

PROCESSO N.º	13.138-5/2011
INTERESSADO	FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR - FUNDECON
ASSUNTO	RECURSO ORDINÁRIO – CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2011
RELATOR	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE LIMA

FUNDAMENTAÇÃO DO VOTO

Registro, inicialmente, que o vertente Recurso Ordinário preencheu todos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 273, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, como asseverou o Conselheiro Presidente em seu juízo às fls. 1.053/1.054-TCE.

Desta forma, admitido pelo Conselheiro Presidente, entendo que o Recurso em análise deva ser conhecido por este Egrégio Tribunal de Contas.

Quanto às razões recursais observo que o recurso visou a reforma da decisão exarada no Acórdão nº 231/2012, especificamente para excluir as multas impostas em decorrência de duas irregularidades, a primeira imputada ao Desembargador Paulo Inácio Dias Lessa, em decorrência da ineficiência do Sistema de Controle Interno do órgão (apontamento nº 4.1 - fl. 981-TCE) e a segunda imputada à Sra. Gisela Simona Viana de Souza, em decorrência do pagamento de diárias sem o prévio empenho (apontamento nº 5.1 - fl. 981/982-TCE).

Os recorrentes alegaram em sua peça recursal (fls. 995/1.008-TCE) que a decisão exarada no Acórdão nº 231/2012, em suma,

quanto ao sistema de controle interno considerado ineficiente:

- deixou de se observar o *Princípio Constitucional da Individualização da Pena*, ou seja, em que toda penalização deve guardar proporção com a culpabilidade do responsável, de modo individualizado (fl. 996-TCE);
- que a Resolução TCE/MT nº 17/2010 em seu art. 4º e §§ 1º e 5º diz:

“Estabelecer que as multas aos responsáveis por condutas irregulares serão aplicadas com observância aos valores referenciais para imputação de multas pelo TCE/MT, estabelecidos nesta Resolução Normativa (fl. 996-TCE).

§ 1º As multas serão aplicadas à pessoa física que der causa ao ato considerado irregular, e de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento de responsabilidade dos infratores, devendo a decisão especificar as responsabilidades individuais.

§ 5º As decisões do TCE/MT deverão destacar, relativamente a cada responsável, as irregularidades passíveis de multa, a multa aplicada em decorrência de cada uma delas, bem como as determinações e recomendações a elas associadas, se for o caso.

- *que aplicou-se a penalidade somente à Ordenadora de Despesas do FUNDECON e ao titular da Secretaria, deixando de individualizar as condutas dos responsáveis diretos e consequentemente de especificar as responsabilidades individuais para justificar a decorrência de cada multa aplicada (fl. 997-TCE);*
- *que a competência para ordenar despesas no exercício de 2011 fora repassada à Superintendente de Defesa do Consumidor - PROCON e Presidente do FUNDECON, Sra. Gisela Simona Viana, conforme portaria (fls. 997-TCE);*
- *que as Leis Complementares nº 13 e 14/1992 facultam aos Secretários de Estado a delegação de competência, conforme entendimentos dos Tribunais de Contas de Minas Gerais e Santa Catarina (fls. 997/999-TCE);*
- *que no Relatório final das Contas Anuais de 2011 do FUNDECON, fora constatado que a maior ineficiência do Sistema de Controle Interno se originou pela ausência de servidores públicos para comporem a UNISECI – Unidade Setorial de Controle Interno da do Núcleo Segurança, situação essa já aduzida pela Secretaria Adjunta Executiva do Núcleo Segurança (fl. 999-TCE);*
- *que a penalidade deveria se dada ao Governador – por não ter nomeado todos os aprovados no concurso público, juntamente com o Secretário de Estado de Administração – responsável pela gestão de pessoal e em último caso, à Secretária Adjunta do Núcleo Segurança (fl. 1.000-TCE);*
- *que a Secretaria Adjunta Executiva do Núcleo Segurança atende a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, mas é vinculada administrativamente à Secretaria de Estado de Segurança Pública (fl. 1.000-TCE);*
- *que não haveria modo mais justo, a teor do art. 4º, § 1º, da Resolução Normativa nº 17/2010, do que relevar a multa aplicada aos gestores, por inexistência de nexo de causalidade entre a conduta praticada e possível autoria ou materialidade.*

Quanto às diárias concedidas sem o prévio empenho alegou:

