



PROCESSO Nº : 32.263-6/2018 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : MONITORAMENTO
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA
RESPONSÁVEIS : EUCLESIO JOSE FERRETTO – ORDENADOR DE DESPESAS
LUIZ JANIO BARBOSA SANDES– CONTROLADOR INTERNO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO
JUNIOR

PARECER Nº 3.886/2019

EMENTA: MONITORAMENTO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA/MT. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONTIDAS NO ACÓRDÃO Nº 342/2017 – TP. DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO, PROCEDENCIA PARCIAL E APLICAÇÃO DE MULTA.

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. Euclésio José Ferreto, Prefeito Municipal de Santa Terezinha e ao Sr. Luiz Janio Barbosa Sandes, 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:

EUCLESIO JOSE FERRETTO - 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 Santa Terezinha, com relação à Gestão de Alimentação Escolar. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

LUIZ JANIO BARBOSA SANDES - 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 13/2019 (Doc. digital nº 3390/2019) e nº 14/2019 (Doc. Digital nº 3404/2019), os responsáveis Sr. Euclésio José Ferreto, prefeito, e o Sr. Luiz Janio Barbosa Sandes, controlador interno, apresentaram suas defesas.

5. Analisando a defesa, a equipe técnica emitiu relatório técnico de defesa (Documento digital nº 162437/2019), 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 Santa Terezinha/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: EUCLESIO JOSE FERRETTO - 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 Santa Terezinha, com relação à Gestão de Alimentação Escolar. - Tópico - 2. ACHADOS DE AUDITORIA

15. O gestor inicia sua defesa alegando que, que apesar de não ter sido elaborado o aludido Plano de Ação com a finalidade de implementar rotinas afetas a Gestão de Alimentação Escolar esse município realizou algumas ações para sanar os achados da auditoria na Gestão de Alimentação Escolar, e anexou alguns documentos com a finalidade de comprovar as ações implementadas.

16. Alegou ainda que o Plano de Ação para o exercício de 2019 foi elaborado, e que vem trabalhando no objetivo de implementar os Controles Internos.





17. Malgrado as alegações da defesa, a Secretaria de Controle Externo manteve as irregularidades, tendo em vista que o gestor confirmou a não elaboração do plano de ação, e que implementou poucas ações de melhoria na Gestão de Alimentação Escolar.

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

19. 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 elaborasse um Plano de Ação de Controle Interno e implementasse rotinas e procedimentos previstos no Plano.

20. Pois bem.

21. Diante da ausência do plano de ação, restou demonstrado claramente o descumprimento da determinação imposta.

22. 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).

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. Compulsando detidamente o processo é possível constatar que as ações realizadas pelo gestor referente a logística de alimentação escolar, limitou-se apenas a existência de cardápio e a realização de testes de aceitabilidade.

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.¹ (Grifei)

29. 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.

¹ OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa. Ed. Síntese, Porto Alegre, 1998, p. 135.





30. 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.

31. 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 Eclesio José Ferretto – Prefeito Municipal, nos termos do art. 286, III do RITCE/MT.**

Responsável: LUIZ JANIO BARBOSA SANDES - 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

32. Em síntese, a defesa alegou que apesar das dificuldades inerentes ao cargo, vem buscando de forma orientativa, por meio de recomendações e alertas a implantação dos controles em todas as áreas da administração municipal, em especial os contemplados pelo Projeto Aprimora do TCE/MT. No que tange a Gestão de Alimentação Escolar emitiu a Recomendação nº 024/2018 solicitando a elaboração do Plano de Ação da Merenda Escolar, Nota de Alerta nº 01/2018/CGM e o Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação nº 007/2018.

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

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

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. Entretanto, em que pese restar configurado a ausência do Plano de Ação, o qual era de competência do Prefeito Municipal, verifica-se que o controlador interno acompanhou as implementações das ações que estavam insatisfatórias no Município.

39. Ademais, 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.

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

41. Assim, e em análise dos autos, verifica-se que a ausência do Plano de Ação por parte do Executivo Municipal prejudicou a elaboração de pareceres periódicos para avaliar a implementação dos controles em relação a gestão de





alimentação escolar, razão pela qual, este **Parquet de Contas**, em dissonância com o entendimento da equipe técnica, **manifesta-se pela exclusão da irregularidade imputada ao Controlador Interno, constante no subitem 2.1, do relatório técnico preliminar.**

42. 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.**

43. 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 do Supervisor (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

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) no mérito, pela declaração de descumprimento das determinações expedidas ao Sr. Euclésio José Ferretto, Prefeito Municipal de Santa Terezinha e ao Sr. Luiz Janio Barbosa Sandes, Controlador Interno do referido município, exaradas no bojo do Acórdão nº 342/2017 - TP (Processo nº 14.942-0/2017);





c) pela **exclusão** da responsabilidade do Controlador Interno, em face da irregularidade 2.1, e pela **aplicação de multa** somente ao Prefeito Municipal, **Sr. Euclésio José Ferretto**, 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;

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 27 de agosto de 2019.

(assinatura digital)²
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

² 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.

