



## **Parecer Prévio 00093/2020-2 - 1ª Câmara**

**Processo:** 08709/2019-2

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

**Exercício:** 2018

**UG:** PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Responsável:** DANIEL SANTANA BARBOSA

**Procurador:** GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITURA  
MUNICIPAL DE SÃO MATEUS – EXERCÍCIO  
FINANCEIRO DE 2018 – PARECER PRÉVIO –  
APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA –  
RECOMENDAÇÃO – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:**

### **I – RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Mateus, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Daniel Santana Barbosa, chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais

estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

Ainda em fase inicial, a área técnica desta Egrégia Corte de Contas emitiu o Relatório Técnico 763/2019-7 que opinou pela citação do responsável diante dos seguintes achados:

- 4.1.1 Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual.
- 4.1.1.2 Insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação.
- 6.1 Não Reconhecimento das Provisões Matemáticas Previdenciárias Relacionadas aos Aposentados e Pensionistas sob Responsabilidade do Município;
- 7.1.1 Descumprimento do Limite legal com Despesa de Pessoal –Poder Executivo e Consolidado;
- 7.4.1 Da vedação para inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (art. 55 da LRF);
- 12.2.9 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial.

Coube a Instrução Técnica Inicial 830/2019-5 anuir ao proposto no RT 763/2019-7, culminando na Decisão Segex 772/2019-6. Regularmente citado, via Termo de Citação 1482/2019-3 (evento 47), o responsável fez jus ao seu direito de defesa, apresentando justificativas e documentos comprobatórios eventos 50 e 92, que foram devidamente analisados pela equipe técnica

Em face do art. 9º, §§1º e 2º Resolução TC nº 297, de 30 de agosto de 2016, o Núcleo de Controle Externo e Fiscalização de Pessoal de Previdência (NPPREV) elaborou o Relatório Técnico 3/2020-1, específico sobre prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Mantenópolis (IPASMA),

com o objetivo de subsidiar a análise das contas de governo do respectivo município. Tendo proposto a citação do responsável quanto os seguintes itens:

- 2.1 Ausência de Equilíbrio Financeiro do RPPS;
- 2.2 Descapitalização do Regime Previdenciário.

Coube a Instrução Técnica Inicial 12/2020-9 anuir ao proposto no RT 882/2019 e RT 3/2020, culminando na Decisão Segex 17/2020-1. Regularmente citado, via Termo de Citação 71/2020-6 (evento 58), o responsável fez jus ao seu direito de defesa, apresentando justificativas e documentos comprobatórios eventos 61 e 78, que foram devidamente analisados pela equipe técnica.

Novamente encaminhado ao Núcleo de Controle Externo e Contabilidade, após análise das justificativas, a área técnica deste Tribunal de Contas propôs os seguintes encaminhamentos por meio da Instrução Técnica Conclusiva 1459/2020-8 (evento 96):

## 5. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A presente análise pautou-se no exame de todos os documentos anexos à defesa, concluindo-se por não conter nos autos justificativas e documentos suficientes para afastar todos os indicativos de irregularidade constantes na ITI 830/2019, restando mantidos os seguintes itens:

2.4 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (item 6.1 do RT 763/2019) – **passível de ressalva**

*Base Legal: Normas Brasileiras de Contabilidade*

2.5 DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL COM DESPESA DE PESSOAL – PODER EXECUTIVO E CONSOLIDADO (item 7.1.1 do RT 763/2019)

*Base Legal: artigo 20, inciso III, alínea “b”, Artigo 19, III, e artigo 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000.*

2.6 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE (ART. 55 DA LRF) (item 7.4.1 do RT 763/2019)

*Base Legal: art. 55 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).*

Diante do exposto e do que consta dos autos, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

1. **Emitir parecer prévio**, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do **Sr. Daniel Santana Barbosa**, Prefeito

Municipal durante o exercício de 2018, conforme dispõem o inciso III, art. 132, do Regimento Interno e o inciso III, art. 80, da Lei Complementar 621/2012.

2. **Recomendar** ao Chefe do Poder Executivo municipal para que atente, nos próximos exercícios, ao disposto na IN TC nº 43/2017, Anexo III - A, e encaminhe o Demonstrativo Consolidado dos Créditos Adicionais contendo informações corretas sobre os créditos abertos no exercício, conforme layout constante do item II do Anexo II.

3. **Emitir** acordão com fins de aplicação de sanção por multa ao responsável pelo envio, **Sr. Daniel Santana Barbosa**, com fundamento no art. 135, inciso VIII, e seu § 4º, todos da Lei Complementar nº 135, de 8 de março de 2012, c/c art. 389, inciso VIII, e seu § 1º, todos do Regimento Interno deste Tribunal.

4. **Aplicar** sanção de competência do TCEES, prevista no art. 5º, inciso IV, §§1º e 2º da Lei 10.028/2000, ao **Sr. Daniel Santana Barbosa**, face ao descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo (Item 7.1.1 do RT 763/2019), e respectiva não recondução ao limite legal nos prazos e condições estabelecidos pela lei fiscal, determinando-se a formação de autos apartados para tal fim, com fulcro no art. 134, III e §2º c/c art. 281, ambos do Regimento Interno.

Encaminhado ao Ministério Público de Contas, os presentes autos foram solicitados pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS) para que fosse informado sobre possíveis irregularidades atribuídas ao Chefe do Poder Executivo Municipal constantes na prestação de contas anual do exercício de 2018 do RPPS em extinção – Regime Próprio de Previdência Social de São Mateus.

