



**PROCESSO** : 13.962-9/2019  
**INTERESSADOS** : SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS  
FAUSTO JOSÉ FREITAS DA SILVA  
**RECORRENTE** : EMANOEL ALVES DAS FLORES – EX-SECRETÁRIO ADJUNTO  
DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA  
**ASSUNTO** : RECURSO ORDINÁRIO EM FACE DO ACÓRDÃO 924/2019 - TP  
**RELATOR** : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

## II - RAZÕES DO VOTO

7. Em decorrência da distribuição deste processo por intermédio de sorteio (Doc. 27326/2020), nos termos do artigo 271, § 1º, do Regimento Interno, foi proferida decisão admitindo o presente recurso ordinário, tendo em vista o preenchimento dos requisitos estabelecidos no artigo 273, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

8. Salienta-se que embora o Acórdão 924/2019-TP (Doc. 5591/2020) tenha imputado a multa individual no valor total de 12 UPFs/MT tanto ao ex-Secretário de Estado de Justiça e Direitos Humanos, Sr. Fausto José Freitas da Silva como para o ex-Secretário Adjunto de Administração Penitenciária, Sr. Emanuel Alves Flores, em face das irregularidades classificadas como HB-15 (por deixar de adotar as providências para o cumprimento da determinação exarada nas alíneas “a.2” e “a.3” do Acórdão nº 313/2018-TP deste Tribunal) e KB-99 (deixar de prover os profissionais de Auxiliar de Saúde Bucal nas unidades prisionais que contam com dentistas), apenas o ex-Secretário Adjunto de Administração Penitenciária, Sr. Emanuel Alves Flores, apresentou recurso.

9. Pois bem. O recorrente em suma pleiteia a reforma parcial do Acórdão 924/2019 - TP, para que sejam afastadas as multas a ele impostas, alegando para isso ausência de nexos de causalidade entre a competência do Secretário Adjunto de Administração Penitenciária e as condutas elencadas nas irregularidades HB15 e KB99 (Doc. 17764/2020).

10. Além disso, postula que a extinção do prazo para o cumprimento da





determinação expedida no item VI do Acórdão 924/2019 referente ao provimento de auxiliar de saúde bucal e de médicos, pois entende que o prazo 60 (sessenta) dias é exíguo.

11. No que tange à multa de 6 UPFs/MT atribuída em razão da irregularidade relativa à ausência de providências para o cumprimento da determinação exarada nas alíneas “a.2” e “a.3” do Acórdão 313/2018-TP deste Tribunal (**HB15 – item 4**), o recorrente alegou que no Processo 14.684-6/2016, que originou a determinação contida no Acórdão 313/2018-TP, além de não haver obrigação específica à Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP e sim à gestão como um todo, o recorrente sequer é citado nos autos do mencionado processo.

12. Destacou que o Acórdão 313/2018 determinou à Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos que no item **a.2** *designe formalmente os servidores responsáveis pelo recebimento das refeições prontas, mediante delegação dos diretores de unidades penais, devendo haver especificação do servidor responsável pelo respectivo dia e tipo de refeição (café da manhã, almoço, jantar e ceia), com a adoção da devida publicidade, cabendo à Superintendência respectiva a supervisão da fiscalização e das delegações* e, no item **a.3** *fiscalize as refeições, adotando procedimentos de feedback formal e imediato para a equipe de nutricionistas e Coordenadoria de Serviços de Alimentação da SEJUDH/MT, conforme exigência do artigo 67, § 2º, da Lei 8.666/1993.*

13. Aduziu que a atribuição técnica para gerenciar o fornecimento de alimentação pertence à Coordenadoria de Serviços de Alimentação – CSA e não à Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária, a qual efetua a supervisão indireta.

14. Argumentou que o Acórdão 313/2018-TP (Processo 14.684/2016) foi proferido faltando 3 (três) meses para o fim do ano de 2018 e o julgamento das contas anuais de gestão (Acórdão 924/2019) considerou o descumprimento para o exercício como um todo. Acrescentou, ainda, que o processo 14.684/2016 teve tramitação superior a três anos e com obrigação de fazer para a atual gestão do órgão, com prazo exíguo e





sem a correta especificação dos gestores.

