



## FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando os autos, preliminarmente cumpre-me efetuar o juízo de admissibilidade do recurso ordinário interposto.

Preliminarmente, constatei que o recurso ora analisado está em consonância com a Lei Complementar nº 269/2007 e com a Resolução Normativa nº 14/2007, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade: o cabimento, a legitimidade, o interesse e a tempestividade, tudo nos termos dos artigos 270 a 273 do RITCE/MT.

Quanto ao recurso em exame temos que:

a) Cabimento: verifica-se que o recurso interposto está adequado às previsões contidas nos artigos 67, caput, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o art. 270, inciso I, do Regimento Interno do TCE/MT;

b) Legitimidade: constata-se que o recorrente tem legitimidade para recorrer, nos termos do § 2º do art. 270 do Regimento Interno do TCE/MT;

c) Tempestividade: verifica-se que a decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do dia 19/12/2012, conforme certificação juntada aos autos. A Portaria nº 08/2012 – TCE/MT, definiu como período de recesso o período de 20 de dezembro de 2012 a 11 de janeiro de 2013, data a partir de qual recomeçaram a correr os prazos neste Tribunal. Como a peça recursal foi protocolada em 15/1/2013, verifica-se que foi dentro do prazo de 15 (quinze) dias para tanto. Posto isso, concluo que o recurso ora analisado é tempestivo.

Diante do exposto, e tendo em vista que a peça recursal cumpriu



todos os requisitos de admissibilidade impostos pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno deste Tribunal, decido pelo conhecimento deste recurso ordinário.

Após análise das razões recursais pela equipe técnica da Secretaria de Controle Externo da Terceira Relatoria, e do Parecer do Ministério Público de Contas, cumpre-me fazer juízo de valor no que se refere ao mérito do recurso ordinário.

Inconformado, o recorrente busca reformar a decisão contida no Acórdão nº 728/2012-TP, no sentido de que seja descaracterizado o motivo que ensejou a aplicação da multa de 11 UPFs/MT.

A multa aplicada ao recorrente, senhor Daoud Mohad Khamis Jaber Abdallah, enquanto gestor do SAMU/MT, foi referente à irregularidade assim descrita:

**EB 05 – Controle Interno - Grave – Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 74, da Constituição Federal/88; art. 76, da Lei Federal nº 4.320/1964; e Resolução Normativa-TCE/MT nº 01/2007):**

**Inexistência de controle efetivo da frequência dos servidores que laboram no SAMU.**

Para o recorrente, a decisão recorrida não expressou a realidade dos fatos, conforme suas razões, cujos pontos seguem resumidos abaixo:

1) alegou que no relatório preliminar de auditoria a equipe técnica baseou-se nos resultados das análises dos controles de registro de ponto de apenas um servidor (o Sr. Garabed Terzian, ocupante de cargo comissionado) para subsidiar sua conclusão quanto à inexistência de controles de jornada de trabalho, para qualquer servidor do SAMU;



2) justificou o preenchimento da lista de frequência do servidor supracitado com “horários cheios” apenas para viabilizar o pagamento de sua remuneração, por exigência da Secretaria de Estado de Saúde;

3) informou a existência de registros de controle de jornada de trabalho para todos os servidores que atuavam no SAMU, fossem estes contratados diretamente pela Secretaria de Estado de Saúde (enquanto comissionados), ou indiretamente (por intermédio da OSCIP IDEP – Instituto de Desenvolvimento de Programas).

Para tanto, o recorrente afirma que apresentou documentação comprobatória das alegações: folhas de frequência dos servidores com atuação no SAMU, referentes ao período compreendido entre janeiro e dezembro de 2011.

A equipe de auditoria desta Relatoria, após a análise dos argumentos do recorrente, entendeu que este não se contrapôs ao cerne da irregularidade constante no relatório preliminar de auditoria.

Conforme a equipe de auditoria, o recorrente criticou a amostra utilizada pela equipe técnica, pois foi composta de apenas um servidor, e entendeu que ela não foi suficiente para subsidiar a alegação de inexistência de controles de frequência dos servidores do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Neste sentido, apresentou os registros de frequência dos vários servidores que laboraram na Unidade entre janeiro e dezembro de 2011, no intuito de comprovar a existência de tais documentos.

