



**RELATÓRIO DE ANÁLISE DE RECURSO ORDINÁRIO
CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E DIREITOS
HUMANOS EXERCÍCIO DE 2018**

Processo nº: 13.962-9/2019
Ordem de serviço: 2.436/2020
Principal: Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
CNPJ: 03.507.415/0020-07
Assunto: Recurso Ordinário em face do Acórdão nº 924/2019–TP
Recorrente: Emanuel Alves das Flores – Secretário Adjunto de Administração Penitenciária
Relator: Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha
Equipe Técnica: Bruno Alberto Zys – Supervisor de Auditoria
Marcelo Pereira da Silva – Auditor Público Externo



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. ADMISSIBILIDADE.....	4
3. DA SÍNTESE NECESSÁRIA	4
3.1. DO ACÓRDÃO.....	4
3.2. DO RECURSO	5
4. DA ANÁLISE DO RECURSO	7
a) Em caráter preliminar:	8
b) Quanto ao mérito:	8
5. CONCLUSÃO	11



LISTA DE SIGLAS

- ASB** – Auxiliar de Saúde Bucal
- CSA** – Coordenadoria de Serviço de Alimentação
- LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal
- PPCI** – Plano de Providência de Controle Interno
- RI** – Regimento Interno
- RITCE/MT** – Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso
- RTT** – Regime de Trabalho em Turno
- SAAS** – Secretaria Adjunta de Administração Sistêmica
- SAAP** – Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária
- Secex** – Secretaria de Controle Externo que no
- Sejudh/MT** – Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
- Ses/MT** – Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso
- Sesp/MT** – Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso
- Sispen/MT** – Sistema Penitenciário de Mato Grosso
- TCE/MT** – Tribunal de Contas de Mato Grosso
- UPF** – Unidade Padrão Fiscal



1. INTRODUÇÃO

1. Nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 269/2007, em consonância com o art. 271, § 2º da Resolução Normativa nº 14/2007 – Regimento Interno do TCE/MT (RITCE/MT), apresenta-se esta manifestação técnica referente à análise do presente **RECURSO ORDINÁRIO**, protocolado neste Tribunal de Contas sob o Doc. Control-P nº 17.764/2020, quanto ao recorrente Sr. Emanuel Alves das Flores, o qual tem como objetivo provocar a reanálise e a reforma do Acórdão nº 924/2019, do Tribunal Pleno.

2. O Recurso foi impetrado contra decisão proferida pelo Plenário deste Tribunal, Acórdão nº 924/2019, sendo publicada no dia 29.01.2020, no Diário Oficial de Contas nº 1.831, página nº 202. O referido Acórdão julgou tais contas como regulares com recomendações e determinações legais e aplicação de multas ao citado gestor.

2. ADMISSIBILIDADE

3. O Relator sorteado (art. 271, § 1º do RITCE/MT), Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha, decidiu, preliminarmente, pela admissibilidade do recurso, conhecendo-o e recebendo-o nos efeitos suspensivo e devolutivo no tocante às matérias recorridas, nos termos do art. 272, inciso I, do RITCE/MT, e encaminhando para manifestação desta Secretaria de Controle Externo.

4. Dessa forma, o presente Recurso Ordinário será objeto de análise por esta Secex e, posteriormente, encaminhado ao Relator Responsável para que sejam tomadas as devidas providências.

3. DA SÍNTESE NECESSÁRIA

3.1. DO ACÓRDÃO

5. O Acórdão nº 924/2019-TP conheceu e julgou as contas anuais de gestão do exercício de 2018 como **REGULARES** com **recomendações e determinações legais**, impondo a aplicação de multas ao Sr. Fausto José Freitas da Silva e ao Sr. Emanuel Alves das Flores, de 12 UPFs/MT para cada, em virtude de caracterização da irregularidade que evidenciou a não adoção de providências para o cumprimento da determinação exarada nas alíneas “a.2” e “a.3” do Acórdão nº 313/2018-TP (6 UPFs/MT), e em razão de deixar de prover os profissionais de Auxiliar de Saúde Bucal nas unidades prisionais que contam com dentistas (6 UPFs/MT).



