



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: DB5FE-AAA92-1A4D9



Voto Vista 00057/2024-9

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 07600/2022-7

Classificação: Tomada de Contas Especial Determinada

Setor: GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho

Criação: 18/04/2024 14:16

UG: FMSSM - Fundo Municipal de Saúde de São Mateus

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Interessado: DANIEL SANTANA BARBOSA, LUCIANA ANGELO MASSUCATTI

Responsável: HENRIQUE LUIS FOLLADOR, FELIPE FERREIRA DOS SANTOS

Procuradores: ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES),
GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB:
28526-ES), CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE (OAB: 12401-ES), FRANCISCO
ADAO SILVA DE CARVALHO

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DETERMINADA -
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO MATEUS - -
AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO
PREVIDENCIÁRIA NO PRAZO LEGAL - MANTER
IRREGULARIDADE - RESSARCIMENTO - APLICAR
MULTA - DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.**

1. A omissão do dever de recolher, tempestivamente, as contribuições previdenciárias, culminando no pagamento de juros e multas a serem adimplidos pelo ente, implica na obrigação de ressarcimento ao erário, bem como na aplicação de multa ao responsável pelo dano.
2. Juros e multas de contribuições previdenciárias não recolhidas são de responsabilidade dos agentes que lhes deram causa, salvo demonstração de excludente razoável, que justifique o inadimplemento

VOTO VISTA



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Especial Determinada, instaurada em atendimento ao item 1.2¹ do **Acórdão 00493/2022-1 (Processo TC-2255/2020-1)**, que tratou da Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, relativa ao exercício de 2019.

Em homenagem ao princípio da economia processual, bem como por já ter sido o processo relatado no bojo do Voto do Relator, dispensada está a apresentação do relatório.

Pautados os autos na 14^a Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida no dia 02 de abril de 2024, solicitei vista após a apresentação do respeitável Voto do Relator, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferrera Pinto.

É o que importa relatar.

2. PRELIMINARES E PREJUDICIAIS DE MÉRITO

2.1 DESRESPEITO AO ESCOPO DE AUTUAÇÃO FIXADO PELO ACÓRDÃO 00493/2022-1 – 1ª CÂMARA (PROCESSO TC-02255/2020-1)

A alegação preliminar de desrespeito ao escopo de autuação estabelecido no acórdão 00493/2022-1 – 1ª Câmara (processo TC-02255/2020-1), levantada por Henrique Luis Follador (evento 46), conforme detalhado na ITC 04062/2023-9, não tem fundamento, pois não há nenhuma inconsistência na tomada de contas especial. Esta última, de acordo com a mencionada decisão, investigou e confirmou o pagamento de juros de

¹ [...]

1.2.1 Instaure procedimentos administrativos nos moldes da Instrução Normativa TC 32/2014 visando a apuração de pagamento de juros de mora e multa decorrente do pagamento/recolhimento de obrigações previdenciárias em atraso, bem como a responsabilização e o ressarcimento ao erário, considerando que tais despesas não atendem ao interesse público.
[...]



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

mora e multa relacionados às obrigações previdenciárias do ano de 2019, devido a pagamentos ou recolhimentos realizados fora do prazo nos meses de janeiro, fevereiro, abril, agosto, novembro, dezembro e referente ao 13º salário.

2.2 RESPONSABILIDADE DO GESTOR APRECIADA NO ACÓRDÃO 00493/2022-1 – 1ª CÂMARA (PROCESSO TC-02255/2020-1), COM TRÂNSITO EM JULGADO.

No que diz respeito à análise da regularidade com ressalva da Prestação de Contas Anual referente ao ano de 2019 do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, sob a gestão de Henrique Luis Follador (processo TC-02255/2020-1), é importante destacar, em complemento à avaliação já realizada na ITC 04062/2023-9, que os processos TC-02255/2020-1 e TC-07600/2022-7 abordam irregularidades distintas. Embora estejam relacionados devido à detecção da irregularidade examinada aqui, não há justificativa para a alegação preliminar apresentada por Henrique Luis Follador (evento 46).

Essa alegação não merece ser acolhida, pois, além de não ser demonstrada a exoneração de sua responsabilidade no processo TC-02255/2020-1, não há inconsistências na matriz de responsabilização. Os responsáveis são identificados com precisão, levando em conta sua contribuição efetiva para a irregularidade. Além disso, não foram identificadas quaisquer circunstâncias que excluíssem a responsabilidade, uma vez que não houve indução ao erro pela documentação presente no processo, e as condutas foram claramente identificadas com todos os elementos necessários (ação ou omissão, nexo de causalidade e culpa).