15. Alegou, ainda, que os contratos celebrados entre a Secretaria de Estado de Segurança Pública - SESP/MT e as empresas contratadas para preparar e fornecer as refeições identificam os servidores responsáveis em fiscalizar a execução do contrato e que o setor responsável pelas aquisições e contratos administrativos era a Secretaria Adjunta de Administração Sistêmica, eximindo qualquer responsabilidade quanto ao gestor da Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP.

16. Finalizou afirmando que a fiscalização tem sido realizada a contento, motivo pelo qual não há na mídia reportagens quanto à qualidade da alimentação, motins e fugas relacionadas ao tema, devendo ser afastada a multa aplicada e expedida recomendação para que o setor de alimentação da SESP/MT adote as providências de cumprimento contínuo dos itens “a.2” e “a.3” do Acórdão 313/2018-TP.

17. A equipe técnica manifestou-se pela exclusão da multa de 6 UPFs/MT aplicada ao recorrente, uma vez que, de fato, houve uma análise equivocada na responsabilização, pois no exercício de 2018 a Coordenadoria de Serviços de Alimentação – CSA era subordinada à Secretaria Adjunta de Administração Sistêmica – SAAS e não à Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP. Além disso, o Sr. Emanuel Flores não era gestor da Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP em 2018.

18. Diante disso, sugeriu que fosse realizada recomendação à Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP, unidade responsável a partir do exercício de 2019, para supervisionar a fiscalização dos contratos de alimentação e à Coordenadoria de Serviços de Alimentação, atualmente subordinada à SAAP, que supervisione a fiscalização dos contratos de fornecimento de alimentação, nos termos do art. 8º, § 1º, VIII e § 4º, da Instrução Normativa 02/2020/GAB/SESP/MT.

19. Do mesmo modo, o Ministério Público de Contas opinou pelo provimento do recurso e afastamento da multa aplicada, sobretudo porque as





determinações contidas no Acórdão 313/2018-TP foram expedidas à gestão da antiga Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos - SEJUDH, sem a identificação específica dos setores desta Secretaria que seriam competentes para atender àquelas determinações.

20. Da análise do voto condutor do acórdão verifico que a irregularidade descrita no item 4 - HB 15 - Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado - art. 67, da Lei 8.666/1993, imputada ao Sr. Emanuel Alves Flores, à época Secretário Adjunto de Administração Penitenciária – SAAP, refere-se às determinações impostas à gestão da Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos - SEJUDH pelo Acórdão 313/2018-TP, proferido na auditoria de conformidade (Processo 14.684-6/2016), cujo objetivo seria fiscalizar os contratos de prestação de serviços de alimentação e do monitoramento eletrônico dos reeducandos relativos aos exercícios de 2015 e 2016.

21. Analisando o referido processo, percebe-se que o Acórdão 313/2018-TP proferiu as seguintes determinações:

3) DETERMINAR à atual gestão da Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos que:

a) quanto à contratação de empresa especializada na preparação e fornecimento de alimentação para reeducandos e agentes penitenciários plantonistas:

a.1) adote providências de capacitação continuada dos servidores envolvidos na gestão dos contratos de preparo e fornecimento de alimentação, destinada a reeducandos e agentes penitenciários plantonistas, conforme previsão do artigo 1º, I, da Instrução Normativa nº 003/2015/GAB/SEJUDH/MT, e artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/1993;

a.2) designe formalmente os servidores responsáveis pelo recebimento das refeições prontas, mediante delegação dos diretores de unidades penais, devendo haver especificação do servidor responsável pelo respectivo dia e tipo de refeição (café da manhã, almoço, jantar e ceia), com a adoção da devida publicidade, cabendo à Superintendência respectiva a supervisão da fiscalização e das delegações; e,

a.3) fiscalize as refeições, adotando procedimentos de feedback formal e imediato para a equipe de nutricionistas e Coordenadoria de Serviços de Alimentação da SEJUDH/MT, conforme exigência do artigo 67, § 2º, da Lei nº 8.666/1993;





