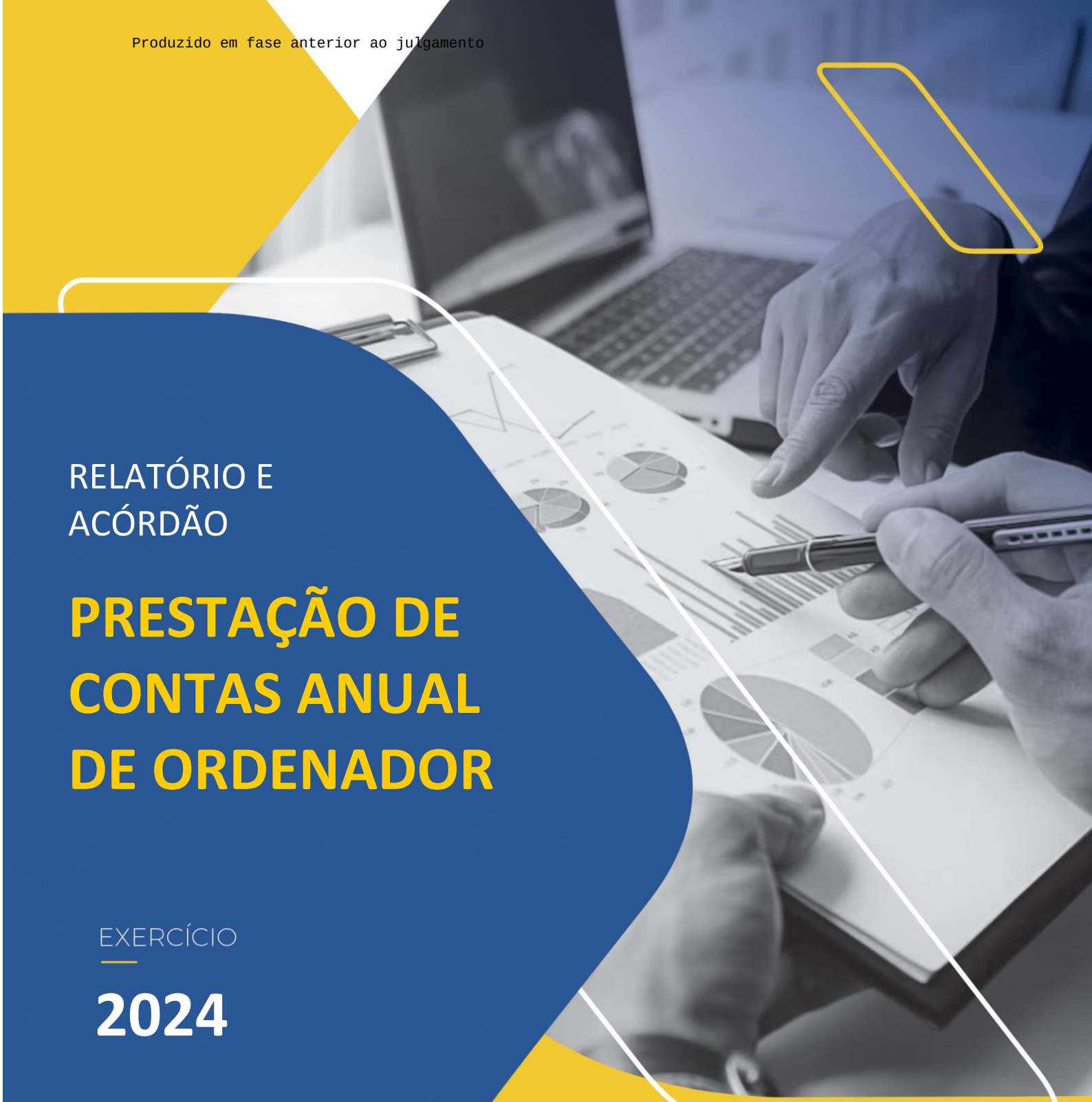
Voto do Relator 02394/2026

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 05291/2025
Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador
Setor: GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho
Exercício: 2024
Criação: 25/05/26 18:45
UG: FMSSM - Fundo Municipal de Saúde de São Mateus
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Interessado: RICARDO BORGO FEITOSA, JOSIEL SANTANA
Responsável: HENRIQUE LUIS FOLLADOR, SILVIA SILVEIRA LIMA

Assinado por
RODRIGO COELHO DO CARMO
26/05/2026 16:09

Produzido em fase anterior ao julgamento



RELATÓRIO E
ACÓRDÃO

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR

EXERCÍCIO

2024

UNIDADE GESTORA

FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO MATEUS

TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

Composição

Conselheiros

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Presidente

Davi Diniz de Carvalho - Vice-Presidente

Domingos Augusto Taufner – Corregedor

Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Diretor da Escola de Contas Públicas

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Conselheiro

Rodrigo Coelho do Carmo – Conselheiro

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas

Marco Antônio da Silva

Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

Luciano Vieira - Procurador Geral

Luis Henrique Anastácio da Silva

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Conteúdo do Acordão

Conselheiro Relator

Rodrigo Coelho do Carmo

Procurador de Contas

Luciano Vieira

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

Sumário

1. RELATÓRIO 5
8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 6
8.1 CITAÇÃO 6
2. FUNDAMENTAÇÃO 8
2.1 Contexto do Fundo Municipal de Saúde 8
2.2. Análise do contexto fático e processual 9
2.2 Cumprimento do prazo 10
2.3 Análise de Conformidade da execução orçamentária, financeira e fiscal 10
2.3.1 Execução orçamentária 11
2.3.2 Obrigações previdenciárias 12
..... 13
2.3.3 Execução financeira 14
..... 14
2.4 Demonstrações contábeis 14
2.4.1 Consistência das Demonstrações Contábeis 15
2.4.2 Procedimentos Contábeis Patrimoniais 16
2.4.2.1 Registros patrimoniais de bens móveis, imóveis, estoques e intangíveis 16
2.4.2.2 Procedimentos Contábeis Patrimoniais – IN TC nº 36/2016 17
2.4.2.2.1 Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do Ativo Imobilizado, do Intangível e das respectivas depreciação, amortização ou exaustão 17
2.4.2.2.2 Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados 18
2.6 Monitoramento de deliberações 19
2.7. Do Indício de irregularidade 20
2.7.1 Execução de despesa em desacordo com os objetos de sua vinculação. 20
Responsáveis: Henrique Luis Follador e Silvia Silveira Lima 20
2.7.2 Divergência entre os valores evidenciados no inventário de bens em estoque e o saldo registrado no balanço patrimonial. 21
Responsáveis: Henrique Luis Follador e Silvia Silveira Lima 21
2.7.3 Ausência de reconhecimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS. 22