Ainda para a equipe técnica, a irregularidade que originou a penalidade pecuniária referiu-se à “inexistência de controles efetivos da frequência dos servidores que laboram no SAMU”. Isso significa dizer que foi colocada em questionamento a própria confiabilidade do instrumento de controle existente.



Nesse sentido, mencionou que os documentos trazidos aos autos pelo recorrente apenas corroboraram a ocorrência da irregularidade apontada, pois trouxeram registros diários manuais com os mesmos horários de início e término da jornada de trabalho. A utilização de instrumentos de controle fundamentados nestes registros “britânicos” é ato amplamente criticado pela justiça trabalhista, o que resultou na redação da Súmula nº 338, do TST, conforme trecho transcrito abaixo:

**JORNADA DE TRABALHO. REGISTRO. ÔNUS DA PROVA  
(incorporadas as Orientações Jurisprudenciais nºs 234 e 306 da SBDI-  
1) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005**

(...)

III - Os cartões de ponto que demonstram horários de entrada e saída uniformes são inválidos como meio de prova, invertendo-se o ônus da prova, relativo às horas extras, que passa a ser do empregador, prevalecendo a jornada da inicial se dele não se desincumbir. (ex-OJ nº 306 da SBDI-1- DJ 11.08.2003)

Para a Secex da Terceira Relatoria, embora o texto da súmula trate especificamente da não validade dos chamados “controles de ponto britânicos” como elementos de prova em processos trabalhistas referentes a horas extras, entende-se perfeitamente aplicável sua utilização como fundamentação nesta análise técnica, visto que é cristalina a crítica do TST a instrumentos de controle deste tipo, face a sua carência de confiabilidade.

Sob este prisma, a utilização de controles administrativos baseados em registros padronizados é situação já enfrentada por este E. Tribunal de Contas em auditorias anteriores, a exemplo da ocorrida no Processo nº 10.057-9/2012. Naquela oportunidade, questionou-se a confiabilidade dos controles de combustíveis da Prefeitura Municipal de Brasnorte.



Seguem trechos do apontamento, conforme relatado pela equipe técnica na ocasião, para fins de contextualização:

**EB 05. Controle Interno.** Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 74 da Constituição Federal; art. 76 da Lei nº 4.320/1964; e Resolução Normativa TCE-MT nº 01/2007).

Os procedimentos de controle de combustíveis dos veículos da Secretaria de Educação não são eficientes. Os procedimentos de controle de combustíveis dos veículos da Secretaria de Saúde não são eficientes.

(...)

As diversas planilhas de controle existentes registram os abastecimentos de forma individual, de todos os veículos da Prefeitura, mas esse controle não é efetivo. Verifica-se, em diversas oportunidades, que há registros “britânicos”, ou seja, sempre seguindo um mesmo padrão e com valores idênticos.

(...)

Como se percebe, os registros realizados na Prefeitura não refletem sempre a realidade, o que os torna desqualificados, pois não são confiáveis. (...) **Os controles**, nesse particular, **são frágeis**. (grifos no original)

A unidade técnica deste TCE/MT, ainda mencionou o voto elaborado por mim nesse mesmo Processo nº 10.057-9/2012, no qual reprovei o proceder administrativo objeto do questionamento, ao assim se manifestar nas razões de decidir:

Já no que diz respeito aos subitens 13.3 e 13.4, sobre a **ineficiência de controle de combustíveis** dos veículos da Secretaria de Educação e Secretaria de Saúde, tenho percebido que essa irregularidade é frequente praticamente em todos os órgãos. Me parece que isso é proposital, pois a falta de controle ou a ineficiência desses controles é o que leva a desvio de produtos e insumos em qualquer repartição.



Por isso, não me ateno a desvendar a questão, pois o que me resta é a necessidade premente de aplicar a multa pedagógica a quem deu causa. (grifos no original)

Nesse sentido, para a equipe técnica, a alegação de que a lista de frequência analisada foi assinada com os horários cheios, em dias de período integral, apenas para viabilizar o pagamento da remuneração do servidor comissionado, coloca em cheque a própria fidedignidade das informações nela constantes, visto que o servidor *“ocupava o cargo comissionado de Coordenador Médico do SAMU, com regime de dedicação exclusiva, o qual não exige o registro de ponto”*.

Por fim, a competente equipe de auditores deste Tribunal entendeu que os registros de ponto padronizados trazidos aos autos revelaram a alta criticidade da matéria ora analisada, já que confirmaram a utilização abrangente de controles administrativos que não retratavam a realidade dos fatos.