22. Segundo o relator originário, no Plano de Providência do Controle Interno - PPCI 001/2019 (fls. 138/141 – Doc. 162964/2019), o Sr. Emanuel Alves Flores, na condição de Secretário Adjunto de Administração Penitenciária, teria ficado responsável pelas determinações dos itens a.2 (designa formalmente os servidores responsáveis pelo recebimento das refeições prontas, mediante delegação dos diretores de unidades penais, devendo haver especificação do servidor responsável pelo respectivo dia e tipo de refeição - café da manhã, almoço, jantar e ceia-, com a adoção da devida publicidade, cabendo à Superintendência respectiva a supervisão da fiscalização e das delegações) e a.3 (fiscalize as refeições, adotando procedimentos de feedback formal e imediato para a equipe de nutricionistas e Coordenadoria de Serviços de Alimentação da SEJUDH/MT, conforme exigência do artigo 67, § 2º, da Lei 8.666/1993) do Acórdão 313/2018-TP.

23. Ocorre, porém, que os presentes autos se referem às contas de gestão do exercício de 2018 da extinta Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos, sendo que o Plano de Providências, encaminhado pelo Controle Interno do órgão, somente foi confeccionado no exercício de 2019, atraindo, somente a partir deste exercício, a responsabilidade do Sr. Emanuel Alves Flores, visto que o mesmo nem era gestor da pasta em 2018.

24. Assim, a responsabilização do gestor da Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP é de imediato a partir de 2019, quando ocorreu a mudança na estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Segurança Pública - SESP/MT.

25. É certo que para alguém ser responsabilizado perante esta Corte de Contas é necessário comprovar-se a presença dos elementos da responsabilidade subjetiva, quais sejam: conduta, dano, nexo causal e culpa em sentido amplo.

26. No caso em apreço restou claro que o recorrente, Sr. Emanuel Alves Flores, por não ser o gestor da Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP





no exercício de 2018, não podia ser responsabilizado pela ausência de fiscalização dos contratos de fornecimento de alimentação daquele exercício.

27. Desta feita, em consonância com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas, pugno pelo provimento das razões recursais para afastar a multa de 6 UPFs/MT aplicada ao recorrente por meio do Acórdão 924/2019, visto que não era o gestor responsável à época dos fatos.

28. Por outro giro, entendo oportuno acolher a sugestão da equipe técnica e recomendar à Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP, unidade responsável a partir do exercício de 2019, que supervisione a fiscalização dos contratos de alimentação e à Coordenadoria de Serviços de Alimentação, atualmente subordinada à SAAP, que supervisione a fiscalização dos contratos de fornecimento de alimentação, nos termos do art. 8º, § 1º, VIII e § 4º, da Instrução Normativa 02/2020/GAB/SESP/MT.

29. No que diz respeito à multa de 6 UPFs/MT imposta em face da irregularidade relativa ao não acompanhamento da produtividade dos odontólogos, a não contratação de Auxiliar de Saúde Bucal, à permissão para cumprimento de carga horária reduzida sem aparo legal e à falha no planejamento de aquisição de insumos para a atividade que acarretou desperdício de recursos públicos pela não utilização eficiente dos servidores disponíveis nas unidades penais (**KB99 –item 6**), o recorrente alegou que a sanção que lhe foi atribuída refere-se a uma irregularidade diversa daquela para a qual foi citado a se manifestar.

30. Aduziu que o relatório técnico desta Corte o responsabilizou por permitir que servidores lotados na zona rural trabalhem em jornada reduzida, enquanto no voto condutor e no Acórdão 924/2019-TP teria sido condenado por deixar de prover os profissionais de Auxiliar de Serviço Bucal.

31. Sustentou que o Secretário Adjunto de Administração Penitenciária





possui função meramente executória, não havendo margem para determinar o provimento de servidores. Prosseguiu afirmando que a contratação dos referidos profissionais não ocorreu por inércia dos responsáveis, mas sim, em razão do limite com o gasto de pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

32. Argumentou que é competência da Secretaria Adjunta de Administração Sistêmica o controle de assiduidade dos servidores do sistema penitenciário mediante folha de ponto, boletim de frequência e escala de trabalho de agentes penitenciários em regime de trabalho e turno (plantonistas), que serão apresentados pela diretoria dos estabelecimentos prisionais diretamente à Unidade de Gestão de Pessoas.