Através da Manifestação Técnica 02104/2020-1 registrou o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência não haver nenhuma irregularidade a ser atribuída ao atual prefeito municipal.

Em ato contínuo, o NCONTAS emitiu a Manifestação Técnica 02137/2020-5 nos mesmos termos já delineados na ITC 1459/2020-8.

Nos termos regimentais, o Ministério Público de Contas manifestou-se através do **Parecer 2161/2020-9** (evento 107), na lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, divergindo parcialmente da proposta formulada pela área técnica, requerendo a expedição de DETERMINAÇÕES, para que sejam adotadas as medidas necessárias à correção de todas as faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência e a evitar a ocorrência de outras semelhantes.

Pautado para a 34ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara a ser realizada em

09/10/2020, o presente processo recebeu sustentação oral por meio do Protocolo 13435/2020-7 no dia 06/10/2020.

É o que importa relatar.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Os presentes autos cuidam da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Mateus, referente ao exercício de 2018, no âmbito de análise das contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio, objetivando dar embasamento ao Poder Legislativo Municipal, competente a proceder com o julgamento das contas.

Constata-se que o feito se encontra devidamente instruído, que foram observados todos os trâmites legais e regimentais, havendo, assim, aptidão ao julgamento de mérito em atendimento aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

Passa-se, então, à análise de cada um dos indicativos de irregularidades suscitados:

### **II.1. Descumprimento de Prazo.**

*Base legal: artigo 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988; artigos 42, e 85, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 45, parágrafo 2º, da Constituição Estadual, art. 22 da LDO (Lei 1610/2017), arts. 5º e 6º da Lei 1647/2017 (LOA) e Lei 1690/2018;*

Trouxe o RT 763/2019-7 que a presente PCA foi recebida e homologada no sistema CidadES em 08/05/2019, logo, inobservando o prazo regimental estabelecido no artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013.

Oportunizada a defesa, justificou o gestor que conforme cópia do OFICIO/SEMUS/GAB n. 088/2019 (Peça Complementar 02088/2020-5, evento 52), encaminhado ao TCEES pelo Secretário Municipal de Saúde, no dia 08/03/2019, logo no início do mês de janeiro/2019 ao retornar do recesso foi identificado pelo

Setor de Contabilidade do Fundo Municipal da Saúde que os arquivos contábeis e financeiros, estavam corrompidos e/ou criptografados.

Sendo necessária a contratação de uma empresa especializada que identificou que o sistema contábil e financeiro do Fundo Municipal de Saúde tinha sofrido ataque pelo vírus Ransomware Globeimposter 3.0 e os arquivos foram criptografados, e sem possibilidade de descriptografia pelos técnicos, não havendo identificação dos responsáveis pelo ataque (Peça Complementar 2088/2020-5).

Cabe registrar que o fato ensejou lavratura de Boletim de Ocorrência, conforme cópia constante na Peça Complementar 2088/2020-5).

Após constatada a perda total dos dados contábeis dos meses de setembro, outubro e novembro/2018, foi iniciado junto a empresa E&L Produções de Software Ltda o lançamento dos dados perdidos, tendo por referência o Portal de Transparência e o sistema CidadES, sem muito êxito, devido à complexidade das informações.

Por meio do Protocolo 3570/2019-7 solicitou o Gestor responsável pelo Fundo Municipal de Saúde envio de cópia dos arquivos XML referentes aos meses de setembro, outubro e novembro/2018 encaminhados ao CidadES, bem como prorrogação do prazo no envio de dados contábeis em atraso da UG Saúde e consequentemente da UG Consolidadora Prefeitura, por mais 30 dias uma vez que não havia possibilidade legal para envio da PCA do exercício de 2018 do Prefeito antes das PCMs.

Vale salientar que o referido problema ainda ocasionou a impossibilidade do envio das prestações de contas mensais de todas as 19 (dezenove) unidades gestoras da Prefeitura, visto que para envio e homologação das PCMs da UG -Prefeitura Consolidadora, desde setembro/2018 e PCA/2018, e consequentemente homologação das prestações de contas das demais UGs nos meses subsequentes, fez-se necessário resolver a problemática da UG -Saúde.

Tendo realizado o município uma força tarefa com todos os servidores do setor contábil para colocar em dia a contabilidade do Fundo Municipal de Saúde.

Pois bem. Destaca-se, a ação tempestiva de dar ciência a esta Egrégia Corte de Contas dos problemas que estavam sendo enfrentados (Protocolo 3570/2019), solicitando a prorrogação no prazo e que o Tribunal pudesse disponibilizar os arquivos XML referentes as PCMs do exercício de 2018.

Conforme disposto pela área técnica na ITC 01459/2020-8, quanto à impossibilidade de prorrogação de prazos pleiteada pelo município, trouxe a manifestação técnica proferida pelo Núcleo de Contabilidade e Economia (MT 1175/2019, Protocolo 3570/2019), no qual expõe que, além da ausência de previsão regulamentar nesse sentido, *“as datas limites de encaminhamento foram regulamentadas pelo Plenário do TCEES e devem ser aplicadas de forma isonômica a todos os jurisdicionados”*.

Todavia, embora assista razão ao posicionamento delineado pela área técnica desta Corte e do Ministério Público de Contas, cabe aqui análise do caso concreto, onde restou evidenciado a diligência do gestor, tendo tomado todas as ações para que a situação foi solucionada.