Portanto, não há prejuízo à análise do mérito neste aspecto, pois todos os elementos necessários para imputar a responsabilidade foram devidamente comprovados.

2.3 ILEGITIMIDADE PASSIVA

No que se refere à objeção de ilegitimidade passiva levantada por Henrique Luis Follador (evento 46), é evidente, como bem destacado na ITC 04062/2023-9, que a Lei Municipal nº 1.192/2012 não isenta os ordenadores de despesas da responsabilidade pelos atos



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

que praticam. Portanto, é crucial proceder à análise meritória, considerando que há uma conduta irregular atribuída a ele relacionada às suas responsabilidades no cargo público.

As competências conferidas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, no artigo 71, e pela Constituição Estadual, no artigo correspondente, são inalienáveis, o que torna imperativa a investigação de qualquer irregularidade relacionada às atribuições dos agentes públicos, incluindo os ordenadores de despesas como Henrique Luis Follador. Nesse passo, deixo de acolher a preliminar de ilegitimidade passiva.

3. DA ANÁLISE DE CONTEXTO (CONFORME PRECEITUA O ART. 22 DA LINDB)

3.1 – CONTEXTO PROCESSUAL

Conforme estabelecido no **art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**, ao interpretar normas relacionadas à gestão pública, devem ser levados em consideração tanto os obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelos gestores quanto as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem que isso prejudique os direitos dos administrados. Isso significa que a **interpretação dessas normas deve levar em conta o contexto em que os gestores atuam**, considerando as dificuldades que possam enfrentar no exercício de suas funções, ao mesmo tempo em que assegura que os direitos dos cidadãos sejam respeitados.

Nesse sentido, com o propósito de fortalecer a análise a ser realizada neste voto, é oportuno examinar o contexto no qual o Fundo Municipal de Saúde de São Mateus se encontrou durante o período em questão, levando em consideração o contexto em que o gestor atuou.

3.2 – CONTEXTO DOS FATOS

Como relatado na síntese processual, foi necessária a determinação de Tomada Especial de Contas para apurar as supostas irregularidades aduzidas em atendimento ao item 1.2 do Acórdão 00493/2022-1, Processo 02255/2020-1 que tratou da Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, relativa ao exercício de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

2019, dando ciência ao TCEES quanto às ilegalidades e irregularidades em relação à gestão previdenciária, no qual resultou na determinação em tomada de Contas.

Devidamente instruído, portanto, **apto à apreciação de mérito**, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

4. FUNDAMENTAÇÃO

4.1 – DO MÉRITO:

4.1.1 - Processo Administrativo PMSM 16.521/2022, não pagamento em dia das obrigações previdenciárias do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus perante o INSS no exercício financeiro de 2019, onerando o município com multas e juros de mora.

Responsável: Felipe Ferreira dos Santos (28.188,4385 VRTE's) e Henrique Luis Follador (60.906,19 VRTE's).

A análise aprofundada do NCONTAS, na ITC 04062/2023-9, confirmou a persistência da irregularidade de número 2.1 - relacionada ao Procedimento Administrativo PMSM 16.521/2022 - que consistiu no não pagamento pontual das obrigações previdenciárias do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus ao INSS durante o exercício financeiro de 2019. Isso acarretou ônus para o município, resultando em multas e juros de mora, em violação ao artigo 195, inciso I, alíneas “a” e “b” da Lei Federal 8.212/91, bem como aos artigos 4º e 12, § 1º, da Lei 4.320/1964. Como consequência direta, houve um prejuízo injustificado ao erário no valor correspondente a 60.906,1899 VRTE, representando os encargos financeiros incidentes devido ao atraso no cumprimento da obrigação tributária.

É importante ressaltar que as contribuições previdenciárias são consideradas tributos, pois representam uma obrigação financeira estabelecida por lei e cobrada por meio de uma atividade administrativa estritamente vinculada. Nesse sentido, não cabe ao administrador público fazer avaliações subjetivas sobre a conveniência ou oportunidade de efetuar o pagamento dessas contribuições.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Assim, deixar de recolher as contribuições patronais ou aquelas retidas dos servidores ou terceiros, de forma pontual e completa, ao INSS ou ao órgão de previdência correspondente, ou mesmo negligenciar a contribuição suplementar para amortização do déficit atuarial, afeta diretamente o equilíbrio do sistema de seguridade social. Esse sistema, cujas contribuições são destinadas a garantir direitos relacionados à saúde, previdência e assistência social, é fundamental para o cumprimento das responsabilidades constitucionais estabelecidas no artigo 194 da Constituição Federal.