- *que o FUNDECON concedeu 321 (trezentos e vinte um) processos de diárias e destes em apenas 10 (dez), o início da viagem ocorreu antes do empenho e representou 3% do montante concedido (R\$ 128.945,00), fato este que deve ser considerado pelo julgador (fl. 1.001-TCE);*
- *que o FUNDECON patrocina 80% (oitenta por cento) das atividades finalísticas do PROCON/MT, que tem poder de polícia e atende ao público diariamente, sendo que somente em 2011 que os pedidos de diárias passaram a ser realizados pelo Sistema GV – Gestão de Viagens da SAD – Secretaria de Estado de Administração (fl. 1.003-TCE);*
- *que os procedimentos realizados são dinâmicos, nem sempre previsíveis necessitando participar de ações extraordinárias. “Assim, desde um movimento de estudantes para fazer a lei de meia entrada num determinado Município, como a vigência de uma lei municipal que requer esclarecimento da execução por um segmento de fornecedores, dentre outras razões são motivos suficientes para deslocamento imediato de servidores do órgão, não podendo aguardar prazo de 10 (dez) dias úteis (prazo estelecido internamente para solicitação de viagens programadas), sob pena de perder a razão maior de sua existência que é atender ao interesse público (fl. 1.003-TCE).”*

E ao final requereu e enfatizou:

- *a reconsideração da decisão, para apenas advertir os atores, sem a aplicação de multa ou que seja repassada aos atores que efetivamente deram causa a irregularidade, reduzindo ainda o montante da multa aplicada, levando em consideração que apenas um pedido de diária deixou de cumprir os prazos estipulados pelo Decreto nº 2.101/2009 (fls. 1.007/1.008-TCE);*
- *“...que as multas sejam sopesadas de acordo com a gravidade do dano, contudo diminuídas do valor inicialmente arbitrado, bem como que não haja qualquer penalidade destinada ao Secretário de Estado de Justiça e Direitos Humanos, por não haver nexo de causalidade entre as condutas e a penalidade aplicada no caso em concreto, sopesando-se o fato de inexistir gestão da Secretaria de Estado de Justiça e de Direitos Humanos nos trabalhos da Secretaria Adjunta Executiva do Núcleo Segurança e de que a ordenação de despesas, a princípio, responsabiliza somente os erros e ilegalidades praticadas pelo delegado (1.007-TCE);*
- *...que não houve má-fé em nenhuma hipótese, tampouco qualquer prejuízo ao erário, de modo que as atividades-meio do PROCON/MT, após repassadas aos cuidados desta Secretaria de Estado, sofreram adaptações, de modo que não se repetirão no próximo exercício financeiro (fl. 1.008-TCE).*

A Secretaria de Controle Externo da 3ª Relatoria – 3ª SECEX analisou o recurso às fls. 1.057/1.063-TCE, e ressaltou:

“Em momento algum, nenhum dos dois lançaram mão da responsabilização de outrem. Ambos compuseram a relação jurídica de responsabilidade pelo erário à disposição e administrado pelo FUNDECON”.

“Em oportunidade alguma se visualizou a responsabilização exclusiva de outrem por nenhum dos fatos destacados pela equipe técnica como irregularidade ou que caracterizasse uma carência de manifestação a respeito. Todas as irregularidades, tacitamente, no momento da defesa foram avocadas pelo binômio Secretário – Superintendente”. (fl. 1.061-TCE)

Foram-lhes ofertadas todas as oportunidades de juntada de documentos e demais manifestações de defesas previstas no ordenamento brasileiro. Agora os signatários sugerem que até o governador do Estado merece ser responsabilizado. Trazem à baila o nome do secretário de Administração, do Governador e até do Secretário de Segurança... (fl. 1.062-TCE).

Por fim a 3ª SECEX concluiu:

“Tais argumentos tecidos junto ao recurso apresentado carecem de veras de condições de prosperar no mundo dos fatos, bem como, no mundo do direito. Não reunindo nem colhendo qualidades aptas a fazer o recurso ser provido”. (fl. 1.063-TCE)

Antes de adentrar nas considerações recursais, bem como nas ponderações da análise técnica é preciso contextualizar onde se insere o FUNDECON na estrutura organizacional do Estado.

O órgão foi desmembrado da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social - SETECS e transferido para a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos – SEJUDH, conforme § 2º do art. 3º da Lei Complementar nº 413, de 20/12/2010.

