TC 6.798/2018

INSPEÇÃO. HSPM. Verificação da denúncia sobre supostas irregularidades na assinatura de ponto. 1. Necessidade de utilização de ponto eletrônico por biometria. Art. 7º, § 1º, Dec. Mun. 57.947/17. CONHECIDA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

3.101ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção realizada e da denúncia apresentada por Marco Antônio Sanches e Waldemar Alves Pereira, para fins de registro, e, quanto ao mérito, em julgar a denúncia parcialmente procedente.

ACORDAM, à unanimidade, em acolher as recomendações propostas pela Auditoria desta Corte de Contas, constantes no Relatório de Inspeção, a saber:

i) aprimoramento dos controles de abono pela administração do HSPM, para que não haja divergências entre os abonos anotados na Folha de Frequência Individual – FFI e aqueles constantes dos controles do Departamento Geral de Talentos – DGT;

ii) utilização de ponto eletrônico por biometria, caso ainda não esteja ocorrendo, de forma a conferir maior credibilidade ao controle de frequência.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar ao Hospital do Servidor Público Municipal que promova a apuração dos casos de preenchimento incorreto da Folha de Frequência Individual – FFI constatados no Relatório de Inspeção, conforme relatórios de verificação (DOCAUD 136 e 137/2018), aplicando-se os descontos devidos e penalidades cabíveis aos servidores, bem como promova a apuração de responsabilidade das chefias imediatas e mediatas relativas a tais irregularidades, aplicando-se as penalizações estabelecidas na legislação de regência.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que sejam efetivados os descontos referentes às ocorrências de faltas injustificadas, conforme indicado no Relatório de Inspeção, informando a esta Corte de Contas, **no prazo de 90 (noventa) dias**, contados a partir da publicação deste Acórdão, sobre a adoção das medidas determinadas.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o cumprimento do disposto no artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor e EDSON SIMÕES.

Ausente o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, por motivo previamente justificado.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

São Paulo, 29 de julho de 2020.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente de procedimento de fiscalização na modalidade Inspeção realizada para apurar a veracidade da Denúncia apresentada por Marco Antônio Sanches e Waldemar Alves Pereira, funcionários do Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM, acerca da existência de indícios de fraude na assinatura de ponto na seção de Arquivo Médico do Hospital do Servidor Público Municipal.

A referida Denúncia, em síntese, noticia fatos relacionados ao controle de frequência do pessoal no arquivo médico no ano de 2017, consubstanciados em faltas recorrentes, entradas e saídas abonadas, falta de apresentação de atestado médico e faltas antes ou depois das férias, de forma a prolongar o seu período.

Nesse sentido, diversos servidores teriam deixado de comparecer ao serviço, saíram mais cedo do expediente ou deixaram de se

apresentar por dias, antes ou depois das férias, e, mesmo assim, registraram em sua FFI (Folha de Frequência Individual) o comparecimento como dia trabalhado em sua integralidade, bem como teriam os mesmos entrado posteriormente ou saído antecipadamente sem compensar o horário, fazendo uso de licença ou dispensa legal sem apresentar o respectivo atestado médico, sendo que tudo ocorreria "com a ciência, apoio e conivência" do Coordenador da Seção.

A Inspeção abrangeu o período de 28/08/2018 a 28/09/2018, tendo sido realizadas análises documentais e diligências junto ao HSPM para apuração dos fatos e verificação da atuação dos funcionários e das chefias.

O Relatório de Inspeção produzido pela Auditoria apurou, quanto aos fatos narrados na denúncia, serem improcedentes: a ausência de atestados médicos para justificar a dispensa do serviço ou licença médica e a ausência no serviço em períodos que antecederam ou sucederam as férias, de modo a ampliar irregularmente o período de descanso; procedentes: a irregularidade na concessão de abonos (art. 92 da Lei Municipal 8.989/79), face à ausência de formalização (04 ocorrências constatadas) e atrasos e saídas antecipadas abonassem o respectivo desconto ou compensação e justificativas (40 ocorrências constatadas); parcialmente procedentes: as faltas injustificadas, sem os respectivos descontos, bem como a ciência, apoio e conivência do Coordenador e dos seus substitutos sobre todas as irregularidades (comprovado apenas quanto aos atrasos e saídas antecipadas abonadas). Quanto à questão da competência da Comissão Processante de Sindicância para penalização do denunciante, entendeu que se trata de "consulta", para a qual o autor não tem legitimidade, de acordo com os arts. 60, 61 e 62 do Regimento Interno.