3.2. DO RECURSO

6. Quanto ao **recurso apresentado pelo Sr. Emanuel Alves das Flores**, o Secretário Adjunto alega preliminarmente a tempestividade, sua legitimidade para recorrer, bem como requer o recebimento do recurso com efeito suspensivo.

7. Ademais, solicita a reforma parcial do Acórdão para que sejam afastadas as multas impostas, alegando a ausência denexo de causalidade entre a competência da Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP e as condutas elencadas HB15 e KB99.

8. Com relação à conduta HB15 – Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado, o recorrente alega que o Processo 14.684-6/2016 e o Acórdão nº 313/2018-TP não abrangeram obrigação específica à SAAP, mas à gestão como um todo, tampouco foi citado nos autos do mencionado Processo.

9. No mesmo sentido, afirma 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. Segundo o Sr. Emanuel Flores, a SAAP efetua a supervisão indireta.

10. Outrossim, protesta com relação à carência de razoabilidade pelo fato de o julgamento dos itens do Acórdão nº 313/2018-TP (referente ao Processo nº 14.684/2016) ter ocorrido faltando três meses para o fim do ano de 2018, e o julgamento das Contas Anuais de Gestão ter considerado o descumprimento para o exercício como um todo.

11. Alega, ainda, que o processo nº 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.

12. O recorrente alega que os contratos celebrados, entre a 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 SAAP.

13. O Sr. Emanuel Flores afirma que a fiscalização tem sido realizada a contento, e devido a isso, não há na mídia reportagens quanto a qualidade da alimentação, sequer resquícios de motins e fugas relacionadas ao tema.



14. O Secretário Adjunto recorre alegando que, de acordo com a Resolução Normativa nº 17/2016-TCE-MT, a multa a ser aplicada deve observar a culpabilidade do responsável, a natureza, as circunstâncias e as consequências da irregularidade, além da imputação da multa individualizada, fato que, segundo o gestor, não ocorreu.

15. Com isso, solicita o afastamento da multa aplicada e que seja expedida recomendação sem aplicação de multa para que o setor de alimentação da Sesp/MT adote as providências de cumprimento contínuo dos itens “a.2” e “a.3” do Acórdão nº 313/2018-TP.

16. Em relação à conduta KB99 – Irregularidade referente à pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE/MT nº 17/2010, o Sr. Emanuel Flores recorre sobre o achado nº 6 – O não acompanhamento da produtividade dos odontólogos, a não contratação de auxiliar de saúde bucal, a permissão para cumprimento de carga horária reduzida sem amparo legal e a falha de planejamento de aquisição de insumos acarretou em desperdício de recursos públicos pela não utilização eficiente dos servidores disponíveis nas unidades penais.

17. O gestor alega que a função do Secretário Adjunto da Administração Penitenciária é meramente executória. Com isso, afirma que o presente cargo não tem margem de liberdade para determinar o provimento de servidores.

18. Segundo entendimento do Sr. Emanuel Flores, a multa aplicada ao gestor foi devido ao não provimento de auxiliar de saúde bucal, por esse motivo, afirma que houve erro na decisão de imputar multa por fato diverso do que foi citado para se manifestar, descumprindo o princípio da correlação entre o fato imputado e a sanção imposta.

19. Em seu recurso, afirma que não há inércia em prover servidores da área bucal, mas sim impeditivo legal e constitucional. Conforme o Secretário Adjunto, o cálculo da receita corrente líquida face ao gasto total com pessoal no Estado de Mato Grosso impedem que haja novas nomeações até que os gastos com pessoal recuem aos limites aceitáveis pela LRF.

20. O recorrente alega que não há obrigatoriedade normativa de que o atendimento do profissional dentista seja realizado apenas se houver assistência do Auxiliar de Saúde Bucal - ASB. Recorre afirmando que o citado profissional não pode atuar de maneira autônoma, sem a supervisão do dentista. Segundo o Secretário Adjunto, o contrário não é verdadeiro.

