabalho (número de servidores) necessária para melhor realizar aquele mister (oferecer serviços públicos). (grifo nosso)

61. Destaca-se no presente caso a inexistência de registro eletrônico de ponto, sendo que os registros manuais repetem categoricamente diversas falhas como apontado pela Equipe Técnica.

62. Quanto à responsabilização nos processos dos tribunais de contas, verifica-se que está se origina de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos do Estado ou, ainda, aos que, causarem prejuízos aos cofres públicos.

63. Nesse sentido, percebe-se que o gestor não assumiu conduta proativa para sanar a irregularidade, incidindo em omissão relevante de natureza dolosa.





Assim sendo, não resta outra alternativa a não ser manter a irregularidade apontada, com sugestão pela aplicação de multa, tendo em vista ter afigurando-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 comprovado tendo em vista o cometimento da irregularidade atinente ao pagamento indevido de horas extras elucidada anteriormente neste parecer.

64. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pela manutenção da irregularidade, com **aplicação de multa ao Sr. Atil Marques do Amaral**, Prefeito, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 286, II, do Regimento Interno do TCE/MT, devendo ser considerados, na fixação do valor da penalidade, os patamares estabelecidos pela Resolução Normativa nº 17/2016, e ainda, **determinação** ao Poder Executivo de Poconé, no moldes sugeridos pela Equipe de Auditoria.

3. CONCLUSÃO

65. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições constitucionais, opina:

a) pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Externa, em razão do preenchimento dos pressupostos e condições processuais previstos nos artigos 224, inciso I, “b”, 219 e 225, da Resolução Normativa nº 14/2007;

b) no mérito, pela **procedência** da Representação de Natureza Externa, em razão dos argumentos expostos acima e a permanência das irregularidades **KB13, KB16, KB21 e EB05**;

c) pela **condenação ao ressarcimento de R\$ 28.322,81 (vinte e dois mil, trezentos e vinte e dois reais e oitenta e um centavos)**, atinente a irregularidade com a sigla KB21, que refere-se ao pagamento indevido de horas extras sem a comprovação que os serviços extraordinários foram atendimentos de situações excepcionais e temporárias, no período de janeiro a maio de 2018, em solidariedade, aos **Sr. Atil Marques do Amaral**, Prefeito, **Sra. Joalene Gomes da Silva**, Secretária Municipal de Planejamento e Administração, e **Sr. Ney Rondon Marques – Secretário Municipal de Infraestrutura**, nos termos do art. 70, II, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c os art. 285, II,





287 e 195 do RITCE/MT;

d) pela aplicação das seguintes multas, sendo uma para cada responsável:

d.1) aos **Sr. Atil Marques do Amaral**, Prefeito, **Sra. Joalene Gomes da Silva**, Secretária Municipal de Planejamento e Administração, e **Sr. Ney Rondon Marques – Secretário Municipal de Infraestrutura**, nos termos do art. 286, incisos I e art. 287 do RITCE/MT c/c art. 75, inciso II da LC nº269/2007 do TCE/MT e art. 7º, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP, **proporcional ao dano, no patamar de 10% sobre o valor atualizado**, por pagamento de horas extras indevidas (KB21 – item 3.1), referente ao dano ao erário no montante de R\$28.322,81;

d.2) aos **Sr. Atil Marques do Amaral**, Prefeito, **Sra. Joalene Gomes da Silva**, Secretária Municipal de Planejamento e Administração, e **Sr. Ney Rondon Marques – Secretário Municipal de Infraestrutura**, nos termos do art. 286, II do Regimento Interno do TCE/MT c/c art. 75, inciso III da LC nº269/2007 do TCE/MT e art. 4º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP, em razão da irregularidade mantida, descrita como KB21, item 3.1 e 3.2;

d.3) ao **Sr. Atil Marques do Amaral**, Prefeito, nos termos do art. 286, II do Regimento Interno do TCE/MT c/c art. 75, inciso III da LC nº269/2007 do TCE/MT e art. 4º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016-TP, em razão das irregularidades mantidas, descrita como KB13, KB16 e EB05;

e) pelas **determinações**, conforme sugestões proferidas pela SECEX, à atual gestão da Prefeitura Municipal de Poconé:

e.1) proposta pela equipe técnica para que a gestão do Município de Poconé abstenha-se de contratar de pessoal por meio de prestação de serviço e realize processo seletivo simplificado, no caso necessária a realização de contratação temporária, observando o disposto no art. 37, IX, da Constituição Federal e os requisitos constantes na Resolução de Consulta TCE/MT nº 14/2010;

e.2) efetue estudo para realização de concurso público destinado ao preenchimento de cargos de natureza permanente, encaminhando plano de ação





no prazo de 30 dias para este Tribunal, com as ações a serem adotadas, o prazo e os respectivos responsáveis;

e.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 art. 138 da Lei nº 1.662/2012 c/c art. 36, da Lei nº 1.854/2017 (LDO 2018) e jurisprudência deste Tribunal;e

e.4) aprimore o controle de frequência, adotando preferencialmente a forma eletrônica, em conformidade com o disposto na Instrução Normativa SRH nº 07/2012.

f) pelo **encaminhamento** da inicial (Malotes digitais nº nº 116483/2018, nº 116484/2018 e nº 116485/2018) e do relatório técnico preliminar para eventual propositura de Representação de Natureza Interna, para:

f.1) SECEX de Receita e Governo para análise dos fatos denunciados que tratam de gasto com pessoal acima do limite estabelecido na LRF; e

f.2) SECEX de Administração Municipal para análise dos fatos denunciados referentes a 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

f.3) SECEX de Educação para análise dos fatos denunciados referentes às despesas com transporte escolar.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de agosto de 2019.

(assinatura digital)¹¹
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

¹¹ 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.