Desse modo, por se tratar de caso fortuito, de caráter incidental e inesperado, **afasto a presente irregularidade.**

## **II.2. Abertura de Créditos Suplementares em Montante Superior ao Limite Estabelecido na Lei Orçamentária Anual (item 4.1.1 do RT 763/2019).**

*Base legal: artigo 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988; artigos 42, e 85, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 45, parágrafo 2º, da Constituição Estadual, art. 22 da LDO (Lei 1610/2017), arts. 5º e 6º da Lei 1647/2017 (LOA) e Lei 1690/2018;*

Ao realizar análise da Relação de Créditos Adicionais (DEMCAD) e do estabelecido na Lei Orçamentária Anual, constatou-se que não foi observado o limite de abertura de créditos adicionais, uma vez que a autorização contida na LOA para abertura de créditos adicionais foi de R\$ 89.294.027,45 e a efetiva abertura foi de R\$ 127.024.957,43, constatando-se, portanto, infringência à autorização estipulada.

No entanto, após detecção de erros no DEMCAD, os valores foram ajustados considerando a Lei municipal 1690/2018 alterou o art. 5º da Lei 1647/2017 (LOA) aumentando o limite autorizado para abertura de créditos adicionais para 32%, equivalendo a R\$ 90.620.774,40.

Portanto, restou evidenciado a infringência à autorização estipulada na LOA, num montante de R\$ 30.829.429,36.

Em sua justificativa trouxe o responsável que *“o valor de R\$ 40.136.921,28 (quarenta milhões, cento e trinta e seis mil, novecentos e vinte e um reais e vinte e oito centavos) (doc. 03) se refere a movimentações, que conforme determina o art. 22 da Lei Municipal n. 1610/2017 (LDO), que não fazem parte do limite de percentual autorizado pela Lei Municipal n. 1647/2018, alterada pela Lei Municipal n. 1690/2018”*.

Pugnando a ITC 1459/2020-8 no seguinte sentido:

Das argumentações e documentos apresentados, depreende-se que houve movimentação entre as dotações, conforme se vê do confronto entre a Listagem de Movimentação de Créditos (Peça Complementar2090/2020) e o Demonstrativo de Créditos Adicionais–DEMCAD (Evento 09), estando em consonância com a legislação municipal (LDO e LOA).

Diante de tal constatação, verifica-se que os objetivos traçados no orçamento foram mantidos. Ou seja, não houve suplementação de dotação ou, à luz do art. 41 da Lei 4.320/64, *“reforço de dotação orçamentária”*.

Quanto aos parâmetros dispostos na IN TCEES 43/2017, verifica-se que o arquivo DEMCAD evidencia tais movimentações de créditos, equivocadamente, uma vez que estes não interferem no percentual para abertura de créditos adicionais autorizado na LOA ou outras leis específicas. Ademais, além do DEMCAD conter tais movimentações, não constam dos autos notas explicativas acerca das mesmas, culminando no apontamento em questão.

Ante todo o exposto, apesar de tais movimentações terem recebido o mesmo tratamento dado a créditos adicionais no DEMCAD, sugere-se afastar o indicativo de irregularidade, em razão da comprovação da ausência de reforço das dotações orçamentárias envolvidas nas movimentações realizadas.

Diante do exposto, acompanho o entendimento técnico e Ministerial, **acolho as justificativas e afasto a irregularidade.**



**II.3. Insuficiência de Recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação (item 4.1.1.2 do RT 763/2019)**

*Base Legal: artigo 43, caput, § 1º incisos I e II, e §§ 2º e 3º da Lei Federal 4.320/1964, § único do art. 8º da LRF*

Consta no RT 763/2019 que ao realizar análise individualizada por fonte de recursos, verificou-se a insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação na fonte 502:

DEMCAD		BALEXOR	
Fontes de Recursos	Créditos Adicionais abertos por Excesso de Arrecadação (a)	Excesso de Arrecadação	
		Apurado (b)	Insuficiência (c) = (b) – (a)
502.- CONVENIOS DA UNIÃO	515.777,23	-17.313.140,89	-17.828.918,12

Considerando o § único do art. 8º da LRF, o responsável foi citado para se manifestar. Na oportunidade esclareceu que a fonte 502 trata de recursos de convênios com a União, ou seja, em realidade, o valor constatado pela equipe técnica desta Corte de Contas refere-se puramente de recursos provenientes de convênios firmados com a União.

Tendo ocorrido um equívoco no momento de elaborar o decreto e alimentar o software contábil utilizado pelo município, onde foi realizado o lançamento do crédito adicional, utilizando duas fontes de recursos no mesmo decreto, com o mesmo valor R\$ 515.777,23 (quinhentos e quinze mil, setecentos e setenta e sete reais e vinte e três centavos).

De fato, conta na Peça Complementar 2091/2020, o Decreto 9759/2018, onde se constata os registros duplicados do crédito aberto no valor de R\$ 515.777,23.

Trouxe ainda a ITC 1459/2020-8 que *“Compulsando o Balancete da Execução Orçamentária da Despesa – BBALEXOD (Evento 14), verifica-se que o total empenhado nas dotações orçamentárias com destinação na fonte de recurso 502 foi de R\$ 777.271,19, corroborando a afirmação da defesa de que não houve execução*

*da despesa em duplicidade, tão somente falha nos registros do referido decreto”.*

Pelo exposto, acompanhando o entendimento técnico e Ministerial, **afasto a presente irregularidade.**

#### **II.4. Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município (item 6.1 do RT 763/2019)**

*Base Legal: Normas Brasileiras de Contabilidade.*

Do RT 763/2019:

Verificou-se de declaração efetuada pelo prefeito, bem como relação de beneficiários (arquivo DECINAT) que o município possui a responsabilidade direta de pagamento de aposentadorias e pensões pertinentes à previdência municipal.