21. Informa que determinou que fosse feito um levantamento em todos os consultórios odontológicos em unidades penais com relação à lotação dos profissionais dentistas, suas cargas horárias prestadas e tais informações estão sendo prestadas à Controladoria Geral do



Estado. A gestão da SAAP tem buscado realizar parcerias e tem dado encaminhamentos, nas localidades sem lotação do profissional dentista ao respectivo serviço público municipal.

22. Quanto ao tema relacionado ao provimento de servidores públicos, recorre, informando que não é de sua competência o provimento de tais cargos vagos, mas sim do Governador do Estado de Mato Grosso, conforme art. 3º, da Lei Complementar nº 239/2005.

23. Com relação ao controle da frequência dos servidores no Regime de Trabalho em Turno – RTT, o requerente utiliza-se da Instrução Normativa nº 002/2011/SEJUDH para afirmar que a Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária não é a responsável para supervisionar qualquer atividade relacionada ao controle da assiduidade dos servidores do Sispen/MT.

24. No mesmo contexto, o Sr. Emanuel Flores afirma que a aferição do boletim de frequência, folha de ponto e escala de serviço de agentes penitenciários em RTT serão apresentados pela diretoria dos estabelecimentos prisionais diretamente à Unidade de Gestão de Pessoas. No caso de ocorrência de denúncias e informações que porventura cheguem à SAAP, os autos são remetidos à Unidade Setorial de Correição para a apuração dos fatos e instauração do processo correspondente. Com isso, requer o afastamento da multa aplicada ante a irregularidade KB-99.

25. Com relação à determinação para que haja provimento de ASB e de médicos, o Sr. Emanuel Flores solicita a ponderação desta Corte de Contas, pois a fixação do prazo exíguo de 60 dias é irrazoável. Alega ser conflitante com a decisão do próprio TCE/MT, que determinou - no Parecer Prévio nº 09/2019, que o Governo de Mato Grosso se abstenha de adotar medidas que impliquem no aumento de despesa com pessoal.

26. Por fim, ressalta que a atuação do profissional dentista não se vincula a do ASB e que a SAAP está realizando levantamento da situação para adoção das providências que se mostrem cabíveis, tais como a instauração de processo administrativo disciplinar. Diante disso, solicita que a determinação VI do Acórdão nº 924/2019-TP tenha o prazo retirado, sendo revertida em recomendação e revista como ponto de controle na análise das contas anuais de gestão de 2020, considerando que sequer transitou em julgado.

4. DA ANÁLISE DO RECURSO

27. A análise dos argumentos que se opõem e almejam a reforma do Acórdão nº 924/2019 – TP foi formalizada em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2.436/2020, estando em conformidade com os critérios contidos na legislação vigente.



28. Segue abaixo a análise dos argumentos e fatos apresentados pelo recorrente, Sr. Emanuel Alves das Flores, no presente processo, bem como os resultados inferidos pela equipe técnica:

a) Em caráter preliminar:

29. Preliminarmente, o Secretário Adjunto requer o recebimento do respectivo recurso, com efeito suspensivo e devolutivo. Quanto a este pedido, o Relator decidiu pelo recebimento dos recursos em ambos os efeitos, nos termos do art. 272, inciso I do RITCE/MT.

b) Quanto ao mérito:

30. No que diz respeito à classificação de irregularidade HB15 – Embora a responsabilização inicialmente imputada ao Sr. Emanuel Alves das Flores tenha sido pautada nos itens “a.2” e “a.3”, do Acórdão nº 313/2018-TP, do inciso VI, art. 20, do Decreto Estadual nº 1.018/2017 e do Plano de Providência de Controle Interno nº 001/2019 encaminhado à SAAP (*figura 1*), destaca-se que as contas analisadas referem-se ao exercício de 2018.

31. Nesse contexto, 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. Houve uma análise de maneira equivocada na responsabilização, já que em 2018 a SAAS era a adjunta responsável da CSA, e não a SAAP.

