



**PROCESSO Nº** : 32.202-4/2018 (AUTOS DIGITAIS)  
**ASSUNTO** : MONITORAMENTO  
**UNIDADE** : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA  
**RESPONSÁVEIS** : EUCLESIO JOSE FERRETTO – ORDENADOR DE DESPESAS  
LUIZ JANIO BARBOSA SANDES– CONTROLADOR INTERNO  
**RELATOR** : CONSELHEIRO INTERINO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

### PARECER Nº 4.268/2019

**EMENTA:** MONITORAMENTO. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA/MT. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONTIDAS NO ACÓRDÃO Nº 342/2017 – TP. DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO, PROCEDENCIA E APLICAÇÃO DE MULTA, DISPENSA DE NOVO MONITORAMENTO E DETERMINAÇÃO.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de monitoramento instaurado pela Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública 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. José Elpídeo de Moraes Cavalcante, Prefeito Municipal de Nova Olímpia, e ao Sr. Nelson Alves, controlador interno do referido 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:

**JOSE ELPIDIO DE MORAES CAVALCANTE - 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 Nova Olímpia/MT, com relação à Gestão de Alimentação Escolar. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

**NELSON ALVES - 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. Após a devida notificação, através dos ofícios nº 1470/2018 (Doc. digital nº 250024/2018) e nº 1471/2018 (Doc. Digital nº 250026/2018), os responsáveis Sr. José Elpídeo de Moraes Cavalcante, e o Sr. Nelson Alves apresentaram suas defesas.

5. Analisando a defesa, a equipe técnica emitiu relatório técnico de defesa (Documento digital nº 195991/2019), concluindo pelo descumprimento das determinações exaradas no Acórdão nº 342/2017-TP em relação aos responsáveis, manifestando-se pela manutenção de todas as irregularidades apontadas inicialmente.

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. É o teor do art. 148, § 6º, do Regimento Interno:

**Art. 148, § 6º.** Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas decisões e os resultados delas advindos. (Nova Redação do § 6º do artigo 148 dada pela Resolução Normativa nº 8/2017).

9. No caso em comento, o monitoramento foi instaurado para análise do cumprimento das determinações constantes no acórdão nº 342/2017-TP (Processo nº 14.942-0/2017), expedida em face da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia/MT.

10. Constata-se, portanto, a presença dos requisitos básicos para o **conhecimento do presente monitoramento**.

### 2.2 Da análise do cumprimento das determinações

11. 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.

12. 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; [...]

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

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

**Responsável: JOSE ELPIDIO DE MORAES CAVALCANTE - 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 Nova Olímpia/MT, com relação à Gestão de Alimentação Escolar. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

15. O gestor inicia sua defesa alegando que tem recebido os alertas da Controladoria Interna e tem atendido as recomendações para implantação dos controles em todas as áreas da administração, em especial os contemplados pelo Projeto Aprimora do TCE/MT.

16. Alegou ainda que tão logo chegou ao seu conhecimento a divulgação do Acórdão 342/2017 determinou a Secretaria Municipal de Educação para que atentassem aos prazos para implementação do Plano de Ação que foi elaborado e





encaminhado à Controladoria a interna em 22 de maio de 2018. Justifica também que, o objetivo geral e os específicos contidos no Plano de Ação de 2017 foram perseguidos mas que ocorreu mera falha procedimental ao deixar de informar a este Órgão Fiscalizador as ações realizadas.

17. Destaca ainda que, a falha cometida não causou dano ao município, uma vez que o Relatório da Auditoria de 2016 demonstrou pontuação de 42 (60,87% de maturidade) e que coloca o município em nível intermediário de Maturidade nos controles e na auditoria de 2018 foi atingido 47 pontos (62,67% de maturidade).

18. Malgrado as alegações da defesa, a Secretaria de Controle Externo manteve as irregularidades, tendo em vista que o gestor não enviou o Plano de Ação conforme determinado na letra a do item 02 do Acórdão nº 342/2017-TP e § 4º do artigo 5º da Resolução Normativa 34/2016-TP, que determina o envio do Plano de Ação ao TCE/MT na carga mensal do Sistema APLIC referente ao mês de sua elaboração, e o Plano de Ação de 2018 enviado pelo Gestor não atende a determinação deste Tribunal. Além disso, não demonstrou de forma documental a implementação de ações de melhoria na Gestão de Alimentação Escolar.

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

20. 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 Santa Terezinha de Júlio elaborasse um Plano de Ação de Controle Interno e implementasse rotinas e procedimentos previstos no Plano.

21. Pois bem.

22. Conforme análise da equipe técnica e os documentos juntados aos autos, o plano de ação enviado a essa Corte de Contas, não está de acordo com o item 02 do Acórdão nº 342/2017-TP e § 4º do artigo 5º da Resolução Normativa 34/2016-TP, que determina o envio do Plano de Ação ao TCE/MT na carga mensal do Sistema APLIC





referente ao mês de sua elaboração. Com relação as ações de melhorias na Gestão Alimentar não houve comprovação por parte do gestor, restando demonstrado o descumprimento da determinação imposta.