Além disso, no que diz respeito às diligências realizadas, foram constatadas inúmeras irregularidades na vistoria no dia 21/09/2018, a saber: i) as FFI's (folhas de frequência individual) são preenchidas pelos servidores de forma antecipada ou posteriormente, com os horários de entrada, almoço e saída uniformes, em infringência aos arts. 15 e 16 de Decreto 33.930/94; ii) ausência de preenchimento das FFI's, seja do horário de almoço ou para todos os horários; iii) ausência de servidor no local de trabalho (RF 632.036) e ausência do preenchimento da respectiva FFI, em todo o mês de setembro, até o dia da vistoria (21/09/2018); iv) preenchimento a posteriori e com informações inverídicas da FFI do servidor RF 632.036, com pagamento integral da remuneração, a despeito de sua ausência no dia da visita e da falta de preenchimento da FFI em todo o mês (DOCAUD 140/2018); v) preenchimento a posteriori da FFI do servidor RF 9.062-0, a despeito de, no dia da visita, a respectiva FFI estar sem preenchimento desde o dia 14/09/2018 (DOCAUD 139/2018); Por outro lado, na vistoria realizada no dia 18/10/2018, não foram apuradas irregularidades.

Diante de tais fatos e constatações, a Auditoria elaborou Relatório de Inspeção, o qual apresentou as seguintes conclusões:

i) Irregularidades na utilização de entradas e saídas antecipadas abonadas com ciência da chefia; (Sobre o referido apontamento, registrou: "Cabe observar que o DGT tem ciência das irregularidades inerentes ao controle de frequência, já tendo sido iniciadas diversas medidas visando sanar os problemas relacionados ao controle de frequência de pessoal, bem como que o coordenador do arquivo médico já sofreu sanção em razão das irregularidades relacionadas às FFI.")

ii) Ausência de descontos em razão de faltas injustificadas;

iii) Infringência ao disposto nos artigos. 12 e 17 do DM 33.930/94, em razão do preenchimento incorreto da FFI pelos servidores, conforme relatórios de verificação (DOCAUD 136 e 137/2018), bem como em razão da falta de adequada fiscalização por parte das chefias imediatas e mediatas quanto ao preenchimento inadequado das folhas de frequência pelos servidores, devendo ser aplicadas as penalizações estabelecidas na legislação, nos termos dos artigos mencionados;

iv) Ocorrência de faltas injustificadas pelos RF 13.666-2, 12.926-7, 13.567-4, sem que tenham sido efetuados os respectivos descontos, em infringência ao art. 92 da LM 8.989/79.

Por fim, foram sugeridas as seguintes recomendações:

v) O aprimoramento dos controles de abono pela administração do HSPM, para que não haja divergências entre os abonos anotados na FFI e aqueles constantes dos controles do DGT;

vi) Seja regulamentada, no âmbito do HSPM, a possibilidade de compensação de entradas atrasadas e saídas antecipadas, compensação esta que deverá ser utilizada com as cautelas devidas em razão da natureza da atividade desenvolvida em conformidade com o que dispõe o art. 12 do DM 33.930/94 (Item 3.4.d);

vii) Por fim, concluiu que a utilização de ponto eletrônico por biometria seria medida que se impõe para conferir maior credibilidade ao controle de frequência, o que foi inclusive citado pelo coordenador do arquivo médico na visita realizada no dia 18/10/2018.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, diante da gravidade dos fatos narrados na denúncia e daqueles apurados no Relatório de Inspeção, entendeu pela necessidade de intimação da Origem para que a mesma tomasse ciência e prestasse as informações necessárias, antes mesmo de seu parecer conclusivo.