O Ministério Público de Contas salientou que a pontualidade e a assiduidade configuram alguns dos deveres inerentes aos agentes públicos. Para o órgão ministerial, não há como controlar o efetivo cumprimento desses deveres senão através do registro e controle da frequência desses agentes públicos.

Consoante o MPC, o controle da frequência efetuado por meio de registro manual acostado aos autos demonstra apenas a sua existência formal. A sua efetividade, porém, restou prejudicada, tendo em vista a existência de registros uniformes, muitos, inclusive, com rasuras.

Arguiu ainda, que o modelo de controle de frequência manual não é adequado para grandes estruturas, como a pasta da saúde, pois favorece a existência de fraudes, como preenchimentos retroativos e inconsistentes com a realidade, e



descredibiliza o controle de frequência.

De acordo com o Ministério Público de Contas, a utilização de horário de entrada e de saída invariáveis (padronizados) caracterizam os denominados “controles britânicos”, os quais, possuem sua confiabilidade prejudicada diante da fragilidade que apresentam, e são amplamente rechaçados, inclusive com entendimento sumulado do Tribunal Superior do Trabalho, pois não correspondem à realidade.

Ainda ressaltou que a ausência de mecanismos aptos a aferir, com presteza, o cumprimento da jornada semanal e diária pelos servidores prejudica a qualidade dos serviços prestados à população, em total afronta ao princípio da eficiência.

Para o *Parquet* de Contas, como bem assentado pela Secex, a alegação do recorrente de que a lista de frequência analisada pela equipe técnica foi assinada com os “horários cheios”, apenas para viabilizar o pagamento da remuneração do servidor, já que destes não se exigia registro de ponto, demonstra ainda mais a fragilidade e ineficiência dos controles de frequência, comprometendo a fidedignidade das informações neles constantes.

Por fim, em decorrência da materialidade da irregularidade ora analisada, consubstanciada nas evidências expostas, o Ministério Público de Contas pugnou pelo desprovisionamento do recurso interposto pelo Sr. Daoud Mohd Khamis Jaber Abdallah, para manter incólume o Acórdão nº 728/2012-TP, no que tange à aplicação de multa de 11 UPFs/MT ao recorrente.

Com relação a esta irregularidade, entendo que deve ser afastada a aplicação da penalidade do ex-Diretor Geral do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU/MT).

De antemão, convém mencionar que por meio de instrumento



normativo deste Tribunal, o apontamento refere-se a ato relativo ao controle interno, de acordo com o Manual de Classificação de Irregularidades, constante do Anexo Único, da Resolução Normativa nº 17/2010, em sua 3ª edição, disponível na *web*, no *site* deste Tribunal.

Constata-se praticamente na maioria dos processos de contas, tomadas de contas, representações internas, etc., que os controladores internos não estão exercendo a finalidade precípua de sua atuação, que é a de contribuir com a gestão, apontando os fatos incorretos, mas também, sugerindo orientações. Isso não ocorre nem nas repartições do Estado e nem nas repartições municipais.

Portanto, vê-se que a classificação da irregularidade pressupõe uma falha na área meio, atribuível eminentemente ao responsável pelo controle interno, e não um apontamento que derive da atividade fim do órgão. Assim, em princípio, de acordo com a classificação invocada, essa irregularidade é de responsabilidade dos órgãos de controle interno.

Mas afastada essa tese, ainda que se admita que caberia efetivamente a responsabilidade pela fiscalização da frequência e assiduidade dos servidores subordinados ao recorrente na ocasião, há que se verificar a ocorrência dessa irregularidade sob o prisma do caso concreto.

Analisando os argumentos da defesa, quanto aos posicionamentos da equipe técnica e do Ministério Público de Contas, cabem neste caso algumas reflexões.

Quando a equipe técnica traz parte de voto da minha relatoria, mencionando o caso da falta de controle de combustíveis, penso que o mesmo fato não se aplica aqui, embora se trata de “ausência de controle”. A ausência de controle de ponto nas repartições ou no caso, a necessidade do controle de ponto dos servidores deve ser motivo de política administrativa do órgão como um todo, no caso, a Secretaria Estadual



de Saúde e não somente de um determinado departamento ou setor.