23. Vale destacar que da análise do Plano de Ação enviado pelo gestor anexo a sua defesa, verificou-se que o mesmo não atende as exigências mínimas do § 2º do artigo 5º da RN nº 34/2016-TP, que diz:

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.

...

§ 2º O Plano de Ação deverá evidenciar, no mínimo, 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. Registra-se 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).

25. 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.

26. 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.

27. Nesse contexto, em que pese o gestor informar que implementou algumas ações para sanar os achados da auditoria, não comprovou a implementação das rotinas e procedimentos de controles afetos à Gestão de Alimentação Escolar, conforme determinado no Acórdão nº 342/2017-TP.

28. 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.

29. 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>1</sup> (Grifei)

30. Isso posto, é fácil perceber nos autos a presença de dolo, em decorrência da vontade consciente de abstenção do gestor, especificamente quanto aos apontamentos 1.1 e 1.2.

31. 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

<sup>1</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa. Ed. Síntese, Porto Alegre, 1998, p. 135.





virtude da omissão configurada.

32. 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, 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.

33. Assim, tal qual a equipe técnica, este **Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção das irregularidades 1.1 e 1.2 com aplicação de multa ao Senhor José Elpidio de Moraes Cavalcante – Prefeito Municipal, nos termos do art. 286, III do RITCE/MT.**

**Responsável: - NELSON ALVES - 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

34. Em síntese, a defesa alegou que no exercício de 2017, após divulgação do Acórdão 342/2017 enviou alerta à Secretaria Municipal de Educação por meio do Departamento de Nutrição e os demais órgãos competentes para que atentassem aos prazos de implementação do Plano de Ação. Afirmou ainda, que em razão da Auditoria estipulada no período de agosto/setembro/2018 a UCI não procedeu com as verificações constantes no Plano Anual de Auditoria, uma vez que, também estava em curso o planejamento dos trabalhos da auditoria de verificação da Logística de Medicamentos





35. Diante dos argumentos apresentados, a Secex entendeu pela manutenção da irregularidade haja vista o controlador interno não ter apresentado parecer periódico.

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

37. 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.

38. 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, a adquira alimentos de acordo com preços de mercado, além de possibilitar a fidedignidade no faturamento, adequada armazenagem e controle de estoque.

39. 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.

40. É possível constatar, que o Controlador interno alegou a realização de auditoria de avaliação de controles internos em logística de medicamentos. Ressalta-se, as auditorias são de grande valia, pois são por meio delas que a UCI pode analisar os controles administrativos afetos à gestão da alimentação escolar, identificar impropriedades e fazer recomendações com vistas a contribuir para que o município garanta a alimentação correta, programe compras evitando-se desperdícios e faltas, adquira alimentos de acordo com preços de mercado, possibilite a fidedignidade no faturamento, além da adequada armazenagem e controle de estoque.





41. Logo, por força do Acórdão Proferido, mas também dos normativos atinentes à fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, matéria correlata às suas atribuições desempenhadas pelo agente, o servidor deveria supervisionar a gestão da alimentação escolar.

42. Nesse sentido, caberia ao Controlador demonstrar interesse quanto ao cumprimento das medidas, e realizar os pareceres periódicos do Plano de Ação apresentado, o que não ocorreu. Assim sendo, não resta outra alternativa a não ser manter a irregularidade apontada no tópico 2.1 do relatório técnico preliminar.

43. 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 manutenção das irregularidade 2.1, com aplicação de multa ao Senhor Nelson Alves – Controlador Interno do Município, nos termos do art. 286, III do RITCE/MT.**

44. Desta feita, 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 contida no Relatório Conclusivo da Secex (Documento digital nº 162438/2019), não há, portanto, necessidade de reiterar as determinações e, nem mesmo novo monitoramento do Acórdão nº 342/2017 – TP.

### 3. CONCLUSÃO

45. 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. José Elpídeo de Moraes Cavalcante, Prefeito Municipal de Nova Olímpia, e ao Sr. Nelson Alves, Controlador Interno do referido município, exaradas no bojo do Acórdão nº 342/2017 - TP (Processo nº 14.942-0/2017);

**c) pela aplicação de multa** ao Prefeito Municipal, **Sr. José Elpídeo de Moraes Cavalcante**, em face das irregularidades inscritas nos subitens 1.1 e 1.2 do relatório técnico de auditoria, e ao Controlador Interno **Sr. Nelson Alves**, em face da irregularidade inscrita no subitem 2.1 do relatório técnico de auditoria, nos termos do artigo 286, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso,

**d) pela desnecessidade** de reiteração das determinações e, nem mesmo novo monitoramento do Acórdão nº 342/2017 – TP, em razão das informação contida no Relatório Conclusivo da Secex (Documento digital nº 173221/2019).

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 13 de setembro de 2019.**

(assinatura digital)<sup>2</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>2</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.

