



**PROCESSO Nº** : 32.138-9/2018 (AUTOS DIGITAIS)  
**ASSUNTO** : MONITORAMENTO  
**UNIDADE** : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE DO NORTE/MT  
**RESPONSÁVEIS** : SILVANO PEREIRA NEVES E OUTRO  
**RELATOR** : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

### **PARECER Nº 4.237/2019**

**EMENTA:** MONITORAMENTO. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE DO NORTE/MT. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONTIDAS NO ACÓRDÃO Nº 342/2017 - TP. DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO, PROCEDÊNCIA E APLICAÇÃO DE MULTA.

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de monitoramento instaurado pela Secretaria de Controle Externo para verificação do cumprimento da determinação, com prazo, contida nos itens 'a' e 'b', do Acórdão nº 342/2017-TP (Processo nº 14.942-0/2017), publicado em 18/08/2017, expedida com o objetivo de avaliar o nível de maturidade dos controles internos administrativos aplicados na gestão da alimentação escolar, do Sr. Silvano Pereira Neves, prefeito municipal de Novo Horizonte do Norte/MT, e Sra. Ana Rigel Santos Souza, controladora interna do município.

2. Consta no referido Acórdão a determinação, com prazo certo, à atual gestão para que:

2) DETERMINAR: a) aos gestores dos municípios mato-grossenses, que elaborem Plano de Ação visando implementar e/ou aperfeiçoar os controles constantes da Matriz de Riscos e Controles (MRC) aprovada por meio da Resolução Normativa nº 34/2016 deste Tribunal, devendo estes controles ser concebidos de forma adequada e efetiva no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, a contar da data de publicação desta





decisão; b) aos controladores internos, que monitorem a execução do supracitado Plano de Ação e relatem, em todos os pareceres periódicos da UCI, encaminhados via Sistema Aplic, as ações adotadas pela gestão municipal para a efetiva implantação dos controles constantes da Matriz de Riscos e Controles (MRC) aprovada pela Resolução Normativa 34/2016, até o final do prazo citado no item anterior; e, (...)

3. Diante do descumprimento das determinações impostas à atual gestão, a Secex<sup>1</sup> apontou, preliminarmente, a incidência das seguintes irregularidades:

**SILVANO PEREIRA NEVES - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018**

1) 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 14/2007 - RITCE).

1.1 ) Não elaborar Plano de Ação a fim de planejar a implementação de rotinas e procedimentos de controles afetos à Gestão de Alimentação Escolar tendo o objetivo de aprimorar o Sistema de Controle Interno municipal. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

1.2 ) Não implementou as rotinas e procedimentos de controles necessários para o desenvolvimento do Sistema e Controle Interno municipal de Novo Horizonte do Norte/MT, com relação à Gestão de Alimentação Escolar. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

**ANA RIGEL SANTOS SOUZA - CONTROLADOR INTERNO / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018**

2) 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 14/2007 - RITCE).

2.1 ) Não foram elaborados pareceres periódicos com a finalidade de demonstrar as condições em que se encontra o processo de implementação dos controles de Alimentação Escolar. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

4. Em respeito aos postulados constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, o Sr. Silvano Pereira Neves- Prefeito Municipal de Novo Horizonte do Norte<sup>2</sup>, e a Sra. Ana Rigel Santos Souza - Controladora Interna<sup>3</sup> foram devidamente citados e apresentaram as defesas visíveis nos documentos digitais n° 13125/2019 e 10754/2019, respectivamente, requerendo, em ambas as defesas, o saneamento das irregularidades apontadas.

5. Analisando a defesa, a equipe técnica emitiu relatório técnico de defesa (documento digital n° 197135/2019), concluindo pelo descumprimento das

<sup>1</sup> Relatório Técnico Preliminar – Documento Digital n° 252193/2018

<sup>2</sup> Ofício n° 1556/2018 Documento Digital n° 260281/2018

<sup>3</sup> Ofício n° 1557/2018 Documento Digital n° 260284/2018





determinações exaradas no Acórdão nº 342/2017-TP em relação aos responsáveis.

6. Isso posto, vieram os autos para análise e manifestação ministerial. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Preliminarmente – do conhecimento do monitoramento

7. Dentre os instrumentos de fiscalização utilizados pelo Tribunal de Contas, previstos no artigo 148 do RI/TCE-MT e artigo 2º da Resolução Normativa nº 15/2016-TP, encontra-se o **monitoramento**, utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas decisões e os resultados delas advindos.

8. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas analisará o cumprimento das determinações exaradas em suas decisões com o objetivo de verificar a efetividade e a tempestividade das providências adotadas pelos fiscalizados (art. 148, § 6º, do Regimento Interno).

9. No caso em comento, o monitoramento foi instaurado pela Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública em tema afeto a sua atribuição e em virtude de determinação, estando presentes os requisitos básicos para o **conhecimento do presente monitoramento**.