Entendo que deve haver um direcionamento do Estado, de forma geral, para que se adotem critérios e normas na gestão. Se o órgão maior, não exigir dos departamentos ou setores vinculados, não há que se multar aqueles que são subordinados, pois se o “patrão” não exigir, é porque está satisfeito com a situação.

O que é preciso que este Tribunal de Contas faça, é adotar então normas impositivas aos gestores, dizendo o que deve ser obrigatório. Me parece que isso não está bem definido. Reconheço sim, o posicionamento da equipe técnica e deve ser levado em conta para tratar como assunto do comitê técnico, para posteriormente submetê-lo ao Tribunal Pleno ou ao menos, em reunião do colegiado.

Alio-me ao entendimento do Ministério Público de Contas, de que o modelo de controle de frequência manual não é adequado para grandes estruturas, como a pasta da saúde, pois favorece o possível cometimento de fraudes. Está dentro do que afirmo acima. É preciso que haja uma política administrativa dos órgãos superiores bem definida.

Desse modo, o precedente invocado pela eminente equipe de auditoria que analisou o recurso não pode ser utilizado, pois se tratam de situações distintas.

Apesar de, em ambas se apontar a impossibilidade de utilização dos chamados “pontos britânicos”, no Processo nº 10.057-9/2012, a discussão dizia respeito ao abastecimento de combustíveis em veículos, enquanto que neste processo se trata de frequência e controle de ponto de servidores que atuam na área da saúde.

Os assuntos são bem distintos. No primeiro processo, invocado como paradigma pela referida equipe técnica, houve a responsabilização dos Secretários



Municipais de Saúde e de Educação, em decorrência da ineficiência do controle de combustíveis dos veículos, pois os abastecimentos ocorriam por meio de anotações com os tais “horários britânicos”, ou seja, os horários de partida e chegada dos veículos eram marcados sempre com exatidão e de maneira uniforme, o que foi considerado como não verossímil na ocasião.

Transcrevo trecho do voto de minha autoria:

“(…) tenho percebido que essa irregularidade é frequente praticamente em todos os órgãos. Me parece que isso é proposital, pois **a falta de controle ou a ineficiência desses controles é o que leva a desvio de produtos e insumos em qualquer repartição.**

Por isso, **não me atenho a desvendar a questão**, pois o que me resta é a necessidade premente de aplicar a multa pedagógica a quem deu causa.”  
(sem destaque no original)

Como se vê, a multa foi aplicada aos Secretários na ocasião, com caráter pedagógico, pois havia sistematicamente tal prática nas respectivas pastas, e que poderia redundar em prejuízos materiais aos respectivos órgãos. Todavia, a questão não foi esmiuçada pela particularidade do caso.

Neste processo, entretanto, trata-se não de uma falha no controle generalizado de insumos no órgão, mas da ausência de controle efetivo dos horários de trabalho dos servidores, em uma Diretoria específica da Secretaria. Por isso, entendo que não há a similitude necessária entre os casos, ao ponto de se justificar uma solução comum.

Ademais, concordo na essência com a posição da equipe técnica e do Ministério Público de Contas de que deve ser corrigida a situação. Mas a questão da necessidade de controle de ponto veraz, não pode ser cobrada apenas e tão somente da



unidade em questão, mas sim de todas os setores da Secretaria de Estado, como modelo de atuação do órgão de maneira indistinta.

Assim sendo, entendo que esta irregularidade, deve ser afastada, eximindo o recorrente da responsabilidade quanto a ela, e também excluindo a multa aplicada a ele.

Portanto, com base no exposto acima, profiro o meu voto.

### VOTO

Posto isso, em razão dos motivos expostos acima, **não acolho** o Parecer Ministerial nº 368/2016 do Excelentíssimo Procurador de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e **VOTO** pelo conhecimento deste recurso ordinário, para no mérito dar-lhe provimento, no sentido de reformar o Acórdão nº 728/2012-TP, para considerar sanada a irregularidade classificada como EB 05 – Controle interno – Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos, excluindo por consequência a multa aplicada ao senhor Daoud Mohad Khamis Jaber Abdallah, no montante de 11 UPFs/MT, mantendo inalterados os demais termos da decisão recorrida.

É como voto.

Cuiabá, 2 de março de 2016

*(assinatura digital)*  
**WALDIR JÚLIO TEIS**  
Conselheiro Relator