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

Responsáveis: Henrique Luis Follador e Silvia Silveira Lima 22

2.7.4 Ausência de recolhimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS. 23

Responsáveis: Henrique Luis Follador e Silvia Silveira Lima 23

3. DO JULGAMENTO 24

3.1. Da análise de conduta dos responsáveis 25

3.1.1. Análise da conduta de Henrique Luis Follador e Silvia Silveira Lima 25

3.1.1.1. Conduta atribuída 25

3.1.1.2. Conduta apresentada 26

4. APRIMORAMENTO DA GESTÃO 27

5. CONCLUSÃO 30

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO MATEUS. EXERCÍCIO 2024. CONTAS REGULARES. QUITAÇÃO. ARQUIVAR.

I. Caso em exame

1. Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de São Mateus, referente ao exercício financeiro de 2024.

II. Questão em discussão

2. A análise teve por objetivo verificar: (i) a conformidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo Municipal de Saúde com as normas estabelecidas na Lei nº 4.320/1964, na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e demais normas aplicáveis; (ii) a fidedignidade das demonstrações contábeis apresentadas; e (iii) a legalidade dos atos de gestão praticados durante o exercício.

III. Razões de decidir

3. As instruções técnicas e o parecer ministerial convergem ao concluir que as divergências inicialmente apontadas decorreram de falhas operacionais, metodológicas e sistêmicas, posteriormente esclarecidas e regularizadas pelos responsáveis, não permanecendo caracterizadas irregularidades materiais ou formais capazes de comprometer a fidedignidade das informações contábeis, patrimoniais e previdenciárias, tampouco a regularidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da Unidade Gestora.

IV. Dispositivo

4. Julgamento das contas como REGULARES, com quitação a responsável, nos termos do art. 84, inciso I, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c art. 161, parágrafo único, do RITCEES.

5. Recomendar ao Fundo Municipal de Saúde de São Mateus a implementação do Sistema de Gestão de Custos no Setor Público, com base no Guia de Orientação aprovado pela Instrução Normativa TC nº 96/2025, em conformidade com a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T SP 34).

1. RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

(FMSM), referente ao exercício de 2024, sob responsabilidade do sr. Henrique Luis Follador e da sra. Silvia Silveira Lima.

As informações enviadas pela unidade gestora foram analisadas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), resultando no Relatório Técnico 00287/2025 (evento 37), que propôs os seguintes encaminhamentos:

> **8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
> **8.1 CITAÇÃO**
> Diante da existência de achados identificados nos autos, preliminar à apreciação definitiva das contas, propõe-se a **citação** do(s) responsável(eis) indicados no quadro adiante, com base no artigo 157, III, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013 c/c artigo 56, II, e artigo 63, I, da Lei Complementar 621 de 8 de março de 2012, para que, no prazo estipulado, apresentem razões de justificativa, bem como documentos, individual ou coletivamente, que entenderem necessários em razão dos achados detectados:

Descrição do achado	Responsável
Execução de despesa em desacordo com os objetos de sua vinculação (Subseção 5.1).	HENRIQUE LUIS FOLLADOR, SILVIA SILVEIRA LIMA
Divergência entre os valores evidenciados no inventário de bens em estoque e o saldo registrado no balanço patrimonial (Subseção 4.3.1.1.1).	HENRIQUE LUIS FOLLADOR, SILVIA SILVEIRA LIMA
Ausência de reconhecimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS (Subseção 3.1.2.1.1).	HENRIQUE LUIS FOLLADOR, SILVIA SILVEIRA LIMA
Ausência de recolhimento da totalidade das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS (Subseção 3.1.2.1.2).	HENRIQUE LUIS FOLLADOR, SILVIA SILVEIRA LIMA

> O Termo de Citação/Notificação deverá conter orientação aos responsáveis quanto à observância do formato dos documentos (defesa e anexos) aceitos pelo TCEES, de acordo com o disposto na Instrução Normativa TC 61/2020.
>
> Sugere-se, também, que se determine a remessa da cópia do Relatório Técnico em referência, juntamente com o Termo de Citação.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

POSSÍVEIS DETERMINAÇÕES
Considerando os achados identificados no presente relatório e com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES, poderão ocorrer determinações de providências objetivando-se o exato cumprimento da lei:

Descrição da proposta
Dar ciência ao atual gestor — na hipótese de serem gestores distintos — de que a não comprovação do recolhimento integral e tempestivo das obrigações patronais, evidenciada por meio de documentos da folha de pagamento ou da contabilidade que demonstrem falhas na contabilização ou na remessa da PCF, poderá ensejar a determinação para que sejam adotadas as providências administrativas cabíveis, visando à instauração de procedimento destinado à apuração de eventual dano ao erário e à identificação dos responsáveis para fins de ressarcimento, nos termos da Instrução Normativa nº 00032/2014-1 (subseção 3.1.2.1.2).

CIÊNCIA
Acrescentam-se, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, as seguintes proposições aos atuais responsáveis pelo(a) Fundo Municipal de Saúde de São Mateus:

Descrição da proposta
Dar ciência ao atual gestor (hipótese em que sejam gestores distintos) para que adote medidas junto ao setor contábil e de patrimônio, visando implantação de rotinas de apropriação mensal da depreciação, exaustão ou amortização, bem como a integração do sistema de controle patrimonial à contabilidade, para evitar recorrência da falha apontada, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP e às Normas de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público (Subseção 4.3.2.1).
Dar ciência ao atual gestor (hipótese em que forem gestores distintos) para que adote medidas junto ao setor contábil e administrativo visando a criação de critérios de apropriação mensal das despesas com férias e 13º salário, assim como, o reconhecimento das despesas com o 13º salário, com finalidade de corrigir a falha nas futuras prestações de contas em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Subseção 4.3.2.2).

Em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis, sr. Henrique Luis Follador e sra. Silvia Silveira Lima, gestores do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus (FMSM) no exercício de 2024, foram citados através da Decisão Monocrática 01175/2025 (evento 41) para que, no prazo de **30 (trinta dias)**,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

apresentasse suas razões de justificativa em relação aos indícios de irregularidade apontados no Relatório Técnico 00287/2025 (evento 37).