Esta última secretaria, também criada com o advento da referida Lei Complementar, tem o papel de órgão auxiliar direto do Governador do Estado, com competência para gerir a política estadual de preservação da justiça, garantia, proteção e promoção dos direitos e liberdades do cidadão, dos direitos políticos e das garantias constitucionais; zelar pelo livre exercício dos poderes constituídos; supervisionar, coordenar e controlar o sistema penitenciário e o sistema socioeducativo; e ainda gerir as políticas de defesa do consumidor, podendo exercer outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades, nos termos de seu Regimento, conforme art. 3º do referido diploma. (*grifei*)

Desta forma a SEJUDH assumiu os encargos das atividades diretamente relacionadas ao Sistema de Defesa do Consumidor e aos Conselhos responsáveis pela defesa dos direitos individuais e coletivos (art. 3º, § 2º).

Essa contextualização é necessária para que se possa entender seu contexto dentro da estrutura do Núcleo Sistêmico e por sua vez, a do próprio FUNDECON.

A SEJUDH faz parte de um dos 13 (treze) Núcleos Sistêmicos existentes, núcleos esses que são agrupamentos de atividades sistêmicas, atividades de controle interno e atividades de apoio no âmbito do Poder Executivo Estadual (Lei Complementar nº 292, de 26/12/2007 alterada pela LC nº 413, de 20/12/2010), no caso o Núcleo Segurança.

O Núcleo Segurança é composto pelas Secretarias de Estado de Segurança Pública – SESP e de Justiça e Direitos Humanos – SEJUDH e ainda, pelos órgãos: Polícia Judiciária Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Fundação Nova Chance e Perícia Oficial e Identificação Técnica (art. 19, inciso VIII da Lei Complementar nº 413/2010).

Cada Núcleo Sistêmico possui uma Secretaria Adjunta que o gerencia, supervisiona suas atividades, coordena os processos sistêmicos e dá apoio aos órgãos e entidades os quais representa.

Todos os procedimentos organizacionais envolvidos nos núcleos sistêmicos ficam sujeitos à orientação, supervisão técnica e à fiscalização específica do respectivo órgão central (AGE/MT), conforme o § 3º do art. 2º da LC 264/2006.

A Secretaria Adjunta do Núcleo Segurança é subordinada à Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP, logo todas as demandas relacionadas ao Sistema de Controle Interno dos órgãos, como o FUNDECON ou da própria SEJUDH, estão sob o crivo da Secretaria Adjunta e da Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Feitas essas considerações passo a analisar as razões recursais.

Quanto ao primeiro apontamento, referente à irregularidade relacionada a Sistema de Controle Interno, reportando ao relatório técnico de fls. 457/462-TCE, a equipe de auditoria reconheceu:

“....a redução drástica no número de servidores responsáveis pelo Controle interno das unidades já mencionadas, em contra-ponto ao aumento de suas competências. (fl. 460-TCE)

“Observa-se que, anualmente, originam-se nos órgãos que compõem o Núcleo Sistêmico milhares de processos e procedimentos administrativos, prejudicando a execução a contento de todas as atribuições que lhes competem com apenas 3 (três) servidores”. (fl. 460-TCE).

Desta forma, sobra muito pouco tempo ao efetivo desempenho das atividades correlatas ao exercício do controle interno propriamente dito. (fl. 460-TCE)

Assim, em face das irregularidades consignadas neste relatório técnico e das demais detectadas nas outras unidades das quais esta equipe também foi responsável pelas contas anuais, entende-se que o sistema de controle interno do FUNDECON pode ser considerado como ineficiente. (fl. 461-TCE), grifei

Contudo, tal ineficiência se deve em boa parte, pela ínfima estrutura de pessoal da UNISECI do Núcleo Segurança. (fl. 461-TCE)

Por essas conclusões técnicas transcritas depreende-se que a ausência de pessoal, constatada pela equipe de auditoria, foi que gerou o apontamento da irregularidade 4.1, intitulada Sistema de Controle Interno ineficiente (fl. 475-TCE).

A equipe técnica considerou as deficiências do órgão e de outras unidades, como demonstrei acima em meu grifo, mantendo a irregularidade após análise da defesa, concluindo em seu relatório: *“Essa situação de falta de servidores foi constatada, quando do exame “in loco”, contudo permanece a irregularidade (fls. 949/950-TCE).*

O Relator reconheceu em seu voto a ausência de servidores e manteve a irregularidade (fls. 973/974-TCE), ressaltando que a confissão do gestor foi suficiente para mantê-la (fl. 981-TCE).

