ACÓRDÃO - AC00 - 725/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/7120/2019
PROTOCOLO	: 1984215
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGÉLICA
JURISDICIONADOS	: ROBERTO SILVA CAVALCANTE FRANCIELLI FASCINCANI
INTERESSADO	: PROCURADORIA GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: AUDITORIA CONCOMITANTE – EXECUTIVO MUNICIPAL – FATOS DENUNCIADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO – AUSÊNCIA DE ADEQUADO CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA SAÚDE – IRREGULARIDADE – MULTA – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO.

Os atos administrativos realizados em desconformidade com as disposições constitucionais, legais ou regulamentares, decorrente da ausência de adequado controle de frequência dos servidores municipais, são declarados irregulares e impõem aplicação de multa ao responsável, bem como determinação ao atual Gestor que, até a implementação de ponto eletrônico, mantenha um efetivo controle diário de frequência de todos os servidores, de maneira que fiquem registrados em cada período trabalhado os exatos horários de entrada e saída, sem que se caracterize "jornada britânica", o que será monitorado nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, e recomendar ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, sob pena das sanções previstas em lei.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de julho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pela **irregularidade** dos atos de Gestão praticados pelo Prefeito Senhor **Roberto Silva Cavalcante** e da Secretária Municipal de Saúde, Senhora **Francielli Fascincani**, no período de janeiro de 2018 a maio de 2019, conforme constou da Análise realizada pela Divisão de Fiscalização de Saúde na peça n. 20, materializada na ausência de adequado controle de frequência dos servidores municipais da Saúde, como constou do item 2.1 retro, que representou fundamentalmente o descumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal; Resolução Administrativa nº 36/94, foi estabelecida a súmula 338 do TST, seguida de alterações através das Resoluções nº 121/03 e 129/05; pela aplicação de **multa** de valor corresponde a **40 (quarenta) UFERMS,** sendo 20 (vinte) para o Senhor **Roberto Silva Cavalcante**, e 20 (vinte) para a Senhora **Francielli Fascincani,** já antes qualificados, em decorrência da não

correção da irregularidade apontada mesmo após regularmente intimados para tanto, consoante previsão contida no art. 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 181, I, e § 3º, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018; pela **determinação** aos Gestores identificados nos itens anteriores, para que **no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, paguem ao FUNTC a multa aplicada, comprovando nos autos no mesmo prazo, sob pena de execução, consoante dispõe o art. 181, §1º, I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018; pela **determinação ao atual Gestor**, que até a implementação do ponto eletrônico, mantenha um efetivo controle diário de frequência de todos os servidores, de maneira que fiquem registrados em cada período trabalhado os exatos horários de entrada e saída, ressaltando-se que, sem que se caracterize "jornada britânica", que será monitorada nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 160/2012; e por **recomendar** ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, sob pena das sanções previstas em lei; e **oficiar** à Procuradoria Geral do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, informando sobre a presente decisão e colocando à disposição os presentes autos para a extração de cópia das peças que entender necessárias.

Campo Grande, 9 de julho de 2020.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid– Relator

I – Da instrução processual.

A autuação deste processo decorreu de oficio encaminhado pela Procuradoria Geral do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, trazendo ao conhecimento desta Corte de Contas a instauração do Inquérito Civil n. 06.2018.00002538-3, com vistas a apurar possíveis irregularidades na área de saúde no **município de Angélica**, ao tempo em que solicitou a realização de Auditoria concomitante.

Os pontos indicados, sobre os quais deveria incidir a auditoria em saúde foram:

> 1) ausência de norma de controle que trate da circulação de medicamentos entre os órgãos, da aquisição e do armazenamento (almoxarifado) do Município de Deodápolis/MS;
>
> 2) controle de frequência dos servidores da saúde;
>
> 3) controle de escala de plantão dos servidores da saúde;
>
> 4) administração e funcionamento do hospital municipal;
>
> 5) contratação de médicos pelo município.