Oficiada, a Origem apresentou manifestação na qual, em

síntese, informou (i) estar adotando várias medidas com o intuito de cientificar as respectivas chefias por meio de ordem interna sobre a responsabilidade do controle efetivo do horário de trabalho dos servidores, bem como rigoroso registro do ponto; (ii) quanto às faltas injustificadas e o preenchimento incorreto das folhas de frequência individual, a diretoria do Departamento Técnico de Gestão de Talentos do Hospital providenciou os descontos nas folhas de pagamento dos respectivos servidores; (iii) estar em fase de elaboração uma portaria interna que normatizará a compensação de atrasos e saídas antecipadas e (iv) quanto à recomendação de utilização de ponto eletrônico por biometria, alegou tal medida ser de competência da Secretaria de Gestão, nos termos do Decreto 57.947/2017.

A Auditoria, diante da ausência de qualquer documento que comprovasse as medidas que estariam sendo tomadas, inclusive os descontos informados, bem como pelo fato da regulamentação da compensação de entradas atrasadas e saídas antecipadas encontrar-se apenas em fase de elaboração, ratificou todas as irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção.

Após nova manifestação da Origem, a Auditoria considerou atendida a recomendação relativa à normatização para compensação de atrasos e saídas antecipadas, em razão da apresentação da documentação que tratou da elaboração da Portaria HSPM 184 de 19/11/2019, publicada em 28/11/2019, a qual cria o regime de compensação de horas no âmbito do HSPM. Por outro lado, manteve e reiterou os demais apontamentos, na medida em que não foi apresentada documentação ou, de outra parte, foi apresentada de forma incompleta ou insuficiente, impedindo a comprovação dos fatos alegados e providências adotadas pela Origem (compensação de atrasos e saídas antecipadas, descontos e aplicação de penalidades).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, entendendo que a inspeção cumpriu o seu objetivo na medida em que apurou a procedência parcial dos fatos narrados na denúncia, bem como a própria existência de outras irregularidades passíveis de crítica e correção, manifestou-se pelo conhecimento da inspeção para fins de registro, sem prejuízo das determinações que fossem julgadas pertinentes por este Tribunal.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, destacando que a Origem se mostrou sensível às falhas detectadas e vem empenhando esforços no sentido do aprimoramento dos procedimentos e controles de frequência do seu pessoal, requereu o conhecimento e registro da Inspeção, considerando apenas o caráter instrumental do processo.

Encerrando a instrução, manifestou-se a Secretaria Geral concluindo que a Inspeção alcançou seu objetivo, podendo ser conhecida e registrada sem prejuízo das determinações julgadas pertinentes.

VOTO

A partir de análises documentais e informações disponibilizadas pelo Departamento Técnico de Gestão de Talentos – DGT, bem como pela realização de duas visitas (21/09/2018 e 18/10/2018), com o objetivo de averiguar a presença atual e efetiva dos servidores e a regularidade do preenchimento das Folhas de Frequência Individuais, a Auditoria elaborou Relatório de Inspeção no qual, além de concluir pela procedência parcial dos fatos denunciados, constatou diversas irregularidades em relação ao controle de presença dos funcionários em setores distintos do HSPM, não se restringindo, portanto, ao conteúdo da Denúncia, tendo em vista que a mesma se mostra circunscrita à Seção de Arquivo Médico e ao ano de 2017.

As conclusões alcançadas na presente Inspeção indicam situação de relevante gravidade em relação ao controle de frequência dos funcionários do Hospital do Servidor Público Municipal, evidenciado sua fragilidade.

Em relação aos fatos tidos por procedentes, em razão de falhas e incorreções no preenchimento das Folhas de Frequência Individual – FFI, concernentes, em sua maioria, às entradas e saídas antecipada sem qualquer compensação e com conhecimento da chefia, verifico que tais problemas foram observados pela Origem, a qual passou a empreender esforços para uma solução, orientando seus funcionários e iniciando medidas educativas visando a correção das infringências. Ademais, o coordenador (chefia) foi apenado com suspensão de 3 dias, conforme Processo Administrativo 2017-0.158.500-2 e publicação no DOC 29/03/2018.

Quantos às demais irregularidades, restou certo que os abonos, apesar de não formalizados, não foram utilizados além dos limites mensal e anual legalmente estabelecidos, mesmo que considerados os abonos sem formalização. Já em relação às faltas injustificadas, não foram constatados os descontos correspondentes, apesar da defesa e documentação apresentadas pela Origem.