Na mesma oportunidade, o **Senhor Josiel Santana**, atual gestor, foi notificado, considerando a necessidade de oportunizar ao atual responsável a apresentação de informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas propostas no relatório técnico, bem como eventuais alternativas.

Conforme Despacho 05851/2026 (evento 58) da Secretaria-Geral das Sessões, as defesas apresentadas foram encaminhadas ao NCONTAS.

Encaminhado os autos para instrução, o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), elaborou a Instrução Técnica Conclusiva 01122/2026 (evento 59) propondo que a prestação de contas da Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, sob a responsabilidade do Sr. HENRIQUE LUIS FOLLADOR e a Sra. SILVIA SILVEIRA LIMA, no exercício de 2024, seja julgada REGULAR, na forma do artigo 84, I da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c art. 161, parágrafo único, do RITCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013, dando-lhes total quitação.

Nesse mesmo sentido, o pelo Ministério Público de Contas, por meio de seu Procurador Dr. Luciano Vieira concordou com o posicionamento técnico nos termos do Parecer do Ministério Público de Contas 01900/2026 (evento 61).

Ato contínuo, os autos foram remetidos a este Gabinete. É o que importa relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Contexto do Fundo Municipal de Saúde

O Fundo Municipal de Saúde (FMS) é um instrumento de gestão financeira utilizado pelos municípios brasileiros para garantir a alocação e utilização eficiente dos recursos destinados à saúde. Sua principal função é centralizar, gerenciar e aplicar os recursos

financeiros provenientes de diversas fontes, tais como recursos federais e estaduais, que incluem transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) e de programas específicos de saúde, além de recursos municipais destinados pela própria administração municipal e doações de entidades privadas, convênios e outras formas de financiamento.

O FMS auxilia no planejamento e na execução das despesas de saúde, conforme as diretrizes do Plano Municipal de Saúde, garantindo transparência e controle social ao facilitar o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos por órgãos de controle interno e externo, conselhos de saúde e a população em geral. Além disso, promove a autonomia dos municípios na gestão de seus serviços de saúde, em consonância com os princípios do SUS, e é utilizado para o pagamento de despesas correntes, como salários de profissionais de saúde e aquisição de medicamentos e insumos, bem como para investimentos em infraestrutura, como construção e manutenção de unidades de saúde.

Essas funções são essenciais para assegurar que os recursos destinados à saúde sejam utilizados de maneira eficiente e eficaz, atendendo às necessidades da população e promovendo a melhoria contínua dos serviços de saúde no município.

O percentual constitucional mínimo de investimento em saúde vem da exigência estabelecida pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que determina os percentuais mínimos a serem aplicados na área de saúde pelos governos federal, estaduais e municipais.

Esses percentuais foram estabelecidos para assegurar um financiamento adequado e contínuo do Sistema Único de Saúde (SUS), garantindo que os recursos necessários sejam destinados à promoção, proteção e recuperação da saúde da população.

2.2. Análise do contexto fático e processual

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

Nos termos do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a interpretação das normas sobre gestão pública deve considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, bem como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade. Essa diretriz busca evitar julgamentos descontextualizados, reconhecendo que o exercício da função administrativa ocorre, muitas vezes, em cenários marcados por restrições orçamentárias, institucionais e operacionais.

Tal norma orienta os órgãos de controle a atuarem com racionalidade, equilíbrio e justiça, especialmente quando eventuais falhas na condução de políticas públicas derivam de fatores externos ou estruturais, e não de condutas dolosas ou intencionais. Nessas situações, deve-se observar a boa-fé do gestor e os esforços concretos empreendidos para superação dos problemas detectados.

A aplicação do ordenamento jurídico deve transcender a mera legalidade formal, considerando o contexto fático em que os atos administrativos foram praticados, bem como as condicionantes técnicas e estruturais que influenciam a atuação do ente público. Trata-se o presente caso concreto, da **Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus**, exercício **2024**, sob responsabilidade da **Senhora Silvia Silveira Lima e do Senhor Henrique Luis Follador.**

2.2 Cumprimento do prazo

A prestação de contas foi encaminhada via Sistema CidadES em 16/04/2025, dentro do prazo limite de 22/04/2025, conforme a Instrução Normativa TC nº 68/2020, demonstrando a devida atenção do responsável às obrigações legais de transparência e *accountability*.

2.3 Análise de Conformidade da execução orçamentária, financeira e fiscal

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

A análise de conformidade da execução orçamentária, financeira e da gestão fiscal será conduzida com base nos demonstrativos e documentos constantes da prestação de contas, considerando a legalidade dos atos de gestão, a legitimidade dos gastos públicos, a compatibilidade entre obrigações assumidas e disponibilidades financeiras, o cumprimento dos limites legais aplicáveis e a consistência das informações contábeis apresentadas.

2.3.1 Execução orçamentária

A execução orçamentária constitui aspecto essencial de avaliação nas prestações de contas, pois reflete a aderência entre o planejamento aprovado na Lei Orçamentária Anual e a execução efetiva dos recursos públicos. A análise deve observar o percentual de utilização da dotação, a abertura de créditos adicionais e o cumprimento das regras da **Lei nº 4.320/1964**.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) fixou a dotação do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus em R$ 75.004.151,00 tendo sido empenhados R$ 102.166.313.59 evidenciando um déficit orçamentário no montante de R$ 45.034.846,24.

Considerando os principais programas em execução no(a) Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, conforme informações contidas nos dados do orçamento, foram listados na tabela que segue os valores gastos por ordem de importância em cada programa informado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

Tabela 5 - Execução Orçamentária do Exercício por Programa — Valores em reais

Programa	Descrição	Empenhada	Liquidada	Paga	% Empenhado
0024	MANUTENÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM SAÚDE	47.762.039,43	44.353.841,64	44.298.391,52	46,75
0023	EXPANSÃO E FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE DO MUNICÍPIO	34.714.620,80	30.281.607,91	30.049.591,74	33,98
0022	GESTÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE NO MUNICÍPIO	10.647.254,71	10.280.772,08	10.277.979,27	10,42
0026	IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE	7.066.502,04	6.934.796,74	6.934.619,19	6,92
0025	IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	1.975.896,61	1.962.782,96	1.961.904,86	1,93
TOTAL		**102.166.313,59**	**93.813.801,33**	**93.522.486,58**	**100,00**

Fonte: Proc. TC 05291/2025-4 –PCM/2024 – Tabulação: Controle da Despesa por Empenho

Observa-se na tabela acima, que o município trabalha com 5 programas. Dois principais. Um que trabalha com a Manutenção da rede de serviços especializados em saúde e outro com a Expansão e o fortalecimento da atenção primária à saúde do município. Ambos, consumiram os recursos do orçamento na seguinte proporção 46,75% e 33,98%. Os outros programas são de Gestão da política de saúde, Implementação do sistema de Vigilância em saúde e implementação da assistência farmacêutica que consumiram os 19,27% restantes.