1.1 – Da auditoria realizada.

Após o acolhimento da solicitação do MPEMS, conforme se observa da f. 9, na condição de Conselheiro Relator determinei a realização da Auditoria nos termos do despacho na peça n. 1, que resultou no Relatório n. 34/2019, que após todos os levantamentos com vistas a apurar os fatos acima elencados, concluiu:

> Face ao exposto, temos que o objetivo da Auditoria foi atingido, eis que foram examinadas a legalidade e a legitimidade dos atos sujeitos ao controle desta Corte de Contas em relação ao controle de frequência e da jornada dos servidores, à definição das escalas de plantão e à contratação de serviços médicos pela Secretaria Municipal de Saúde e pelo Hospital Municipal de Angélica.
>
> Tendo em vista o achado anteriormente mencionado, **concluímos que a gestão da Secretaria Municipal de Saúde de Angélica não adotou medidas suficientes para controle de jornada dos servidores.** (grifei)

Após a conclusão houve uma proposta de encaminhamento no seguinte sentido:

> A Equipe de Fiscalização submete o presente Relatório de Inspeção à apreciação superior, propondo as seguintes medidas:

> Seja determinada à Secretária de Saúde, Sra. Francielli Fascincani, a adoção de medidas para que o preenchimento das folhas de frequência seja fiscalizado com maior rigor, podendo ser previsto um período de tolerância de atraso ou adiantamento, desde que respeitada a jornada diária.
>
> Propõe-se, ainda, *o estudo de viabilidade técnica visando à instalação de ponto eletrônico de controle de frequência e jornada de trabalho*. (grifei)

1.2 – Da nova manifestação técnica e da intimação dos interessados.

Diante da conclusão do relatório e da proposta de encaminhamento e considerando todos os pontos que foram objeto de solicitação do MPEMS, determinei que a equipe técnica esclarecesse sobre os demais temas não trazidos no relatório consoante despacho na peça n. 9.

Através da Análise n. 9522/2019 – peça n. 8 – os esclarecimentos foram prestados quando se observou que o único tema a ser questionado junto aos Gestores neste processo se referiu à deficiência no controle de ponto, e para que se manifestasse sobre o mesmo determinei a intimação dos Gestores nos termos do despacho na peça n. 10.

Regularmente intimados, houve o comparecimento do Prefeito Municipal, Senhor Roberto Silva Cavalcante e da Secretária Municipal de Saúde, Senhora Francielli Fascincani – peça n. 18 – e em resposta afirmaram que sobre o apontamento de controle de frequência, estariam adotando providências com vistas à utilização do ponto eletrônico ainda em 2020.

Afirmaram ainda que as fichas de frequência anotadas com mesmo horário de entrada e saída, *sem exceções, não quer necessariamente dizer que está havendo falhas, inclusive porque nosso município é de pequeno porte e não há um volume considerável de funcionários nas repartições/divisões fiscalizadas.* Esclareceu ainda que cada funcionário assina sua ficha sob supervisão da chefia.

Atribuíram ainda a responsabilidade aos auditores desta Corte quanto à verificação, se havia ou não irregularidade, no período de quase uma semana que estiveram presentes do município e que estariam adotando providências com vistas a melhorar os mecanismos de controle, concluindo com o pedido de acolhimento às justificativas.

1.3 – Da análise técnica sobre a resposta dos Gestores.