Conforme Despacho 43327/2023-7, o Sr. Felipe Ferreira dos Santos deixou de apresentar alegações de defesa, sendo declarada a sua revelia. Já o Sr. Henrique Luis Follador, representado pelos Srs. Carlos Estevan Fiorot Malacarne, Francisco Adão Silva de Carvalho e Frank Correa, conforme Procuração 00324/2023-4, apresentaram alegações de defesa, constantes dos eventos 46/50, 52 e 53.

Quanto ao mérito, alegou o Sr. Henrique Luis Follador, representado por seus advogados, contesta a responsabilidade atribuída a ele no atraso dos pagamentos das obrigações do Fundo Municipal de Saúde. Ele argumenta que não há discordância sobre a necessidade de identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, conforme determinado em acórdão anterior. No entanto, ele questiona sua responsabilidade devido à "desconcentração administrativa" no município, onde a Secretaria de Finanças é responsável pelos pagamentos. Ele afirma que, mesmo se tivesse gestão sobre os recursos do Fundo, não seria necessário solicitar os repasses, como ocorre em entidades com gestão desconcentrada. Além disso, ele destaca que a gestão dos pagamentos permanece com a Secretaria de Finanças, não com o gestor do Fundo de Saúde. Portanto, ele argumenta que não pode ser responsabilizado sem evidências de sua culpa.

Pois bem. A Lei de Desconcentração Administrativa é uma abordagem que visa redistribuir poder e responsabilidades dentro de uma estrutura organizacional, descentralizando funções que antes eram exclusivas de determinados órgãos ou departamentos. No contexto mencionado, a defesa apontou a Lei de Desconcentração Administrativa atribuiu à Secretaria Municipal de Finanças a responsabilidade exclusiva



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

pelo recolhimento das contribuições retidas ao INSS no exercício de 2019. Portanto, a Secretaria Municipal de Finanças deve ser a responsável pelo recolhimento em atraso das contribuições retidas ao INSS durante o exercício de 2019.

Para analisar as alegações de defesa, é valioso destacar os arts. 19, 20 e 21 da Lei Municipal 1.192/2012²:

Art. 19. Com fulcro na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais, a Secretaria Municipal de Finanças fixará as cotas e prazos de utilização dos recursos pelas Unidades orçamentárias.

[...]

§2º - Fica o Secretário Municipal de Finanças encarregado da elaboração da prestação de contas unificada, bem como disponibilizar os dados aos ordenadores de despesa para controle e acompanhamento.

Art. 20 – O Secretário Municipal de Finanças centralizará a emissão e as ordens de pagamentos dos empenhos AUTORIZADOS PELOS ORDENADORES DE DESPESAS, bem como será responsável pelo controle da emissão dos cheques de pagamento das despesas, que serão assinados em conjunto com os respectivos ordenadores.

Art. 21 – O Secretário Municipal de Administração centralizará o controle e elaboração das folhas de pagamentos do pessoal dos órgãos constituídos em unidades orçamentárias, cabendo ao seu titular autorizar essas despesas à conta das dotações orçamentárias próprias consignadas a todos os órgãos. (Grifo nosso)

Conforme descrito, é evidente que o Secretário Municipal de Finanças não tem atribuições para ordenar despesas relacionadas a outras Unidades Gestoras (UGs). Essa responsabilidade recai exclusivamente sobre os Secretários Municipais, que são os únicos autorizados a emitir empenhos e assinar cheques conjuntamente. O Secretário

² Dispõe sobre a organização administrativa do município de São Mateus, estado do Espírito Santo, define a estrutura administrativa e o quadro de cargos de provimento em comissão e dá outras providências"



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

de Finanças, por sua vez, é encarregado da execução operacional dos pagamentos, sujeitos ao controle e acompanhamento do ordenador de despesas

Além disso, o controle e a elaboração da folha de pagamentos são centralizados no Secretário Municipal de Administração. É de responsabilidade exclusiva de cada titular de UG fornecer os dados mensais sobre movimentações de pessoal, férias, faltas e horas extras, além de autorizar essas despesas posteriormente.

É importante observar que essa lógica está alinhada com os artigos 15 e 18 da mesma Lei Municipal:

Art. 15. Fica estabelecida a desconcentração administrativa do Poder Executivo de São Mateus, com atribuição de competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas.

§1º. As ações de produzir atos, distribuir decisões e execuções administrativas, induzem às de autorizar despesas, assinar contratos, acordos, convênios e outros instrumentos congêneres, emitir e assinar ordem de pagamento e autorizar suprimimento, observado as normas pertinentes a matéria.

§2º. O Chefe do Poder Executivo exercerá a gestão dos negócios municipais, constituídos e instrumentalizados nas ações de natureza política, que são criadas, mantidas e desenvolvidas dentro de cada uma das funções do governo.

