



PROCESSO/	32.170-2/2018
ASSUNTO	MONITORAMENTO
ÓRGÃO	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DO PARECIS
RESPONSÁVEIS	RAFAEL MACHADO Prefeito HELTON GUARNIERI Controlador Interno
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

### VOTO-VISTA

Senhor Presidente,  
Senhor Conselheiro,  
Senhor Procurador de Contas,

O presente caso trata de Monitoramento instaurado para verificar o cumprimento das determinações expedidas à Prefeitura Municipal de Campo Novo do Parecis por meio do Acórdão 342/2017 (Processo de Levantamento 14.942-0/2017).

O nominado Processo de Levantamento teve por objetivo avaliar o nível de maturidade dos controles internos administrativos aplicados na alimentação escolar, dentro do âmbito do programa Aprimora, e resultou nas seguintes determinações:

#### ACÓRDÃO Nº 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; e, c) aos controladores internos dos Municípios de Acorizal, Alto Boa Vista, Alto Taquari, Barão de





Melgaço, Campinápolis, Chapada dos Guimarães, Nova Lacerda, Nova Xavantina, Novo Santo Antônio, Novo São Joaquim, Pedra Preta, Salto do Céu, Santa Carmem, Santa Cruz do Xingu, Sorriso e Vale de São Domingos, os quais não participaram do presente trabalho, que realizem as avaliações no prazo de 60 (sessenta) dias, remetendo-as a este Tribunal, a contar da data de publicação desta decisão. **Determina-se** à Secretaria-Geral de Controle Externo que insira no Plano Anual de Fiscalização -PAF 2017/2018 o monitoramento das ações, a ser realizado mediante novo ciclo de avaliação do nível de maturidade dos controles internos administrativos da alimentação escolar nos municípios mato-grossenses. Encaminhe-se cópia desta decisão à citada Secretaria, para conhecimento e providências quanto à determinação acima

Nos presentes autos, em sede de Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 245259/2018), a Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública apontou as seguintes irregularidades:

Classificação	Achado	Responsável
<b>1) NA01 DIVERSOS_GRAVÍSSIMA_01.</b> Descumprimento de determinações com prazo, exaradas pelo TCE-MT em decisões singulares e/ou acórdãos (art. 262, parágrafo único da Resolução 14/2007 - RITCE).	<b>1.1)</b> 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. <b>1.2)</b> 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.	Rafael Machado - Prefeito

Classificação	Achado	Responsável
<b>2) NA01 DIVERSOS_GRAVÍSSIMA_01.</b> Descumprimento de determinações com prazo, exaradas pelo TCE-MT em decisões singulares e/ou acórdãos (art. 262, parágrafo único da Resolução 14/2007 - RITCE).	<b>2.1)</b> Não foram elaborados pareceres periódicos com a finalidade demonstrar as condições em que se encontram o processo de implementação dos controles de Alimentação Escolar.	Helton Guarneri – Controlador Interno – Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

Devidamente citados, os Responsáveis apresentaram defesa conjunta (Doc. Digital 253982/2018), em que alegam que a determinação contida no acórdão teria sido cumprida com a realização das auditorias de avaliação dos controles internos em alimentação escolar do ano de 2016 e 2018, que geraram os Relatórios de Auditoria 005/2016 e 006/2018.





Afirmam também que a então Secretária responsável não teria entregado ao Controlador Interno o Plano de Ação exigido, motivo pelo qual entende não ser cabível se falar em falta de monitoramento no caso.

Em análise da defesa, a equipe técnica emitiu Relatório Técnico de Defesa em que mantém as irregularidades inicialmente apontadas (Doc. Digital 133125/2019).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se na sessão de julgamento do feito, na qual retificou o Parecer 2805/2019 inicialmente apresentado, para fixar posicionamento no sentido de que, não havendo a citação dos responsáveis no Levantamento 14.942-0/2017, não há o que se falar em aplicação de penalidade nestes autos.

O eminente Relator, em consonância com o Ministério Público de Contas, constata que durante o trâmite daquele processo, tanto o gestor quanto o controlador do Município não foram citados, e por essa razão a decisão não possui eficácia oponível aos responsáveis.