### 2.2 Da análise do cumprimento da determinação

10. Tratam os autos de monitoramento instaurado para verificar o cumprimento das determinações exaradas no bojo do Acórdão nº 342/2017-TP, que objetivou avaliar o nível de maturidade dos controles internos administrativos da gestão de alimentação escolar no âmbito dos municípios mato-grossenses.

11. Após o regular processamento, o Tribunal Pleno expediu a determinação com o seguinte teor:





**Acórdão 342/2017 - TP**

[...]

**2) DETERMINAR:** a) aos gestores dos municípios mato-grossenses, que elaborem Plano de Ação visando implementar e/ou aperfeiçoar os controles constantes da Matriz de Riscos e Controles (MRC) aprovada por meio da Resolução Normativa nº 34/2016 deste Tribunal, devendo estes controles ser concebidos de forma adequada e efetiva no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, a contar da data de publicação desta decisão; b) aos controladores internos, que monitorem a execução do supracitado Plano de Ação e relatem, em todos os pareceres periódicos da UCI, encaminhados via Sistema Aplic, as ações adotadas pela gestão municipal para a efetiva implantação dos controles constantes da Matriz de Riscos e Controles (MRC) aprovada pela Resolução Normativa 34/2016, até o final do prazo citado no item anterior; [...]

12. Após a análise das defesas apresentadas, a Secretaria de Controle Externo concluiu pela manutenção das irregularidades apontadas inicialmente no Relatório Técnico Preliminar.

13. Passa-se a análise pormenorizada das irregularidades elencadas.

**Responsável: SILVANO PEREIRA NEVES - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018**

**1) 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 14/2007 – RITCE).

1.1) Não elaborar Plano de Ação a fim de planejar a implementação de rotinas e procedimentos de controles afetos à Gestão de Alimentação Escolar tendo o objetivo de aprimorar o Sistema de Controle Interno municipal. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

1.2) Não implementou as rotinas e procedimentos de controle necessários para o desenvolvimento do Sistema de Controle Interno municipal de Novo Horizonte do Norte/MT, com relação à Gestão de Alimentação Escolar. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

14. O gestor inicia sua defesa alegando que protocolou o plano de ação junto a controladoria interna para que fosse enviada ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

15. Acrescentou ainda que fora informado pela controladora do município que o relatório e o plano de ação havia sido enviado pelo novo portal de serviços disponibilizados pelo Tribunal de Contas e encaminhou a documentação comprovando o envio no mês de novembro de 2018.





16. Entretanto, malgrado as alegações da defesa, a Secretaria de Controle Externo manteve as irregularidades, tendo em vista entender como impertinentes as justificativas apresentadas pela defesa.

17. **Passa-se a análise ministerial.**

18. Como verificado acima, com o fito de aprimorar o Sistema de Controle Interno relacionado à logística de gestão de alimentação escolar, o Acórdão nº 342/2017-TP determinou que a gestão da Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Norte elaborasse um Plano de Ação de Controle Interno e implementasse rotinas e procedimentos previstos no Plano.

19. Pois bem.

20. Em que pese o envio do plano de ação, restou demonstrado claramente o descumprimento das determinações impostas, haja vista que o envio fora realizado a destempo.

21. Conforme já mencionado anteriormente, o Acórdão nº 342/2017-TP foi publicado em 18/08/2017, com determinações estabelecendo o prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias para cumprimento e envio a esta Corte de Contas, ou seja, o prazo máximo para o respectivo envio era no mês de agosto de 2018. Ocorre que, conforme verifica-se nos documentos contantes nas defesas apresentadas, todas as ações realizadas decorrentes das determinações impostas pelo Acórdão supramencionado foram realizadas nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2018, ou seja, posterior ao prazo estabelecido pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

22. Ademais, menciona-se ainda que o gestor, citou, em sua manifestação de defesa, referência a processo com objetos distintos do presente processo, a saber, de outras políticas, como o caso da Logística de Medicamentos, ao mencionar o Acórdão nº 281/2017, processo 294446/2018.





23. Vale a pena lembrar que a elaboração de um Plano de Ação é de suma importância para o município, uma vez que é nele que são evidenciadas as atividades de controle a serem efetivadas ou aperfeiçoadas, as ações vinculadas a cada atividade de controle, os responsáveis por cada ação, o prazo previsto para o início e término das ações e a situação ou *status* das ações (não iniciada, em andamento, atrasada ou finalizada).

24. Como seu próprio nome já diz, o Plano de Ação é um projeto no qual são consolidadas todas as informações sobre o objetivo desejado, desde as atividades para concretizá-lo, passando pelos recursos físicos, monetários e humanos necessários.