§3º. Na estrutura do Poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesa:

I – o prefeito municipal;

II – o superintendente de controle governamental;

III – o procurador municipal;

IV – o controlador municipal,

V – os secretários municipais.

§4º. A delegação de competência prevista na presente Lei isenta o Prefeito Municipal das responsabilidades dos atos praticados pelos ordenadores de despesas nela indicados.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

[...]

Art. 18. Todos os titulares de órgãos constituídos em Unidades Orçamentárias, serão responsáveis pelo controle interno a que alude a Lei Orgânica do Município de São Mateus, nas suas respectivas áreas de atuação, na que pertine ao emprego de recursos públicos, guarda, proteção e conservação dos bens à sua disposição, bem como dos atos estabelecidos no **§1º** do artigo 15, desta Lei.

Assim, torna-se claro que a legislação municipal não absolve os ordenadores de despesas de suas responsabilidades pelos atos que praticam como resultado da desconcentração administrativa, exceto pelo Prefeito Municipal, que é o único isentado dessa responsabilidade. Pelo exposto, deixo de acolher as justificativas apresentadas, **permanecendo mantida a irregularidade.**

5. DO JULGAMENTO

5.1 - DA ANÁLISE DE CONDOTA DO RESPONSÁVEL (conforme preceitua o art. 28 da LINDB).

- **Responsável: FELIPE FERREIRA DOS SANTOS**, Secretário Municipal De Administração e Recursos Humanos, nomeado em 17/10/2017, conforme Decreto 9.359/2017 e exonerado em 27/09/2019, conforme Decreto 11.001/2019.
Conduta: deixar de repassar para o Fundo Municipal de Saúde de São Mateus em tempo hábil os processos com as guias e cálculos dos valores a serem recolhidos ao INSS em relação às competências de janeiro, fevereiro, abril e agosto de 2019.
Valor: R\$ 96.452,38 (noventa e seis mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais e trinta e oito centavos), correspondente a 28.188,4385 VRTE's.
- **Responsável: HENRIQUE LUIS FOLLADOR**, Secretário Municipal de Saúde, nomeado em 05/11/2018, conforme Decreto 10.220/2018, permanecendo no cargo todo o exercício de 2019.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Conduta: deixar de pagar as obrigações previdenciárias junto ao INSS do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus relativas às competências de janeiro, fevereiro, abril, agosto, novembro, dezembro e 13º salário de 2019 na data de vencimento.

Valor: R\$ 208.402,71 (duzentos e oito mil, quatrocentos e dois reais e setenta e um centavos), correspondente a 60.906,19 VRTE's.

A irregularidade atribuída aos atos praticados pelos responsáveis é: **“Processo Administrativo PMSM 16.521/2022, não pagamento em dia das obrigações previdenciárias do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus perante o INSS no exercício financeiro de 2019, onerando o município com multas e juros de mora”.**

O artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) alterou a abordagem para avaliação de condutas, substituindo o critério de culpa por dolo ou erro grosseiro. Portanto, ao analisar uma irregularidade, é essencial considerar a culpabilidade do agente, sendo este o principal aspecto no julgamento. O dolo implica uma intenção deliberada de descumprir a lei, enquanto o erro grosseiro refere-se à inobservância dos deveres objetivos de cuidado. A aplicação desses conceitos é crucial para determinar a responsabilidade do agente no caso concreto.

Aponta o Relatório Final ([Peça Complementar 14249/2023-1](#), pgs. 574/586) feito pela comissão de Tomada de Contas Especial que o Sr. Henrique Luis Follador, apresentou a defesa e documentos (fls. 82/140 do Processo Administrativo nº 16521/2022), se limitando aos argumentos já combatidos anteriormente:

Em sua defesa, o Sr. Henrique Luis Follador ateu-se em alegar que a competência pelo devido recolhimento seria do Secretário Municipal de Finanças, bem como que não havia aporte financeiro, diante dos inúmeros compromissos da folha, para realizar os recolhimentos previdenciários devidos nos meses de novembro, dezembro e 13º de 2019.

Nesta etapa conclusiva, a defesa direciona sua atenção para partes específicas dos depoimentos fornecidos pelos servidores Maria Estela Doria Santos Matos e Israel Bispo



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

dos Santos, ambos vinculados à Secretaria de Administração e Recursos Humanos. Esses depoimentos foram obtidos no contexto do Processo nº 1363/2022 e foram considerados pela comissão. Neles, os servidores afirmam que, por vezes, as Guias de Recolhimento do INSS eram emitidas com atraso.