33. Finalizou solicitando o afastamento da multa e da determinação expedida no item IV do Acórdão 924/2019 para que haja provimento de auxiliar de saúde bucal e de médicos, pois o prazo estipulado de 60 (sessenta) dias para cumprimento seria irrazoável. Outrossim, alegou que tal determinação é conflitante com o Parecer Prévio 09/2019 (Contas Anuais do Governo do exercício de 2018), que determinou que o Governo de Mato Grosso se abstenha de adotar medidas que impliquem no aumento de despesa com pessoal.

34. A equipe técnica reconheceu que a conduta que fundamentou a penalidade não teria sido praticada pelo recorrente, razão pela qual manifestou-se pela exclusão da multa. Por outro lado, opinou pela manutenção da determinação imposta de contratação de auxiliar de saúde bucal bem como dos prazos para cumprimento das determinações do Acórdão 924/2019, tendo em vista a ausência de comprovação da inviabilidade de cumprimento.

35. O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pelo não provimento do recurso quanto a este tópico, devendo ser mantida a multa pela irregularidade e a determinação imposta por esta Corte, pois entende que a descrição da irregularidade engloba um conjunto de outras irregularidades, já que se trata de não





acompanhamento da produtividade dos odontólogos, não contratação de auxiliar de saúde bucal, permissão para cumprimento de carga horária reduzida sem aparo legal e a falha no planejamento de aquisição de insumos para a atividade acarretou desperdício de recursos públicos pela não utilização eficiente dos servidores disponíveis nas unidades penais.

36. Compulsando os autos, verifico que a irregularidade questionada, a qual foi classificada como KB99, foi disposta no voto condutor da seguinte maneira:

**6) KB 99. Pessoal. Irregularidade referente à Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE/MT nº 17/2010;**

6.1) O não acompanhamento da produtividade dos odontólogos, a não contratação de Auxiliar de Saúde Bucal, a permissão para cumprimento de carga horária reduzida sem aparo legal e a falha no planejamento de aquisição de insumos para a atividade acarretou em desperdício de recursos públicos pela não utilização eficiente dos servidores disponíveis nas unidades penais;

6.2) Responsáveis: Fausto José Freitas da Silva – ex-Secretário de Estado de Justiça e Direitos Humanos; Hozano José Delgado – Diretor de Saúde do Sistema Penitenciário; Emanuel Alves Flores – Secretário Adjunto de Administração Penitenciária;

37. Depreende-se dos autos que o relator originário, ao analisar a questão acerca da jornada de trabalho reduzida, atribuiu ao Sr. Emanuel Alves Flores a responsabilidade sobre tal fato, uma vez que permitiu o cumprimento de carga horária reduzida de profissionais da saúde no sistema prisional sem amparo legal, além de não ter proposto a regulamentação necessária da jornada destes profissionais (fls. 26/27 – Doc. 286156/2019).

38. Todavia, no inciso II, b, do dispositivo do voto (fls. 31/32 – Doc. 286156/2019), visualiza-se a aplicação da multa de 6 UPFs/MT ao recorrente fundamentada na conduta de “deixar de prover os profissionais de Auxiliar de Saúde Bucal”, o que conduziu ao erro disposto no Acórdão.

39. Embora concorde com o Ministério Público de Contas de que a irregularidade em si discrimina várias ações e responsáveis, não há dúvidas de que na individualização das condutas nas razões do voto a conduta descrita para aplicação da multa não foi a imputada ao recorrente se defender.