O Balancete da Despesa (BALEXOD) registra que o município empenhou e liquidou e pagou, em 2018, um valor de R\$ 7.422.327,29 em aposentadorias e pensões pertinentes à previdência municipal (rubricas 319001 e 319003).

O município possui RPPS cadastrado no sistema CidadES, mas arcou com as despesas previdenciárias pertinentes a servidores municipais.

Entretanto, não há reconhecimento contábil no passivo não circulante do município, nas rubricas provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo, do valor pertinente à reserva matemática previdenciária, o que contraria as normas contábeis em vigor.

De fato, trouxe o gestor em suas justificativas que as provisões matemáticas e previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob a responsabilidade do município, de fato, não ocorreram.

Tendo “a Secretária de Administração e atual gestora do RPPS do Município de São

*Mateus, justificou que o processo de contratação da empresa para realizar avaliação atuarial foi iniciado em 2018, e somente em 2019 foi possível realizar a avaliação atuarial". Informa, ainda, o gestor que "o reconhecimento e lançamento está previsto nas peças de fechamento da prestação de contas do exercício de 2019".*

Constatou a ITC 1459/2020-8 que foi possível verificar que a partir da contratação da referida empresa, foram procedidos os devidos lançamentos de reconhecimento das provisões matemáticas no mês de dezembro de 2019, cujos registros são comprovados por meio das Notas de Lançamento Contábil Manual 01 e 02/2019 anexadas à defesa na Peça Complementar 2092/2020, bem como é possível observar do Balanço Patrimonial do Exercício de 2019.

E ainda, considerando que de acordo com as normas previdenciárias e contábeis vigentes o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passível exigível se deu no exercício de 2019, tendo em vista que tratam-se o presente processo de prestação de contas anual do exercício de 2018, acompanho o entendimento técnico e divergo do entendimento Ministerial, **mantendo a irregularidade ora analisada no campo da ressalva.**

## **II.5 Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo e Consolidado (item 7.1.1 do RT 763/2019).**

*Base Legal: artigo 20, inciso III, alínea "b", Artigo 19, III, e artigo 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000*

Foi constatado para área técnica por meio do RT 517/2018 que o município de São Mateus descumpriu o limite de gasto com pessoal, relativo as despesas do Poder Executivo tendo atingido 60,10% da Receita Corrente Líquida do período, e, nos termos da tabela 22 do referido RT, verificou-se que as despesas com pessoal – Consolidado do município, exercício financeiro de 2018, atingiram 62,52% da Receita Corrente Líquida do período, havendo, dessa forma, o descumprimento do limite máximo de pessoal do Poder Executivo e Consolidado.

Em apertada síntese, destaco que por meio da defesa, trouxe o gestor as medidas que vem sendo adotadas desde o exercício de 2017 para a recondução da despesa com pessoal ao limite legal.

Por falta de confiança na forma em que a folha de pagamento era operacionalizada, foi determinado o início de uma operação de recadastramento, estabelecendo que todos os servidores público vinculados à Prefeitura Municipal de São Mateus deveriam se recadastrar, o que foi feito nos moldes dos Decretos nº 9159/2017 e 9245/2017 (Peça Complementar 2093/2020-6).

Ademais foi realizada uma auditoria interna juntamente com a empresa responsável pelo software do sistema de folha de pagamento com o objetivo de verificar irregularidades. Tendo esse trabalho identificado inserções sistêmicas que fugiam da razoabilidade e evidenciavam condutas ilícitas a serem apuradas, posteriormente, certamente pelo controle interno ou COPAD, tais como:

- Gratificação por Tempo de Serviço-GATS pagos a maior, considerando o tempo de carreira do servidor;
- Extensão de carga horária para quem não estava em sala de aula;
- Servidor recebendo um ticket para cada matrícula;
- Servidor demitido, mas que continuava a receber;
- Licenças para tratamento de saúde até 2051;
- Diferença de anos anteriores pagos a muitos funcionários;
- Indenizações de férias suspensas em padrões elevados e contínuos;
- Servidor recebendo com mais de 02 vínculos.

Destaca-se o seguinte trecho da defesa:

**Destas alterações, chegou-se a verificar muitas verbas pagas em desconformidade com a legislação, além de achados outros, que culminou no início com elevado número de processos administrativos disciplinares em face de servidores efetivos, e também processos administrativos para apuração de servidores não efetivos (comissionados) que têm servido de base para ações de improbidade administrativa a serem manejadas pela**

**Procuradoria Geral Municipal, junto ao Poder Judiciário, visando preservação ao erário. Destaca-se que os fatos narrados já foram comunicados pelo Município ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, bem como ao TCEES, para ciência e providências.**

**Dentre os PADS instaurados para aplicação de penalidades a servidores que ocasionaram dano ao erário, constam os processos administrativos disciplinares n. 08, 09 e 10/2017 (Processo n. 016941/2017, n. 016939/2017 e n. 016940/2017), instaurados em face das servidoras Alessandra Freitas Nascimento Pereira, Rosana Cosme Malverdi dos Santos e Millena Pimenta dos Santos Vieira que operavam ilicitamente o sistema de folha de pagamento e foram condenadas com pena de demissão.**

Seguindo as recomendações do Controle Externo (TCEES) e do Controle Interno, a Secretaria de Administração apresentou plano de ação a ser executado por todas as unidades gestoras do município de São Mateus, cujo plano ainda está em fase de execução.