Salienta que na ausência de ciência do acórdão, não há como esta corte de contas, em sede de Monitoramento, exigir dos gestores ou controladores internos o cumprimento de uma decisão decorrente de um processo em que não participaram.

Ao final, apresenta seu voto nos seguintes termos:

Diante do exposto, com base no art. 89, inciso II, da Resolução Normativa TCE/MT nº 14/2007 (Regimento Interno deste Tribunal), **divirjo** do Parecer Ministerial nº 2.805/2019, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e **voto**:

**a) pelo afastamento da irregularidade classificada como NA01 (DIVERSOS\_GRAVÍSSIMA.** Descumprimento de determinações com prazo, exaradas pelo TCE-MT em decisões singulares e/ou acórdãos), sob a responsabilidade do **Sr. Rafael Machado** – Prefeito(subitens 1.1e 1.2), e do **Sr. Helton Guarnieri** – Controlador Interno (subitem 2.1), em razão da ausência de citação por este Tribunal de Contas para cumprimento do Acórdão nº 342/2017 -TP;

**b) pela expedição de recomendação** à atual gestão da Prefeitura de Campo Novo do Parecis, na pessoa do atual gestor ou de quem lhe suceder, para que cumpra com os prazos que vierem a ser estabelecidos por este Tribunal, no novo ciclo do Programa Aprimora, a fim de garantir a efetiva avaliação do nível de maturidade dos controles internos administrativos de alimentação escolar





Na sessão ordinária da segunda câmara do dia dezenove de maio do corrente ano, após o voto proferido pelo Conselheiro Relator, solicitei e obtive vista dos autos para melhor exame da matéria posta em análise, tendo em vista que os efeitos da decisão aqui proferida não se limitam ao caso concreto, já que podem influir na forma como o Tribunal atua no exercício da fiscalização e controle externo da Administração Pública.

Primeiramente, registra-se que o Levantamento 14.942-0/2017 foi instaurado com o objetivo de realizar a avaliação dos controles internos administrativos aplicados na alimentação escolar dos municípios mato-grossenses, que visou atingir a meta estabelecida no Plano Estratégico TCE-MT 2016-2021 de garantir que 100% dos fiscalizados atendam a, no mínimo, 70% dos requisitos de maturidade do sistema de controle interno em nível de entidade e em pelo menos cinco atividades relevantes, até dezembro de 2021<sup>1</sup>.

A referida avaliação é de suma importância na promoção de uma gestão de alimentação escolar mais adequada aos estudantes da rede pública de educação, e está inserida nas ações do programa Aprimora.

O programa, criado em parceria com a Controladoria Geral da União, tem como objetivo o aperfeiçoamento da gestão de riscos e avaliação dos controles internos dos entes públicos do Estado, com apoio técnico para a implementação, funcionamento e avaliação desses instrumentos.

Além da realização de cursos de capacitação para auditores, controladores e servidores em geral, as ações de aperfeiçoamento incluem avaliação das atividades de logística de medicamentos; alimentação escolar; contratações públicas; gestão de frotas; gestão financeira e avaliação de controles em nível de entidade, que compreendem critérios mais abrangentes de governança, além das atividades típicas de controladoria exercidas pela alta administração, a fim de identificar e corrigir eventuais desvios na concretização de seus objetivos institucionais.

O projeto atingiu resultados práticos rapidamente e foi inserido como programa permanente no âmbito do TCE-MT por meio da Resolução Normativa 2/2017 e,

<sup>1</sup> Plano Estratégico TCE-MT 2016-2021, Objetivo Estratégico 4, Meta 4.2, aprovado pela Resolução Normativa n.º 33/2015





posteriormente, pela RN 17/2017, que no artigo 1º instituiu “*como programa definitivo, no âmbito do Tribunal de Contas de Mato Grosso, o Programa de Aprimoramento do Sistema de Controle Interno dos Fiscalizados, denominado Programa Aprimora*”.

Ressalta-se que a iniciativa desta Corte nas ações preventivas e de aperfeiçoamento do controle interno de seus jurisdicionados, não só viabilizam um efetivo combate à ineficiência e desvios de finalidade por parte das gestões como traduzem a realização em sua plenitude da função orientativa-consultiva.