40. E nem poderia ser diferente, pois de acordo com o Decreto Estadual 1.018/2017<sup>1</sup>, que dispunha sobre o Regimento Interno da extinta Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, o provimento dos profissionais de Auxiliar de Saúde Bucal nem fazia parte das atribuições do Secretário Adjunto de Administração Penitenciária -SAAP. Vejamos:

Art. 20 O Gabinete do Secretário Adjunto de Administração Penitenciária tem como missão assessorar o Secretário de Justiça e Direitos Humanos na definição, implementação e acompanhamento das Políticas Públicas dirigidas ao Sistema Penitenciário, competindo-lhe:

I – planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas e projetos do Sistema Penitenciário;

II – **elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de interesse do Sistema Penitenciário;**

III – estimular e promover ações que visem o reaparelhamento dos órgãos do Sistema Penitenciário;

IV – articular-se com organismos municipais, estaduais, federais e internacionais, visando o aprimoramento do Sistema Penitenciário;

V – propor políticas e diretrizes educacionais nos estabelecimentos penais visando à formação e profissionalização do recuperando;

VI – fiscalizar, coordenar e acompanhar o trabalho das Superintendências Regionais Leste e Oeste, bem como das Gerências e Unidades Penais subordinadas;

VII – requerer pedidos de inclusão de recuperandos no Sistema Penitenciário Federal.

41. No caso dos autos, verifica-se que o Sr. Emanuel Alves das Flores, como Secretário Adjunto de Administração Penitenciária -SAAP, deveria elaborar a proposta de mudança de legislação e regulamentação sobre a jornada de trabalho de turnos para os servidores lotados nas unidades penais na zona rural, propondo a redução da carga horária de quarenta para trinta horas semanais ou determinar que fosse cumprida a carga horária prevista de quarenta horas.

42. Entretanto, o recorrente não fez uma coisa e nem outra, visto que os servidores das unidades penais da zona rural, por três anos, cumpriam carga horária a menor sem que o gestor se posicionasse, fato que provocou sua responsabilização e consequente penalidade.

<sup>1</sup> <http://liferayee.mt.gov.br/documents/412021/2755896/REGIMENTO+INTERNO+ATUALIZADO.pdf/6679054d-b1be-42b1-bd40-9ea7482e4627>





43. Portanto, é incontroverso que a multa de 6 UPFs/MT atribuída ao recorrente por não prover os profissionais de auxiliar de saúde bucal foi equivocada e não corresponde à conduta irregular imposta ao recorrente, motivo pelo qual, igualmente à equipe técnica, entendo que não deve permanecer.

44. Com relação à fixação de prazo imposta à atual gestão da Secretaria de Estado de Segurança Pública e ao Sr. Governador de Estado, para o cumprimento da determinação expedida no item IV do Acórdão 924/2019 (fl. 3 – Doc. 5591/2020) que se refere ao provimento de auxiliar de saúde bucal e de médicos, compreendo que não há plausibilidade em sua alteração, sobretudo porque o questionamento do recorrente está na contramão dos direitos dos milhares de homens e mulheres sob a tutela do Estado, pois, mesmo com a estipulação de prazo imposta pelo Acórdão, percebe-se a resistência do Estado em cumprir tais determinações, trazendo um prejuízo continuado às pessoas sob sua custódia.

45. Além do mais, destaco que não há plausibilidade na alegação do recorrente de que a referida determinação é contraditória à imposta nas contas anuais de governo do exercício de 2018 de abster-se de adotar medidas que impliquem em aumento de despesa de pessoal, pois as despesas orçamentárias de cada órgão devem seguir suas diretrizes impostas de modo a garantir o atendimento da sociedade sem ultrapassar o limite legal previsto em lei.

46. Por todo exposto, igualmente à equipe técnica, pugno pelo provimento parcial do recurso interposto para tão somente excluir a multa de 12 UPFs/MT imposta ao recorrente em face das irregularidades HB15 e KB 99, mantendo inalterados os demais termos do Acórdão combatido.

### III - DISPOSITIVO DO VOTO

47. Diante do exposto, ACOLHO em parte o Parecer Ministerial 2.544/2020 (Doc. 60087/2020), subscrito pelo Procurador de Contas Dr. William de





Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Telefone: (65) 3613-7531/ 7534

e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

Almeida Brito Júnior, e **VOTO** pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário e, no mérito, pelo **provimento parcial**, para fins de excluir a multa de 12 UPFs/MT imposta ao recorrente por meio do Acórdão 924/2019-TP.

Destaco que as demais disposições contidas no referido Acórdão devem se manter inalteradas

**É como voto.**

Tribunal de Contas, 05 de julho de 2021.

(assinatura digital)<sup>1</sup>

Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**  
Relator

<sup>1</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT. mif