No entanto, os depoimentos desses servidores apontam que em outras ocasiões os relatórios conhecidos como Quadro de Movimentação de Pessoal (QMPs), que são de responsabilidade das secretarias, também eram entregues com atraso à Secretaria de Administração.

Às perguntas da Comissão a testemunha Maria Estela Doria Santos Matos, respondeu:

Que é concursada e trabalha desde 1999 no setor da Secretaria de Administração, no cargo de agente administrativo; Que em 2008 passou a ser recepcionista da Secretada de Administração e Recurso Humanos e no mesmo ano passou a ser responsável pelos lançamentos da folha de pagamento, juntamente com outros 03 servidores, sendo que a depoente auxiliava os demais; [...] Que atuava especificamente na elaboração da GFIP, sendo que o setor de RH era responsável pelas informações e geração de folhas de servidores, inclusive das folhas dos fundos da Saúde e Assistência Social; Que todos os lançamentos relativos a folha são de competência do RH da administração, tanto que somente eles têm acesso ao sistema da folha de pagamento; Que os atrasos se davam, em razão das divergências dos valores na folha de pagamento, **atraso na entrega de QMP** e pouco pessoal no RH para dar conta do serviço; (Grifo nosso)

De fato, ao citar uma parte do depoimento da então Secretária de Assistência Social, Sra. Marinalva Broedel Machado de Almeida, a própria defesa destaca as dúvidas dela quanto ao cumprimento do prazo de entrega das QMPs por parte das Secretarias.

Que o Secretário de Administração, Felipe Ferreira dos Santos, em 2019, foi alertado dos atrasos do envio das GFIPs em razão das divergências encontradas, apresentando a depoente, nesta assentada, cópia do ofício 140/2019 para ser juntada aos autos; Que os prazos de envio da GFIP são até o dia 07 do mês seguinte e o pagamento da GUIA de INSS é até o dia 20 do mês seguinte; **Que os prazos não eram observados, pois o envio pela Secretaria de Administração dos QMPs de todas as Secretarias à depoente, atrasava;** Que os QMPs eram enviados por cada secretaria para o RH da Secretaria de Administração, não sabendo a depoente se os QMPs chegavam no prazo no RH da Administração, mas sempre chegavam atrasados para o CPD e vinham do RH da Administração direto para o CPD; Que a depoente somente realizava a feitura da GFIP após autorização do Secretário de Administração, principalmente quando havia as constantes divergências nos valores da folha com a GFIP". (Grifo nosso)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Nesse contexto, destaque-se que as rotinas para operacionalização da Folha de Pagamentos no âmbito da Prefeitura Municipal de São Mateus, incluindo a elaboração e envio do QMP, foram definidas conforme a Instrução Normativa SRH n. 007/2018, aprovada pelo Decreto n. 10.040/2018:

3.10. QMP - Quadro de Movimentação de Pessoal: documento mensal, preparado pelas Unidades Executoras, que reúnem as informações contidas no Registro de Frequência dos servidores, das Divisões, Setores e Seções, bem como as informações e solicitações que forem necessárias para a elaboração da folha de pagamento de cada mês.

[...]

V - RESPONSABILIDADES

[...]

5.2. Da Unidade Executora:

Entende-se por Unidade Executora dessa Instrução Normativa todas as Secretarias Municipais, que terão vinculados ao seu Departamento de Recursos Humanos, Divisões, Setores e Seções, as quais terão as seguintes atribuições, entre outras que se fizerem necessárias nos termos legais:

5.2.1. Manter a Instrução Normativa à disposição de todos os funcionários da Unidade e da Prefeitura Municipal **velando pelo fiel cumprimento da mesma**;

5.2.2. Cumprir fielmente as determinações da Instrução Normativa, em especial quanto aos procedimentos de controle e quanto à padronização dos procedimentos na geração de documentos, dados e informações;

[...]

5.2.4. **Encaminhar mensalmente à Secretaria Municipal de Administração, através do Protocolo Geral Municipal, até a data de entrega conforme prazo estabelecido por Decreto, o QMP (Quadro de Movimentação de Pessoal)**, bem como, quaisquer documentos que impliquem em lançamento na folha de pagamento, que irá conter informações do Registro de Frequência de cada Servidor do mês anterior. (Grifo nosso)

Já o Decreto Municipal n. 10.799/20193, em seu Anexo Único, fixou as datas de entrega dos QMP's para o exercício financeiro de 2019:

³ "ALTERA O ANEXO ÚNICO DO DECRETO 9.464/2017 QUE INSTITUIU O CALENDÁRIO DE PAGAMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS PARA O EXERCÍCIO DE 2019".