Com efeito, não se questiona que a competência que recai sobre os Tribunais de Contas encontra fundamento direto na Constituição Federal (artigos 71, 72, 74 e 161). No entanto, suas atribuições precípuas não podem ser entendidas apenas como aquelas enunciadas expressamente pelo texto constitucional, pois sem os meios necessários à concretização de sua missão institucional, esvazia-se os mandamentos legais e os objetivos almejados pelo constituinte quando da criação dos órgãos de controle e fiscalização.

Nesse sentido, irretocável a conclusão do Supremo Tribunal Federal, em julgado de relatoria da Ministra Ellen Gracie, em que, com fundamento na teoria dos poderes implícitos, reconheceu a titularidade dos Tribunais de Contas pátrios dos meios destinados à consecução dos fins que lhes foram constitucionalmente atribuídos:

**(...) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público. Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. (...) É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.**





[MS 24.510, rel. min. Ellen Gracie, voto do min. Celso de Mello, j. 19-11-2003, DJU de 19-3-2004.]

O Superior Tribunal de Justiça adota lógica idêntica, a exemplo:

**Todos os sistemas e órgãos de controle e fiscalização de recursos públicos devem, em uma República, ser valorizados e dotados de poderes implícitos idôneos para que sejam atingidos os fins constitucionais.** (AgRg no REsp: 1119799 DF 2009/0015296-3, Relator: Ministro Humberto Martins, 2009) (grifo nosso)

Nessa esteira, não há dúvidas de que as ações preventivas de capacitação e aperfeiçoamento nos sistemas de controle e gestão pública integram as atividades essenciais ao pleno cumprimento da missão institucional das Cortes de Contas, cujas recomendações e determinações daí decorrentes preservam a eficácia e viabilizam um resultado concreto dos referidos programas.

Ocorre que, em que pese as razões mencionadas no Voto do eminente Relator quanto à ausência de citação das partes no Levantamento originário, entende-se que a compreensão adequada dos procedimentos realizados naquele processo é peça fundamental para o correto deslinde do caso concreto.

Isso porque os resultados obtidos foram fruto de um longo esforço de cooperação e dispêndio de recursos entre este Tribunal e as Unidades de Controle Interno dos respectivos entes públicos.

É precisamente o que se extrai do Relatório Técnico apresentado no Processo 14.972-0/2017, a seguir transcrito:

**O trabalho foi realizado em quatro etapas:** 1ª) desenvolvimento de uma metodologia para avaliar os controles internos administrativos da Alimentação Escolar nos municípios, que consistiu na realização de estudos dos marcos regulatórios desta atividade e de trabalhos técnicos sobre o tema, bem como da elaboração dos instrumentos de avaliação: Matriz de Riscos e Controles (MRC), Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACI) e Procedimentos de Auditoria; 2ª) **capacitação dos controladores internos municipais, que foram os responsáveis pela aplicação dos testes de auditoria nos seus respectivos municípios e pelo encaminhamento das informações a este Tribunal;** 3ª) **execução, pelos controladores internos dos municípios, dos trabalhos de aplicação dos instrumentos de avaliação dos controles internos (testes de auditoria) e encaminhamento das informações;** e 4ª) consolidação das informações, análise e divulgação dos resultados do processo de levantamento pelo TCE-MT.





**É importante ressaltar que este trabalho de avaliação de controles internos envolveu o engajamento de diversos órgãos de controle, a saber: as Unidades de Controle Internos (UCI) dos 124 municípios avaliados, que foram fundamentais para os resultados alcançados; a Controladoria Geral da União (Unidade Regional de Mato Grosso), que foi uma importante parceira no desenvolvimento da metodologia da avaliação e dos materiais teóricos; e o próprio TCE-MT que coordenou e promoveu todo o processo de avaliação.**

Conforme se observa, a primeira etapa foi composta de estudos técnicos e desenvolvimento dos instrumentos de avaliação, com a posterior capacitação dos Controladores Internos Municipais e aplicação dos testes de auditoria no âmbito dos cento e vinte e quatro Municípios participantes, incluindo a Prefeitura de Campo Novo do Parecis, a fim de que encaminhassem as informações coletadas ao TCE-MT que, ao final, procedeu à consolidação das informações, análise e divulgação dos resultados em seu site oficial.