A partir da consulta às remessas de informações disponibilizadas e homologadas pelos gestores nas Prestações de Contas Mensais (PCMs), não foram encontradas unidades gestoras diversas do Fundo Municipal de Saúde executando despesas na Função 10, não se verificando, portanto, irregularidade quanto à centralização e movimentação dos recursos de saúde no Fundo, conforme determina o §3º do art. 77 do ADCT e os artigos da Lei Complementar nº 141/2012.

2.3.2 Obrigações previdenciárias

A verificação do cumprimento das obrigações previdenciárias constitui etapa indispensável na análise das prestações de contas, considerando que a inadimplência ou o recolhimento a menor podem gerar passivos relevantes e comprometer a sustentabilidade do sistema previdenciário, **prejudicando o equilíbrio atuarial e, em última instância, o direito dos servidores à aposentadoria e demais benefícios**.

A análise das obrigações previdenciárias do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, correspondente ao exercício de 2024, revela que a unidade gestora está vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Com base nas peças que integram a Prestação de Contas Anual, demonstram-se os valores empenhados, liquidados e pagos, a título de obrigações previdenciárias (contribuição patronal) devidas pela unidade gestora, bem como os valores retidos dos servidores e recolhidos para os fundos de previdência:

Tabela 9 - Contribuições Previdenciárias – Patronal — Valores em reais

Regime de Previdência	BALEXOD (PCM)			FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)		% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido Exercício (D)	Devido em Dezembro		
Regime Próprio de Previdência Social	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	0,00	0,00
Regime Geral de Previdência Social	2.626.019,96	2.626.019,96	2.626.019,96	3.211.931,74	384.435,68	81,76	81,76

Fonte: Proc. TC 05291/2025-4. PCA-PCM/2024 – Tabulação: Controle da Despesa por Empenho / Módulo de Folha de Pagamento/2024 – Consolidação da Folha

Tabela 10 - Contribuições Previdenciárias – Servidor — Valores em reais

Regime de Previdência	DEMCSE		FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)		% Registrado (A/CX100)	% Recolhido (B/Cx100)
	Valores Retidos (A)	Valores Recolhidos (B)	Devido no Exercício (C)	Devido em Dezembro		
Regime Próprio de Previdência Social	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	0,00	0,00
Regime Geral de Previdência Social	2.799.658,82	2.799.658,82	2.799.655,99	410.119,33	100,00	100,00

Fonte: Proc. TC 05291/2025-4. PCA/2024 – DEMCSE / Módulo de Folha de Pagamento/2024 – Consolidação da Folha

No que tange às contribuições previdenciárias do RGPS (parte patronal), verifica-se, das tabelas acima, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 81,76% dos valores devidos, sendo considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas, uma vez que este percentual

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

supera o limite de Materialidade Quantitativa Específica definido para a presente análise, nos termos do artigo 3º da Nota Técnica 1/2025 SEGEX.

2.3.3 Execução financeira

A execução financeira corresponde à análise da **movimentação de caixa, da conciliação bancária e da compatibilidade entre as disponibilidades financeiras e os compromissos assumidos**. Busca-se aferir a liquidez da gestão pública e a observância ao **art. 1º, §1º[1], da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, que impõe o equilíbrio entre receitas e despesas como princípio da gestão fiscal responsável.

Da conciliação entre os registros constantes dos extratos bancários e contábeis, no encerramento do exercício financeiro de 2024, relativos às disponibilidades financeiras em conta corrente/aplicação, verifica-se que as demonstrações contábeis refletem adequadamente os saldos constantes dos extratos bancários.

Tabela 13 - Caixa e Equivalentes de Caixa (Saldo Contábil) Valores em reais

Contas Contábeis	Balanço Patrimonial (a)	TVDISP (b)	Diferença (a-b)
Caixa e Equivalentes de Caixa (1.1.1.0.0.00.00)	25.069.625,34	25.069.625,34	0,00

Fonte: Proc. TC 05291/2025-4 - PCA-PCM/2024 – BALPAT e TVDISP

2.4 Demonstrações contábeis

As demonstrações contábeis apresentadas pelo Fundo Municipal de Saúde de São Mateus evidenciam consistência e fidedignidade, em conformidade com os arts. 83 e 84 da Lei nº 4.320/1964 e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

[1] Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

A análise foi precedida da verificação de consistência dos dados encaminhados eletronicamente a este Tribunal, observados critérios de relevância, risco e materialidade, bem como o julgamento profissional da unidade técnica. Registre-se que não se trata de auditoria financeira ou revisão limitada, mas de análises de conformidade, voltadas à verificação mínima da representação fidedigna das informações contábeis, suficientes para a formação de convicção quanto ao julgamento da presente prestação de contas.

2.4.1 Consistência das Demonstrações Contábeis

Com base nos pontos de controle predefinidos no Sistema CidadES, foram realizadas análises de consistência entre os demonstrativos contábeis, notadamente Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), não sendo identificadas divergências relevantes.

Verificou-se, especificamente, entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário, em relação a:

a) Restos a pagar processados e não processados

Constatou-se conformidade entre os valores inscritos no Balanço Financeiro e o montante apurado a partir da diferença entre a despesa empenhada e a despesa liquidada informadas no Balanço Orçamentário.

b) Receita e despesa orçamentárias

O total da receita e o da despesa orçamentárias informados no Balanço Financeiro correspondem ao total registrado no Balanço Orçamentário, evidenciando consistência entre os demonstrativos.

c) Caixa e equivalentes de caixa

O saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa informado no Balanço Financeiro corresponde ao saldo apresentado no Balanço Patrimonial, confirmando a consistência dos registros.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

d) Resultado patrimonial

O resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais corresponde ao resultado do exercício evidenciado no Patrimônio Líquido do Balanço Patrimonial.

e) Totais dos saldos devedores e dos saldos credores

Verificou-se a igualdade entre os saldos devedores e credores, evidenciando a observância ao método das partidas dobradas.