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

ANEXO ÚNICO

CALENDÁRIO DE PAGAMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS PARA O EXERCÍCIO DE 2019.

ANO DE 2018		
MÊS	DATA DE ENTREGA DOS QMP'S	PREVISÃO DE DATA DE PAGAMENTO AOS SERVIDORES
JANEIRO	15/01/2019	07/02/2019
FEVEREIRO	15/02/2019	08/03/2019
MARÇO	15/03/2019	05/04/2019
ABRIL	15/04/2019	08/05/2019
MAIO	15/05/2019	07/06/2019
JUNHO	10/06/2019	05/07/2019
JULHO	10/07/2019	07/08/2019
AGOSTO	09/08/2019	06/09/2019
SETEMBRO	05/09/2019	07/10/2019
OUTUBRO	10/10/2019	07/11/2019
NOVEMBRO	08/11/2019	06/12/2019
DEZEMBRO	05/12/2019	06/01/2020
13º		20/12/2019
Obs 1 : Os QMP's e quaisquer outras documentações para ser lançado na folha de pagamento dever obedecer rigorosamente as datas acima.		
Obs 2 : As datas com previsão de pagamento poderão ser alteradas sem aviso prévio.		

À vista disso e, uma vez que a defesa do Sr. Henrique Luis Follador não demonstrou com base em documentos hábeis o cumprimento de todos os prazos de entrega das QMP's, relativas aos meses de janeiro a agosto/2019, não se tem elementos minimamente razoáveis para que seja colocado em dúvida esse aspecto da apuração promovida pela comissão especial.

Ainda sob esse aspecto, a defesa dá destaque ao tratamento adotado pela comissão em relação aos meses de setembro a dezembro/2019:

Para imprimir tal condenação ao Senhor Henrique Luis Follador, a Comissão utilizou-se do seguinte argumento, conforme 1º parágrafo da página 477 da TCE, peça complementar 14.249/2023-1, evento 33 dos autos: ***Assim, o atraso relativamente aos meses de setembro a dezembro de 2019, são de responsabilidade I do Secretário de Saúde, pois de setembro a dezembro de 2019 houve demonstração de tempestividade dos protocolos direcionados a ele.***

Entretanto, da sua leitura resta evidente que a comissão formou convicção para não incluir a então Secretária de Administração e Recursos Humanos no polo passivo. E mais, ainda que a situação fosse oposta, ela responderia de forma solidária com o Sr. Henrique Luis Follador, posto que os pagamentos foram realizados extemporaneamente.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Por fim, o citado contesta a informação reconhecida pela TCE de que o OF/PMSM/GAB.SECRETARIA.SMAD/ Nº599/2019 tivesse realmente sido entregue ao Fundo Municipal de Saúde, valendo-se para tanto de lacunas de relatório emitido pelo sistema de controle de protocolo, bem como da precariedade de informações em “folha de movimentação” do respectivo processo que teria apontado para o servidor Antônio Josimar de Andrade, que nunca foi lotado na saúde.

De fato, ao se tomar essas informações, isoladamente, restaria dúvida razoável quanto ao recebimento ou não de tais documentos pelo citado, ou por um seu subordinado direto.

Acontece que, essa dúvida se dissipa quando os documentos em questão são confrontados com os já mencionados ofícios FMS/SEMUS/GAB.OFICIO 536/2019 e FMS/SEMUS/GAB.OFICIO 537/2019 acostados pela defesa, conforme [Peça Complementar 29613/2023-2](#). Isso porque, o ofício 599/2019 de 06/11/2019, encaminha a GPS de novembro/2019 no total de R\$ 480.803,43, sendo que o citado emite em 16/12/2019 o ofício 536/2019 solicitando o repasse financeiro no exato valor de R\$ 480.803,43, para pagamento da mesma competência novembro/2019:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS

Estado do Espírito Santo
Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos

São Mateus (ES) 06 de Novembro 2019

OF.PMSM/GAB.SECRETARIA.SMAD/ Nº599/2019

Ilmo. Sr.

Gestor do Fundo Municipal de Saúde

Henrique Luis Follador

Prezado Senhor.

Encaminhamos a Guia de Previdência Social-GPS, no valor de **R\$ 480.803,43** (quatrocentos e oitenta mil oitocentos e três reais e quarenta e três centavos) Referente à competência do mês de **Novembro de 2019** para as providências cabíveis com **vencimento em 20/12/2019**, conforme GPS em anexo.

Atenciosamente.