Tendo instaurado uma auditoria interna pela Controladoria Geral (Ordem de Serviço nº 001/2017 – Processo nº 448/2017), que culminou em diversas recomendações aos gestores e conseqüentemente ajustes de gastos indevidos com pessoal que era adotado pela gestão anterior, bem como em adoções de várias medidas para recondução da folha ao limite legal. Sendo elas:

- a) Suspensão de pagamento de mais de 02 (duas) comissões a servidores públicos, em cumprimento ao disposto no artigo 48 da Lei Complementar Municipal nº 073/2013;
- b) Suspensão de pagamento de comissões ou qualquer outra vantagem pecuniária a Secretários Municipais que não seja o subsídio em parcela única;
- c) Limitação dos proventos de aposentadoria e pensões ao teto do Prefeito;
- d) Limitação de salários de vários servidores públicos que estavam recebendo indevidamente acima do teto do Prefeito;
- e) Limitação de pagamento de produtividade médica e fiscal ao teto do Prefeito;
- f) Promulgação da Lei Complementar nº 128/2017, que extinguiu o benefício “estabilidade financeira”;
- g) Instauração de Processo Administrativo para corrigir forma do cálculo para pagamento do benefício de “estabilidade financeira”;
- h) Suspensão de pagamento de extensão de carga horária para servidores do magistério que não se encontravam em sala de aula ou no setor administrativo da Secretaria Municipal de Educação;

- i) Publicação do Decreto nº 9.280/2017, que dispôs sobre a redução de despesas de gasto com pessoal;
- j) Exoneração de comissionados 2017 E 2018;
- k) Instauração de Processos Administrativos que culminaram na declaração de vacância dos cargos dos aposentados pelo INSS que continuavam na ativa;
- l) Retorno da carga horária do servidor público de 6 horas para 8 horas, conforme Decreto Municipal nº 9.200/2017

Por outro lado, buscou-se a implementação das seguintes medidas para elevação de receita:

- a) REFIS Municipal: Lei Municipal n. 1.675/2018 que concede descontos nos pagamentos de débitos de tributos municipais, devidos ao Município, que representará uma elevação de receita;
- b) REFIS do SAAE (Autarquia Municipal): Lei Municipal n. 1.676/218 que concede descontos nos pagamentos de débitos das tarifas de água e esgoto, devidos a Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), que representará elevação de receita;
- c) Unificação da alíquota de ISSQN: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, respeitando o disposto nas leis em geral (Projeto de Lei Complementar n. 002/2018 –PROTOCOLADO NA CÂMARA MUNICIPAL SOB Nº 001173/2018 e REJEITADO PELOS VEREADORES SEM JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL);
- d) Aumento da Contribuição para o custeio dos serviços de iluminação pública – COSIP (Projeto de Lei Complementar n. 001/2018 –PROTOCOLADO NA CÂMARA MUNICIPAL SOB n. 000626/18 e REJEITADO PELOS VEREADORES SEM JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL);
- e) Contratação de empresa para georreferenciamento de todos os imóveis do Município, com vias a facilitar a identificação, possibilitando ajustes nos IPTU's e avaliação de reajustes no valor da planta genérica de valores;
- f) Atualização da planta genérica de valores de terrenos e a tabela de preços de construção de imóveis, para determinação do valor venal, base de cálculo do IPTU –projeto de Lei Complementar n. 007/2018, encaminhado para Câmara sob protocolo n. 1761/2018 –AGUARDANDO VOTAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL);
- g) Revisão de todos os tributos municipais, verificando a política trabalhada em outros municípios, para que seja verificada possibilidade de aumento da arrecadação, respeitada a capacidade de pagamento os munícipes de São Mateus;

- h) Modernização e capacitação da fiscalização do Município, visando elevação de receita;
- i) Atração de investidores de todo o país, conferindo condições para instalação de grandes empresas no Município;
- j) Trabalho em parceria com os órgãos técnicos e específicos das outras esferas de governo, no intuito de elevar a participação dos Pequenos e Médios empresários já instalados no Município, inserindo-os na política de governo, como forma de geração de emprego e renda e aumento na arrecadação de tributos;
- k) Projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a reduzir o subsídio do Prefeito, em 20%, sem alterar o disposto na Constituição Federal (Projeto de Lei n. 016/2018 –PROTOCOLADO NA CÂMARA MUNICIPAL SOB Nº 000623/18 E REJEITADO PELOS VEREADORES);
- l) Decreto n. 9.734/2018: atualizando a tarifa de água, esgoto e serviços prestados pelo SAAE. Já se encontra vigorando desde o dia 23 de abril de 2018;
- m) Reestruturação do NAC: a partir de 2017 foram promovidos alguns ajustes na estrutura e funcionamento do NAC, criando maior aproximação com os produtores rurais, cujos reflexos já podem ser observados com a divulgação do IPM que vai vigorar em 2019, que passou de 1,927 para 2,013, mantendo a regularidade do IPM. A reestruturação refletiu principalmente no aumento da movimentação agropecuária, valor adicionado fiscal VAFn3, que colocou o município entre os 08 (oito) melhores resultados entre municípios capixabas;
- n) Reestruturação do Setor de Dívida Ativa –Foram implementadas medidas administrativas visando agilizar a emissão de CDA -Certidão de Dívida Ativa e o respectivo protesto dos títulos. Conseqüentemente, a medida também propicia maior agilidade às execuções fiscais

E conforme consta no Painel de Controle no painel de controle deste Tribunal, no exercício de 2019 o município de São Mateus reconduziu o limite de despesa com pessoal aos patamares legais.

