



PROCESSO N.º	: 29.395-4/2018
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CONQUISTA D'OESTE
INTERESSADOS	: MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA PORTO - PREFEITA AUDEIR CARLOS BARROS ANDRÉ - CONTROLADOR INTERNO
ASSUNTO	: MONITORAMENTO
RELATOR	: CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

FUNDAMENTAÇÃO

23. O monitoramento se justifica pela necessidade de verificação de cumprimento das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal de Contas e possui previsão no artigo 148, inciso V e § 6º, do Regimento Interno do TCE/MT, que assim dispõe:

Art. 148. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, mediante os seguintes instrumentos:

- I. Auditorias;
- II. Levantamentos;
- III. Inspeções;
- IV. Acompanhamentos;
- V. Monitoramentos.**

[...]

§ 6º. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas decisões e os resultados delas advindos. (grifei)

24. Como demonstrado no relatório, este monitoramento foi instaurado com o objetivo de verificar a implementação das determinações e recomendações exaradas no Acórdão n.º 281/2017 - TP (Processo n.º 15.303-6/2016) e expedidas a alguns municípios do Estado, dentre eles, Conquista d'Oeste, sob a responsabilidade da Sra. Maria Lúcia de Oliveira Porto (Prefeita) e do Sr. Audeir Carlos Barros André (Controlador Interno), vejamos:

- 2) EXPEDIR ALERTA: a) aos gestores de todos os municípios mato-grossenses para que providenciem a imediata implementação e/ou aperfeiçoamento de todos os controles contemplados na Matriz de Riscos e Controles (MRC), devendo ser concebidos de forma adequada e efetiva até 31-12-2017;
- b) aos controladores internos de todos os municípios mato-grossenses para



que relatem em todos os pareceres periódicos da Unidade de Controle Interno, encaminhados via Sistema Aplic, até 31-12-2017, o resultado da avaliação dos controles internos da área de medicamentos e as ações adotadas pela gestão para o saneamento das falhas detectadas; e, 3) DETERMINAR: a) aos controladores internos dos Municípios de (...), os quais não participaram do presente trabalho, que realizem as avaliações no prazo de 60 dias, a contar da data de publicação da presente decisão, remetendo-as a este Tribunal; e, b) aos gestores dos Municípios de (..) que garantam que as avaliações sejam realizadas.

25. Assevero que as decisões emanadas deste Tribunal possuem como um de seus objetivos assegurar que a Administração Pública aja, eficiente e legalmente, de acordo com os princípios que a ela são inerentes e estão previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, que assim dispõe:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...] (destaquei)

26. Dessa forma, com base no relatório da equipe técnica, na alegação da defesa e na manifestação do Ministério Público de Contas, cumpre-me fazer o juízo de valor dos fatos abordados neste monitoramento, com a análise do cumprimento das determinações exaradas.

MARIA LÚCIA DE OLIVEIRA PORTO – PREFEITA

NA01 DIVERSOS_GRAVÍSSIMA_01. Descumprimento de determinações com prazo, exaradas pelo TCE-MT em decisões singulares e/ou acórdãos (art. 262, parágrafo único da Resolução n.º 14/2007 - RITCE).

1.1) Não elaborar Plano de Ação a fim de planejar a implementação de rotinas e procedimentos de controles afetos à logística de medicamentos tendo o objetivo de aprimorar o Sistema de Controle Interno municipal.

1.2) Não implementou as rotinas e procedimentos de controle necessários para o desenvolvimento do Sistema de Controle Interno municipal de Conquista D'Oeste com relação à logística de medicamentos.

27. Cumpre observar neste quadro que as recomendações foram no sentido de impor ao Município de Conquista d'Oeste a elaboração de “plano de ação” e a “implantação de rotinas e procedimentos” para o desenvolvimento de sistema de controle interno afeto à logística de medicamentos.

28. Nesse sentido, é importante mencionar que o Tribunal aprovou a Matriz



de Riscos e Controles (MRC) aplicável à logística de medicamentos dos entes fiscalizados, definindo responsabilidades pela implementação, execução e avaliação dos controles e os critérios para a elaboração e o monitoramento de plano de ação visando efetivar e aperfeiçoar os controles administrativos nos termos da Resolução Normativa n.º 8/2016, vejamos:

Art. 3º Quando requisitado pelo TCE-MT, os **gestores** dos entes deverão **elaborar um Plano de Ação** com objetivo de implementar e/ou aperfeiçoar as atividades de controle definidas na MRC. (destaquei)

29. Verifica-se que o plano de ação é de responsabilidade do gestor do município e que, após a publicação do Acórdão nº 281/2017 - TP, foi determinada a providência imediata de implementação e/ou aperfeiçoamento de todos os controles contemplados na MRC, o que deveria ser concebido de forma adequada e efetiva até **31/12/2017**.