32. Quanto ao PPCI nº 001/2019, por mais que o documento encaminhado aponte o Sr. Emanuel Flores como responsável, em 2018 era outro gestor. A responsabilização do Secretário da SAAP é de imediato a partir de 2019, quando ocorreu a mudança na estrutura organizacional da Sesp/MT.

33. No que diz respeito à fiscalização dos contratos de alimentação, o recorrente alega que os contratos celebrados entre a Sesp/MT e as empresas fornecedoras de refeições demonstram os servidores responsáveis em fiscalizar a correta execução do contrato, cabe observar que a determinação “a.2” **não somente obriga o gestor a designar formalmente os servidores para receber as refeições, mas também obriga a Superintendência respectiva que supervisione a fiscalização e as delegações.**

34. Ao defender que a fiscalização dos contratos de alimentação está a contento, baseia-se no fato de não haver reportagens na mídia. Contudo, tais reportagens, ou a ausência delas, não podem ser consideradas, isoladamente, instrumentos utilizados para medir e evidenciar a efetividade das políticas públicas.



35. Pelo exposto conclui-se pela exclusão da multa imputada ao Sr. Emanuel Flores em decorrência da irregularidade HB-15, visto que não era o gestor responsável à época dos fatos. Não obstante, sugere-se ao relator recomendar à Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP, unidade responsável a partir do exercício de 2019, que supervisione a fiscalização dos contratos de alimentação.

36. Recomenda-se, ainda, 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 nº 02/2020/GAB/SESP/MT.

37. No que diz respeito à classificação de irregularidade KB99 – o Sr. Emanuel Flores foi responsabilizado porque permitiu o cumprimento de carga horária reduzida sem amparo legal e não elaborou as propostas de mudanças de legislação ou regulamentação necessárias. As alegações do recorrente que extrapolam essa conduta serão desconsideradas.

38. O Secretário Adjunto descumpriu o artigo 20 do Regimento Interno da Sejudh/MT que traz o seguinte texto:

“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 - ...

II – elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de interesse do Sistema Penitenciário”.

39. O Sr. Emanuel Alves das Flores tinha duas opções de acordo com o RI da Sejudh/MT. Uma, 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. Outra, determinasse que fosse cumprida a carga horária prevista de quarenta horas. O Secretário Adjunto não fez uma coisa, tampouco outra. Os servidores das unidades penais da zona rural por três anos cumpriam carga horária a menor sem que o gestor se posicionasse. Esse foi o fato que provocou sua responsabilização e conseqüente penalidade.

40. Contudo, verificou-se que ocorreu um equívoco, tanto no Voto quanto no Acórdão, na exposição da conduta do Sr. Emanuel Alves das Flores que fundamentou a aplicação da multa de 6 UPFs/MT, referente a irregularidade “KB99”. Nestes, a conduta atribuída ao gestor foi “deixar



de prover os profissionais de Auxiliar de Saúde Bucal nas unidades prisionais que contam com dentistas

41. Contudo, no relatório técnico, a conduta imputada ao Sr. Emanuel Flores foi “permitir que servidores lotados nas unidades prisionais da zona rural trabalhassem em jornada reduzida”, diferente da relacionada ao provimento de Auxiliar Bucal.

42. Nos parágrafos 459 a 461 do Voto, o relator analisa a questão da jornada de trabalho reduzida. Nos parágrafos 465 e 466 atribui ao Sr. Emanuel Flores a responsabilidade sobre tal fato. Todavia, na Conclusão do Voto, § 485, II.b, a aplicação da multa se fundamenta na conduta de “deixar de prover os profissionais de Auxiliar de Saúde Bucal”.

43. Como a conduta que amparou a aplicação da multa não pode ser atribuída ao Recorrente, incabível, assim, a aplicação da referida penalidade a este.

44. Porém, conforme expresso no Relatório Técnico, existe conduta atribuída ao Sr. Emanuel da Flores, a qual foi considerada irregular nas Razões do Voto (§ 465, parte final). Assim, opina-se pela exclusão da penalidade imposta ao Recorrente relacionada à irregularidade classificada no código “KB99”.