Do exposto, denota-se que o apontamento considerou irregularidades detectadas em outras unidades do Núcleo e que o gestor reconheceu a ausência de servidores, o que foi suficiente para imputá-lo.

Embora a legislação que ampare a sistemática dos núcleos preveja autorização dos órgãos para remanejar servidores do quadro efetivo e realocar recursos materiais para o funcionamento eficiente e eficaz das UNISECIS (art. 22, do Decreto nº 6.035, de 30/06/2005), a necessidade de servidores é premente.

A situação se agrava ainda mais, pois os servidores designados para exercerem atividades nas Unidades Setoriais de Controle Interno devem pertencer ao quadro efetivo dos órgãos ou entidade de lotação, ter nível superior, ser registrado no conselho de classe e com experiência e/ou conhecimentos técnicos na área administrativa, financeira, patrimonial, contábil ou operacional.

Da análise dos documentos juntados (fls. 1.037/1.043-TCE), observa-se que o gestor somente solicitou servidores para o controle interno após a publicação do Acórdão nº 231/2012. Assim, afigura-se tardia sua intenção de responsabilizar o Governador do Estado e os Secretários de Segurança e de Administração.

Destarte, acompanho o posicionamento técnico e ministerial no sentido da manutenção do apontamento.

Quanto ao segundo apontamento, referente a pagamento de diárias sem o prévio empenho, contrariando o disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, observo no relatório técnico, tópico 3.11.1.2, que, das 10 (dez) viagens realizadas, 04 (quatro) foram empenhadas após o término da viagem e 06 (seis) tiveram seus empenhos emitidos durante o período da viagem, conforme tabela de fl. 467-TCE.

O Decreto Estadual nº 2.101, de 24/08/2009 (que dispõe sobre a concessão de diárias), prevê casos excepcionais em seu art. 5º, § 3º **que diz:**

“Em casos excepcionais, para atender demandas emergenciais ou de caráter secreto, com as devidas justificativas e havendo concordância do servidor, a formalização do processo de empenho e pagamento da diária poderá ser efetuado durante ou após a viagem e terá natureza de reembolso.”

Dentre os casos cuja emissão do empenho se deu após o retorno da viagem, dois se deram em virtude de fiscalização repressiva em mercados e mercearias do município de Pontes e Lacerda, que estariam comercializando produtos vencidos, gerando problemas de saúde na população e os outros 02 (dois) se deram em virtude do evento ser comunicado na véspera – posse e treinamento dos conselheiros no município de Poconé, conforme defesa às fls. 1.004/1.005-TCE.

Nas outras 06 (seis) situações a recorrente justificou que os atrasos se deram: a) em virtude da necessidade de se conduzir o Gerente de Fiscalização ao município de Sinop, em decorrência de um compromisso assumido pelo PROCON local de esclarecer fornecedores sobre os procedimentos realizados pela fiscalização estadual, que estaria gerando problemas de interpretação por parte do empresariado local; b) para atender uma urgência na utilização de um software autorizado pelo Ministério da Justiça e disponibilizado para o PROCON local, que necessitou de capacitação; c) inauguração do PROCON de Chapada dos Guimarães, sendo o primeiro dia de treinamento dos conselheiros, data agendada pelo Prefeito; d) realização de Seminário fora do Estado; e) demanda urgente no no campus da IFMT de Pontes e Lacerda para sanar questionamentos de alunos quanto a leis vigentes no município (fls. 1.004/1.006-TCE).

Essas situações, alegadas pela recorrente, enquadram-se nas atribuições do Fundo, órgão que tem poder de polícia em questões envolvendo

consumo e direitos do consumidor. Contudo, não vislumbro o atendimento aos requisitos estipulados no Decreto que disciplina a matéria, razão pela qual, em consonância com os entendimentos técnico e ministerial, reafirmo a posição do Relator original.

VOTO

Ante o exposto, em consonância com o Parecer nº 4.321/2012 da lavra do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, **VOTO** pelo conhecimento e pelo improvimento do Recurso Ordinário, mantendo incólume a decisão do Acórdão recorrido.

É como voto.

Cuiabá/MT, 22 de novembro de 2012.

LUIZ HENRIQUE LIMA
Conselheiro Substituto