Pois bem. Cabe neste caso concreto uma análise intertemporal. De forma inicial, verificando os dados declaratórios encaminhados via sistema LRFWEB, no período de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, verificou-se que o marco inicial do descumprimento se deu no 1º quadrimestre de 2015, com índice de 55,23% da

Receita Corrente Líquida. Portanto, ainda no mandato exercido pelo gestor anterior que se deu de 2013 a 2016.

Nos autos do Processo TC 3977/2018, PCA do exercício de 2017, de minha relatoria, realizei a seguinte análise:

Trouxe o gestor em resposta ao Termo de Citação 1136/2018-7 e em sede de defesa oral, extensa defesa abordando vários pontos, notadamente em relação às medidas administrativas adotadas no tocante à redução da folha de pagamento. Aduziu, também, que desde a primeira citação do Tribunal de Contas vem adotando medidas saneadoras em face da grave situação financeira do município.

Salienta que no exercício de 2017, o gestor instaurou **auditoria interna** por meio da Controladoria Geral, mediante a **Ordem de Serviço n. 001/2017 - Processo n. 00448/2017**, para apurar diversas irregularidade, **bem como diversos servidores recebendo salários elevados em um montante superior ao limite do teto remuneratório do Prefeito Municipal** - Memorial 00220, 00221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 36, 237 e 238/2019-5.

A referida auditoria apontou que o **elevado aumento das situações em que as remunerações de servidores públicos municipais ultrapassaram a do Prefeito se deu após a edição da Lei Complementar nº 082/2014**, que alterou a Lei Municipal nº 237/1992, e **onde a Produção Médica passou a possuir caráter indenizatório, o que foi questionado pelo controle interno do referido município.**

Ademais, **argumenta que as verbas de caráter remuneratório passaram a ser interpretadas, após a vigência da lei, como sendo de natureza indenizatória** (ex: gratificação de assiduidade, gratificação de produtividade fiscal e produção médica).

Vale destacar que não há qualquer incidente levantado quanto a referida legislação nesses autos, sendo assim, o gestor estava adstrito aos termos ali constantes, ainda que possamos vir a entender que aquela não era a melhor técnica, esse não foi objeto dos presentes autos e instrução.

E **ainda, considerando que no ano de 2015 foi publicado edital de Concurso Público nº 001/2015**, tendo por objeto o preenchimento de vagas para o quadro de funcionário da Prefeitura Municipal de São Mates/ES. **Além dos aprovados dentro do número de vagas disponibilizado no edital, foram ainda convocados outros candidatos,**



onerando ainda mais a folha de pagamento municipal.

Deste modo, entendo que apesar de ter descumprido o limite estabelecido pela LRF, o fato se deu por motivos que refogem à vontade do gestor, dito isto, mantenho a presente irregularidade uma vez que permaneceu caracterizado o descumprimento de norma legal, todavia, ressalvo que fora demonstrado nos argumentos apresentados, especialmente em sede de sustentação oral, a boa-fé por parte do gestor municipal.

Consta na análise realizada pela área técnica deste tribunal e apresentada por meio da ITC 1459/2020-8 que em consulta ao sistema LRFWeb, o “3º quadrimestre de 2018, exibiu uma redução no percentual da despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida –RCL, porém, nota-se que esse resultado não é confiável, uma vez que houve um aumento da RCL e, ainda, os dados do 3º quadrimestre/2018, que representa o acumulado do exercício, não coadunam com os apresentados nesta PCA, como segue

**Tabela 1:** Comportamento da Despesa com Pessoal – 2015 a 2018 **Em R\$1,00**

Período	Despesa com pessoal	Receita Corrente Líquida - RCL	% da Despesa sobre a RCL
1º QUAD/2015	151.133.328,00	273.660.753,52	55,23
2º QUAD/2015	154.059.188,54	270.438.791,37	56,97
PCA 2015	174.094.677,70	263.293.455,84	66,12
1º QUAD/2016	151.414.690,52	254.858.155,65	59,41
2º QUAD/2016	149.887.396,00	246.836.649,65	60,72
PCA 2016	143.738.926,85	241.974.384,69	59,40
1º QUAD/2017	157.701.055,54	254.843.842,42	61,88
2º QUAD/2017	146.510.340,45	245.130.903,73	59,77
PCA 2017	166.609.169,46	246.397.278,29	67,62
1º QUAD/2018	161.385.145,44	258.968.846,67	62,32
2º QUAD/2018	164.976.116,12	268.946.346,61	61,34
3º QUAD/2018	158.382.200,41	282.368.435,71	56,09
PCA 2018	169.711.247,16	282.368.435,71	60,10

Fonte: LRFWeb e Apêndice B do RT 763/2019 (Evento 44).

Conforme apresentado pelo gestor, além de adotar medidas para reconduzir o limite de gastos com pessoal, adotou também medidas com o objetivo de elevar a receita, justificando por tanto esse aumento da RCL apresentada no 3º quadrimestre de 2018.

