



## Acórdão 01770/2019-9 - 1ª Câmara

**Processo:** 09097/2019-9

**Classificação:** Controle Externo > Fiscalização > Omissão

**UG:** SMG - Secretaria Municipal de Governo de São Mateus

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Responsável:** TATIANA APARECIDA OTONI

**FISCALIZAÇÃO / OMISSÃO – DEIXAR DE APLICAR  
MULTA – CONSIDERAR SANEADA A OMISSÃO  
(MESES 01, 02, 03/19) – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

### **O EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:**

Tratam os autos de Fiscalização / Omissão no Encaminhamento dos Arquivos da Prestação de Contas Mensal – Sistema Cidades, referente aos meses 01, 02, 03 e 04 de 2019, da Secretaria Municipal de Governo de São Mateus, sob a responsabilidade da **Sra. Tatiana Aparecida Otoni**.

Registre-se que antes da constituição dos presentes autos foi emitida notificação à responsável, através do Sistema Cidades deste Egrégio Tribunal de Contas, conforme o **Termo de Notificação Eletrônico 3575/2019**, em razão da referida omissão.

A área técnica, através do Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE, nos termos da Manifestação Técnica nº 05932/2019-6, sugeriu a aplicação de **multa** à responsável, em razão do não atendimento ao **Termo de Notificação Eletrônico 3575/2019**, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer nº 02234/2019-1, da lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira.

Nos termos de **Decisão 01521/2019-1 - Primeira Câmara**, decidiram os Conselheiros deste Tribunal, divergindo do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, *verbis*:

[...]

**1. DECISÃO:**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. DEIXAR DE APLICAR MULTA à Sra. Tatiana Aparecida Otoni**, podendo fazê-lo, se for o caso, na forma do artigo 135, inciso VIII, e § 4º do mesmo artigo, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c art. 389, inciso VIII, na forma do § 1º do Regimento Interno do TCEES, Resolução TC nº 261/2013, após a oitiva da responsável, em face das razões antes expendidas;

**1.2. CITAR a Senhora Tatiana Aparecida Otoni, com fundamento no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, para que, no prazo de 05 (cinco) dias, apresente alegações de defesa, em razão do não atendimento ao Termo de Notificação Eletrônico 3575/2019, referente a Prestação de Contas Mensal dos meses 01, 02 e 03 de 2019, alertando-a de que poderá exercer sua defesa por todos os meios em direito admitidos, e, querendo, exercer o direito de sustentação oral, nos termos do disposto no art. 327, § 1º, da Resolução TC nº 261/2013, Regimento Interno, quando do julgamento dos presentes autos, cuja data será devidamente publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na forma do art. 101, da Resolução TC nº 261/2013, informando-a de que não cabe recurso da decisão que determinar a citação do responsável, na forma do art. 153, II da Lei Complementar Estadual 621/2012 e art. 398, II, da Resolução TC 261, de 8 de junho de 2013;**

**1.3. CONSIDERAR saneada a omissão relativa ao mês 04 de 2019, pelas razões antes expendidas, dando-se ciência aos interessados;**

**1.4. DISPONIBILIZAR** à agente responsável, cópia da Manifestação Técnica nº 05932/2019-6 e desta decisão.

**2. Unânime.**

**3. Data da Sessão:** 17/07/2019 – 23ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator) e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

**5. Membro do Ministério Público de Contas:** Heron Carlos Gomes de Oliveira.

Devidamente citada (Termo de Citação 00972/2019-1), a gestora trouxe aos autos, em 19/08/2018 a documentação contida no Evento 11 (Defesa/Justificativa 01032/2019-4), acompanhada das Peças Complementares 22.329/2019-4, 22.330/2019-7 e 22.331/2019-1 (Eventos 12, 13 e 14 dos autos), tendo a Área Técnica, nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva 03553/2019-3**, opinado pela aplicação de multa à responsável, Senhora Tatiana Aparecida Otoni, nos termos do artigo 135, VIII, e § 4º da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c artigo 389, VIII, e § 1º do Regimento Interno do TCEES, bem como o arquivamento dos autos em virtude do saneamento da omissão.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer 04793/2019-5, de lavra do Procurador Luciano Vieira anuiu a proposta contida na ITC 03553/2019-3.

**É o sucinto relatório.**

## VOTO

### **1. DA FUNDAMENTAÇÃO:**

Da análise dos autos, verifico que a área técnica, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 03553/2019-3, assim se posicionou, *verbis*:

### **3. DA ANÁLISE**

A defesa alegou que o atraso se deu em virtude do sistema contábil e financeiro do Fundo Municipal de Saúde ter sofrido ataque pelo vírus Ransomware Giobeimposter 3.0 tendo os arquivos sido criptografados, sem possibilidade de descryptografia pelos técnicos, impossibilitando o envio das prestações de contas de todas as 19 unidades gestoras da Prefeitura, visto que para envio e homologação das PCMs da UG - Prefeitura Consolidadora, desde setembro/2018, e conseqüente homologação das prestações de contas das demais UGs nos meses subsequentes, fez-se necessário resolver a problemática da UG – Saúde, para tanto o município reuniu todos os servidores do setor contábil, inclusive em horário extraordinário, para colocar em dia a contabilidade do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus.