25. O Plano de Ação não somente contribui para o aperfeiçoamento e efetivação das ações de controle interno, como também incentiva este setor a promover avaliações periódicas dos controles relacionados à gestão de alimentação escolar identificando os gargalos que comprometem a boa gestão pública, sendo assim, de vital importância a implementação de rotinas e procedimentos de controle necessário para o desenvolvimento do sistema de controle interno referente à gestão de alimentação escolar do município.

26. Compulsando detidamente o processo, e, tendo em vista que o gestor não elaborou o Plano de Ação em tempo hábil, é possível constatar a descumprimento das determinações do Acórdão nº 342/2017-TP.

27. Quanto à responsabilização em razão da ocorrência incontroversa dos atos ilícitos, é importante ressaltar que, para aplicação de multa, há de se analisar de forma mais aprofundada a culpabilidade administrativa. Isso porque os ditames do art. 28, da novel redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, exigem a presença de conduta comissiva/omissiva dolosa ou a caracterização do erro grosseiro para ensejar penalidade aos agentes públicos.





28. Nessa toada, verifica-se que o dolo, em direito administrativo, basear-se-á no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida contra a boa-fé estatal. Para Fábio Medina Osório:

o dolo, em direito administrativo, é a intenção do agente que recai sobre o suporte fático da norma legal proibitiva. **O agente quer realizar determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica.** Eis o dolo. Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie.<sup>4</sup> (Grifei)

29. Quanto ao erro grosseiro, este carece de parâmetros positivos ou negativos para sua delimitação. Contudo, o Tribunal de Contas da União, por meio de sua jurisprudência, tem oferecido os parâmetros necessários para delimitação do conceito criado pelo legislador. Conforme o Acórdão 2860/2018-Plenário, *verbi gratia*, o Ministro Augusto Sherman enfatiza: “resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto”.

30. Ainda, segundo os termos do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU:

o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O **erro grosseiro**, por sua vez, é o que **poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal**, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi **praticado com culpa grave**. (Grifei)

31. Acrescenta-se ainda, acerca do erro grosseiro, o posicionamento do Tribunal de Contas da União, em decisão recente, ante ao não cumprimento de determinações expedidas pela Corte de Contas, configurando-se erro grosseiro a culpa grave, conforme trechos do voto condutor do Acórdão nº 1941/2019-Plenário, transcritos abaixo:

22. Assim sendo, compreendo que os elementos constantes dos autos permitem concluir que o Sr. Angelo José de Negreiros Guerra, na condição de Diretor Geral do Dnocs, **agiu com culpa grave** ao ter assinado os diversos documentos supracitados que resultaram na

<sup>4</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa. Ed. Síntese, Porto Alegre, 1998, p. 135.





adesão à ARP 001/2017-Docas-CE e, portanto, na celebração do Contrato DNOCS 19/2017, em detrimento ao Acórdão 2.877/2017-TCU-Plenário, que condicionava a referida adesão ao cumprimento das exigências dispostas nos subitens do item 9.3 do aludido julgado, e, conseqüentemente, sem motivo justificado, **deixou de dar cumprimento à decisão desta Corte de Contas.**

23. Tratou-se, a meu ver, de **erro grosseiro**, que permite que o referido gestor responda pessoalmente por seus atos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

24. **Decisão de gestor que desconsidera, sem a devida motivação, acórdão do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro para fins de responsabilização perante o Tribunal. Tal conduta revela grave inobservância do dever de cuidado, o que configura culpa grave, motivo suficiente para a responsabilização e para a aplicação de sanção ao gestor. (Grifo nosso)**

32. Isso posto, é fácil perceber nos autos a presença tanto do dolo quanto do erro grosseiro, em decorrência da vontade consciente de abstenção do gestor e descumprimento das determinações exaradas pelo Tribunal de Contas, especificamente quanto aos apontamentos 1.1 e 1.2.

33. Verificou-se um silêncio intencional por parte do responsável, ao passo que se absteve de uma atividade que **poderia** e **deveria** realizar, – a saber, a implementação das determinações do Acórdão nº 342/2017. Assim sendo, presente a vontade consciente em não adotar as providências que sabiam ser necessárias, não resta outra saída senão pugnar pela manutenção dos apontamentos supracitados, em virtude da omissão configurada.

34. Acrescenta-se ainda que o princípio da razoabilidade é incompatível com o reconhecimento do dolo, tendo em vista que aquele tem espaço quando se verifica a ocorrência de irregularidades apesar dos esforços do gestor que acabam minimizados em razão de deficiências estruturais, caso fortuito ou força maior, inexigibilidade de conduta diversa, dentre outros fatores que excluem o nexo de causalidade e/ou a culpabilidade, o que não é o caso dos autos conforme dito acima, em se tratando de omissão consciente e dolosa na obrigação de cumprir com as determinações do Tribunal de Contas. No caso dos autos a irregularidade existe em razão da conduta do gestor e não apesar dela.