Em consulta ao sistema Painel de Controle, município de São Mateus, exercício de

2019, é possível constatar que o limite com despesa de pessoal ficou dentro dos parâmetros aceitáveis, segue abaixo:



Resta demonstrado que o descumprimento do limite legal com despesa de pessoal no município de São Mateus se deve por uma série de fatos que ocorreram ainda no mandato anterior (2013 a 2016), restando demonstrado não só nesses autos mas como também no Processo TC 3977/2018 que desde que assumiu a gestão municipal, o Sr. Daniel Santana Barbosa vem empreendendo diversas ações com vistas a reconduzir o limite com despesa de pessoal e aumentar a arrecadação municipal.

Pelo exposto, divergindo do entendimento técnico e ministerial, **entendo que a presente irregularidade ocorreu por motivos que refogem à vontade do gestor, portanto, embora tenha descumprido o limite estabelecido pela LRF, mantenho a presente irregularidade uma vez que permaneceu caracterizado o descumprimento de norma legal, todavia, ressalvo que fora demonstrado nos argumentos apresentados, a boa-fé por parte do gestor municipal.**

**II.6 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (Art. 55 da LRF) (item 7.4.1 do RT 763/2019)**

*Base Legal: art. 55 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).*

Por meio do RT 763/2019 trouxe a área técnica que o Anexo 5 do RGF, não foi observado o limite de inscrição de restos a pagar não processados pelo Poder Executivo, na fonte de recursos não vinculadas (R\$ - 459.225,92).

Em apertada síntese, o responsável traz que *“a Secretaria Municipal de Finanças encerrou o exercício com um superávit de R\$ 3.784,676,31”*, esclarecendo ser a referida secretaria *“responsável por repassar os saldos financeiros para todas as outras secretarias, visto que é a mesma quem arrecada e realiza a distribuição para todas as unidades gestoras”*. Prosseguindo em suas argumentações, aduz o gestor que a Secretaria Municipal de Agricultura *“apresenta um fator diferenciado, pois a mesma classificou a fonte de recurso dos empenhos, diferente da fonte de recursos das contas bancárias, gerando assim, um suposto déficit por fonte”*, afirmando que o saldo bancário da referida secretaria é *“mais do que suficiente para cobertura do suposto déficit”*. Por fim, demonstra uma apuração de resultado financeiro por fonte de todas as unidades gestoras, confrontando os saldos bancários com os Restos a Pagar, culminando em *“um suposto déficit na ordem de R\$ 1.243.032,36 (um milhão, duzentos e quarenta e três mil, trinta e dois reais e trinta e seis centavos), sendo que a Secretaria de Finanças apresenta um superávit na fonte de recursos próprios de R\$ 1.828.441,60 (um milhão, oitocentos e vinte e oito mil, quatrocentos e quarenta e um reais e sessenta centavos), saldo suficiente para cobrir todo o déficit, independente da fonte de recursos.”*

Destacou a ITC 1459/2020-8 que a própria apuração realizada pela defesa apresentou um resultado deficitário, porém traz um superávit na fonte de recursos próprios na Secretaria de Finanças capaz de cobrir *“todo o déficit, independente da fonte de recursos.”*

Ademais, destacou que não foram levados em consideração as “demais obrigações financeiras” registradas no Passivo do município (e evidenciadas na Tabela 27 do RT), que totalizam R\$ 14.654.053,10, sendo R\$ 2.847.974,69 na fonte “Recursos Ordinários”, para as quais são igualmente necessários recursos para supri-los.

Trago aqui entendimento já exarado por mim nos autos TC 3977/2018, aprovado por esta Corte de Contas por meio do Parecer Prévio 00109/2019-6.

Pertinente ao artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, trata-se o referido dispositivo legal das documentações que devem constar no Relatório de Gestão Fiscal, ressaltando que não se extrai do texto legal vedação quanto a inscrição dos restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa e o cancelamento dos empenhos de despesas que superem a disponibilidade de caixa em exercício posterior.

No mesmo sentido, ressaltando que o déficit financeiro decorrente das inscrições realizadas nos restos a pagar não processados não pode ser avaliado como um fator isolado ocasionador de desequilíbrio financeiro das contas analisadas.

Nessa linha de raciocínio, avaliando as especificidades do caso concreto, em cotejo com a análise global das contas do exercício em referência, divirjo do entendimento técnico e Ministerial, no sentido de **manter as presentes irregularidades no campo da ressalva.**

Ressalto que apesar de constar no Parecer Prévio 00109/2019-6 (Processo TC 3977/2018) de novembro de 2019 determinação ao Poder Executivo de São Mateus para que evidencie nas futuras prestações de contas todas as informações necessárias ao aferimento do cumprimento do artigo 55, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000, entendo que não cabe qualquer alegação de descumprimento nestes autos, uma vez que o envio da presente prestação de contas anual ter ocorrido antes da aplicação da determinação.