45. Com relação à fixação de prazo, o recorrente afirma que a fixação de prazo de sessenta dias é irrazoável e conflitante com decisão do próprio TCE/MT – se abster de adotar medidas que impliquem em aumento de despesa de pessoal.

46. Evidencia-se que o prazo estipulado pelo Tribunal de Contas é razoável e de extrema importância para o cumprimento de preceito previsto na Lei de Execução Penal no que diz respeito à Assistência à Saúde dos reeducandos das unidades penais de Sinop e de Juína¹, assim como, o gestor não apresentou evidências que comprovem que o prazo estipulado pelo Relator não seja razoável.

47. Atenta-se que, o fato de o Sr. Emanuel Alves solicitar que não haja prazo para o cumprimento da determinação em voga está na contramão dos direitos dos milhares de homens e mulheres sob a tutela do Estado. Pois, mesmo com a estipulação de prazo imposto pelo Acórdão, percebe-se a resistência do Estado em cumprir tais determinações, trazendo um prejuízo continuado às pessoas sob sua custódia.

48. Com relação ao Auxiliar de Saúde Bucal, a **Portaria nº 097/2012/GBSES**, oriunda da Secretaria de Estado de Saúde, que regulamenta as condições para instalação e funcionamento dos estabelecimentos de assistência odontológica no Estado de Mato Grosso,

¹ Art. 14, da Lei de Execução Penal – Lei nº 7.210/1984.



dispõe em seu item 10.3 que “Todo profissional CD (cirurgião dentista) deve trabalhar a quatro mãos com, pelo menos, um Auxiliar de Saúde Bucal – ASB ou Técnico em Saúde Bucal – TSB”.

49. Os estabelecimentos de assistência odontológica dentro das unidades prisionais do Estado estão sobre a égide da mencionada Portaria da Ses/MT. Com isso, a SAAP descumpre preceito normativo.

50. Com relação à reversão da determinação VI do Acórdão nº 924/2019-TP em recomendação e revisão, posteriormente, como ponto de controle, a equipe manifesta-se contrário ao recorrente.

51. A implementação da determinação exarada por esta Corte de Contas é o instrumento que tem condão de promover a mudança de realidade dentro das unidades fiscalizadas. Atualmente, milhares de presos não recebem atendimento odontológico adequado e efetivo devido à ausência dos ASB. Reverter a determinação em recomendação é diminuir a possibilidade de resolver o grave problema identificado dentro das unidades penais.

52. Em relação à gradação das multas aplicadas, por se tratar de competência do Tribunal Pleno, conforme art. 286 do RITCE/MT, não cabe à equipe técnica manifestar-se acerca do montante aplicado a título de penalidade.

53. Diante do exposto, opina-se pela exclusão da multa aplicada ao Sr. Emanuel Alves das Flores, tendo em vista que a conduta que fundamentou a penalidade não ter sido praticada pelo Recorrente.

54. Quanto aos prazos para cumprimento das determinações do Acórdão 924/2019, opina-se pela manutenção dos prazos, tendo em vista a não comprovação da inviabilidade de cumprimento.

5. CONCLUSÃO

55. Conforme exposição dos fatos e argumentos apresentados, em relação às alegações do Sr. Emanuel Alves das Flores, **conclui-se pela procedência, em parte, dos pedidos, opinando-se pelo cancelamento das multas aplicadas ao Sr. Emanuel Alves das Flores em razão das irregularidades classificadas nos códigos “HB15” e “KB99”, bem como pela manutenção dos prazos estipulados para cumprimento das determinações constantes no Acórdão nº 924/2019 – TP.**

56. Do exposto, propõe-se o **encaminhamento ao Conselheiro relator para apreciação** e demais providências.



É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 27 de março de 2020.

(assinado eletronicamente)

Marcelo Pereira da Silva
Auditor Público Externo

(assinado eletronicamente)

Bruno Alberto Zys
Auditor Público Externo
Supervisor de Auditoria