35. Assim, em consonância com a equipe técnica, este **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela manutenção das irregularidades 1.1 e 1.2 com aplicação de multa ao Sr. Silvano Pereira Neves, prefeito municipal de Novo Horizonte do Norte/MT, nos termos do art. 286, III, do RITCE/MT.

**Responsável: ANA RIGEL SANTOS SOUZA - CONTROLADOR INTERNO / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018**

**2) 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 14/2007 - RITCE).

2.1) Não foram elaborados pareceres periódicos com a finalidade demonstrar as condições em que se encontram o processo de implementação dos controles de Alimentação Escolar. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

36. Quanto a este apontamento, a defesa apresentada foi sob os mesmos fundamentos da defesa do gestor, motivo pelo qual se faz desnecessária sua repetição neste tópico, haja vista que já foram mencionados no tópico anterior.

37. Passa-se então, para a análise ministerial.

38. A irregularidade em tela trata-se da verificação de cumprimento da determinação do Tribunal de Contas para que a UCI realizasse auditorias de avaliação e elaborasse pareceres periódicos com a finalidade demonstrar as condições em que se encontram o processo de implementação dos controles.

39. Tais auditorias são de grande valia para o município, pois são por meio delas que a UCI acompanha a implementação das ações contidas no Plano de Ação, analisa os controles administrativos afetos à alimentação escolar, identifica impropriedades e faz recomendações com vistas a contribuir para que a gestão municipal garanta a integralidade da distribuição da merenda escolar, a programe compras evitando-se desperdícios e faltas, adquira alimentos de acordo com preços de mercado, além de possibilitar a fidedignidade no faturamento, adequada armazenagem e controle de estoque.

40. Para tanto, faz-se necessário, não somente que a Unidade de Controle





Interno - UCI esteja estrutura e fortalecida, como também o Controlador interno esteja comprometido com suas funções a fim de que auditorias de avaliação periódicas sejam realizadas com sucesso.

41. No entanto, este *Parquet* entende que a elaboração do plano de ação, por parte do Chefe do Poder Executivo é *conditio sine qua non* para elaboração dos pareceres periódicos, por parte do Controlador Interno.

42. Sendo assim, como o Gestor não cumpriu com a obrigação principal, em tempo oportuno, seria ilógico exigir do controlador relatórios de um plano de ação inexistente.

43. Assim, e em análise dos autos, verifica-se que a ausência do Plano de Ação, em tempo hábil, por parte do Executivo Municipal prejudicou a elaboração de pareceres periódicos, no prazo determinado por esta Corte de Contas, para avaliar a implementação dos controles em relação a logística de alimentação escolar, razão pela qual, este **Ministério Público de Contas**, em dissonância com o entendimento da equipe técnica, **manifesta-se pela exclusão da irregularidade imputada à Controladora Interna, constante no subitem 2.1, do relatório técnico preliminar.**

44. Desta feita, considerando a necessidade de se preservar a força executiva das decisões proferidas pela Corte de Contas, outra medida não há, senão a **declaração de descumprimento das determinações constantes no Acórdão nº 342/2017 - TP (Processo nº 14.942-0/2017), com a consequente aplicação de multa somente ao gestor, nos termos do artigo 286, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.**

45. Assim, considerando que o Acórdão nº 342/2017-TP refere-se à avaliação do nível de maturidade dos controles internos administrativos da alimentação escolar nos municípios mato-grossenses do exercício de 2016, e que já iniciou-se um novo ciclo de avaliação, conforme informação do Supervisor (Documento digital nº 197136/2019), não há, portanto, necessidade de reiterar as determinações.





e, nem mesmo novo monitoramento do Acórdão nº 342/2017 – TP.

### 3. CONCLUSÃO

46. Dessa maneira, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento do presente monitoramento**, tendo em vista a necessária análise do cumprimento da decisão deste Tribunal;

b) **no mérito**, pela **declaração de descumprimento** das determinações expedidas ao Sr. Silvano Pereira Neves, Prefeito Municipal de Novo Horizonte do Norte e à Sra. Ana Rigel Santos Souza, Controladora Interna do referido município, exaradas no bojo do Acórdão nº 342/2017 - TP (Processo nº 14.942-0/2017);

c) pela **exclusão** da responsabilidade da Controladora Interna, em face da irregularidade 2.1, e pela **aplicação de multa** somente ao Prefeito Municipal, **Sr. Silvano Pereira Neves**, nos termos do artigo 286, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em face das irregularidades inscritas nos subitens 1.1 e 1.2 do relatório técnico de auditoria (documento digital nº 252193/2018);

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 12 de setembro de 2019.

(assinatura digital)<sup>5</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>5</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.