Alegou, ainda, que o município de São Mateus é desconcentrado em 19 unidades gestoras e ainda não possui mão de obra qualificada e ferramentas suficientes para atender as novas exigências contábeis impostas ao setor público, e as diminuições contínuas nos prazos de envio das prestações de contas pelo TCEES. Ressaltou ausência de dolo ou culpa ou prejuízo ao erário pelo atual gestor, em razão dos fatos expostos, e que o ocorrido foi

reconhecido pelo Tribunal de Contas nos autos do protocolo TC nº 3570/2019 com caso fortuito.

Nota-se das alegações da defesa, que a gestão do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus não observou as boas práticas administrativas em segurança da informação. Não se vislumbra, no entanto, correlação entre a perda de dados ocorrida no Fundo Municipal de Saúde com o atraso no envio das prestações de contas da Secretaria Municipal de Governo, pois a defesa, ao alegar não possuir mão de obra qualificada e ferramentas suficientes para atender as novas exigências contábeis impostas ao setor público, assume que **o atraso na remessa das prestações de contas mensais da Secretaria Municipal de Governo de São Mateus, se deu em função de deficiência estrutural da própria Secretaria, no atendimento às suas obrigações**, relacionada ao processo de contabilização e à tecnologia da informação.

Quanto à alegação de que o ocorrido, no Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, foi reconhecido pelo Tribunal de Contas com caso fortuito, em consulta ao protocolo TC nº 3570/2019, observa-se que a afirmação consta da decisão em protocolo 71/2019: “*No que pese a desídia do gestor, por se tratar de caso fortuito, de caráter incidental e inesperado...*”. No entanto, o caso fortuito é conceituado como o evento proveniente de ato humano, **imprevisível e inevitável**, que impede o cumprimento de uma obrigação, tais como: a greve, a guerra etc...; ao mencionar a desídia do gestor infere-se que o ocorrido era previsível e evitável, porém sua possibilidade foi negligenciada. Ainda relativamente ao protocolo TC nº 3570/2019, ressalta-se que o pedido de prorrogação de prazo feito pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde foi indeferido pelo relator.

Entre as boas práticas em segurança da informação<sup>1</sup> existem procedimentos básicos a serem adotados como a instalação de softwares de prevenção e detecção de vírus (antivírus), e a execução e guarda de cópias de segurança das informações (backup), porém, no presente caso, infere-se que tais procedimentos não foram adotados, descaracterizando, dessa forma, a possibilidade de se vislumbrar a ocorrência de caso fortuito<sup>2</sup>, apto a justificar o atraso no cumprimento da obrigação estabelecida em instrumento normativo deste Tribunal (IN TC 43/2017).

Em consulta ao Sistema CidadES<sup>3</sup>, observa-se o envio das Prestação de Contas dos meses 01, 02, 03 e 04/2019 por parte da Secretaria Municipal de Governo de São Mateus, saneando a omissão:

Secretaria Municipal de Governo de São Mateus			
Mês	Data-limite	Homologação	Situação
1	20/02/2019	29/05/2019	Homologada
2	10/03/2019	04/06/2019	Homologada
3	10/04/2019	05/06/2019	Homologada
4	10/05/2019	06/06//2019	Homologada

Ressalta-se que a responsável foi advertida quanto à possibilidade de ser apenada com multa prevista no art. 135, inciso VIII, § 4º, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c art. 389, inciso VIII, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, no caso de descumprimento dos comandos contidos na Decisão 1521/2019-1.

<sup>1</sup> Segurança da Informação contempla Política de Segurança da informação e cópias de segurança (backups).

<sup>2</sup> **Caso fortuito.** Éo evento proveniente de ato humano, imprevisível e inevitável, que impede o cumprimento de uma obrigação, tais como: a greve, a guerra etc. Não se confunde com força maior, que é um evento previsível ou imprevisível, porém inevitável, decorrente das forças da natureza, como o raio, a tempestade etc. Disponível em: <<https://www.diretonet.com.br>>. Acesso em: 4/9/19.

<sup>3</sup> <https://restrito-cidades.tce.es.gov.br/CidadESPortalWeb/PrestacaoContaMensal#/>. Acesso em: 04/09/2019.