Portanto, fica claro que o processo de Levantamento em questão não só contou com a participação ativa dos seus jurisdicionados por meio de suas Unidades de Controle, como foram estas quem produziram parte essencial das informações utilizadas para a conclusão dos estudos e expedição das determinações necessárias.

Além disso, o procedimento não possui como pressuposto de validade o estabelecimento prévio do contraditório, já que, como bem delineado no art. 148, § 2º da Resolução Normativa 14/2007, tem como escopo atividades de estudo, identificação e avaliação do funcionamento dos órgãos fiscalizados, para posterior promoção das medidas corretivas ou de melhorias quando necessárias, sem que haja potencial medida punitiva a ser aplicada aos agentes públicos:

**§ 2º.** Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

- I.** Conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes Estaduais e Municipais, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- II.** Identificar objetos e instrumentos de fiscalização;
- III.** Avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.
- IV.** Promover diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias na unidade gestora fiscalizada.





Já no que diz respeito à natureza jurídica das recomendações e determinações expedidas, vale ressaltar os conceitos trazidos pelo Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima na Decisão 858/LHL/2018, proferida no Processo 27.385-6/2018, que com sua habitual precisão, assevera:

**Portanto, a recomendação emanada do Tribunal tem como objetivo buscar o aprimoramento da gestão pública, sendo resultante de avaliação técnica fundada na perspectiva da missão constitucional do controle externo atribuída a esta Corte de Contas. A meu ver, trata-se de comando que vai ao encontro do princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal vigente.** Não representa, por conseguinte, mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do gestor destinatário da medida. Se assim fosse, tornar-se-ia praticamente inócuo o monitoramento previsto no regimento deste Tribunal.

**Por certo, a recomendação não traz em si a natureza coercitiva da determinação, a qual, via de regra, decorre da inobservância de normas ou princípios aplicáveis à Administração Pública. Ao passo que do gestor não é esperado outro proceder que não o cumprimento da determinação, em relação à recomendação já se admite uma certa flexibilidade na sua implementação.** Assim, pode o administrador público atendê-la por meios diferentes daqueles recomendados, desde que se demonstre o atingimento dos mesmos objetivos, ou, até mesmo, deixar de cumpri-la em razão de circunstâncias específicas devidamente motivadas. A regra, entretanto, é a implementação da recomendação, razão por que deve ser monitorada.

Desta feita, não restam dúvidas de que, pela natureza do próprio procedimento, mostra-se desnecessária a abertura prévia do contraditório a cada um dos jurisdicionados. Se assim fosse, as citações, manifestações e eventuais recursos por parte dos cento e vinte e quatro Municípios fiscalizados naqueles autos poderiam procrastinar a conclusão dos estudos a ponto de comprometer sua eficácia e, em última instância, a viabilidade e efetividade do próprio programa Aprimora.

Noutro norte, não seria razoável que os responsáveis pelas Unidades de Controle Interno, que contribuíram e acompanharam as ações realizadas durante os trâmites processuais, alegassem desconhecimento dos seus resultados e ignorassem as determinações dali decorrentes, notadamente ante à publicidade conferida à decisão com a publicação do Acórdão 342/2017 - TP no Diário Oficial de Contas, em 17/08/2017, edição nº 1179.

Nessa linha também não poderia se eximir da obrigação o Gestor, por força de disposição expressa contida no artigo 262 do Regimento Interno deste Tribunal:





**Art. 262.** A publicidade das deliberações plenárias e dos julgamentos singulares será feita no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, devendo o interessado observar a data da publicação para efeitos de interposição de recurso.

**Parágrafo único.** É obrigação do gestor acompanhar o julgamento de todos os processos referentes ao órgão ou entidade do qual é titular, mesmo que não se refira ao seu período de gestão, a fim de tomar ciência acerca das recomendações e determinações elencadas, assim como do prazo estabelecido para o seu cumprimento, devendo adotar as providências para o saneamento das irregularidades apontadas.