30. Com relação ao **item 1.1** (não elaborar Plano de Ação), apesar de os documentos não terem sido encaminhados pelo sistema Aplic como recomendado pelo TCE/MT, a gestora Sra. Maria Lúcia apresentou o referido plano anexo à defesa.

PLANO DE AÇÃO – LOGÍSTICA DE MEDICAMENTOS						
UNIDADE GESTORA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE						
OBJETIVO: PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE IMPLANTAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS NA ATIVIDADE LOGÍSTICA DE MEDICAMENTOS						
ANO DE ELABORAÇÃO: 2017				ULTIMA REVISÃO: 11/12/2017		
1- BASE LEGAL PARA ELABORAÇÃO: RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 008/2016 DO TCE/MT						
REF.	CONSTATAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	DETALHAMENTO DA AÇÃO	PLANO DE AÇÃO		RESPONSÁVEL
				DATA INÍCIO	DATA TÉRMINO	
1.1	A IN SSP Nº 01-2011, Versão 01-2011 que dispõe sobre normas e procedimentos da logística de Medicamentos e materiais médicos, esta desatualizada e não contempla todos os procedimentos da atividade Logística de Medicamentos; não existe manual detalhando todos os procedimentos da atividade de Logística de Medicamentos.	Elaborar e/ou atualizar normas e manuais, definindo todos os procedimentos a serem adotados na execução da atividade Logística de Medicamento, contemplando todo o ciclo da assistência farmacêutica (seleção, programação, aquisição, recebimento, armazenamento, distribuição e dispensação).	Atualizar a IN SSP Nº 01/2011, Versão 01-2011, contemplando todos os procedimentos da Logística de Medicamentos. Elaborar Manuais detalhando os procedimentos de Logística de Medicamentos: Manual de Seleção de Medicamentos; Manual de programação de aquisição, Manual de armazenamento e distribuição (controle de entrada e saída), e Manual de Dispensação.	01/01/2018	31/12/2019	Assistência Farmacêutica e Secretaria Municipal de Saúde.
				01/01/2018	31/12/2019	Farmacêutica



31. Visto isso, nota-se que a determinação do **item 1.1** foi cumprida, razão pela qual **entendo por sanar** este apontamento.

32. Quanto ao **item 1.2**, referente à implementação das rotinas e dos procedimentos de controle necessários para o desenvolvimento do sistema de controle interno municipal de Conquista d'Oeste em relação à logística de medicamentos, embora a gestora tenha relatado que houve a implementação no município, não há nos autos documentos comprobatórios dos avanços realizados em 2017 que corroborem essas alegações da defesa.

33. Em razão disso, ante a ausência de documentação necessária para sanar o apontamento, coaduno-me com entendimento da Secex e do Ministério Público de Contas (MPC) e **mantenho a irregularidade do item 1.2**.

34. Todavia, considerando a decisão tomada em Sessão Extraordinária do dia 30/4/2019, no Processo nº 29.443-8/2018, referente ao Acórdão n.º 281/2017 – TP, em que, por maioria dos votos, houve a manifestação no sentido de não aplicar sanção pecuniária por descumprimento de alerta, em decorrência da ausência de previsão legal, deixo de aplicar multa à gestora do município de Conquista d'Oeste.

35. À vista disso, após o julgamento do processo mencionado, entendo que se criou precedente na ocasião, com base inclusive na necessária coerência dos julgamentos do Tribunal, conforme dispõem os artigos 23 e 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto Lei nº 4.657/1942, com a redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018):

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

36. Assim, ante a falta de previsão legal para aplicação de multa na expedição de alerta, acompanho o precedente do julgamento anterior, acolho o parecer



do Ministério Público de Contas proferido naquela ocasião, corroborado pelo Tribunal Pleno, e deixo de aplicar multa à responsável, Sra. Maria Lúcia de Oliveira Porto, mas expeço determinação para que se cumpre aquela decisão.

AUDEIR CARLOS BARROS ANDRÉ – CONTROLADOR INTERNO

NA01 DIVERSOS_GRAVÍSSIMA_01. Descumprimento de determinações com prazo, exaradas pelo TCE-MT em decisões singulares e/ou acórdãos (art. 262, parágrafo único da Resolução n.º 14/2007 - RITCE).

2.1) Não realização de auditoria de avaliação dos controles internos em logística de medicamentos, objeto de determinação deste Tribunal, conforme Acórdão n.º 281/2017.

2.2) Não foram elaborados pareceres periódicos com a finalidade demonstrar as condições em que se encontram o processo de implementação dos controles contidos no Plano de Ação elaborado pelo gestor com relação a logística de medicamentos.

37. Com relação ao não cumprimento do alerta expedido aos controladores internos, por meio do estudo aprofundado no Processo n.º 15.303-6/2016 - Levantamento, o qual originou o Acórdão n.º 281/2017 – TP, ficou evidenciada a ausência de citação das unidades de controle interno para ciência da referida decisão.

