



PROCESSO N.º : **64.733-0/2023**

PRINCIPAL : **CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO TAQUARI**

RESPONSÁVEIS : **LEANDRO ALVES ALMEIDA** – Ordenador de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari - exercícios de 2019 e 2020
VÂNIA REGINA ZANINI PREVIDENTE – Ordenadora de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari - exercícios de 2021 e 2022
MÁRCIA ANTÔNIA BUSCARIOL – Ordenadora de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari - exercício de 2023

INTERESSADOS : **MAURO ANDRÉ DA SILVA BARBOSA** – Procurador Jurídico
GREGÓRIO TOLENTINO M. DE ALMEIDA – Vereador Presidente

ASSUNTO : **REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA**

RELATOR : **CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**

RAZÕES DO VOTO

Preliminarmente, com fundamento nos arts. 193, I e 194 do Anexo Único da Resolução Normativa n.º 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE/MT), **ratifico¹ o juízo positivo de admissibilidade** que conheceu esta Representação de Natureza Interna (RNI), vez que presente os requisitos regimentais.

Observo que o Relatório descreveu de forma clara e compreensível o achado de auditoria, com a indicação dos agentes responsáveis e está acompanhado dos indícios dos fatos apresentados.

Com relação ao contraditório, verifico que o Sr. Leandro Alves Almeida, Ordenador de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari (2019 e 2020), a Sra. Vânia Regina Zanini Previdente, Ordenadora de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari (2021 e 2022) e a Sra. Márcia Antônia Buscariol, Ordenadora de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari (2023), foram devidamente citados e apresentaram defesa.

¹ Doc. 468196/2024.





Por seguinte, passo a análise da irregularidade apontada pela equipe técnica.

Achado: Pagamento de horas extras para o Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Alto Taquari, entre os meses de janeiro de 2019 a dezembro de 2023, sem a observância dos aspectos de excepcionalidade e temporalidade dos serviços extraordinários a serem executados, descumprindo os artigos 61, 62 e 63 da Lei Complementar nº 001/2022 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Alto Taquari), resultando na violação dos princípios da legalidade e da moralidade, previstos caput do art. 37, da CF/1988 e no Acórdão nº 7/2017-SC.

Irregularidade: KB 21. Pessoal_Grave_21. Concessão e pagamento irregular de hora extra a servidores públicos (artigos 61, 62 e 63 da Lei Complementar nº 001/2022 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Alto Taquari e Acórdão nº 7/2017-SC).

Responsáveis:

Leandro Alves Almeida - Ordenador de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari, nos exercícios de 2019 e 2020;

Vânia Regina Zanini Previdente - Ordenador de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari, nos exercícios de 2021 e 2022;

Márcia Antônia Buscarol - Ordenador de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari, no exercício de 2023.

A Lei Complementar Municipal n.º 001, de 26 de abril de 2002 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Alto Taquari) dispõe, nos termos do art. 62, que o serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho, e a hora extraordinária será calculada com base na carga mensal de 220 (duzentos e vinte) horas para servidores submetidos a jornada integral de trabalho, proporcionalmente nos demais casos.

Além disso, o art. 63 da referida Lei esclarece que **somente será permitido o serviço extraordinário para atender a situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de 2 (duas) horas por jornada, e sempre por autorização escrita de autoridade máxima de cada Poder ou entidade.**

Destaco, também, que a concessão e o pagamento de horas extras devem ser rigorosamente controlados pela Administração Pública, com base em critérios objetivos e legais. **Se as horas extras forem pagas sem justificativa adequada ou fora das condições legais (como a falta de autorização formal ou a não observância dos limites previstos), configura-se uma irregularidade.**

Portanto, as horas extras devem ser autorizadas e justificadas previamente, a fim de evitar um descontrole generalizado na folha de pagamento, garantindo que o que inicialmente era exceção, não se torne uma prática recorrente.