Além disso, sua responsabilidade para implementar e garantir a eficácia das atividades de controles internos e providenciar plano de ação quando constatada sua deficiência, é obrigação imposta expressamente pela Resolução Normativa 34/2016, que aprovou a Matriz de Riscos e Controles aplicável aos processos de gestão dos programas de alimentação e nutrição escolar dos entes fiscalizados pelo TCE-MT, e não depende da expedição de qualquer determinação específica por parte desta Corte, conforme enunciado nos artigos 4º, 5º caput e parágrafo 1º:

**Art. 4º** Cabe aos gestores dos entes implementar e garantir, de forma contínua e permanente, a eficácia das atividades de controle definidas na MRC, visando mitigar os riscos associados às atividades relevantes.

**Art. 5º** Quando constatadas deficiências nos controles internos administrativos definidos na MRC, os gestores dos entes deverão elaborar um Plano de Ação com objetivo de implementá-los, efetivá-los e/ou aperfeiçoá-los.

**§ 1º** O Plano de Ação deverá ser elaborado com base nos resultados da auditoria de avaliação de controles internos administrativos dos programas de alimentação e nutrição escolar realizada pela Unidade de Controle Interno – UCI do ente.

Sobre o tema, destaca-se posicionamento anterior da corte na decisão proferida pela Segunda Câmara no Processo de Monitoramento 32.218-0/2018, de Relatoria do Conselheiro Interino Moisés Maciel, cujo objeto foi verificar o cumprimento pela Prefeitura Municipal de Alto Garças do Acórdão 342/2017-TP, o mesmo tratado nestes autos, mas que em sentido diametralmente oposto ao proposto pelo Relator no presente processo, decidiu, em consonância com o Ministério Público de Contas, pela aplicação de multa ao gestor em face do descumprimento das determinações monitoradas:

Por essas razões concordo com o MPC de que as ações da gestão não foram suficientes para solucionar as irregularidades detectadas, não restando, portanto cumpridas as determinações constantes do Acórdão





342/2017, deste Tribunal, de modo que a aplicação de sanção de multa é medida que se impõe. (TCE-MT, Acórdão 35/2019 – SC, divulgado em 30/04/2019, DOC 1607)

A mesma conclusão foi acordada no Monitoramento 13.467-8/2018, que visou fiscalizar o cumprimento do Acórdão 361/2017 – Tribunal Pleno, exarado no Processo de Levantamento 10.129-0/2017, que teve como objetivo avaliar a previsão, o lançamento, a arrecadação, isenções, imunidades e a contabilização do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU dos Municípios fiscalizados:

Nesse sentido, coaduno com o entendimento da equipe técnica e do Parquet de Contas, pois verifico que houve descumprimento da determinação expedida por esta Corte de Contas no tocante ao encaminhamento do cronograma de atualização da Planta Genérica de Valores.

(...)

Por isso, aplico multa à Prefeita de Chapada dos Guimarães, Sra. Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, em razão da constatação da irregularidade NA01, de natureza gravíssima, no montante de 18 UPF/MT, nos termos do art. 3º, inciso I, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2016 (...) (TCE-MT, Acórdão 131/2018 – SC, divulgado em 20/12/2018, DOC 1509)

É importante frisar que referido entendimento no sentido da aplicação de multa em face do descumprimento de determinações expedidas em autos de Levantamento foi reproduzido no Tribunal Pleno no Processo de Monitoramento 13.482-1/2018, quando da análise do descumprimento, pela Prefeitura Municipal de Sorriso, do mesmo Acórdão acima mencionado:

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SORRISO. MONITORAMENTO REALIZADO PARA VERIFICAR O CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO ACÓRDÃO Nº 361/2017-TP. DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO PARA O MONITORAMENTO. ALERTA À ATUAL GESTÃO (TCE-MT, Acórdão 239/2019 - TP, divulgado em 30/05/2019, DOC 1632)**

As premissas levadas em conta nas decisões citadas, decorrem da evidente distinção entre os procedimentos de Levantamento e Monitoramento, já que este visa justamente propiciar aos responsáveis a oportunidade de apresentar suas justificativas concernentes ao cumprimento ou descumprimento das decisões exaradas pela Corte, mediante a abertura do contraditório e ampla defesa, para só então deliberar acerca da possibilidade de sanção ou outras medidas cabíveis, enquanto aquele, como bem





esclarecido anteriormente, busca o levantamento de informações com o fim de aprimoramento da gestão pública, sem natureza punitiva.

