



Acórdão 00375/2022-9 - 1ª Câmara

Processo: 04907/2021-3

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Interessado: AILTON CAFFEU

Representante: HERIKSON LOCATELLI DE MATTOS

**CONTROLE EXTERNO FISCALIZAÇÃO -
REPRESENTAÇÃO -AUSÊNCIA DE
PRESSUPOSTOS PARA O DESENVOLVIMENTO
VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO - EXTINÇÃO
SEM JULGAMENTO DE MÉRITO – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE
MACEDO:**

1 RELATÓRIO

Trata-se de Ofício autuado como **Representação**, por meio do qual o **Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São Mateus - SINDSERV**, apresenta relatório de análise da Folha de Pagamento da Prefeitura Municipal de São Mateus, contendo

informações atinentes aos exercícios de 2016 a 2020, objetivando “**a análise dos dados apresentados, de modo que este Tribunal possa verificar possíveis irregularidades**”, esclarecendo que o relatório foi emitido a partir de dados e documentos oficiais emitidos pela própria Prefeitura.

Por meio da Decisão Monocrática 00845/2021-3 (evento 20), decidi **notificar** o Sr. **Ailton Caffeu**, Vice-Prefeito de São Mateus, para que, no prazo de 5 dias, nos termos do art. 307, §1º do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES), prestasse as informações necessárias em face da representação.

Devidamente notificado, o Sr. **Ailton Caffeu**, por meio da Defesa/Justificativa 01223/2021-2 (evento 26), prestou informações aduzindo, em síntese, que:

- o Município de São Mateus, com a vigência a Lei Municipal nº 1.192/2012, adotou o modelo de desconcentração administrativa a partir de 2013, conferindo poderes de gestão aos Secretários Municipais, sendo estes os gestores e ordenadores de despesas de suas respectivas pastas;
- não há qualquer elemento que indique a responsabilização do Chefe do Poder Executivo, sendo que para atribuição de responsabilidade ao gestor público há que se identificar a conduta do agente público, sob pena da demanda se transformar em hipótese de responsabilidade objetiva para os administradores;
- desde o ano de 2017 até a presente data, o município adotou gradativamente medidas necessárias para recondução do limite de gastos com pessoal ao permitido por lei;
- que o Prefeito Daniel Santana Barbosa teve as contas dos exercícios 2017 e 2018 aprovadas pelo TCEES, no que diz respeito a análise das PCAs, mesmo com o índice de despesa com pessoal acima do limite legal, visto ter comprovado nos autos dos processos de PCA nºs 3977/2018 e 8709/2019, a adoção das medidas administrativas necessárias a recondução da folha ao limite legal;
- em relação às indagações referentes aos anos de 2016 à 2020, formuladas pelo SINDSERV, apresenta os esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal de Administração relacionando uma a uma as dúvidas questionadas;
- Seguindo as recomendações do 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, sendo instaurada 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 adotado pela gestão anterior, bem como na adoção medidas para recondução da folha ao limite legal. Sendo elas:
 - a) Suspensão do pagamento de mais de 2 comissões a servidores públicos, em cumprimento ao disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 073/2013;

- b) Suspensão do 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;
- em virtude das ações promovidas, constatou-se no exercício seguinte (2019) que o município de São Mateus reconduziu o limite de despesa com pessoal aos patamares legais.

Por fim, por meio do Despacho 43162/2021-7 (evento 32), manifestei-me pelo conhecimento da representação, encaminhando os autos a unidade técnica para instrução preliminar do feito, nos termos do art. 177-A do RITCEES

O NPPREV – Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 005677/2021-7** (doc. 34), com a seguinte proposta de encaminhamento:

3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, sugere-se ao Exmo. Conselheiro relator:

3.1 Extinguir o feito sem resolução de mérito, nos termos do art. 177-A, §3º, inciso II, do Regimento Interno do TCEES;

3.2 Notificar a Sra. Simone Alves Cassini, Controladora Geral do Município de São Mateus, para que encaminhe a esta Corte de Contas, o resultado da **auditoria interna** instaurada pela Ordem de Serviço nº 001/2017 (Processo nº 448/2017), a fim de compor banco de dados

gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando a elaboração do plano anual de controle externo, nos termos do art. 177-A, §4º, do Regimento Interno do TCEES;

3.3 Arquivar o processo, após o trânsito em julgado, na forma do art. 176, §3º, inciso III, c/c art. 182, parágrafo único e art. 330, inciso I, todos do Regimento Interno do TCEES;