38. Durante o trâmite processual do levantamento, os controladores internos não foram citados para ingressarem como parte, ou seja, não tiveram ciência do trâmite processual, conforme descrito no próprio relatório técnico do levantamento¹:

Neste sentido, tendo em vista a função expositiva e orientativa do presente processo, não objetivando pretensões punitivas, **não se mostra necessária a instauração do contraditório, sendo desnecessária a citação dos municípios para ingressarem neste processo.** (grifei)

39. Após a publicação do acórdão supracitado no Diário Oficial de Contas – DOC, do dia 6/7/17, edição n.º 1148, foi encaminhado aos Prefeitos Municipais o Ofício Circular n.º 38/2017/GPRES-AJ, em 24/7/2017, informando-os acerca dos termos do acórdão em comento.

40. Todavia, não foi efetuada por este Tribunal de Contas a citação dos responsáveis pelas unidades municipais de controle interno para ciência do acórdão e realização das diligências que lhes cabiam.

¹ Disponível em:

<https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/153036/ano/2016/numero_documento/169302/ano_documento/2016/hash/d4ec2c8145ec8777dc8d8968d70d4647>. Página 46. Acesso em: 24/4/2019.



41. Assim, entendo que não há como essa Corte de Contas exigir dos **controladores internos**, em sede de monitoramento, o **cumprimento de uma decisão** a que as unidades de controle interno **não tiveram acesso**, pois há de se considerar que ser cientificado de decisão cuja eficácia o alcançará é direito do responsável e consectário lógico do princípio do contraditório. Nesse sentido, segundo **Leonardo Carneiro da Cunha²**:

O princípio do contraditório decorre, enfim, do devido processo legal, dele se extraíndo (a) a necessidade de se dar ciência às partes dos atos a serem realizados no processo **e das decisões ali proferidas** e (b) a necessidade de conferir oportunidade à parte de contribuir com o convencimento do juiz ou tribunal. (grifei)

42. Sendo assim, considero que o Processo n.º 15.303-6/2016 - Levantamento, o qual originou o Acórdão n.º 281/2017 – TP não possui eficácia oponível aos **controladores internos**, em razão da ausência de citação desses responsáveis, tendo em vista que apenas os Prefeitos foram citados naqueles autos.

43. Desse modo, entendo pelo **afastamento da irregularidade dos itens 2.1** (não realização de auditoria de avaliação) **e 2.2** (não elaboração dos pareceres periódicos) **imputada ao Sr. Audeir Carlos Barros André** (Controlador Interno), em razão **da possibilidade de nulidade absoluta** pela ausência de citação da Unidade de Controle Interno (UCI) por este Tribunal de Contas para ciência do Acórdão n.º 281/2017 – TP.

VOTO

44. Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial n.º 1.021/2019, subscrito pelo Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e com base no artigo 1º, VIII, da Lei Complementar n.º 269/2007, c/c o artigo 89, II, da Resolução Normativa TCE-MT n.º 14/2007, **voto**:

² CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=81257>>. Acesso em: 26 abr. 2019.



a) pela certificação de cumprimento parcial dos alertas constantes no Acórdão n.º 281/2017 - TP, ante a manutenção da **irregularidade NA01, item 1.2** (implementação das rotinas e dos procedimentos de controle necessários para o desenvolvimento do sistema de controle interno municipal de Conquista d'Oeste em relação à logística de medicamentos), de responsabilidade da **Sra. Maria Lúcia de Oliveira Porto** (Prefeita), sem aplicação de multa, por se tratar de **alerta**;

b) pelo afastamento da irregularidade NA01 imputada ao Sr. Audeir Carlos Barros André (Controlador Interno), em razão da ausência de citação da UCI por este Tribunal de Contas para cumprimento do Acórdão n.º 281/2017 – TP;

c) pela determinação à atual gestão da Prefeitura de Conquista d'Oeste, na pessoa do atual gestor ou de quem lhe suceder, e ao **Controlador Interno**, para que encaminhem a este Tribunal, no **prazo improrrogável de 90 (noventa) dias**, os documentos referentes à implementação das rotinas e dos procedimentos de controle necessários para o desenvolvimento do sistema de controle interno municipal no tocante à logística de medicamentos.

d) pelas seguintes recomendações, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que a atual gestão da Prefeitura:

d.1) disponibilize os meios necessários à UCI para elaboração das auditorias de avaliação dos controles internos e elaboração de plano de ação a fim de implementar ações necessárias para o aprimoramento dos controles administrativos afetos à gestão de medicamentos, nos termos do art. 2º e art. 3º da Resolução Normativa n.º 8/2016;

d.2) analise, por meio da UCI, a implementação das ações de controles interno contidas no planejamento elaborado pela gestão municipal, conforme disposição contida no art. 4º e no art. 3º, § 3º, da Resolução Normativa n.º 8/2016.

É como voto.

Cuiabá/MT, 29 de maio de 2019.



(assinatura digital)³

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)

³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa N.º 9/2012 do TCE/MT.