Luciana Angelo Massucatti
LUCIANA ANGELO MASSUCATTI
Secretaria Municipal de Administração e RH
Decreto nº 10.956/2019

Secretaria Municipal de Administração – CGC/CNPJ: 27.167.477/0001-12
Avenida João Bento Silveira, nº. 95, Centro – São Mateus – ES.
Tele fax: (27) 3763-5867



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo



Efetivamente, não seria minimamente plausível que o Sr. Henrique Luis Follador houvesse solicitado recursos para o pagamento da GPS, com tal exatidão, sem que as tivesse conhecido previamente.

E mais, não se pode deixar de reconhecer aqui uma certa incoerência, posto que por vezes o citado diz não ter qualquer ingerência sobre a folha e o pagamento das contribuições, por outra traz prova de iniciativas suas no sentido de buscar financeiros recursos sem os quais não poderia honrar essas despesas.

Por fim, a defesa tece o seguinte questionamento em relação à também interessada na matéria, a Sra. Luciana Ângelo Massucatti:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

De acordo com a Comissão, o ressarcimento de tal valor teria como fundamento o fato da então Secretária de Administração, Senhora Luciana Ângelo Massucatti, hoje Controladora Geral do Município, **e que passem, apesar de te sido também intimada a se manifestar nos autos**, também assinou o Relatório do Controle Interno da TCE, conforme páginas 486/492 da TCE, peça complementar 14.249/2023-1, evento 33 dos autos. (Grifo nosso)

Importante destacar que, afora o comentário, a defesa não traz qualquer indício de que a mencionada servidora tenha atuado de alguma forma para direcionar o resultado dos trabalhos desenvolvidos pela comissão, em razão do cargo ocupado. Da mesma forma, não demonstra nenhuma iniciativa do citado no sentido de provocar o seu impedimento. Sendo que este, como aquela, também atuou no processo, no limite de suas atribuições funcionais, na medida que instaura a TCE, em cujo objeto é diretamente envolvido.

Diga-se, também, que a Lei Complementar Municipal n. 068/2013⁴, atribuiu as responsabilidades da Unidade Central de Controle Interno, dentre elas a que consta no inciso XXI do seu art. 5º:

**TÍTULO III
DAS RESPONSABILIDADES DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO**

Art. 5º. São responsabilidades da Unidade Central de Controle Interno referida no artigo 7º, além daquelas dispostas nos art. 74 da Constituição Federal e art. 76 da Constituição Estadual, também as seguintes:

[...]

XXI – revisar e emitir parecer sobre os processos de Tomadas de Contas Especiais instauradas pela Prefeitura Municipal, incluindo suas administrações Direta e Indireta, ou pela Câmara Municipal, determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado:

Já a análise do Relatório de Controle Interno constante das pgs. 486/492 da [Peça Complementar 14249/2023-1](#), evento 33) evidencia que a UCI se ateu aos aspectos formais da TCE, nos termos da IN 32/2014, tendo feito recomendações direcionadas ao Sr. Henrique Luis Follador, que por sua vez, valeu-se do expediente para se manifestar a respeito da conclusão a que chegou a comissão:

Diante da decisão, o meu pronunciamento é pela **NÃO CONCORDÂNCIA** dos fatos apurados, o que para tanto impetro o meu Recurso de Reconsideração que segue em anexo, administrativamente protocolado sob o nº 10151/2023 e

⁴ Dispõe sobre o sistema de controle interno do município de São Mateus, Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

encaminhado para a Comissão de Tomada de Contas Especial. Peço a esse respeitado Tribunal de Contas, analisar os fatos apresentados no meu recurso e rever a decisão apresentada pela Comissão. Diante dos fatos apresentados, eu como gestor, não tinha condições de gerir uma secretaria de saúde, com toda a sua complexidade, tempestividades, urgências e emergências que ocorrem a todo instante e que demanda do gestor 24 (vinte e quatro) horas atenção e providências, e ter que estar atento às competências de responsabilidade dos demais pares das secretarias, isso é impossível sem contar desumano, tão pouco, arcar com o valor a mim imputado como forma de ressarcimento aos cofres públicos.

Ora, com a devida vênia, trata-se de despesa recorrente, prioritária, com periodicidade mais que consolidada, cujos atrasos já foram objeto de indicativos de irregularidade em exercícios anteriores, inclusive sobre a responsabilidade do citado.