2.4.2 Procedimentos Contábeis Patrimoniais

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) conceitua o Balanço Patrimonial, em seu Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), como "demonstração contábil que evidência, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública, por meio de contas representativas do patrimônio público, além das contas de compensação".

2.4.2.1 Registros patrimoniais de bens móveis, imóveis, estoques e intangíveis

A análise dos registros patrimoniais restringiu-se à verificação da compatibilidade entre os valores evidenciados nas demonstrações contábeis e os inventários de bens realizados em 31/12/2024 constatando-se divergência entre os saldos contábeis e os controles patrimoniais relativos a:

Tabela 23 - Estoques, Imobilizados e Intangíveis — Valores em reais

Descrição	Balanço Patrimonial (a)	Inventário (b)	Diferença (a-b)
Bens em Almoxarifado (Estoques)	3.358.876,02	3.357.046,02	**1.830,00**
Bens Móveis	8.610.775,29	8.610.775,29	**0,00**
Bens Imóveis	40.085.283,63	40.085.283,63	**0,00**
Bens Intangíveis	0,00	0,00	**0,00**

Fonte: Proc. TC 05291/2025-4 - PCA-PCM/2024 – BALPAT, INVALM, INVMOV, INVIMO, INVINT

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

Verifica-se que o valor inventariado de bens em almoxarifado não foi devidamente evidenciado em sua respectiva conta contábil do Balanço Patrimonial. Tal situação pressupõe falhas na contabilização, nas conciliações e/ou inventário ou não elaboração do inventário físico, na medida em que há divergências entre o inventário de bens e os valores registrados na contabilidade.

Constatou-se, que a Unidade Gestora tem uma conta de “Outros Estoques” código 1.2.1.4.1.98.00 registrada no Ativo Realizável a Longo Prazo, com um saldo total de R$ 1.830,00 que não foi inventariado. Verificou-se que esse saldo se mantém inalterado desde o exercício 2014, o que foi possível verificar no sistema.

Diante do achando, os responsáveis foram citados para que se manifestassem a respeito, apresentem justificativa e ou documentos, uma vez que este valor supera o limite de Materialidade Qualitativa definido para a presente análise, nos termos do artigo 3º da Nota Técnica 1/2025 SEGEX.

2.4.2.2 Procedimentos Contábeis Patrimoniais – IN TC nº 36/2016

Em conformidade com o disposto na Instrução Normativa TC nº 36/2016, a análise limitou-se à verificação do cumprimento dos itens 4 e 11 do Anexo Único da norma, avaliando o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação:

• dos bens móveis e imóveis e da respectiva depreciação, amortização ou exaustão;
• das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados, tais como 13º salário e férias.

2.4.2.2.1 Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do Ativo Imobilizado, do Intangível e das respectivas depreciação, amortização ou exaustão

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

Constatou o inadequado reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do ativo imobilizado e do intangível, bem como da depreciação, amortização ou exaustão acumuladas, e das respectivas despesas.

No caso dos bens imóveis, somente a parcela correspondente à construção deve ser depreciada, não se depreciando o terreno. Ainda, a depreciação deverá ser realizada mensalmente em quotas que representam um duodécimo da taxa de depreciação do bem, conforme a Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, item 11.5.3. do MCASP 11ª Ed.

Vale reforçar que, a partir de 2020, tornou-se obrigatória para os Municípios a realização dos registros contábeis relativos ao reconhecimento, mensuração e evidenciação da depreciação, amortização ou exaustão, conforme Instrução Normativa TC nº 036, de 23 de fevereiro de 2016, e alterações.

Dessa forma, considerando que a obrigatoriedade de tais registros teve início em 2020 e que a falha verificada não possui materialidade suficiente para macular as contas, por se tratar apenas de falha de evidenciação contábil, determino que seja dada ciência do fato ao atual gestor, na forma do artigo 9º, inciso I, da Resolução nº 361/2022, para que faça o reconhecimento, mensuração e evidenciação das despesas com a depreciação dos bens imóveis e adote medidas junto ao setor contábil e administrativo, visando a criação de critérios proporcionais de apropriação mensal, com finalidade de corrigir a falha nas futuras prestações de contas.

2.4.2.2.2 Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados

Da análise da movimentação das contas evidenciada nos demonstrativos contábeis, constata-se a inexistência de reconhecimento, mensuração e evidenciação das despesas com benefícios a empregados selecionados segundo o regime de competência, notadamente aquelas relativas a 13º salário e férias.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

Em razão dessa inconsistência, a unidade técnica propôs a emissão de **ciência** ao atual gestor para que adote medidas junto ao setor contábil e administrativo visando a criação de critérios proporcionais de apropriação mensal, com finalidade de corrigir a falha nas futuras prestações de contas.

2.5 Controle Interno

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 68/2020, conclui-se que o controle interno exerceu suas atividades adequadamente e emitiu parecer pela regularidade com ressalva das contas.

O Controle Interno justificou a ressalva por haver diferença no mês de setembro/2024 de R$ 50.000,00 entre o extrato consolidado do Cidades Folha de Pagamento (PCF) com os valores contabilizados no sistema contábil.

Declaram que foi feita Proposição/Alerta à Coordenadora de contadoria Geral da Prefeitura Municipal e que, em resposta, a contadoria informou que a diferença refere-se à contabilização da despesa no elemento de despesa 31717000000- Rateio pela participação em consórcios Públicos, conforme listagem de liquidação - Contrato de Rateio nº 008/2024 Cim Norte/ES, o que foi confirmado no controle de Despesas por Empenho (1003/2024). Ocorre que não é conhecido a vinculação da folha de pagamento com o rateio do consórcio.

Assim, os responsáveis foram citados para que justificassem o fato, tendo em vista que o pagamento de rateio de consórcio não tem vinculação com a folha de pagamento de pessoal.

2.6 Monitoramento de deliberações

Em consulta ao sistema de monitoramento deste TCEES não foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

2.7. Do Indício de irregularidade

2.7.1 Execução de despesa em desacordo com os objetos de sua vinculação.

Responsáveis: Henrique Luis Follador e Silvia Silveira Lima

Refere-se ao item 5.1 do RT 00287/2025-3, decorrente de análise realizada pelo NCONTAS acerca da compatibilidade entre os valores registrados no sistema CidadES – Folha de Pagamento (PCF) e os lançamentos contábeis do Município.