O Conselheiro Antonio Joaquim, por meio da Decisão Monocrática n.º 025/AJ/2023, publicada em 27/1/2023, edição n.º 2819², discorreu que:

(...) o recebimento de horas extraordinárias implica em efetivo controle da jornada trabalhada do servidor por parte da Administração, isto é, deve-se estabelecer controle de ponto de modo que se possa averiguar em momento posterior se houve a jornada extraordinária, bem como seu início, término e quantidade de horas realizada.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina considera que é ilegítimo o pagamento de horas extras sem o efetivo controle de horários, quando do julgamento da RNI n.º 19.216-3/2016:

Acórdão nº 7/2017-SC

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 sobrejornada. 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 26/4/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 5/5/2017. Processo nº 19.216-3/2016)

A alegação de publicidade da legislação pelos responsáveis e de que ela é aplicada há anos, ou seja, uma prática costumeira, não impede o seu exame por este Órgão de Controle Externo, em especial, diante de possíveis irregularidades na sua aplicação, como neste caso concreto.

Além do mais, os responsáveis afirmaram que as sessões ordinárias são realizadas às segundas-feiras, com início às 19h45 e que os Vereadores são assistidos pelo Assessor Jurídico da Câmara.

Nesse sentido, em sintonia com a Unidade Técnica, compreendo que o pagamento referente às horas extras entre o período de janeiro 2019 a dezembro de 2023 não caracterizou serviço extraordinário **para atender a situações excepcionais e temporárias, considerando o pagamento de horas extras como regra e de modo permanente.**

Cumprе destacar que a ausência de controle efetivo da jornada e a não disponibilização dos dados remuneratórios no portal da transparência contrariam não apenas a legislação local, mas também a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011

² <https://servicos.tce.mt.gov.br/diario#/2819>.





(Lei de Acesso à Informação - LAI), que obriga a Administração a divulgar dados de interesse coletivo, e os arts. 1º e 50 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), impõem o dever de gestão fiscal responsável, baseada na transparência e no controle social.

Esta Corte de Contas, no exercício de sua função pedagógica, reitera que a atuação dos gestores deve estar pautada no respeito às normas legais e aos princípios constitucionais da Administração Pública. A regularização da prática apontada contribuirá para o fortalecimento da gestão de pessoal e da integridade institucional da Câmara Municipal.

Com essas considerações, mantenho a irregularidade KB 21, sob a responsabilidade do Sr. Leandro Alves Almeida, Ordenador de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari - exercícios de 2019 e 2020, Sra. Vânia Regina Zanini Previdente, Ordenadora de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari - exercícios de 2021 e 2022 e Sra. Márcia Antônia Buscariol, Ordenadora de Despesa e Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari - exercício de 2023.

Quanto à análise da conduta, à luz do art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB), que trata da exigência de demonstração de dolo ou erro grosseiro para a responsabilização de agentes públicos, verifico que a definição de erro grosseiro foi vetada no texto enviado para sanção presidencial para evitar insegurança jurídica, devida à discricionariedade conferida ao administrador para agir com base em sua própria convicção.

Sendo assim, manteve-se a indefinição legislativa do conceito de erro grosseiro, e, na tentativa de conceituar erro grave, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem proferido acórdãos reiterando o posicionamento doutrinário do parâmetro do erro grosseiro pela conduta do homem médio.

Em casos mais recentes, os Ministros têm proferido votos e declarações de voto equiparando o erro grosseiro à culpa grave e estabelecendo que se trata de uma grave inobservância do dever de cuidado.

No Acórdão n.º 2.391/2018 – Plenário, o Ministro Benjamin Zymler





apresentou a definição de erro leve e grave, sendo erro leve aquele que só poderia ser percebido com diligências extraordinárias e acima do normal. Por sua vez, erro grosseiro “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”.

O TCU não se limitou à definição doutrinária de erro grosseiro pela inobservância da conduta do homem médio. Houve um esclarecimento do nível esperado da conduta do agente ao analisar as circunstâncias do negócio.