3.4 Dar ciência aos interessados.

O Ministério Público de Contas emitiu o **Parecer 0554/2022-2** (doc.38), da lavra do Procurador de Contas Luiz Henrique Anastácio da Silva, no qual anui a proposição da equipe técnica pugnano por extinguir o feito sem resolução de mérito e expedir a notificação sugerida.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Ratifico o posicionamento da equipe técnica e do Ministério Público Especial de Contas para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na **Instrução Técnica Conclusiva 05677/2021-7**(doc.34), abaixo transcrita:

2 DA ANÁLISE DO ARTIGO 177-A DO RITCEES

Inovação trazida com a Emenda Regimental nº 11, de 19/12/2019, o art. 177-A do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES) dispõe que:

Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida a denúncia pelo Relator, os autos serão remetidos à unidade técnica competente para avaliação do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, como condição para o processamento imediato de fiscalização ou, conforme o caso, para composição de matriz de risco. **(GNN)**

§ 1º Para o disposto neste artigo, considera-se:

I - risco: critério pelo qual se avalia a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos do órgão ou entidade jurisdicionada ou de programas ou atividades governamentais, frustrando as expectativas da sociedade, sendo medido em termos de consequências e probabilidades;

II - relevância: critério pelo qual se avalia se o objeto de controle é atual, importante no âmbito do órgão ou entidade jurisdicionada e se envolve questões de interesse da sociedade, ainda que não seja material ou economicamente significativo;

III - materialidade: critério pelo qual se avalia o valor associado ao objeto de controle de modo, indicando o volume de recursos envolvidos e assegurando que a ação de controle possa proporcionar benefícios significativos em termos financeiros;

IV – oportunidade: critério pelo qual se avalia se a ação de controle está sendo proposta no momento adequado, considerando a disponibilidade de recursos humanos, de dados e de sistemas de informações confiáveis, bem como de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimento para sua execução.

§ 2º A análise da materialidade dos fatos que envolvam pagamentos de prestação continuada será efetuada considerando o somatório dos eventuais dispêndios já ocorridos, acrescidos daqueles previstos para os próximos cinco anos ou até a data prevista para a cessação dos pagamentos, o que ocorrer primeiro.

§ 3º A unidade técnica competente se manifestará:

I - pelo prosseguimento da instrução processual, quando a avaliação de que trata este artigo revelar, em alto grau, o risco, a materialidade ou a relevância do objeto e desde que seja constatada a oportunidade da execução da ação de controle, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou

II – quando a avaliação indicar baixo risco, materialidade e relevância ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, sugerindo a extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, hipótese em que se dará ciência ao denunciante.

§ 4º Extinto o processo na forma do inciso II, os fatos denunciados serão inseridos em banco de dados gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando a elaboração do plano anual de fiscalização.

De início, cumpre ressaltar que, no entender desta análise, a avaliação do objeto de controle não deve se restringir à **visão individual** do auditor em cada caso concreto submetido à exame.

Por tangenciar aspectos do **plano anual de controle externo**, a avaliação deve ser submetida à convalidação dos gestores responsáveis pelo planejamento e pela coordenação das atividades de fiscalização no âmbito da unidade técnica, que possuem as informações gerenciais que lhes permitem mensurar os possíveis impactos desta instrução processual no plano anual aprovado pelo Plenário.

Não obstante, à mingua de uma melhor regulamentação da matéria por parte da Secretaria Geral de Controle Externo¹, avalia-se o objeto de controle envolvido neste processo, quanto ao **risco**, como de nível **médio**, considerando que as medidas adotadas pelo Poder Executivo Municipal, desde o ano de 2017, convergiram para a recondução do gasto com pessoal aos limites permitidos pela LRF, ainda que no limite prudencial, sendo baixa a probabilidade de impactar nos objetivos do jurisdicionado.

Com efeito, observa-se no Parecer Prévio 109/2019-4 – Segunda Câmara², prolatado nos autos do processo 03977/2018-7, que trata da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Mateus, exercício de 2017, que o colegiado deliberou pela Aprovação com Ressalva das contas sob responsabilidade do Sr. Daniel Santana Barbosa.

Na oportunidade, o então relator, Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, deixou de determinar naquele colegiado, para fazê-lo em Plenário, que fosse incluído no PAF 2020 a realização de auditoria na folha de pagamento do Município de São Mateus, visando apurar os reiterados descumprimentos do limite de gasto com pessoal.

No entanto, ao que tudo indica, este fato deixou de ser observado pelo relator, não havendo qualquer registro nos autos do processo 03977/2018-7 acerca da submissão daquela proposta de fiscalização ao Plenário deste Tribunal.