Inicialmente, o Controle Interno apontou divergência no montante de R$ 50.000,00, referente ao mês de setembro de 2024, entre os valores constantes no extrato consolidado da Folha de Pagamento e aqueles registrados no sistema contábil. Segundo informado, a diferença estaria relacionada à contabilização de despesa no elemento "31717000000 – Rateio pela participação em consórcios públicos", vinculada ao Contrato de Rateio nº 008/2024 – CIM Norte/ES, conforme identificado no Controle de Despesas por Empenho nº 1003/2024.

Em razão de não se verificar, em princípio, vinculação entre despesas de rateio de consórcio público e despesas de folha de pagamento, foi sugerida a citação dos responsáveis para apresentação de justificativas.

Em sede de defesa, os responsáveis esclareceram que a divergência decorreu da utilização, pela Controladoria do Município, de relatório inadequado para a análise da PCF. Sustentaram que, em vez do Balancete de Despesas Liquidadas, foi utilizado o Demonstrativo de Despesas com Pessoal do 3º Quadrimestre de 2024, instrumento voltado à apuração dos limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual agrega despesas extrafolha, como terceirizações e outras despesas correlatas, não se destinando à conferência entre folha de pagamento e registros contábeis.

Ademais, informaram que o valor de R$ 50.000,00 corresponde a registro contábil referente à participação do Município em Consórcio Público na área da saúde, apurado

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

no Processo Administrativo nº 4691/2025, estando devidamente respaldado pela legislação pertinente e sem relação direta com os valores da folha de pagamento.

Diante dos esclarecimentos apresentados, o NCONTAS constatou através da Instrução Técnica Conclusiva 01122/2026 (evento 59) que a divergência inicialmente apontada decorreu de metodologia inadequada de comparação entre demonstrativos de naturezas distintas, não restando evidenciada inconsistência material nos registros da folha de pagamento. **Assim, conclui-se que o presente apontamento não restou caracterizado.**

2.7.2 Divergência entre os valores evidenciados no inventário de bens em estoque e o saldo registrado no balanço patrimonial.
Responsáveis: Henrique Luis Follador e Silvia Silveira Lima

Refere-se ao item 4.3.1.1.1 do RT 00287/2025-3, decorrente de análise realizada pelo NCONTAS acerca da compatibilidade entre os valores evidenciados no inventário de bens em almoxarifado e os saldos registrados no Balanço Patrimonial da Unidade Gestora.

Na análise inicial, verificou-se divergência entre o valor inventariado dos bens em estoque e os registros contábeis correspondentes, indicando possível inconsistência nos procedimentos de contabilização, conciliação patrimonial e/ou elaboração do inventário físico. Constatou-se, especificamente, a existência de saldo no valor de R$ 1.830,00 registrado na conta contábil “Outros Estoques” (código 1.2.1.4.1.98.00), classificada no Ativo Realizável a Longo Prazo, sem correspondente evidenciação no inventário apresentado.

Verificou-se, ainda, que referido saldo permanecia inalterado desde o exercício de 2014, circunstância identificada mediante consulta ao sistema contábil da Unidade Gestora. Em razão disso, e considerando que o montante ultrapassava o limite de materialidade

qualitativa definido no art. 3º da Nota Técnica SEGEX nº 1/2025, foi sugerida a citação dos responsáveis para apresentação de justificativas e documentos comprobatórios.

Em sede de defesa, os responsáveis esclareceram que a divergência decorreu de saldo originado da Nota de Liquidação nº 2.614/2014, o qual não havia sido devidamente tratado quando da elaboração do inventário físico referente ao exercício de 2024. Informaram, ainda, que a inconsistência foi regularizada no exercício de 2025 mediante realização de ajuste contábil por meio da Nota de Lançamento Contábil nº 76/2025, no valor de R$ 1.830,00.

Dessa forma, verificou-se que, após o ajuste promovido, os registros contábeis passaram a guardar consonância com os valores constantes no inventário de bens em almoxarifado, restando sanada a divergência inicialmente apontada. **Assim, conclui-se que o apontamento permaneceu caracterizando em 2024.**

2.7.3 Ausência de reconhecimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS.
Responsáveis: Henrique Luis Follador e Silvia Silveira Lima

Refere-se ao item 3.1.2.1.1 do RT 00287/2025-3, decorrente de análise realizada pelo NCONTAS acerca do reconhecimento das despesas com contribuições previdenciárias patronais devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Na instrução inicial, verificou-se que os valores registrados pela Unidade Gestora, ao longo do exercício de 2024, corresponderam a apenas 81,76% do montante das contribuições previdenciárias patronais efetivamente devidas, conforme apuração realizada a partir das folhas de pagamento do período. Para fins de análise, foram comparados os valores mensais calculados da contribuição patronal do RGPS com os valores dos empenhos emitidos e liquidados no exercício.

A divergência identificada indicava possível ausência de reconhecimento integral das despesas previdenciárias devidas ao RGPS, podendo decorrer de inconsistências

contábeis e/ou falhas nas informações remetidas por meio da Prestação de Contas de Folha – PCF. Considerando que o percentual apurado superava o limite de Materialidade Quantitativa Específica estabelecido no art. 3º da Nota Técnica SEGEX nº 1/2025, foi sugerida a citação da responsável para apresentação de justificativas e documentação comprobatória pertinente.

Ressaltou-se, ainda, que o apontamento foi objeto de justificativa conjunta com o item 7.4 do Relatório Técnico, razão pela qual a análise será realizada de forma conjunta, à luz das informações e documentos apresentados pelos responsáveis.

2.7.4 Ausência de recolhimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS.
Responsáveis: Henrique Luis Follador e Silvia Silveira Lima

Refere-se ao item 3.1.2.1.2 do RT 00287/2025-3, decorrente de análise realizada pelo NCONTAS acerca do recolhimento das contribuições previdenciárias patronais devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Na instrução inicial, verificou-se que os valores pagos pela Unidade Gestora, no decorrer do exercício de 2024, corresponderam a 81,76% do total das contribuições previdenciárias patronais consideradas devidas, conforme apuração realizada a partir dos dados constantes na Prestação de Contas de Folha – PCF e dos registros contábeis correspondentes. O percentual identificado superava o limite de Materialidade Quantitativa Específica previsto no art. 3º da Nota Técnica SEGEX nº 1/2025, razão pela qual o apontamento foi considerado passível de justificativa.