Diante da resposta encaminhada, determinei nova manifestação da Divisão de Fiscalização de Saúde que proferiu a Análise n. 3065/2020 – peça n. 20 – quando atestou que as justificativas não afastaram a irregularidade na forma de controle de frequência, destacando que a forma como anotadas as entradas e saídas, sempre no mesmo horário caracteriza a chamada "jornada britânica", o que, *conforme jurisprudência dos tribunais, evidencia a inexistência de controle fidedigno de assiduidade.*

1.4 – Do parecer do Ministério Público de Contas.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que proferiu o Parecer n. 4546/2020 - peça n. 22 -, relatando as motivações da instauração destes autos e ainda os processos que decorreram das demais irregularidades apontadas e quanto ao ponto específico abordado pela Divisão de Saúde, sobre o controle de frequência, afirmou que a forma adotada pelos Gestores *demonstra clara ofensa ao Princípio da Moralidade, insto no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988.*

Ponderou ainda *que o ponto eletrônico reforça a profissionalização da gestão e gera inúmeras vantagens ao Setor de Recursos Humanos e aos servidores, tendo em vista que tal sistema é moderno, atualizado e de segurança, além de tornar o disciplinamento da frequência mais seguro e transparente.*

Destacou que a forma utilizada pelos Gestores, segundo *entendimento jurisprudencial de que o "ponto manual britânico" é inválido, pois existe a presunção de não refletir a realidade. Através da Resolução Administrativa nº 36/94, foi estabelecida a súmula 338 do TST, seguida de alterações através das Resoluções nº 121/03 e 129/05, consolidando o posicionamento do Tribunal no sentido de que "os cartões de ponto que demonstram horários de entrada e saída uniformes são inválidos como meio de prova […]".*

Concluiu seu parecer opinando por um julgamento com remessa de ofício ao MPEMS sobre os fatos apurados e pela determinação aos gestores para adoção do ponto eletrônico que deverá ser objeto de monitoramento nas próximas auditorias e ainda recomendações.

Os autos retornaram a este Relator.

É o relatório a ser proferido.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid– Relator

II – Das razões motivadoras do voto a ser proposto.

Como já amplamente relatado, tratam estes autos de **Auditoria** que se realizou no município de **Angélica/MS**, com vistas a apurar fatos denunciados pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul quanto a irregularidades que poderiam estar ocorrendo na área de saúde, pontuando:

> 1) ausência de norma de controle que trate da circulação de medicamentos entre os órgãos, da aquisição e do armazenamento (almoxarifado) do Município de

Deodápolis/MS;

2) controle de frequência dos servidores da saúde;

3) controle de escala de plantão dos servidores da saúde;

4) administração e funcionamento do hospital municipal;

5) contratação de médicos pelo município.

Demonstrou-se através do Relatório n.34/2019 – peça n. 5 -, decorrente da auditoria realizada, que de todas as irregularidades indicadas, se confirmou somente a relativa ao *controle de frequência dos servidores da saúde*, enquanto que os demais temas não se confirmaram.

Ante ao resultado do mencionado Relatório da Auditoria determinei a intimação dos Gestores – peça n. 10 – para que conhecessem da conclusão apresentada e trouxessem suas manifestações a respeito e ambos compareceram na peça n. 18, justificando a forma como era controlada a frequência dos servidores da saúde e informando sobre a pretensão de implementar, ainda em 2020, o sistema de "ponto eletrônico".

Como demonstrado através da Análise da Divisão de Fiscalização em Saúde na peça n. 20, a justificativa não foi acolhida sob a ótica de que o chamado controle de "jornada britânica" era procedimento não aceito pela jurisprudência por demonstrar ausência de controle.

Esse foi o mesmo entendimento manifesto pelo Ministério Público de Contas no parecer da peça n. 22, quanto afirmou que o controle utilizado pelos Gestores representava afronta ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal e que era inválido o chamado *"ponto manual britânico"* ante a existência de presunção de não refletir a realizada, o que foi reconhecido a*través da Resolução Administrativa nº 36/94, foi estabelecida a súmula 338 do TST, seguida de alterações através das Resoluções nº 121/03 e 129/05.*

2.1 – Da irregularidade mantida.