De mesmo modo, o modelo de desconcentração adotado no Município perdura desde o advento da Lei Municipal 1.192/2012, mantendo uma estrutura que denota o intuito de otimizar o fluxo de informações contábeis, tanto do ponto de vista da padronização, quanto do enxugamento do quadro funcional, mas sem tornar os escriturários responsáveis pelos atos e fatos que lhe cabe, apenas, documentar. Como já demonstrado e, salvo na hipótese de vício de lançamento por erro ou inexistência de documento idôneo, a folha de pagamentos elaborada pela SEMAD e os respectivos eventos contabilizados na SMF, são de responsabilidade do Secretário Municipal de Saúde, como se tivessem ocorrido nas próprias dependências do FMSSM. Destarte, por força dos seus arts. 19, § 2º e 21 cabe aos Secretários Municipais, na condição de ordenadores de despesas, o controle e acompanhamento dessas atividades, o que, notadamente, compreende o acompanhamento de prazos e o alinhamento dessas rotinas às necessidades da sua pasta.

Portanto, diante de todo o exposto, considerando a vigência da LINDB e seu artigo 28, que estabelece a avaliação das condutas com base na existência de dolo ou erro grosseiro, restou evidente que os responsáveis agiram com dolo, ou seja, houve intenção deliberada de descumprir a legislação. De forma semelhante, o erro grosseiro é definido como a inobservância dos mais singelos deveres objetivos de cuidado, configurando-se em modalidades graves de imperícia, imprudência ou negligência, verificadas no caso concreto.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Nesse passo, **julgo** a tomada de contas especial em face de Henrique Luis Follador e Felipe Ferreira dos Santos **irregular**, com fulcro no art. 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e”, da LC n. 621/2012, bem como, condeno os responsáveis solidariamente, o débito equivalente a 28.188,4385 VRTE, nos termos do art. 87, inciso V, da LC n. 621/2012; e a **Henrique Luis Follador** o débito individual equivalente a 32.717,7514 VRTE, nos termos do art. 87, inciso V, da LC n. 621/2012.

6 – CONCLUSÃO

Assim, **divergindo parcialmente do posicionamento técnico e do Relator, e acompanhando o Ministério Público de Contas**, VOTO no sentido de que o Colegiado desta Corte aprove a seguinte minuta de Decisão que submeto à sua consideração.

Rodrigo Coelho do Carmo
Conselheiro

ACORDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. **Rejeitar** as Preliminares e Prejudiciais de mérito aduzidas por Henrique Luis Follador;
2. Manter **a seguinte irregularidade** apresentada na ITI 00105/2023-6 de responsabilidade dos Srs. **FELIPE FERREIRA DOS SANTOS** e **HENRIQUE LUIS FOLLADOR**:

2.1 Processo Administrativo PMSM 16.521/2022, não pagamento em dia das obrigações previdenciárias do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus perante



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

o INSS no exercício financeiro de 2019, onerando o município com multas e juros de mora.

Base legal: art. 195, inciso I, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 15, inciso I, 20, 22 e 30 inciso I, alínea “a” e “b” da Lei Federal 8.212/91; art. 4º e 12, § 1º, da Lei 4.320/1964.

3. No mérito, **julgar** a tomada de contas especial em face de Henrique Luis Follador e Felipe Ferreira dos Santos **irregular**, com fulcro no art. 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e”, da LC n. 621/2012, e por consectário, imputar:

3.1 a Henrique Luis Follador e Felipe Ferreira dos Santos, solidariamente, o débito equivalente a **28.188,4385 VRTE**, nos termos do art. 87, inciso V, da LC n. 621/2012;

3.2. a Henrique Luis Follador o débito individual equivalente a **32.717,7514 VRTE**, nos termos do art. 87, inciso V, da LC n. 621/2012;

4. Aplicar **multa proporcional ao dano no valor de 3.045,309495 VRTE** ao responsável, **Sr. Henrique Luis Follador**, nos termos do art. 134 da LC nº 621/2012, em face do recolhimento intempestivo das contribuições retidas ao INSS no exercício de 2019 que equivale a 5% do valor do dano.
5. Aplicar **multa proporcional ao dano no valor de 1.409,421925 VRTE** ao responsável, **Sr. Felipe Ferreira dos Santos**, nos termos do art. 134 da LC nº 621/2012, em face do recolhimento intempestivo das contribuições retidas ao INSS no exercício de 2019 que equivale a 5% do valor do dano.
6. Aplicar **multa pecuniária no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais)** ao responsável, Sr. Henrique Luis Follador, com amparo no art. 135, III da LC 621/2012, na forma do art. 389, III do RITCEES, em face do recolhimento intempestivo das contribuições retidas ao INSS no exercício de 2019.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

7. Aplicar **multa pecuniária no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais)** ao responsável, Sr. Felipe Ferreira dos Santos, com amparo no art. 135, III da LC 621/2012, na forma do art. 389, III do RITCEES, em face do recolhimento intempestivo das contribuições retidas ao INSS no exercício de 2019.
8. **Dar ciência** aos interessados.
9. **Arquivar**, após o trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913