O Ministro Augusto Sherman proferiu voto no mesmo sentido, por meio do Acórdão n.º 2.860/2018 – Plenário, associando a ocorrência do erro grosseiro “quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquele que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto”.

O Ministro Bruno Dantas³ apresentou declaração de voto ressaltando que o erro grosseiro ocorre com a “negligência extrema, imperícia ou imprudência extraordinárias, que só uma pessoa bastante descuidada ou imperita comete. É o erro que poderia ser percebido com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio”.

Portanto, o entendimento atual do TCU é que o erro grosseiro ocorre quando a conduta do administrador se afasta do que é esperado, sem a necessidade de agir de forma extraordinária, o que vem sendo adotado também por este Tribunal de Contas.

Dessa forma, a avaliação dessa conduta deve ser feita com base no conceito de “homem médio”, ou seja, o administrador que não adota o cuidado esperado da média de seus pares nas mesmas circunstâncias. Essa falha não é justificável, e o administrador deverá ser responsabilizado pelos seus atos.

Diante disso, ao analisar o caso em tela, **coaduno com o posicionamento do MPC**, o qual entendeu ser grosseiro o erro, pois não houve uma

³https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?NUMACORDAO%253A2291%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0





análise minuciosa de uma situação que já deveria estar normatizada, por não se tratar de situação de caráter excepcional.

Além disso, a própria legislação, que permite o pagamento de horas extras, também estabelece a excepcionalidade e o controle. Logo, não pode o intérprete se utilizar apenas da parte que lhe beneficia, ignorando as condicionantes legais.

De acordo com a jurisprudência consolidada do TCU, a análise do erro grosseiro na conduta do ex-gestor só é aplicável nos casos em que se investigam irregularidades passíveis de sanções, como multa ou inabilitação para cargos comissionados. Isso significa que, quando a responsabilização se refere à área financeira, não se procede com a apuração da gradação da culpa para verificar a existência de culpa grave.

Assim, foi o que decidiu o TCU no Acórdão n.º 2391/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, cujo voto condutor evidenciou os argumentos para negar a aplicação do art. 28 da LINDB à responsabilização financeira por prejuízo ao erário:

146. Isso ocorre porque as alterações promovidas na Lindb, em especial no artigo 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.

147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição:

'6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa'.

Desse modo, o TCU enxerga duas formas de responsabilidade para os agentes públicos: uma punitiva, relacionada à aplicação de sanções, que exige dolo ou erro grosseiro (responsabilização administrativa), e outra de viés ressarcitório, que não envolve erro grosseiro e se baseia no dolo ou culpa simples (responsabilização financeira), conforme o art. 37, § 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

No caso em análise destes autos, constato que o erro grosseiro tem natureza punitiva, **podendo resultar em multa**.





Ressalte-se que a prática ora questionada, pagamento reiterado de horas extraordinárias sem respaldo na excepcionalidade e na efetiva prestação de serviço, embora irregular, tem sido adotada há anos na gestão da Câmara Municipal, o que demonstra certa fragilidade nos controles internos e na cultura organizacional, mais do que a vontade deliberada de burlar a legislação.

Porém, após toda essa análise, entendo, neste momento, **por sua não imposição aos responsáveis**, uma vez que **a decisão deste Tribunal de Contas possui caráter eminentemente instrutivo e pedagógico**.

Dessa forma, entendo que a responsabilização imediata, com aplicação de multa, não se mostra proporcional no presente momento, optando-se por privilegiar o princípio da orientação e da prevenção e sirva como norte à atual gestão para que empreenda esforços com brevidade e sane o achado apontado.

Contudo, **fica o alerta expresso** de que, **em caso de reincidência na prática irregular**, especialmente diante da ciência inequívoca dos gestores quanto à ilegalidade da conduta, **a omissão na correção dos atos poderá ensejar a responsabilização pessoal dos ordenadores de despesa, com aplicação das sanções previstas na legislação vigente, inclusive multa proporcional ao dano causado ou à gravidade da irregularidade**.