Referida dinâmica é amplamente utilizada por este Tribunal, na medida em que alia eficiência e celeridade na fiscalização e levantamento de informações com as garantias constitucionais do devido processo legal, quando da aplicação de penalidades.

No caso concreto sob exame, devidamente citados para apresentar defesa, a hipótese de desconhecimento do referido Acórdão sequer foi aventada pelos Responsáveis.

Segundo a tese defensiva apresentada, a determinação monitorada teria sido cumprida em razão de que a auditoria de avaliação dos controles internos em alimentação escolar foi realizada no ano de 2016 e novamente em 2018, as quais geraram os Relatórios de Auditoria 005/2016 e 006/2018.

Entende-se, contudo, em consonância com a manifestação emitida pela SECEX no Relatório Técnico de Defesa, que de fato as informações prestadas não demonstram o cumprimento das determinações, já que os Relatórios de Auditoria 005/2016 e 006/2018 não suprem a elaboração dos pareceres periódicos exigidos e o aludido plano de ação apresentado pelo gestor em 04/12/2018 diz respeito ao novo ciclo de avaliação da gestão de alimentação escolar de 2018, e não ao período determinado no Acórdão.

Neste ponto, não se pode deixar de mencionar que a responsabilização dos agentes públicos se submete à normatização imposta pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que estabelece regras gerais na interpretação de normas sobre gestão pública, decisão sobre regularidade de conduta e respectiva aplicação de sanções:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**





**§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.**

Dentro destes parâmetros legais, cabe ao intérprete buscar o liame entre a conduta do agente e o resultado auferido, sem se descolar das circunstâncias específicas do caso concreto.

A respeito, a jurisprudência solidificada por esta Corte fixou a natureza subjetiva da responsabilidade atribuída aos agentes, nos seguintes termos:

**Responsabilidade. Natureza subjetiva.** Conduta culposa. A responsabilidade dos jurisdicionados perante o Tribunal de Contas é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu (por **imprudência, negligência ou imperícia**), sendo **desnecessária a conduta dolosa ou com má-fé**, baseando-se nos pressupostos de: quantificação do dano; identificação da conduta culposa; e demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano causado. (CONTAS ANUAIS DE GESTAO MUNICIPAL. Relator: LUIZ HENRIQUE LIMA. Acórdão 321/2018 - RECURSO - ORDINARIO - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 14/08/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 06/09/2018. Processo 16284/2014). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2018, nº 49, ago/2018).

Assim, a responsabilização passa pela identificação da conduta culposa e o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado.

Vale ainda transcrever o seguinte trecho do voto do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Ruy Rosado, exarado em sede de Recurso Especial (Resp. nº 242.598/RJ), segundo o qual:

**(...) para a definição da culpa como elemento da responsabilidade prevista no art. 159 do C. Civil, deve o juiz definir previamente qual era a regra de cuidado que deveria ter sido obedecida pelo agente naquelas circunstâncias**, pois assim o exige a técnica apropriada à aplicação da cláusula geral, classificação a que pertence o referido art. 159.

A fim de estabelecer se o dever de cuidado foi observado pelo agente público, utiliza-se como baliza a figura do homem médio, diligente, como bem pontua Sérgio Cavalieri:

**A conduta culposa deve ser aferida pelo que ordinariamente acontece, não pelo que extraordinariamente possa ocorrer.** Jamais poderá ser exigido do agente um cuidado tão extremo que não seria





aquele usualmente adotado pelo homem comum, a que os romanos davam a designação prosaica de “bonus pater familiae”, e que é, no fundo, o tipo de homem médio ou normal que as leis têm em vista ao fixarem os direitos e deveres das pessoas em sociedade.<sup>2</sup>

Portanto, verifica-se que a previsibilidade ou possibilidade de antevisão do resultado auxilia o intérprete na aferição do grau de culpabilidade no caso concreto, inclusive quanto à caracterização de erro grosseiro.

Pois bem. Quanto ao Sr. Helton Guarnieri, Controlador Interno, em que pese o descumprimento da determinação imposta por este Tribunal, considerando as circunstâncias fáticas que condicionaram sua ação, não seria exigível conduta diversa, na medida em que a elaboração dos relatórios periódicos pressupõe a existência de um plano de ação do gestor a ser monitorado, o qual não foi providenciado pelo responsável.