Por sua vez, no que tange à visita realizada em 21/09/2018, com abrangência ampliada para diversos setores do HSPM, extrapolando o conteúdo da denúncia, foram constatadas inúmeras irregularidades na amostra considerada, dentre as quais a ausência de preenchimento das folhas de frequência individual, preenchimento pelos servidores de forma antecipada ou posterior, com os horários de entrada, almoço e saída uniformes, ausência de servidor no local de trabalho com preenchimento a posteriori e informações inverídicas e, a despeito disso, com pagamento integral da remuneração, o que evidencia a ineficiência do controle de presença dos funcionários impondo providências por parte da Origem, as quais serão objeto de determinação ao final deste voto.

Por outro lado, na visita realizada em 18/10/2018 à Seção

de Arquivo Médico, posteriormente ao período dos fatos denunciados, verificou-se que as Folhas de Frequência Individual estavam adequadamente preenchidas e com a presença efetiva dos funcionários, o que denota atenção por parte do Coordenador da área, o qual havia sido anteriormente apenado em processo administrativo disciplinar.

Além disso, a Origem, atendendo recomendação da Auditoria, elaborou a Portaria HSPM 184 de 19/11/2019, publicada no Diário Oficial da Cidade de 28/11/2019, criando o regime de compensação de horas com a finalidade de registrar de forma individualizada as horas trabalhadas pelos servidores, cumpridas no exclusivo interesse do serviço, para fins de compensação de carga horária, o que certamente contribui para a redução das falhas constatadas.

Dessa forma, diante do cenário apresentado, endosso a conclusão da Auditoria acerca da necessidade de utilização de ponto eletrônico por meio do sistema de biometria, para conferir maior eficiência e credibilidade ao controle de frequência dos servidores do HPSM, controle esse tido como regra no âmbito do Município de São Paulo, a teor do prescrito no artigo 7º e § 1º do Decreto 57.947/17, sendo competência da própria Origem a sua implementação, nos termos dos artigos 1º, § 1º e 16 do citado decreto.

Quanto à alegação de que não teriam sido levadas em consideração as provas documentais apresentadas pelos denunciantes, destaco constatação da Auditoria no sentido de que restou determinada a instauração de procedimento específico para a apuração das irregularidades justamente em razão dos fatos relatados e dos documentos juntados pelos denunciantes (DOCAUD 145/2018 – página 4), o que afasta o questionamento apresentado.

Por fim, em relação ao questionamento formulado pelos denunciantes acerca da competência da Comissão Processante de Sindicância do HSPM para imposição de sanções, entendo tratar-se de "Consulta" para a qual os denunciantes não possuem legitimidade, conforme artigos 60, 61 e 62 do Regimento Interno deste Tribunal, motivo pelo qual deixo de apreciá-los.

Diante do exposto, e considerando as manifestações dos Órgãos Técnicos, bem como da Secretaria Geral, entendo que a presente Inspeção alcançou seu objetivo, o que me leva a julgar parcialmente procedente a Denúncia apresentada por Marco Antônio Sanches e Waldemar Alves Pereira, conhecendo das conclusões alcançadas para fins de registro e acolhendo as recomendações propostas pela Auditoria no Relatório de Inspeção, a saber: i) aprimoramento dos controles de abono pela administração do HSPM, para que não haja divergências entre os abonos anotados na Folha de Frequência Individual – FFI e aqueles constantes dos controles do Departamento Geral de Talentos – DGT e ii) a utilização de ponto eletrônico por biometria, caso ainda não esteja ocorrendo, de forma a conferir maior credibilidade ao controle de frequência.

Por sua vez, faço Determinação à Origem para que

promova a apuração dos casos de preenchimento incorreto da Folha de Frequência Individual – FFI constatados no Relatório de Inspeção, conforme relatórios de verificação (DOCAUD 136 e 137/2018), aplicando-se os descontos devidos e penalidades cabíveis aos servidores, bem como promova a apuração de responsabilidade das chefias imediatas e mediatas relativas a tais irregularidades, aplicando-se as penalizações estabelecidas na legislação de regência. Da mesma forma, determino sejam efetivados os descontos referentes às ocorrências de faltas injustificadas, conforme indicado no Relatório de Inspeção.

Tais medidas deverão ser informadas a esta Corte de Contas no prazo de 90 dias contados a partir da publicação do Acórdão.

Envie-se cópia do presente julgado aos interessados.

Após, arquive-se.