Conforme previsto no art. 22, I, da Lei Complementar Estadual n.º 269, de 22 de janeiro de 2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – LOTCE/MT), com base no interesse público primário de aprimoramento da gestão, **recomendo**, ainda, à atual gestão da Câmara Municipal de Alto Taquari que realize um estudo para proceder com a revisão da carga horária atribuída ao cargo de Assessor Jurídico, com vistas a compatibilizá-la às reais necessidades da rotina administrativa e legislativa da Casa, bem como às exigências de controle, produtividade e presença física em serviço.

Isso se justifica na medida em que o atual modelo de funcionamento, aliado à ausência de mecanismos eficazes de controle de jornada e à recorrência no pagamento de horas extras, tem se revelado disfuncional, contribuindo para práticas que violam os princípios da **eficiência, economicidade e legalidade** previstos no art.





37 da CRFB/1988.

A revisão da jornada permitirá maior racionalização do trabalho, além de reduzir a dependência de pagamentos suplementares que, quando descontrolados, oneram a folha de pagamento e comprometem o equilíbrio das contas públicas.

Além disso, é oportuno que **se recomende** à atual gestão que **avalie a viabilidade de realização de concurso público** para prover, de forma regular e transparente, os cargos efetivos necessários à estrutura administrativa da Câmara, sobretudo na área jurídica, onde se concentram atividades de alta complexidade e responsabilidade institucional.

A investidura por concurso, conforme determina o art. 37, II, da CRFB/1988, assegura isonomia de acesso ao serviço público, maior qualificação técnica dos servidores e contribui para a construção de uma cultura de estabilidade e compromisso com o interesse público.

A ausência de quadros permanentes adequadamente dimensionados leva à sobrecarga de servidores e à adoção de soluções provisórias, como a extrapolação da jornada regular com pagamentos de horas extras sistemáticas, o que não atende ao ideal de boa governança, nem ao dever de planejamento da administração pública.

Assim, a revisão de jornada e a avaliação da estruturação do quadro por meio de concurso, são não apenas legítimas, mas indispensáveis para a consolidação de uma gestão pública moderna, eficiente e responsável, pautada na legalidade, transparência e valorização do servidor efetivo.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante do exposto, com fundamento no art. 200 do RITCE/MT, **acolho parcialmente** o Parecer Ministerial n.º 4.859/2024, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e **VOTO** no sentido de julgar **procedente** a presente RNI, ante a **manutenção da irregularidade KB 21**, e nos termos do art. 22, I e II, da LOTCE/MT:

I) recomendar à atual gestão da Câmara Municipal de Alto Taquari que:





a) **realize um estudo para proceder com a revisão da carga horária atribuída ao cargo de Assessor Jurídico**, com vistas a compatibilizá-la às reais necessidades da rotina administrativa e legislativa da Casa, bem como às exigências de controle, produtividade e presença física em serviço;

b) **avalie a viabilidade de realização de concurso público** para prover, de forma regular e transparente, os cargos efetivos necessários à estrutura administrativa da Câmara, sobretudo na área jurídica, onde se concentram atividades de alta complexidade e responsabilidade institucional; e

II) **determinar** à atual gestão da Câmara Municipal de Alto Taquari que **observe**, com fulcro nos arts. 61 a 63 da Lei Complementar Municipal n.º 001/2022, a excepcionalidade e os requisitos impostos na legislação municipal, quando realizar a autorização de horas extras, evitando-se assim a reiterada e desnecessária concessão de horas extras pagas e/ou horas extras a serem compensadas, a fim de cumprir os aspectos de excepcionalidade e temporalidade dos serviços extraordinários a serem executados.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 23 de maio de 2025.

(assinatura digital⁴)

Conselheiro GUILHERME ANTONIO MALUF
Relator

⁴ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei n.º 11.419/2006.

