



PROCESSO Nº : 32.170-2/2018(AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : MONITORAMENTO  
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DO PARECIS  
RESPONSÁVEIS : RAFAEL MACHADO – PREFEITO  
HELTON GUARNIERI - CONTROLADOR INTERNO  
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO

### PARECER Nº 2.805/2019

EMENTA: MONITORAMENTO. PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DO PARECIS. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONTIDAS NO ACÓRDÃO Nº 342/2017 - TP. DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA. MULTA, DETERMINAÇÃO LEGAL.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Monitoramento** instaurado pela Secretaria de Controle Externo para verificação do cumprimento das determinações, com prazo, contidas no Acórdão nº 342/2017-TP (Processo nº 14.942-0/2017), expedidas com o objetivo de avaliar o nível de maturidade dos controles internos administrativos aplicados na gestão da alimentação escolar, de responsabilidade do Sr. Rafael Machado, prefeito municipal de Campo Novo do Parecis e Sr. Helton Guarnieri, controlador interno 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;

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

**RAFAEL MACHADO - 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 Campo Novo do Parecis/MT, com relação à Gestão de Alimentação Escolar. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

**HELTON GUARNIERI - 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

4. Em respeito aos postulados constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, o Sr. Rafael Machado<sup>1</sup>, prefeito municipal de Campo Novo do Parecis e o Sr. Helton Guarnieri<sup>2</sup>, controlador interno foram citados para apresentar manifestações.

5. Por meio do documento externo nº 253982/2018, o Sr. Rafael Machado apresentou defesa acompanhada de documentos. Todavia, diante da inércia do controlador interno, nova oportunidade de citação foi concedida (vide ofício nº 108/2019/GAB-JBC)<sup>3</sup>.

6. Por meio do Ofício GP Nº. 062/2019/GAB (documento externo nº 29400/2019) o Sr. Helton Guarnieri informou que apresentou defesa conjunta com o Sr.

1 Ofício nº 1413/2018/GAB-JBC Documento digital nº 253247/2018

2 Ofício nº 1414/2018/GAB-JBC Documento digital nº 253253/2018

3 Documento digital nº 25820/2019





Rafael Machado.

7. Após análise da defesa, a Equipe Técnica emitiu relatório técnico de defesa<sup>4</sup>, no qual concluiu pelo descumprimento das determinações exaradas no Acórdão nº 342/2017-TP .

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

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Preliminarmente – do conhecimento do monitoramento

9. 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.

10. 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).

11. No caso em comento, como o monitoramento foi instaurado pelo titular da Secex da Relatoria do Conselheiro que expediu as determinações constantes na decisão analisada, estão presentes os requisitos básicos para o **conhecimento do presente monitoramento**.

### 2.2 Da análise do cumprimento das determinações

12. 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.

<sup>4</sup> Documento digital nº 133125/2019





13. Em razão dos responsáveis terem apresentado defesa conjunta os apontamentos também serão analisados em conjunto.

**RAFAEL MACHADO - 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 Campo Novo do Parecis/MT, com relação à Gestão de Alimentação Escolar. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

**HELTON GUARNIERI - 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

14. Em sede de defesa, os responsáveis sustentaram que a Controladoria Municipal cumpriu a determinação contida no Acórdão 342/2017 – TP, pois realizou em 2016 auditoria de avaliação dos controles internos em Alimentação Escolar, o qual foi finalizado e entregue em 27/07/16 e gerou o Relatório de Auditoria nº005/2016.

15. Salientaram que o Sr. Helton Guarnieri assumiu o cargo de controlador interno em 2017 e que por esta razão, tiveram que fazer adaptações nas funções, responsabilidades e programas do TCE-MT.

16. Frisaram, que no ano de 2018 realizaram nova auditoria na Alimentação Escolar, a qual gerou o relatório de auditoria nº 006/2018 encaminhado pelo Porta de Serviços do TCE-MT na data de 26/10/2018. Da mesma forma foi encaminhado, na data de 08/11/2018, o Plano de Ação elaborado pela Secretaria de Educação.

17. Ressaltaram ainda que o Relatório de Acompanhamento está sendo





realizado e será encaminhando juntamente aos pareceres semestrais, conforme determinação do TCE-MT.

18. Por fim, requereram o saneamento dos apontamentos.

19. Após análise da defesa apresentada a **Secretaria de Controle Externo** manteve as irregularidades, destacando que o Relatório de auditoria nº 005/2016 apresentado pelos Responsáveis refere-se a Avaliação do Nível de Maturidade dos Controles Internos da Gestão de Alimentação Escolar e trata-se de uma fase anterior ao que foi determinado no Acórdão nº 342/2017 - TP .

20. Enfatizou que após a avaliação do Nível de Maturidade a Gestão Municipal deveria elaborar um Plano de Ação e implementá-lo de maneira efetiva. No mesmo prazo, o Controlador Interno deveria emitir pareceres periódicos para acompanhar a implementação das ações pela Gestão Municipal.

21. **Pois bem.** Em que pese o Gestor não ter acostado aos autos cópia do Plano de Ação, após consulta ao Sistema Aplic, este *Parquet* de Contas verificou que o Plano de Ação foi realmente elaborado e encaminhado na data informada.

22. Da mesma forma, verificou-se que os procedimentos de controle necessários para o desenvolvimento do Sistema de Controle Interno municipal também estão sendo realizados.

23. **Desta feita, ante a comprovação de que a gestão Município de Campo Novo do Parecis tenha cumprido a determinação presentes no Acórdão nº 342/2017-TP, este Ministério Público de Contas manifesta-se pelo saneamento da irregularidade NA01.**

24. Por outro lado, este *Parquet* verificou que o Controlador Interno não cumpriu a determinação do Acórdão nº 342/2017-TP, uma vez que não elaborou os pareceres periódicos de auditoria.