## **II.7 Divergência entre a demonstração das variações patrimoniais e o balanço patrimonial em relação ao resultado patrimonial (item 12.2.9 do RT 763/2019)**

*Base Legal: arts. 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964.*

Consta no RT 763/2019:

Entende-se que o resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) deve ser igual ao resultado do exercício no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 40) Resultado Patrimonial**

---

<b>Exercício atual</b>	
DVP (a)	5.747.705,66
Balanço Patrimonial (b)	5.747.705,66
<b>Divergência (a-b)</b>	<b>0,00</b>
<b>Exercício anterior</b>	
DVP (a)	25.860.080,52
Balanço Patrimonial (b)	119.925.940,45
<b>Divergência (a-b)</b>	<b>-94.065.859,93</b>

Fonte: Processo TC 08709/2019-2 - Prestação de Contas Anual/2018 – BALPAT, DEMVAP

Em resposta ao Termo de Citação 1482/2019-3, justificou o gestor:

Quanto a este apontamento sob análise, tal inconsistência já foi objeto de apuração na PCA/2017, processo n. 3977/2018, tendo a equipe técnica quando da emissão da Instrução Técnica Conclusiva n. 956/2019 acolhido as justificativas apresentadas, conforme documentos que foram juntadas no referido processo, novamente trazidos em anexo (doc. 13). Colaciona-se também a ITC n. 956/2019 (doc. 14).

Transcreve-se as conclusões alcançadas na referida ITC, conforme segue abaixo:

“Devidamente citado, Termo de Citação 1136/2018, o gestor responsável apresentou as seguintes justificativas:

“Questiona-se que o resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais deve ser igual ao resultado do exercício no Patrimônio Líquido do Balanço Patrimonial e que houve divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores.

Ocorre que foi realizado lançamento contábil para zerar as contas contábeis da UG PREFEITURA, tendo em vista que o Prefeito não ordena despesas a partir de 2018 e com isso o CidadES não aceitou enviar dados pela UG PREFEITURA, acarretando esta divergência nas contas de gestão e consequentemente nas contas de governo (Anexo XIII).

Esse lançamento deveria ter sido feito em 2018, porém para atender a uma demanda do CidadES foi feito em 2017.

Segue em anexo demonstrativo "Balanço Patrimonial" do exercício 2017, demonstrando os valores do resultado do exercício no patrimônio líquido em consonância as Variações Patrimoniais.

Observa-se nos Demonstrativos das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial parcial do exercício de 2018 da UG PREFEITURA em anexo, que encontra-se zerados, demonstrando que a referida UG não possui dados para o exercício corrente.

Consoante, os Técnicos desta Corte poderão consultar o CidadES para averiguar que a UG PREFEITURA não possui movimentações em 2018.’

**DA ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS:**

Compulsando as justificativas apresentadas pelo gestor entendemos que as mesmas merecem prosperar. Explica-se.

De acordo com o RT 517/2018, verificou-se que o resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais estava diferente do resultado do exercício no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial, bem como os saldos devedores e credores não estavam iguais.

O gestor alegou, em sua defesa, que foi realizado lançamento contábil (ANEXO XI) para zerar as contas contábeis da UG PREFEITURA, tendo em vista que o Prefeito não ordena despesas a partir de 2018 e com isso o CidadES não aceita enviar dados pela UG PREFEITURA, acarretando esta divergência nas contas de gestão e conseqüentemente nas contas de governo.

Aduziu o gestor, ainda, que este lançamento estava previsto para 2018, mas foi antecipado para 2017 a pedido do próprio Tribunal de Contas.

Pois bem.

Compulsando os documentos eletrônicos acostados pelo gestor, verificamos que o resultado patrimonial do exercício financeiro foi de R\$ 356.955,55 negativos. Ou seja, ocorreu déficit patrimonial. Por sua vez, ao se computar o déficit patrimonial ao patrimônio líquido do exercício anterior (R\$ 94.422.815,48), chega-se a um superávit patrimonial acumulado de R\$94.065.859,93, valor este identificado no RT como não evidenciado nas peças contábeis.

Assim, tem-se que os valores do resultado patrimonial do exercício e os totais dos saldos credores e devedores estão devidamente esclarecidos.

E, nesse sentido, vimos aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pelo afastamento dos indicativos de irregularidade apontados nos itens 13.1.9 e 13.1.10 do RT 517/2018”

Em razão do exposto, entende-se que o item se encontra esclarecido, em razão do ajuste ocorrido em 2017, como justificado na referida PCA (processo n. 3977/2018), pelo que se pede o afastamento do indício de irregularidade.

Por fim, após a análise trouxe a ITC 1459/2020-8 que de fato assiste razão ao gestor, uma vez que a impropriedade reflete incongruência no resultado patrimonial do exercício anterior, cujas correções refletiram no exercício analisado, estando o resultado patrimonial do exercício atual, registrados no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais em consonância.

Ante todo o exposto, **acompanhando o entendimento técnico e ministerial, afasto a presente irregularidade.**

### III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o entendimento técnico e Ministerial VOTO no sentido de que a Primeira Câmara aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
**Conselheiro Relator**

**1. PARECER PRÉVIO TC-93/2020-2**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os senhores 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.** Emitir Parecer Prévio, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas Anual do Município de São Mateus, relativas ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Sr. **Daniel Santana Barbosa**, nos termos do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012, bem como do artigo 132 incisos III, da Resolução TCEES 261/2013.

**1.2. DEIXAR** de aplicar multa pelo descumprimento do prazo de envio da Prestação de Contas (item 2.1 do RT 763/2019-7)

**1.3. RECOMENDAR** ao atual gestor, ou a quem suas vezes o fizer que:

**1.3.1.** observe o exato cumprimento de todos os dispositivos que, violados, representam irregularidades.

**1.4. Dar ciência** aos interessados;

**1.5.** Após os trâmites regimentais, **arquivar os autos.**

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 09/10/2020 – 34ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator) e Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Fui presente:**

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**