Não obstante, seguindo as recomendações do TCEES e do Controle Interno da Prefeitura de São Mateus, conforme relatou o Sr. Ailton Caffeu, Vice-Prefeito, a Secretaria de Administração apresentou plano de ação a ser executado por todas as unidades gestoras do município, sendo instaurada **auditoria interna** (Ordem de Serviço nº 001/2017 – Processo nº 448/2017), constatando-se nos exercícios seguintes que o Município de São Mateus conseguiu reconduzir aos patamares legais o limite da despesa com pessoal.

Quanto a essas alegações, em consulta ao Painel de Controle deste TCEES³, foi possível identificar que os limites da LRF no exercício de 2020 foram observados, em que pese o Poder Executivo ainda se encontrar no limite prudencial, conforme imagem abaixo:

¹ Art. 47. A Secretaria Geral de Controle Externo - SEGEX tem por finalidade atuar, em alinhamento com o planejamento institucional, como liderança executiva da gestão das atividades de controle externo no âmbito do Tribunal, competindo-lhe: (Redação dada pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).

II - emitir **notas técnicas** orientando suas unidades subordinadas, objetivando uniformizar técnicas e padrões nas fiscalizações e análise de contas; (**GNN**)

² Disponível em: <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=2548463>. Acesso em: 14/12/2021.

³ Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/municipio/2019/sao-mateus/visaoGeral>. Acesso em: 14/12/2021.



Fonte: Painel de Controle do TCEES

Por sua vez, avalia-se a **relevância** do objeto de controle como **baixa**, considerando que os fatos retratados nos relatórios encaminhados pelo sindicato se referem a exercícios passados, cuja situação fática não se mostra mais presente.

Quanto à **materialidade** do objeto, representada pela parcela do orçamento municipal destinada ao Poder Executivo Municipal visando fazer frente às despesas com pessoal, avalia-se como **média**. Todavia, não há indício na representação acerca da existência de alguma ilegalidade ou irregularidade que não tenha sido respondido pela Secretaria Municipal de Administração, conforme se constata na Defesa/Justificativa 01223/2021-2 (evento 26).

Por fim, reputa-se como **não oportuna** a ação de controle, uma vez que, conforme já mencionado, foi instaurada **auditoria interna** pela Controladoria Geral do Município (Ordem de Serviço nº 001/2017 – Processo nº 448/2017), que teria culminado em diversas recomendações aos gestores e, conseqüentemente, ajustes de gastos indevidos com pessoal, bem como na adoção de medidas para recondução da folha ao limite legal, tais como:

- a) Suspensão do pagamento de mais de 2 comissões a servidores públicos, em cumprimento ao disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 073/2013;
- b) Suspensão do 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;

Pelas razões expostas, opina-se por negar seguimento à representação, **extinguindo-se o feito sem resolução de mérito**, nos termos do art. 177-A, §3º, inciso II, do Regimento Interno do TCEES.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, sugere-se ao Exmo. Conselheiro relator:

3.1 Extinguir o feito sem resolução de mérito, nos termos do art. 177-A, §3º, inciso II, do Regimento Interno do TCEES;

3.2 Notificar a Sra. Simone Alves Cassini, Controladora Geral do Município de São Mateus, para que encaminhe a esta Corte de Contas, o resultado da **auditoria interna** instaurada pela Ordem de Serviço nº 001/2017 (Processo nº 448/2017), a fim de compor banco de dados gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando a elaboração do plano anual de controle externo, nos termos do art. 177-A, §4º, do Regimento Interno do TCEES;

3.3 Arquivar o processo, após o trânsito em julgado, na forma do art. 176, §3º, inciso III, c/c art. 182, parágrafo único e art. 330, inciso I, todos do Regimento Interno do TCEES;

3.4 Dar ciência aos interessados.

Pelo exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **em consonância com o entendimento da equipe técnica e do Ministério Público de Contas**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto a sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

1. ACÓRDÃO TC-375/2022:

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, em:

1.1. EXTINGUIR O PROCESSO sem julgamento do mérito, nos termos do art. 177-A, §3º, inciso II, do Regimento Interno do TCEES;

1.2. NOTIFICAR a Sra. Simone Alves Cassini, Controladora Geral do Município de São Mateus, para que encaminhe a esta Corte de Contas, o resultado da **auditoria interna** instaurada pela Ordem de Serviço nº 001/2017 (Processo nº 448/2017), a fim de compor banco de dados gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando a elaboração do plano anual de controle externo, nos termos do art. 177-A, §4º, do Regimento Interno do TCEES;

1.3. ARQUIVAR o processo, após o trânsito em julgado, na forma do art. 176, §3º, inciso III, c/c art. 182, parágrafo único e art. 330, inciso I, todos do Regimento Interno do TCEES;

1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados do teor da decisão final a ser proferida.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 25/03/2022 – 11ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões