



## Instrução Técnica Conclusiva 00638/2020-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 08797/2019-6

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Ordenador

**Sector:** NCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade

**Exercício:** 2018

**Criação:** 02/03/2020 09:46

**UG:** PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte

**Relator:** Márcia Jaccoud Freitas

**Responsável:** PEDRO AMARILDO DALMONTE

### 1 – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do ordenador de despesa da Prefeitura Municipal de São Domingos, exercício de 2018.

Constatada irregularidade, foi elaborada a Instrução Técnica Inicial 523/2019, sugerindo citação do responsável, de forma a assegurar ao prestador o direito ao contraditório e à ampla defesa, sendo observado, portanto, o devido processo legal.

Tendo sido citado, o jurisdicionado apresentou defesa, e os autos vieram a esta unidade técnica para instrução.

### 2 – INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

#### 2.1. Ausência de medidas administrativas para a devida atuação do controle interno na análise da prestação de contas anual (Item 3.3.1 do RT 429/2019)

**Base Normativa:** artigos 135, § 4º e 138, § 3º do RITCEES, art 5º da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015.

Consta do RT 429/2019:

Ao analisar o Relatório e o Parecer Conclusivo do Controle Interno, exigidos no §2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, no §4º do art. 135 do Regimento Interno do TCEES e na IN 43/2017, verifica-se que foi emitida opinião no sentido de que a prestação de contas se encontra regular com ressalvas.

#### 4. PARECER DO CONTROLE INTERNO

Examinamos a prestação de contas anual elaborada sob a responsabilidade do Sr. **PEDRO AMARILDO DALMONTE**, Prefeito Municipal de São Domingos do Norte/ES, relativa ao exercício de 2018.

Em nossa opinião, tendo como base os objetos e pontos de controle avaliados, elencados no item 2, a referida prestação de contas se encontra **REGULAR COM RESSALVAS**.

As ressalvas se dão pelas constatações no item 1.2, da impossibilidade da análise dos demonstrativos contábeis, conforme esclarecido no item citado nesta manifestação, bem como nos achados constantes nos pontos de controle descritos.

SÃO DOMINGOS DO NORTE 28 DE MARÇO DE 2019.

**SANIO COLNAGO SANTIAGO**  
Controlador Geral Municipal Portaria  
7.126/2017

Observa-se, a princípio, que a ressalva se deu em virtude da ausência de servidor com capacidade técnico profissional para analisar os demonstrativos contábeis, conforme item 1.2 do relatório do controle interno.

## 1.2 DA IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

Antes de apresentarmos os pontos de controle que foram selecionados, importante se faz esclarecer algumas questões preliminares e prejudiciais à análise da presente Prestação de Contas por esta Unidade Central de Controle Interno.

Como é cediço, a Prestação de Contas Anual, objeto da presente manifestação, reflete a atuação do Gestor responsável, no típico exercício das funções administrativas.

Na forma do artigo 135 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e da Instrução Normativa nº 43/2017, a Prestação de Contas Anual é composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, constituindo-se nas contas da Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte/ES.

A IN 43/2017 elenca os pontos de controle predefinidos pelo Tribunal e que devem ser objeto de análise pelo Controle Interno. Nesse contexto, e sem dúvidas, os principais pontos referem-se à análise de consistência dos dados encaminhados pelo responsável e evidenciados nos balanços e demonstrativos contábeis.

Ocorre que existe dispositivo normativo junto ao Conselho Federal de Contabilidade, o qual prevê que análise de demonstrativos contábeis é atividade típica e exclusiva de profissionais com formação acadêmica em Ciências Contábeis e com inscrição no CRC a que estiver sujeito.

Nestes termos, o Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Espírito Santo, notificou todos os Controladores dos municípios do Estado para que, caso não sejam contadores, se abstenham de fazer tal análise, sob pena de incorrer em crime de exercício ilegal de profissão (Ofício nº 397/2018 CRC-SEF / 17/08/2018 / Fiscalização do Exercício Profissional).

Portanto, tendo em vista a limitação existente no controle interno quanto à sua atuação na análise da Prestação de Contas Anual, sugere-se **citar** o gestor, para que apresente as justificativas pela ausência de tomada de medidas necessárias e suficientes para a plena atuação do Controle Interno.

**JUSTIFICATIVA:**

Em sua defesa, o jurisdicionado alega que o município não possui em seu quadro efetivo profissionais com experiência nas funções de auditores, mas já está em fase de planejamento a realização de concurso público para preenchimento de vagas nessas funções. Nesse sentido faz menção à lei municipal 05/2016, reproduzida abaixo:

**Lei 05/2016:**

**“Art. 9º** Lei específica disporá sobre a criação do cargo efetivo de auditor público interno, a ser ocupado por servidores que possuam escolaridade superior, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições a ele inerentes”;

**“Parágrafo único.** Até o provimento destes cargos, mediante concurso público, os recursos humanos necessários às tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno serão recrutados do quadro efetivo de pessoal do Poder Executivo, incluindo a Administração direta e indireta, desde que preencham as qualificações para o exercício da função”.

Acrescenta que, enquanto não se preenche vagas por meio de concurso público, o município intenta realizar processo de seleção pública, para garantir a efetividade nas ações do controle interno. Nesse sentido, menciona a lei municipal 691/12:

**Lei 691/12:**

**“Art. 3º** Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a criar uma vaga e celebrar contrato administrativo de prestação de serviços, por prazo determinado para admissão de um Contador (Carreira IX) em caráter temporário para atender necessidades emergentes da Secretaria Municipal de Controle Interno e Transparência com carga horária de 40 horas semanais e dedicação exclusiva”.

**ANÁLISE:**

Verifica-se, pelo exposto, que o sistema de Controle Interno do município não possui estrutura de pessoal compatível com as necessidades que tal atividade exige. Ou seja, o sistema de controle interno não dispõe em seu quadro de pessoal, de servidores com conhecimentos contábeis suficientes que permitam uma análise apurada e consistente das contas do gestor.

Apesar disso, ressalte-se que foi emitido parecer por esse mesmo Controle Interno, no sentido de entender como regular com ressalvas. Assim, não tendo sido vislumbrado irregularidades na conclusão do Parecer do Controle Interno, acolhemos as justificativas, e recomendamos a adoção de medidas que visem o aprimoramento do quadro de pessoal do Sistema de Controle Interno, no sentido de organizar uma estrutura de suporte técnico sólida e adequada às demandas exigidas pela lei.

## **2.2. Divergência entre o valor retido (inscrito) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) (Item 3.4.1.1 do RT 429/2019)**

**Base Normativa: Art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991**

Consta do RT 429/2019:

Em relação às contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), observa-se, das tabelas acima, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram **217,87%** dos valores devidos, sendo considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas.

Regime de Previdência	DEMDFLT		FOLRGP	%	%
	Inscrições (A)	Baixas (B)	Devido (C)	Registrado (A/Cx100)	Recolhido (B/Cx100)
RGPS	1.832.174,14	1.811.455,49	840.918,87	217,87	215,41
<b>Totais</b>	<b>1.832.174,14</b>	<b>1.811.455,49</b>	<b>840.918,87</b>	<b>217,87</b>	<b>215,41</b>

**JUSTIFICATIVA:**

Segundo o defendente, há uma divergência na coluna “ inscrição (A) ” ocasionada pela inserção do montante de R\$ 35.283,14, referente a cancelamentos evidenciados na coluna de cancelamentos do Demonstrativo da Dívida Flutuante integrante da PCA.

**Tabela 1 - DEMONSTRATIVO DA DIVIDA FLUTUANTE**

Conta Contábil	Descrição da Conta	Saldo Anterior	Inscrição	Incorporação/ encampação	Pagamento	Cancelamento	Saldo
218810102002	INSS Servidores	558,37	1.749.400,36	53.673,38	1.749.420,21	32.934,88	21.277,02
218810102003	INSS 13º Salário	0,00	62.035,28	2.348,26	62.035,28	2.348,26	0,00
<b>TOTAL INSS</b>		<b>558,37</b>	<b>1.811.435,64</b>	<b>56.021,64</b>	<b>1.811.455,49</b>	<b>35.283,14</b>	<b>21.277,02</b>

Fonte: Arquivo DEMDFLT TCEES

E sendo assim, alega que o valor total das inscrições, quando adicionado do montante das incorporações (R\$ 56.021,64) passaria a ser de R\$ 1.867.457,28.

Alega ainda, que as divergências encontradas só podem ser bem justificadas após análise dos valores provenientes de movimentações da DDR, saldos invertidos de fontes de recursos e valores relacionados a liquidações do convênio de cessão de professores do município de Colatina (convênio 51/98). Esclarece que as movimentações de DDR e saldo invertido no conta corrente ocorreram com o intuito de atender às novas regras do sistema Cidades, para o exercício de 2019, ocasionando ajustes de débito e crédito que por sua vez causaram alterações no montante retido e pago nas contas contábeis 218810102002 e 218810102003.

**Tabela 2 - DEMONSTRATIVOS DE VALORES APURADOS EM RAZÃO DE CONTA CONTÁBIL E LIQUIDAÇÃO**

Conta Contábil	Descrição da Conta	Valor Prefeitura (a)	Valor Conv. 051/98 (Colatina)(b)	Valor Ajustes a Crédito (c)	Valor Total	Inscrições DEMDFLT (d)	Diferença Apurada
218810102002	INSS Servidores	806.196,86	6.648,84	990.228,04	1.803.073,74	1.770.138,86	32.934,88
218810102003	INSS 13º Salário	34.722,01	502,37	29.159,16	64.383,54	62.035,28	2.348,26
<b>TOTAL INSS</b>		<b>840.918,87</b>	<b>7.151,21</b>	<b>1.019.387,20</b>	<b>1.867.457,28</b>	<b>1.832.174,14</b>	<b>35.283,14</b>

Fonte: Razão das Contas Contábeis

O defendente afirma que duas particularidades justificam as diferenças apuradas no presente apontamento. Uma delas se refere ao Convênio de Cessão de Servidores nº 51/98 assinado com o município de Colatina, tendo sido acordado que o ônus das obrigações com salários e encargos destes servidores ficaria a cargo do município de São Domingos do Norte. Neste sentido, informa que foi acumulado um saldo de R\$ 7.151,21 em encargos do INSS. A outra diferença apontada diz respeito às movimentações provenientes de DDR e saldos invertidos de fontes de recursos para

atender às regras do sistema Cidades. Sendo assim, excluindo-se do Demonstrativo da Dívida Flutuante os valores referentes às liquidações vinculadas ao convênio 51/98 e aos ajustes de DDR e saldo invertido, chega-se aos montantes apurados no arquivo FOLRGP. Nesse sentido, o defendente elaborou tabela e expôs outras informações, conforme reproduzido abaixo:

**DEMONSTRATIVOS DE VALORES APURADOS EM RAZÃO DE CONTA CONTÁBIL**

Conta Contábil	Descrição da Conta	Valor DEMDFLT (a)	Valor Conv. 051/98 (Colatina)(b)	Valor Ajustes a Crédito (c)	Valor Total a-(b+c)
218810102002	INSS Servidores	1.803.073,74	6.648,84	990.228,04	806.196,86
218810102003	INSS 13º Salário	64.383,54	502,37	29.159,16	34.722,01
<b>TOTAL INSS</b>		<b>1.867.457,28</b>	<b>7.151,21</b>	<b>1.019.387,20</b>	<b>840.918,87</b>

Sendo que:

- Os valores extraídos do arquivo DEMDFLT (a) compreende os valores de natureza credora, ou seja, a Inscrição e a Incorporação/Encampação, conforme Tabela 1, apresentada acima;
- Os valores apresentados na coluna Valor Conv. 051/98 (Colatina)(b), foram extraídos do Relatório de Listagem de Liquidações, provenientes do Sistema de Contabilidade utilizado neste Município, conforme anexo;
- Valores de ajustes a créditos, forma extraídos do razão das contas contábeis 218810102002 e 218810102003, em lançamentos de ajustes de conta corrente e fonte de recursos realizados no encerramento do exercício, mais especificamente nos dias 30 e 31 de dezembro de 2018, conforme anexos.

**ANÁLISE:**

No que se refere ao valor do cancelamento demonstrado na Demonstrativo da Dívida Flutuante, no montante de R\$ 35.283,14, que supostamente teria sido inserido erroneamente na coluna de inscrição do exercício, registre-se que não foram apresentados documentos e informações adicionais que esclareçam melhor tal afirmação. Contudo, verificou-se que a inscrições de valores referentes a recolhimentos de INSS dos servidores, evidenciados no Demonstrativo da Dívida Flutuante integrante da PCA, somam R\$ 1.811.435,64, sendo R\$ 1.749.400,36 contabilizado na conta INSS servidores e R\$ 62.035,28 na conta INSS 13º salário.

Quanto ao valor de R\$ 7.151,21 referente a recolhimento de INSS de servidores cedidos via convênio, foi possível constatar o registro do mesmo na listagem de liquidação encaminhada junto à defesa, conforme peça complementar 25348/19, doc 61.

Os valores informados como ajustes de DDR e saldo invertido em fonte de recursos, podem ser visualizados nas peças complementares 25348/19 (doc 62) e 25347/19 (doc 60), e no próprio corpo da defesa, sendo o montante de R\$ 29.159,16 referente a INSS 13º salário, e R\$ 990.228,04 referente a INSS servidores. São ajustes realizados que não impactaram nos valores retidos e pagos, portanto, devem ser expurgados do confronto entre contabilidade e folha de pagamento.

Assim, segundo as informações apresentadas pelo defendente, os valores reais a serem considerados como recolhimentos previdenciários dos servidores devem ser apurados conforme abaixo:

Descrição da conta	Inscrição e incorporação (a)	Valores Convênio de cessão de servidores (b)	Ajustes de DDR e saldo invertido (c)	Valor Real (a)-(b+c)
Inss servidores	1.803.073,74	6.648,84	990.228,04	806.196,86
Inss 13º de servidores	64.383,54	502,37	29.159,16	34.722,01
<b>Total</b>	<b>1.867.457,28</b>	<b>7.151,21</b>	<b>1.019.387,20</b>	<b>840.918,87</b>

Diante das informações apresentadas, e expostas de forma sintética no quadro acima, fizemos os cálculos comparativos quanto à consistência entre o valor inscrito no DEMDFLT e o valor lançado na FOLRGP (Folha de Pagamentos), conforme demonstrado abaixo:

Regime de Previdência	DEMDFLT	FOLRGP	% Registrado (A/Bx100)
	Inscrição (A)	Devido (B)	
RGPS	840.918,87	840.918,87	100%
<b>Totais</b>	<b>840.918,87</b>	<b>840.918,87</b>	<b>100%</b>

Destaque-se, porém, a necessidade de se registrar, tanto na folha de pagamentos quanto no demonstrativo da dívida flutuante, os valores referentes a pagamentos de salários e recolhimento de contribuições previdenciárias pertinentes aos servidores cedidos de outro município.

Enfim, somos por acolher as justificativas apresentadas.

### **2.3. Divergência entre o valor baixado (recolhido) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (Item 3.4.1.2 do RT 429/2019).**

**Base Normativa:** *artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991.*

Consta do RT 429/2018:

Os valores recolhidos pela unidade gestora, referentes as contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), no decorrer do exercício em análise, representaram **215,41%** dos valores devidos, sendo considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas.

#### **ANÁLISE:**

O defendente não encaminhou justificativas quanto a este apontamento. Contudo, há de se aproveitar as informações apresentadas no item anterior, tendo em vista estarem diretamente relacionadas com a inconsistência aqui tratada.

Nesse sentido, os valores pertinentes aos pagamentos devem ser também ajustados para que guardem coerência com os valores inscritos.

Trazendo-se, portanto, as informações referentes aos ajustes contábeis evidenciadas nas peças 25347/19 (doc 60), 25348/19 (doc 61) e 25348/19 (doc 62), temos o quadro demonstrativo abaixo:

Descrição da conta	Pagamentos (a)	Valores Convênio de cessão de servidores (b)	Ajustes de DDR e saldo invertido (c)	Valor Real (a)-(b+c)
Inss servidores	1.749.420,21	6.648,84	990.228,04	752.543,33
Inss 13º de servidores	62.035,28	502,37	29.159,16	32.373,75
<b>Total</b>	<b>1.811.455,49</b>	<b>7.151,21</b>	<b>1.019.387,20</b>	<b>784.917,08</b>

Desta forma, somos por acolher como suporte de análise deste apontamento, as justificativas apresentadas no item anterior, dando-se o item por saneado.

## 2.4 Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa (Item 3.7.2 do RT 429/2019)

Consta do RT 429/2019:

Com base no Demonstrativo da Dívida Ativa, foram extraídas algumas informações que subsidiam as análises relativas à cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa:

**Tabela 21** Informações complementares sobre a Dívida Ativa

Inscrições no Exercício (a)	245.941,84
Saldo Final no Exercício (b)	1.598.918,64
Baixas por recebimento no Exercício (c)	60.290,40
<b>Percentual de recebimento em relação às inscrições no exercício (c/a)</b>	<b>24,51%</b>
<b>Percentual de recebimento em relação ao saldo final (c/b)</b>	<b>3,77%</b>

Fonte: Processo TC 08797/2019-6 - Prestação de Contas Anual/2018 - DEMDAT

Considerando a tabela anterior e as demais análises realizadas nos documentos que compõem esta prestação de contas, constata-se que a dívida ativa não está sendo objeto de cobrança administrativa e/ou judicial. Ademais, o Relatório do Controle Interno (arquivo 02\_RELUCI\_184) no item “constatações e proposições” apontou que não foi realizado protestos em cartório de dívidas pela Prefeitura.

1.3.6	atua. Fora realizado pela Procuradora um levantamento dos processos de cobranças Judiciais de dívidas e até o final do exercício nenhum processo foi julgado. Não foram realizados protestos em cartório de dívidas pela prefeitura.		Regular Com Ressalvas
-------	---	--	-----------------------

Diante do exposto, sugere-se, tendo em vista o art. 39 da Lei 4.3620/64 e Lei 6.830/1980, **citar** o responsável para apresentar as razões de justificativas que julgar necessárias.

### JUSTIFICATIVA:

Segundo o jurisdicionado, a procuradoria municipal não dispõe de quadro de pessoal adequado para dar andamento às suas atividades de forma eficiente. Conforme esclarece, o órgão conta com 3 servidores em cargos comissionados, sendo que o único servidor efetivo que integrava sua estrutura faleceu. Acresce que está em curso no município processo para realização de concurso público para o provimento de vagas no órgão em questão.

Salienta também que de acordo com a tabela 21, usada como referência de informações complementares sobre a dívida ativa, evidencia-se que o setor de cobranças não ficou inerte, tendo sido tomadas diversas medidas de judicialização.

Destaca que o município editou no exercício de 2018, a lei 907, instituindo o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal – REFIS, com período de 120 dias para adesão, com o intuito de promover a quitação de débitos tributários e não tributários.

#### **ANÁLISE:**

É fato que as cobranças da dívida ativa do município estão sendo realizadas de forma ineficiente e limitada, conforme se pode verificar da tabela 21, e também das informações trazidas aos autos pela defesa. Contudo, observa-se que o município não está inerte perante suas obrigações de cobrar o que lhe devem. Faz-se necessário, porém, que o gestor elabore e coordene ações consistentes e efetivas para melhor estruturação do quadro de pessoal responsável pelo processo de cobrança da dívida ativa municipal.

Registre-se que o proc. TC 4910/2019, que trata de auditoria temática em receita pública, contém decisão (Acórdão 93/2020) aprovando o plano de ação a ser implementado pelo município, tendo por fim a melhoria da arrecadação municipal.

Nesse sentido, somos por acolher as justificativas.

### 3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual de gestão relativa à Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, exercício de 2018, formalizada de acordo com a IN TCEES 43/2017, e conforme escopo definido na Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores.

Apontados indicativos de irregularidades no RT 429/2019, assegurou-se ao responsável indicado o direito ao contraditório e à ampla defesa, observado, portanto, o devido processo legal.

Devidamente citado, o responsável pela gestão da Prestação de Contas sob exame, Senhor Pedro Amarildo Dalmonte, apresentou justificativas com documentação de suporte, em resposta ao Termo de Citação 994/2019, regularizando os apontes 3.3.1, 3.4.1.1, 3.4.1.2 e 3.7.2 do RT.

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

1. Julgar REGULAR a prestação de contas anual de gestão do Senhor Pedro Amarildo Dalmonte, no exercício das funções de ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, no exercício de 2018, na forma do artigo 84 da Lei Complementar Estadual 621/2012;
2. Exclusivamente para os fins do disposto na Decisão Plenária TC-13/2018, que dispõe sobre a aplicação no âmbito deste Tribunal da interpretação da fixação de tese jurídica de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, emitir parecer prévio pela APROVAÇÃO da prestação de contas anual de gestão, exercício de 2018, sob responsabilidade do Senhor Pedro Amarildo Dalmonte, objetivando instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal de São Domingos do Norte, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.
3. Sugere-se, ainda, recomendar ao gestor a adoção de medidas que visem o aprimoramento do quadro de pessoal do Sistema de Controle Interno (Res. TCEES 227/2011).

4. A aplicação de **multa** ao **Sr.** Pedro Amarildo Dalmonte, pelo descumprimento do prazo de envio da prestação de contas anual, conforme item 2.1 do RT 429/19 (art. 135 da LC 621/2012).

Vitória – E.S, 21 de fevereiro de 2020.

RAYMAR ARAUJO BELFORT  
Auditor de Controle Externo