



**PROCESSO Nº : 21.974-6/2011**  
**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP**  
**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO EXTERNA**  
**GESTOR : JUAREZ COSTA**  
**RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS**

### **PARECER Nº 4.086/2012**

#### **EMENTA:**

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. EXERCÍCIO DE 2011. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO.

#### **I – RELATÓRIO**

Cuidam os autos de representação de natureza externa apresentada pelo Sr. Rodrigo de Souza Martinelli, Controlador Geral da Prefeitura Municipal de Sinop, sobre possível **inassiduidade de servidores públicos, ocupantes do cargo de Assessor Jurídico e da ineficiência do controle de ponto nos vários setores da Prefeitura Municipal.**

Em síntese, a equipe técnica apresentou relatório de auditoria às fls. 23/40, concluindo pelos seguintes apontamentos de responsabilidade do Sr. Juarez Costa, Prefeito Municipal de Sinop:



- *O Relatório de Inspeção nº 001/2011 que trata da inassiduidade de 5 (cinco) servidores que ocupam o cargo de Assessores Jurídicos constatou, o desatendimento da Lei Municipal nº 598 que aponta uma jornada semanal de 40 horas semanais, combinada ao Decreto Municipal 008/2011 que estabelece horário de atendimento na Prefeitura e órgãos da Administração Pública como das 7:30 às 11:30h e das 13:30 às 17:30h.*

*É relevante também a informação que foi aprovada a Lei Municipal nº 1.081/2008, de 23/12/08, que cria o cargo de Procurador Jurídico 40 h no quadro efetivo da Prefeitura, contendo 10 (dez) vagas, observando que as atribuições dos cargos constantes no Anexo I da referida lei são as mesmas do cargo comissionado de Assessor Jurídico, corroborando para o entendimento que a função técnica de advogado do município deve ser provida por meio de concurso público.*

*Importante ainda o achado sobre inconsistências na quantidade de vagas de Assessor Jurídico, pois um dos cargos ocupados é inexistente em face da Lei Municipal 1.286/2010 que estabeleceu quatro vagas para a função, bem como o registro que no Demonstrativo Analítico do Lotacionograma são apresentadas 05 (cinco) vagas para o cargo, quando na realidade existem apenas 04 (quatro) vagas e que não estão apresentadas as 10 (dez) vagas de Procurador Jurídico 40 h criadas pela Lei nº 1.081/2008.*

- *A Nota nº 09/2011 aponta que através de Auditoria realizada na Secretaria Municipal de Saúde constatou-se que o controle de frequência é ineficiente e ineficaz. Outra constatação verificada refere-se a não observância dos registros acerca dos controles, por parte da Gestão de Recursos Humanos, quando verificado que anotações de férias e licença prêmio no controle de frequência do servidor, permite o pagamento de integral de salário como se o servidor estivesse trabalhando.*

*É o caso da servidora Daniela Menezes Borges. Os registros verificados no controle de pontos da servidora demonstram que a mesma gozou férias no mês de dezembro de 2010, trabalhou durante o mês de janeiro de 2011 e gozou licença prêmio no período de fevereiro à abril de 2011. No entanto, a consulta do sistema da Folha de Pagamentos demonstra total divergência: em dezembro de 2010 recebeu horas normais, inclusive com ganho de horas extras e insalubridade, esteve de férias de 02/01/2011 à 31/01/2011 e nos meses de fevereiro à abril recebeu como se trabalhando estivesse, inclusive com ganhos de gratificação por insalubridade. Fato análogo que demonstra a ineficácia do controle existente é o caso do servidor Carlos Eduardo Furtado Blanco, que se encontrava de atestado médico pelo Previ até o dia 17/06/11 e findo o prazo do atestado não*



*retornou ao trabalho e nem teve faltas lançadas em sua folha, percebendo horas trabalhadas sem que de fato tivesse trabalhado.*

*Situação adicional verifica-se com relação às horas extras, quando constatado que o elevado número de horas extras pagas pela Secretaria Municipal de Saúde não possuem comprovação de realização em razão da inexistência de controles.*

O gestor, devidamente notificado para apresentar informações e documentos necessários ao saneamento do processo, apresentou resposta, conforme fls. 55/327-TCE/MT.

A Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal, após análise das justificativas e documentos apresentados, manifestou-se às fls. 329/344:

*Ao final, pelas razões acima aprazadas, em específico quanto ao Controle de Ponto, propriamente dito, entendemos que faz-se necessário apenas e tão somente aos ocupantes do cargo/função de **Assessores** Jurídicos (emissão de pareceres jurídicos, orientações jurídicas, assessoramento, elaboração das peças processuais) e, pelas próprias razões da defesa, **NÃO** aos Coordenadores e Chefes Jurídicos, a fim de que a este último e, apenas a este, possam desempenharem suas atividades (nas idas aos fóruns, audiências dentre outras particularidades inerentes a Lei 8.906/94 – Estatuto do Advogado.*

*(...)*

*Deveras, diante dessa prova CABAL, mostra-se verossímil as assertivas da inaugural, de que **NÃO HÁ QUALQUER CONTROLE DE ASSIDUIDADE NO ÂMBITO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SINOP/MT.***

*Nesse sentido, convalidamos o pretérito relatório técnico preliminar, com relação as recomendações ali contidas, quais sejam:*

*a) Considerando que o Pronto Atendimento Municipal dispões de relógio de ponto biométrico instalado, recomenda-se que instituir, de imediato, o efetivo controle de pontos de seus servidores, bem como dos servidores do Laboratório;*



*b) Como mesmo objetivo, recomenda-se as demais unidades que compõem a Secretaria Municipal de Saúde, implantar o controle de pontos biométrico, acessível a todos servidores;*

*c) Por prudência, faz-se necessário estender a recomendação acima (item 'b') às demais Secretarias que compõem a Administração Direta;*

*d) Recomenda-se, quanto ao controle de ponto biométrico, que os registros realizados pelos servidores sejam a base para composição da folha de pagamentos.*

A equipe técnica desta Corte concluiu pela procedência da representação externa, aplicação de multa ao gestor, haja vista a permanência das irregularidades:

*1) - “ KB 10. Pessoal\_Grave\_10. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal)”;*

*2) - “ KB\_02. Pessoal Grave. Admissão de servidores em cargos comissionados ou função de confiança para o exercício de atribuições não relacionadas à direção, chefia e assessoramento (artigo 37, inciso V, da Constituição Federal)”*

## **II - MÉRITO**

Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, visando assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento de contas a cargo do Tribunal (art. 35 da Lei orgânica).



No desempenho desta atividade, o Tribunal de Contas conta com as informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos sistemas informatizados do Tribunal, pelas auditorias e inspeções, pelas representações e denúncias do público em geral (artigo 36 da Lei Orgânica).

Nessa linha de raciocínio, diante das irregularidades noticiadas na representação, é incumbência desta Corte de Contas fiscalizar o regular exercício das atividades pelo órgão público denunciado, na busca de salvaguardar o erário e o interesse público.

Conforme extrai-se dos autos, o pedido de representação externa, originário do Relatório de Inspeção nº 001/2011-SINOP/MT, visa apuração de irregularidade envolvendo servidores ocupantes do cargo de assessor jurídico que não estariam cumprindo regularmente seu horário de trabalho, em desrespeito a Lei Municipal nº 568/99, que aponta jornada de trabalho de 40 horas semanais e Decreto Municipal nº 008/2011, que estabelece o horário de atendimento na Prefeitura e órgãos da Administração Pública Municipal com das 7:30 às 11:30 e 13:30 às 17:30.

O relatório de auditoria elaborado pelo Controle Interno Municipal, ficou constatado que os Srs. Estebam Rafael Baldasso Romero, Rinaldo Ferreira da Silva, José Everaldo de Souza Macedo, Miguel Tavares Martucci e Gilberto Jusths Rissato, ocupantes dos cargos de assessor jurídico, não frequentam regularmente o local de trabalho, tornando-se impossível atestar o cumprimento da jornada de trabalho dos mesmos.

Cabe salientar, que o cargo em comissão se destina apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, como prevê o art. 37, V, da



Constituição Federal. Tais atividades apresentam características como poder de comando inerente aos cargos de direção/chefia ou exigem habilidade profissional específica com no caso dos assessores, em harmonia com o princípio da livre nomeação e exoneração, o que os exclui do cumprimento de carga horária específica através do “controle de ponto”, justamente por ser a confiança o elemento que autoriza a nomeação.

Nesse sentido é o posicionamento Conselho Nacional de Justiça:

CONSULTA. PAGAMENTO. SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO. CARGO COMMISSIONADO. IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA DO CARGO.

- A natureza dos cargos comissionados é de estreita proximidade, ampla confiança e até mesmo relação pessoal com a autoridade a que se está vinculado, nesse norte, o direito a percepção de horas extras não deve existir.

**- Ademais o controle de horário não ocorre ordinariamente, e se existe, se dá somente pela chefia imediata, não ensejando a fiscalização eletrônica dos horários de entrada e saída dos servidores.**

- O pagamento de horas extras pressupõe a prestação de labor diário que excede a jornada habitual de trabalho, ensejando, em contrapartida, retribuição pecuniária. Se não há, em regra, adequado controle de horário inviável resta o pagamento extraordinário.

- Precedentes dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que se posicionaram a respeito do tema, entendendo que o pagamento de horas extras a servidores comissionados é incompatível.

- Respondo negativamente à consulta no sentido de que o pagamento de horas extraordinárias a servidores públicos que exerçam cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, ligados a funções de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, II e V, da Constituição Federal, não harmoniza com as natureza de tais cargos, os quais demandam disponibilidade e dedicação integrais, decorrentes da absoluta confiança conferida aos mesmos, inconciliável com qualquer regime de registro e fiscalização de horário de trabalho. (Consulta nº. 0000028-12.2011.2.00.0000. CNJ. Relator: Conselheiro Jefferson Kravchychyn).



No presente caso, entende a equipe técnica, que o cargo de assessor jurídico é eminentemente técnico e por não se enquadrar nas situações dos cargos comissionados ou função de confiança, mostra-se necessário o controle de ponto a estes, e não aos coordenadores e chefes jurídicos. Por fim, ao considerar a situação apontada, classifica tal fato como irregularidade “KB\_02. Pessoal Grave. Admissão de servidores em cargos comissionados ou função de confiança para o exercício de atribuições não relacionadas à direção, chefia e assessoramento (artigo 37, inciso V, da Constituição Federal)”

Cabe esclarecer, que de acordo com as Leis Municipais nº 568/99 e 1500/2011, que criam os cargos de assessor jurídico e estabelecem atribuições que exigem habilidade profissional específica, tais características são próprias da atividade de assessoramento, o que afasta a hipótese de admissão de servidores comissionados para função incompatível com as atribuições de direção, chefia e assessoramento, que se assim fosse, caracterizaria o desvio de função, configurando expressa violação a regra do concurso público, previsto do art. 37, II, da Constituição Federal.

Não obstante as Leis nº 568/99 e 1500/2011, do município de Sinop, instituírem expressamente a jornada de trabalho para o cargo de assessor jurídico como sendo de 40 horas semanais, poderá o servidor comissionado realizar um dia uma grande carga horária e, em outro, compensá-la automaticamente, pois seu cargo e suas atribuições não comportam o “registro de ponto” e o cumprimento de carga horária regular e uniforme, como ocorre com os demais cargos e empregos públicos, haja vista a disponibilidade de horário para prestar a devida assessoria àquele que o nomeou assessor se valendo do critério de confiança.



O segundo ponto a ser apurado, refere-se à quantidade de vagas para o cargo de assessor jurídico, previsto no lotacionograma da Prefeitura Municipal de Sinop.

Constata-se, que na data em que foi realizado o Relatório de Inspeção (07/06/11), vigorava a Lei Municipal nº 1286/2010, que alterou a Lei Municipal nº 568/99, prevendo um total de 04 (quatro) vagas para o cargo comissionado de assessor jurídico. Dessa forma, no momento da auditoria a Prefeitura Municipal continha em seu quadro funcional 5 (cinco) servidores nomeados para exercer a função de assessor jurídico, enquanto a legislação municipal previa a existência de 04 (quatro) vagas para tal cargo.

Contudo, em 16/06/11, nove dias após a auditoria, foi promulgada a Lei Municipal nº 1500/2011 criando na estrutura organizacional da prefeitura municipal mais 03 (três) cargos de assessor jurídico, totalizando 07 (sete) vagas para o referido cargo. Dessa forma, na oportunidade de defesa, o gestor argumentou que o lotacionograma do PCCS da Prefeitura Municipal de Sinop, previa 07 (sete) cargos de assessor jurídico.

Observa-se, que no período compreendido entre a Lei nº 1286/2010, que extinguiu 2 (dois) cargos de assessore jurídico, e a Lei nº 1500/2011, que criou 03 (três) cargos de assessor jurídico, o município possuía em seu quadro de pessoal, um número de servidores admitidos para o cargo de assessor jurídico, acima do número de vagas prevista em lei, ensejando o gestor na irregularidade classificada como *KB 07. Pessoal\_Grave\_07. Admissão de servidores acima do número de vagas previstas em lei (art. 37, I, da Constituição Federal)*.



O referido Relatório, ainda menciona que foi aprovada em 23/12/08 a Lei Municipal nº 1.081/2008 criando o cargo de Procurador Jurídico 40 h no quadro efetivo da Prefeitura, contendo 10 (dez) vagas, sendo que as atribuições destes cargos são as mesmas do cargo comissionado de Assessor Jurídico, confirmando o entendimento que tal função deverá ser provida por meio de concurso público.

Não obstante a existência do cargo de procurador jurídico no quadro efetivo da prefeitura municipal, este não se encontra preenchido por concurso público, incidindo o gestor da prefeitura municipal na violação a regra constitucional do concurso público, prevista no art. 37, II, da Constituição Federal, a incidir na irregularidade classificada como *“KB 10. Pessoal\_Grave\_10. Não provimento de cargo de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal)”*.

Dessa forma, necessária é a determinação ao gestor para que, em prazo razoável, adote providencias quanto à regularização do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Sinop, com vistas à realização de concurso público para provimento dos 10 (dez) cargos de procurador jurídico municipal, em observância a regra constitucional do concurso publico como forma de ingresso na Administração Pública, nos termos do art. 37, II , da Constituição Federal.

Quanto à irregularidade de ausência de controle de frequência, em razão da inexistência de controle de ponto na Secretaria de Saúde de Sinop, fora representado a esta Corte o fato de que o controle de frequência utilizado pelas Unidades que compões a Secretaria Municipal de Saúde é ineficiente e ineficaz, pois apesar do pronto atendimento, Laboratório e seus setores dispor de relógio de ponto biométrico, este não é utilizado.



Diante dos fatos de que nas demais unidades que compõe a Secretaria Municipal de Saúde o controle de frequência é manual, que no PSF os médicos adotam a sistemática de controlar sua jornada pela quantidade de pacientes atendidos e a divergência entre os dias efetivamente trabalhados e as concessões de afastamentos legalmente permitidos, fica clara a ineficiência de um controle efetivo de frequência dos servidores.

Portanto, cabe determinação ao gestor da Prefeitura Municipal de Sinop que mantenha um efetivo controle de frequência de todos os servidores da Secretaria Municipal de Saúde, através de rigoroso controle formal e diário da frequência, de maneira que fique registrado em cada período trabalhado os horários de entrada e saída, ressaltando-se que, quando o registro se der de forma manual, o ideal para evitar registro posterior ao dia trabalhado e a utilização de livro-ponto por setor ou lotação, com o registro obedecendo a ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor, em obediência aos princípios da eficiência e moralidade contidos o art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Desta forma, este *Parquet* coaduna do entendimento esposado pela equipe técnica quanto a procedência desta representação externa, já que os documentos apresentados pelo gestor não foram suficientes para afastar o apontamento realizado, cabendo ao gestor:

### III- CONCLUSÃO

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições Constitucionais de defesa da ordem jurídica, da democracia e do interesse público primário, com espeque nos artigos 127 e 130 da Constituição da



República, **manifesta-se**:

a) pelo **conhecimento** da presente representação externa, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela **total procedência** da representação externa, haja vista a comprovação das irregularidades inicialmente apontadas;

c) pela aplicação da **multa** ao gestor da Prefeitura Municipal de Sinop, Sr. Juarez Costa, pelas irregularidades **KB 07 e KB 10**, de forma individualizada, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10, tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas;

d) pela **determinação** ao gestor que:

d.1) em prazo razoável, adote providências quanto à **regularização do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Sinop**, com vistas à **realização de concurso público para provimento dos 10 (dez) cargos de procurador jurídico municipal**, em observância a regra constitucional do concurso público como forma de ingresso na Administração Pública, nos termos do art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal;

d.2) mantenha um efetivo controle de frequência de todos os servidores da Secretaria de Saúde, através de rigoroso controle formal e diário da frequência, de maneira que fique registrado em cada período trabalhado os horários de entrada e saída, ressaltando-se que, quando o registro se der de forma manual, o ideal para evitar registro posterior ao dia trabalhado é a utilização de livro-ponto por



Ministério Público  
de Contas  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

setor ou lotação, com o registro obedecendo a ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor, em obediência aos princípios da eficiência e moralidade contidos o art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, em 15 de outubro de 2012.

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**

**Procurador de Contas**