Diante da divergência apurada, foi sugerida a citação da responsável para apresentação de razões de justificativa e documentação comprobatória apta a demonstrar eventual inconsistência contábil ou falha na remessa das informações da PCF. Também foi sugerida ciência aos atuais gestores da Unidade Gestora, caso distintos dos responsáveis à época, quanto à possibilidade de adoção de medidas administrativas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

para apuração de eventual dano ao erário, nos termos da Instrução Normativa TC nº 32/2014.

Em sede de defesa, apresentada conjuntamente para os itens 7.3 e 7.4, os responsáveis alegaram que a divergência decorreu de erro do sistema gerencial da folha de pagamento ao transmitir informações ao sistema Cidades nos meses de janeiro e abril de 2024. Segundo informado, o sistema encaminhou equivocadamente a alíquota patronal de 20% relativa às contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, quando a alíquota correta aplicável ao Município era de 8%, em razão da desoneração prevista na Lei Federal nº 14.973/2024.

Conforme esclarecido, o erro ocasionou o inflacionamento dos valores de INSS considerados devidos pelo sistema Cidades, gerando registros superiores aos efetivamente exigíveis nos meses mencionados. Após a equalização dos valores reais da folha de pagamento e a revisão dos montantes efetivamente liquidados e pagos no exercício, apurou-se que os percentuais de reconhecimento e recolhimento das contribuições previdenciárias patronais atingiram 99,84%, percentual compatível com o limite de Materialidade Quantitativa Específica estabelecido para a presente análise.

Dessa forma, verificou-se que a inconsistência inicialmente apontada decorreu de erro sistêmico na remessa das informações da folha de pagamento ao sistema Cidades, não subsistindo evidências de ausência relevante de recolhimento das contribuições previdenciárias patronais devidas ao RGPS. **Assim, conclui-se que o presente apontamento não permaneceu caracterizado.**

3. DO JULGAMENTO

A análise da conduta da responsável deve observar, como premissa, as diretrizes estabelecidas nos arts. 22 e 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que orientam a atuação dos órgãos de controle na avaliação da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos à luz da realidade concreta em que foram praticados.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

A atuação do controle externo, portanto, deve estar pautada em uma **avaliação contextual e proporcional da conduta**, verificando se houve efetivo comprometimento dos deveres de gestão por ação ou omissão dolosa, ou se a falha decorreu de erro de tal gravidade que extrapole os limites da razoabilidade esperada de um gestor público em situação semelhante.

Nesse sentido, **a constatação de uma irregularidade não deve ser compreendida apenas sob a ótica punitiva**, mas também como **uma oportunidade de aprimoramento da gestão pública**. Ao identificar falhas e inconsistências, o controle possibilita a **correção de rumos, o fortalecimento das práticas administrativas e o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança**, contribuindo, assim, para a consolidação de uma administração mais eficiente, transparente e alinhada ao interesse público.

Essa perspectiva ganha especial relevo quando se constata a existência de **esforços administrativos concretos voltados à correção das irregularidades**, à **superação de passivos históricos** e à **adaptação normativa diante de decisões judiciais** que impactam significativamente a estrutura da administração. Nesses casos, a atuação do controle deve reconhecer e incentivar tais iniciativas, reforçando o caráter **pedagógico e indutor de boas práticas** que é inerente à sua função institucional.

3.1. Da análise de conduta dos responsáveis

3.1.1. Análise da conduta de Henrique Luis Follador e Silvia Silveira Lima

3.1.1.1. Conduta atribuída

Foi atribuída aos responsáveis a prática de falhas relacionadas à divergência entre registros contábeis, inventários patrimoniais e informações remetidas ao sistema Cidades, especialmente quanto: (i) à incompatibilidade entre os valores da folha de pagamento e os registros contábeis; (ii) à divergência entre os valores inventariados de bens em almoxarifado e os saldos evidenciados no Balanço Patrimonial; e (iii) ao aparente não reconhecimento e não recolhimento integral das contribuições previdenciárias patronais devidas ao RGPS, em desacordo com os princípios da

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

fidedignidade das demonstrações contábeis e da adequada evidenciação patrimonial e financeira da gestão pública.

3.1.1.2. Conduta apresentada

Os responsáveis apresentaram justificativas no sentido de que as divergências identificadas decorreram de equívocos metodológicos, falhas sistêmicas e inconsistências na remessa de informações ao sistema Cidades, e não da ausência efetiva de registro, recolhimento ou controle das obrigações. Informaram, ainda, que houve utilização de relatório inadequado pelo controle interno para análise da folha de pagamento, erro sistêmico na transmissão da alíquota patronal do RGPS e manutenção indevida de saldo contábil antigo em conta de estoque, posteriormente regularizado mediante ajuste contábil. Sustentaram, por fim, que os valores efetivamente registrados, pagos e inventariados foram compatibilizados após as correções realizadas, afastando as irregularidades inicialmente apontadas.

3.1.1.3. Conclusão da análise

À luz dos artigos 20, 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, observa-se que as inconsistências apontadas decorreram de falhas operacionais, metodológicas e sistêmicas relacionadas à contabilização, à elaboração de demonstrativos e à remessa de informações ao sistema Cidades, não havendo elementos que evidenciem atuação dolosa, erro grosseiro ou intenção deliberada dos responsáveis em causar dano ao erário ou comprometer a transparência das contas públicas.

As justificativas apresentadas demonstraram que parte relevante das divergências decorreu da utilização de relatórios inadequados para conferência das informações da folha de pagamento, bem como de erro sistêmico na parametrização da alíquota patronal do RGPS transmitida ao sistema Cidades, situação posteriormente identificada e esclarecida pelos responsáveis. Também restou evidenciado que as inconsistências patrimoniais relativas ao almoxarifado tiveram origem em saldo contábil antigo,

remanescente de exercícios anteriores, cuja regularização foi posteriormente promovida mediante ajuste contábil formal.

Nos termos do art. 22 da LINDB, a análise da conduta administrativa deve considerar as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor e as circunstâncias práticas que condicionaram sua atuação, especialmente em contextos que envolvem sistemas informatizados, integração entre módulos contábeis e de folha de pagamento e procedimentos de consolidação de informações para prestação de contas.