Propõe-se, portanto, emissão de Acórdão para aplicação de multa a responsável, a ser dosada pelo relator, nos termos do art. 135, inciso VIII, na forma do § 4º do mesmo artigo, da Lei Complementar 621/2012, c/c art. 389, inciso VIII, na forma do § 1º do Regimento Interno do TCEES (aprovado pela Resolução TC 261/2013).

#### 4. DO ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõem-se refutar as alegações de defesa e, considerando que a gestora da Secretaria Municipal de Governo de São Mateus remeteu a esta Corte de Contas, de maneira extemporânea, a Prestação de Contas Mensal dos meses 01, 02, 03 e 04 de 2019; que o inciso VIII, do artigo 135 da LC 621/2012 trata do não envio ou envio fora do prazo de documentos e/ou informações que compõem a prestação de contas, sem estabelecer lapso temporal de tolerância ao atraso; que os argumentos apresentados pela responsável como justificativa para o descumprimento do prazo no envio dos dados não indicam a ocorrência de motivo de força maior inevitável e imprevisível apto a afastar sua responsabilidade pelo descumprimento de determinação desta Corte de Contas:

1) A aplicação de multa à Srª Tatiana Aparecida Otoni, a ser dosada pelo relator, nos termos do art. 135, inciso VIII, na forma do § 4º do mesmo artigo, da Lei Complementar 621/2012, c/c art. 389, inciso VIII, na forma do § 1º do Regimento Interno do TCEES (aprovado pela Resolução TC 261/2013).

2) O arquivamento dos autos, após esgotados os procedimentos relacionados à cobrança da multa indicada, em virtude do saneamento da omissão. – g.n.

Denota-se que a Decisão 01521/2019-1 - Primeira Câmara, **considerou saneada a omissão relativa ao mês 04 de 2019**, propiciando a citação da responsável, Senhora Tatiana Aparecida Otoni, para que se manifestasse quanto ao não atendimento ao Termo de Notificação Eletrônico 3575/2019, referente a Prestação de Contas Mensal relativa aos meses 01, 02 e 03 de 2019.

Conforme acima transcrito, a gestora alegou em sua defesa que o atraso no encaminhamento das prestações de contas mensais foi em virtude de fato ocorrido em outra unidade gestora da administração municipal, quando os arquivos contábeis e financeiros do Fundo Municipal de Saúde teriam sido corrompidos e/ou criptografados e que, após contratação de empresa especializada, foi identificado um ataque de vírus ao sistema, as iniciativas realizadas para recuperação dos dados não obtiveram êxito, razão pela qual foi solicitado a este Tribunal cópia dos arquivos encaminhados ao sistema CidadES, bem como prorrogação do prazo para envio dos dados por parte da UG Saúde e da UG Consolidadora Prefeitura. Por fim, a referida problemática ocasionou a impossibilidade do envio das prestações de contas das 19

unidades gestoras da Prefeitura, já que todos os servidores do setor contábil teriam sido reunidos para colocar em dia a contabilidade do Fundo Municipal de Saúde.

Além destes fatos, alega que dificuldade enfrentada pelo município que, por ser desconcentrado em 19 unidades gestoras, ainda não possui mão de obra qualificada e ferramentas suficientes para atender as novas exigências contábeis impostas ao setor público; contínuas diminuições dos prazos de envio das prestações de contas por esta Corte; e aumento das exigências dos sistemas CidadES e LRFWeb frente à diminuição dos prazos.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva nº 03553/2019-3, em síntese, aduz que os argumentos apresentados pela gestora não indicam a ocorrência de motivo de força maior inevitável e imprevisível, apto a afastar sua responsabilidade pelo descumprimento de determinação desta corte de contas.

Pois bem, verifico que a gestora em sua Defesa/Justificativas nº 01032/2019-4 e Peças Complementares nº 22.329/2019-4, 22.330/2019-7 e 22.331/2019-1 demonstra, através de Boletim de Ocorrência que “no dia 08 de janeiro de 2019, por volta das 7 horas, a equipe da Secretaria Municipal de Saúde da Cidade de São Mateus, identificou falha no servidor de rede Devido a indisponibilidade do sistema dos serviços de TI no ambiente de rede de toda a Secretaria. Após análise feita pela empresa Megatraining, ficou constatado que houve um ataque de vírus tendo os seus arquivos criptografados (arquivo forest), pelo ransomware globeimposter 3.0”.

Constato da Peça Complementar nº 22.330/2019-1 dos autos, que o gestor trouxe a ficha de registro do atendimento externo ao cliente da empresa E&L Produções de Software LTDA para realização de *backup*, bem como o laudo da empresa Megatraining, o qual se transcreve, *in verbis*:

[...]

**Relatório de execução de serviço da SEMUS**

No dia 08 de Janeiro de 2019 a equipe da Secretaria Municipal de Saúde da Cidade de São Mateus ES, nos solicitou uma visita técnica, com objetivo de verificar indisponibilidade dos serviços contidos no servidor.