25. Após consulta ao Sistema Aplic, constatou-se que relatórios nº





005/2016 e 006/2018, citados pelos Responsáveis, não se referem a relatórios de auditorias periódicas, que deveriam ser realizadas posteriormente a elaboração do Plano de Ação, como forma de acompanhar a implementação das ações contidas no plano. Tratam-se de relatórios de Avaliação do Nível de Maturidade dos Controles Internos da Gestão de Alimentação Escolar e representam uma etapa de auditorias anterior ao que foi determinado no Acordão.

26. Vale reforçar que as auditorias periódicas 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, a adquira alimentos de acordo com preços de mercado, além de possibilitar a fidedignidade no faturamento, adequada armazenagem e controle de estoque.

27. Por esta razão, visitas periódicas são necessárias, haja vista a necessidade de se averiguar se as recomendações anteriormente feitas pela UCI estão sendo observadas, bem como verificar as condições em que se encontram o processo de implementação dos controles e se houve melhorias no setor.

28. 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.

29. Isso porque a área de Educação exige uma atenção diferenciada por todos os atores da gestão municipal, haja vista as imperfeições do setor e conseqüente deficiências na qualidade do ensino. Neste contexto, o cumprimento das recomendações elaboradas pelo Controle Interno são imprescindíveis para redução de problemas na gestão da alimentação escolar.

30. Perpassada a questão quanto à irregularidade da conduta do





controlador interno, faz-se necessário analisar se esta se revestiu de dolo ou de erro grosseiro, conforme exigência do art. 28 da novel redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a saber o Decreto-lei 4.657/1942: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo** ou **erro grosseiro**”. (grifo nosso)

31. Importa ressaltar que o art. 28 da LINDB trata do direito sancionador, em especial às condições de aplicação de penalidades sobre as quais o gestor estará sujeito, adentrando, pois, no campo da culpabilidade administrativa. Doravante, caso não se configure o dolo ou o erro grosseiro, a responsabilidade do agente pública será afastada.

32. Quanto ao dolo, percebe-se que este se aproxima da ideia de “má-fé”. Fábio Medina Osório afirma que:

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>5</sup>

33. Já para Hugo Nigro Mazzilli “o dolo [...] é a vontade genérica de fazer o que a lei veda ou não fazer o que a lei manda.”<sup>6</sup>

34. Nesse diapasão, 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.

35. Tendo o exposto, este *Parquet* verificou, no caso concreto, uma vontade dirigida à prática da ilegalidade. Até porque, não basta a ilegalidade do ato para comprovar a presença do dolo. Faz-se mister, como dito, avaliar subjetivamente o ato do agente, para, assim, formar um juízo de reprovabilidade.

36. Neste contexto, a publicidade e impositividade das decisões desta Corte por si só demonstram o dolo na conduta do agente, uma vez que o controlador

<sup>5</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*. Ed. Síntese, Porto Alegre, 1998, p. 135.

<sup>6</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 7. ed. Saraiva, São Paulo, p. 162.





interno tinha conhecimento da decisão e de seu dever na realização de auditorias periódicas, mas mesmo assim, voluntariamente deixou de realizá-las, razão pela qual cabe sua penalização na modalidade dolo.

37. Em que pese esta constatação, cumpre analisar o erro grosseiro, em continuidade à dicção do art. 28 da LINDB.

38. Embora ausentes na legislação os parâmetros positivos ou negativos para delimitar o que vem a ser erro grosseiro, cabe informar que o atual entendimento do TCU é pela existência do referido erro quando a conduta se distancia do esperado do administrador sem que este tenha que agir de forma extraordinária. No Acórdão nº 2860/2018-Plenário, o Ministro Augusto Sherman enfatizou: “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”.

39. 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. (grifo nosso)

40. Nesse ponto, este *Parquet* não visualiza uma ação do gestor abaixo do referencial considerado do administrador médio, pois detinha conhecimento da decisão desta Corte e não a cumpriu.

41. Desta feita, ante a ausência de comprovação de que a Unidade de Controle Interno do Município cumpriu as determinações presentes no Acórdão nº 342/2017-TP, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade, com aplicação de multa ao senhor Sr. Helton Guarnieri – Controlador Interno, nos termos do art. 286, III, do Regimento Interno TCE/MT.

42. Opina-se também pela determinação à Unidade de Controle Interno do





município de Campo Novo do Parecis para que realize as auditorias de avaliação periódicas de controles internos afetos à alimentação e nutrição escolar e as encaminhe a esta Corte via Sistema Aplic.

43. Nesse diapasão, cumpre advertir que a reincidência no descumprimento de determinações deste Tribunal poderá ensejar aplicação de multa, bem como o julgamento irregular das contas de gestão da entidade ou órgão jurisdicionado, nos termos do art. 194, § 1º, do Regimento Interno, além de outras sanções previstas em lei, como a inabilitação para o exercício de cargo ou função de confiança.

### 3. CONCLUSÃO

44. 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) pela sua **procedência, com aplicação de multa ao Sr. Helton Guarnieri** – Controlador Interno, nos termos do art. 286, III, do Regimento Interno, ante o descumprimento das determinações constantes no Acórdão nº 342/2017-TP .

c) pelo **saneamento** da irregularidade **NA01**, apontamentos **1.1 e 1.2**.

d) para que seja **reiterada a determinação legal** contida no Acórdão nº 342/2017-TP direcionada a Unidade de Controle Interno do município de Campo Novo dos Parecis.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 1º de julho de 2019.**

(assinatura digital)<sup>7</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>7</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.