Diante da conclusão apresentada pela Divisão de Fiscalização de Saúde e pelo Ministério Público de Contas quanto a ter se mantido a irregularidade na *forma de controle de frequência dos servidores municipais da saúde*, e considerando que em sua resposta os gestores apenas e tão somente manifestaram a intenção de passar a adotar o ponto eletrônico, sem apresentar nenhuma demonstração concreta da pretensão, a todo evidente que a irregularidade se manteve inalterada.

2.2 – Das demais questões apontadas pelo MPEMS.

Ressalto ainda que as demais questões que foram apontadas pelo MPEMS para apuração envolvendo o município de Angélica, geraram outros processos que

estão em tramitação – TC/92/2019: Convênio municipal com a Associação Beneficente de Angélica; TC/7123/2019: Controle da circulação de medicamentos entre os órgãos, da aquisição e do armazenamento (almoxarifado) do Município de Angélica – cujas decisões serão objeto de encaminhamento ao Ministério Público Estadual.

2.3 – Da fundamentação e da proposta de julgamento.

Por todo o exposto e porque se confirmou que o controle de frequência dos servidores da saúde do município pela forma "jornada britânica" não demonstra a correção quanto à efetividade do período de prestação dos serviços, como é de se esperar de todos os que exercem atividade pública, tenho por mantida a irregularidade e a afronta aos princípios esculpidos no *caput* do art. 37, da Constituição Brasileira; *Resolução Administrativa nº 36/94, foi estabelecida a súmula 338 do TST, seguida de alterações através das Resoluções nº 121/03 e 129/05.*

DISPOSITIVO

Assim, acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

1. Pela **IRREGULARIDADE** dos atos de Gestão praticados pelo Prefeito Senhor **Roberto Silva Cavalcante** e da Secretária Municipal de Saúde, Senhora **Francielli Fascincani**, no período de janeiro de 2018 a maio de 2019, conforme constou da Análise realizada pela Divisão de Fiscalização de Saúde na peça n. 20, materializada na ausência de adequado controle de frequência dos servidores municipais da Saúde, como constou do item 2.1 retro, que representou fundamentalmente o descumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal; Resolução Administrativa nº 36/94, foi estabelecida a súmula 338 do TST, seguida de alterações através das Resoluções nº 121/03 e 129/05;

2. Pela aplicação de **MULTA** de valor corresponde a **40 (quarenta) UFERMS,** sendo 20 (vinte) para o Senhor **Roberto Silva Cavalcante**, e 20 (vinte) para a Senhora **Francielli Fascincani,** já antes qualificados, em decorrência da não correção da irregularidade apontada mesmo após regularmente intimados para tanto, consoante previsão contida no art. 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 181, I, e § 3º, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018;

3. Pela **DETERMINAÇÃO** aos Gestores identificados nos itens anteriores, para que **no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, paguem ao FUNTC a multa aplicada, comprovando nos autos no mesmo prazo, sob pena de execução, consoante dispõe o art. 181, §1º, I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018;

4. Pela **DETERMINAÇÃO ao atual Gestor**, que até a implementação do ponto eletrônico, mantenha um efetivo controle diário de frequência de todos os servidores,

de maneira que fiquem registrados em cada período trabalhado os exatos horários de entrada e saída, ressaltando-se que, sem que se caracterize “jornada britânica”, que será monitorada nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 160/2012:

5. RECOMENDAR ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, sob pena das sanções previstas em lei.

6. OFICIAR à Procuradoria Geral do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, informando sobre a presente decisão e colocando à disposição os presentes autos para a extração de cópia das peças que entender necessárias;

7. Pela **INTIMAÇÃO** das partes quanto aos termos desta decisão no modo previsto no art. 50, I, da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos atos praticados pelos gestores, com aplicação de multa aos responsáveis, determinação e recomendação ao atual gestor, bem como oficiar à Procuradoria Geral do Ministério Público do Estado informando sobre a presente decisão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros: Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador-Geral do Ministério Público de Contas.

Campo Grande, 9 de julho de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

DSSM