Através da utilização de ferramentas e levantamento feito por nossos especialistas, identificamos que o Servidor do Fundo Municipal de Saúde foi infectado por um vírus chamado Ransoware, cuja magnitude e de criptografar arquivos de diversas extensões. Esse tipo de ransoware em específico não possui chave de descryptografia disponível até o presente momento.

O ataque foi causado por diversas falhas na segurança da rede que acabou criptografando todos os arquivos do Servidor de Arquivos da SEMUS.

Após a análise, executamos alguns procedimentos técnicos de descryptografia mas o ataque do ransoware foi muito grande e não tivemos sucesso na recuperação de alguns arquivos.

### **Serviços desenvolvidos no ambiente dos Servidores e Usuários**

1. Restauração da infraestrutura de servidores e rede após contaminação por ransomware.
  - 1.1 realizada a intervenção no firewall desabilitando as regras inseguras.
  - 1.2 Restauração da infraestrutura da AD.
    - 1.2.1 realizada a recuperação do AD, usuários, grupos, computadores, todos restaurados com sucesso bem como reconfiguração de privilégios de usuários (estavam liberados por completo).
    - 1.2.2 Desativação de DC corrompido pelo ransomware.
    - 1.2.3 realizada recuperação e correção das GPO's.
    - 1.2.4 removido os usuários comuns que estavam em grupos restritos como Admins do Dominio etc.
    - 1.2.5 restaurada & estrutura de DNS que estava corrompida do DC antigo para o novo.
    - 1.2.6 Instalação de novo DC em ambiente virtualizado.
2. Restauração de servidor de banco de dados do sistema da E&L.
  - 2.1 Instalação de Uma VM dedicada para servir como banco de dados do sistema.
  - 2.2 Feito contato com equipe da E&L para instalação do sistema e encaminhado arquivos do último backup disponível para restauração do banco.
3. Movido os arquivos que não foram criptografados para o novo servidor de arquivos com novas permissões atribuídas de forma segura.
4. Realizada a recuperação dos arquivos dos usuários do último backup disponível e disponibilizado esses arquivos com permissões seguras.
5. Realizada a restauração da rede do piso térreo que por algum motivo desconhecido havia parado de funcionar. Foi identificado que não havia nenhum cabo conectando a rede do piso térreo com o rack de TCOM do segundo andar. Foi feito o lançamento de um novo cabo.
6. Realizada a reconfiguração da interconexão entre a prefeitura e o escritório da SEMUS.“
7. Trabalho de recuperação dos computadores de trabalho.
  - 7.1 recuperado a senha de Administrador local.

7.2 feito scan completo em cada equipamento para identificar vírus e vulnerabilidades.

(...)

É importante ressaltar, que a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro nº 4657/1942 (LINDIB), em seu artigo 22, assim dispõe, *litteris*:

[...]

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. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\).](#)

**§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).**

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\).](#) – g.n.

Desta forma, verifico que restou caracterizado o descumprimento do prazo da Instrução Normativa 43/2017, em razão do envio intempestivo das prestações de contas mensais em apreço.

Entretanto, não se pode ignorar às circunstâncias relacionadas a perda de dados em detrimento do ataque de vírus sofrido pela unidade gestora, cuja consequência contribuiu para que houvesse atraso na remessa dos dados.

Desse modo, dirijo do posicionamento da área técnica exarado na Instrução Técnica Conclusiva 03553/2019-3 e do *Parquet* de Contas, entendendo que as justificativas apresentadas pela gestora são plausíveis e capazes de evitar a sanção deste Tribunal, no que se refere à aplicação de multa à gestora, relativamente ao descumprimento do prazo de envio das Prestações de Contas Mensais, referente aos meses 01, 02 e 03 de 2019, motivo pelo qual considero as mesmas saneadas,



ressalvando que a relativa ao mês 04/2019, o Colegiado da Primeira Câmara, nos termos da Decisão TC nº 01521/2019-1 deixou de imputar multa à gestora, bem como saneou a omissão.

## **2. DOS DISPOSITIVOS:**

Por todo o exposto, divergindo do posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**  
**Relator**

## **1. ACÓRDÃO:**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. DEIXAR DE APLICAR MULTA** à **Sra. Tatiana Aparecida Otoni**, gestora da Secretaria Municipal de Governo de São Mateus, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos, em virtude do saneamento da omissão, relativa a Prestação de Contas Mensal – Sistema Cidades, referente aos meses 01, 02 e 03 de 2019, pelas razões antes expendidas, dando-se ciência aos interessados.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 11/12/2019 – 43ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator).

**4.2.** Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (convocada).

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Presidente**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

**Convocada**

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

MICHELA MORALE

**Secretária-adjunta das sessões em substituição**