Dessa forma, a cominação de multa se afigura medida desproporcional e deve ser afastada.

Já com relação ao Sr. Rafael Machado, Prefeito, em consulta ao sistema APLIC, constata-se que foi apresentado um plano de ação pelo gestor relativo ao Relatório de Auditoria 006/2018, elaborado no novo ciclo de avaliação dos controles de alimentação escolar e, portanto, não diz respeito ao período determinado no Acórdão, conforme apontado pela equipe técnica.

Por outro lado, a elaboração e encaminhamento do citado plano e implementação das rotinas e procedimentos para a melhoria dos controles na gestão de alimentação escolar pela Administração Municipal, ainda que de forma intempestiva e relativa a um novo ciclo de avaliação, demonstra a efetiva atuação da gestão no sentido de sanar a referida irregularidade.

Assim, entende-se que o afastamento da multa é medida razoável e proporcional, em conformidade com o art. 22, § 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e precedente expedido por esta Corte, conforme se extrai do excerto da íntegra do Voto no Acórdão 18/2019, a seguir transcrito:

Todavia, verifiquei que o Senhor Ronaldo Floreano dos Santos, ainda que intempestivamente, cumpriu com as determinações do Tribunal, pois procedeu com o envio dos documentos e informações pendentes.

<sup>2</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p 39.





Desse modo, em harmonia com a Equipe Técnica e o Órgão Ministerial, entendo que foi sanada a irregularidade apontada no Relatório Técnico Preliminar. Assim, por via de consequência, em razão dos Princípios da Razoabilidade e proporcionalidade, extraídos do artigo 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e do artigo 8º do Novo CPC, c/c o artigo 144 do RITCE-MT, deixo de sancionar o responsável. (TCE-MT - Primeira Câmara, Monitoramento 21.837-5/2018, Acórdão 18/2019)

Dessa forma, peço vênia para divergir da manifestação Ministerial e do voto do eminente Relator, por não vislumbrar a violação ao princípio da ampla defesa e contraditório, dado o inequívoco conhecimento prévio e acompanhamento das Unidades de Controle Interno acerca dos estudos realizados nos autos de Levantamento 14.942-0/2017, bem como diante da expressa obrigação regimental atribuída aos gestores quanto ao acompanhamento de todas decisões relativas ao órgão ou entidade de que é titular, nos termos do art. 262 do RITCE-MT, além das citadas responsabilidades inculpidas nos arts. 4º e 5º caput e § 1º, da Resolução Normativa 34/2016.

Por todo o exposto, **VOTO** no sentido de:

**I) CONHECER** o presente Monitoramento, que apurou o cumprimento das determinações constantes no Acórdão 342/2017 (Processo 14.942-0/2017), com fundamento no art. 148, V, do RITCE-MT, e art. 2º, V, da Resolução Normativa 15/2016-TP, e, no **mérito**:

**II) DECLARAR** o descumprimento das determinações contidas no Acórdão 342/2017 (Processo 14.942-0/2017);

**III) AFASTAR** a aplicação da multa ao Sr. **Helton Guarnieri**, Controlador Interno, em razão da inexigibilidade de conduta diversa, e ao Sr. **Rafael Machado**, Prefeito, devido a elaboração e encaminhamento do Plano de Ação pela gestão, ainda que relativo a outro ciclo, bem como a realização dos procedimentos de controle necessários ao desenvolvimento do sistema de controle interno, com fundamento no art. 22, § 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

**IV) EXPEDIR** determinação à atual gestão da Prefeitura de Campo Novo de Parecis, na pessoa do atual gestor, para que cumpra com os prazos que vierem a ser estabelecidos por este Tribunal, no novo ciclo do Programa Aprimora, a fim de garantir a





Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

Telefone: (65) 3613-7681 / 2991

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

efetiva avaliação do nível de maturidade dos controles internos administrativos de alimentação escolar.

É como voto.

Cuiabá, 22 de junho de 2020.

(assinatura digital)

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

Conselheiro Interino

(Portaria 14/2020, DOC 1847, de 18/02/2020)