Além disso, verifica-se que os responsáveis adotaram providências para esclarecer e corrigir as inconsistências apontadas, apresentando documentação comprobatória e promovendo ajustes contábeis necessários à compatibilização das informações. Tal postura demonstra atuação colaborativa e diligente no curso da instrução processual.

Dessa forma, ausentes elementos aptos a caracterizar má-fé, desvio de finalidade ou erro grosseiro, conclui-se que as condutas analisadas não configuram irregularidade passível de responsabilização pessoal dos gestores, mostrando-se adequada a aplicação dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica previstos na LINDB, razão pela qual os apontamentos realizados no Relatório Técnico não permaneceram caracterizados após a análise das justificativas e documentos apresentados. Assim, à luz dos parâmetros da LINDB, **conclui-se que a conduta dos gestores foi regular, pautada na observância das normas legais e na boa-fé administrativa, não se configurando elemento apto a ensejar responsabilização.**

4. APRIMORAMENTO DA GESTÃO

Embora os autos evidenciem a regularidade da gestão, o cumprimento das obrigações legais e constitucionais e a inexistência de irregularidades, o aperfeiçoamento da Administração Pública é processo permanente, que pressupõe atualização técnica e procedimental das unidades gestoras.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no exercício de sua função orientadora, estimula a adoção de boas práticas de governança, planejamento, controle e transparência, alinhadas aos princípios constitucionais e aos padrões atuais de *accountability*.

É importa ressaltar o entendimento exposto pelo **Conselheiro Ranna** no Voto Vista 00045/2026 (Processo TC 6509/2025), *in verbis*:

> Isso porque a atuação dos Tribunais de Contas, no contexto contemporâneo do controle externo, não se limita à verificação de ilegalidades ou à imposição de sanções. Ao lado da função fiscalizatória, consolidou-se também a função pedagógica, orientadora e indutora de boas práticas administrativas, voltada ao aprimoramento da gestão pública e à prevenção de irregularidades futuras. Cabe realçar que essa função orientadora e indutora de boas práticas é procedimento adotado há vários anos quando da apreciação das contas do governo do Estado.
>
> Nesse sentido, as recomendações expedidas pelos Tribunais de Contas constituem instrumentos típicos de controle orientador, destinados a estimular melhorias institucionais e a disseminar práticas que promovam maior eficiência, transparência e racionalidade na utilização dos recursos públicos. Trata-se de mecanismo amplamente reconhecido no âmbito do controle externo, cuja finalidade é justamente antecipar riscos e incentivar o aperfeiçoamento da administração, mesmo na ausência de irregularidades que comprometam a regularidade das contas.

Nesse passo, a presente recomendação decorre do cumprimento direto do art. 2º da Instrução Normativa 00036/2016[2]. Este normativo está em vigor há 10 anos, sendo, portanto, uma regra consolidada e de conhecimento de todos os gestores. Portanto, não tem por objetivo inovar no ordenamento ou impor obrigação nova, mas cumprir o dever já estabelecido, e previsto no art. 50, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal[3], bem como nas diretrizes da NBC TSP 34 – Custos no Setor Público**.**

Ademais, esta Corte de Contas através da Instrução Normativa 00068/2020[4] já

[2] Art. 2º As providências necessárias para preparação e implementação do sistema de custos definido no art. 8º da Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, deverão ser adotadas pelo Estado e pelos Municípios até o término do exercício de 2023.

[3] Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
(...)
§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

[4] Declaração do Chefe do Poder Executivo com informações referentes à implantação do Sistema Informações de Custos (DELSIC) (Lei Complementar nº 101/2000, art. 50, § 3º), na forma do modelo constante do item 3.2 deste Anexo.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

estabeleceu a obrigatoriedade de envio de declaração do Chefe do Poder Executivo acerca da existência e do funcionamento do Sistema de Informações de Custos, como parte integrante dos documentos que compõem a prestação de contas anual. Tal exigência reforça a centralidade da temática de custos na gestão pública e evidencia a continuidade normativa sobre o tema.

Nesse cenário, a eventual retirada da recomendação transmitiria mensagem equivocada de que a inobservância das normas deste Tribunal seria tolerável, o que comprometeria a integridade do sistema de controle externo. Tal situação afetaria a previsibilidade das decisões e a segurança jurídica, além de enfraquecer o caráter pedagógico e orientativo desta Corte. Por essa razão, a manutenção da recomendação mostra-se essencial para reafirmar a autoridade normativa das Instruções Normativas nº 36/2016 e nº 68/2020, assegurando a aplicação uniforme das regras estabelecidas por este Tribunal.

Outrossim, considerando que a manutenção de sistema de informações de custos constitui exigência normativa imposta à Administração Pública por meio do art. 50, §3º[5], da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que estabelece que a Administração Pública deve manter sistema de custos capaz de permitir a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, instrumento essencial para o aprimoramento do planejamento, da transparência e do controle da aplicação dos recursos públicos. A disponibilização de metodologia orientadora por esta Corte, por meio do Guia de Orientação para Implementação da Gestão de Custos no Setor Público, aprovado pela Instrução Normativa TC nº 96/2025[6], tem por objetivo viabilizar a concretização dessa obrigação, oferecendo aos jurisdicionados parâmetros técnicos para a estruturação padronizada de seus sistemas de custos.

A adoção de instrumentos dessa natureza contribui significativamente para o

[5] Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: (...)
§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
[6] Disponível em: https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-nomativo/?id=5848. Acessado em 27/03/2026.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

fortalecimento da governança pública, ao possibilitar maior transparência na aplicação dos recursos, aprimorar a avaliação da eficiência administrativa e ampliar a capacidade de análise comparativa entre estruturas de gasto e resultados das políticas públicas.

Por fim, destaca-se que o referido Guia possui natureza eminentemente orientativa, não impondo novas obrigações, mas funcionando como instrumento de apoio técnico aos gestores, em consonância com as exigências normativas já vigentes.

Diante disso, a recomendação deve ser compreendida como medida de caráter colaborativo e indutivo, voltada ao fortalecimento da governança, da transparência e da eficiência na gestão dos recursos públicos, em plena consonância com o papel institucional desta Corte de Contas.

Diante disso, **recomenda-se** ao Fundo Municipal de Saúde de São Mateus a implementação do Sistema de Gestão de Custos no Setor Público, com base no Guia de Orientação aprovado pela Instrução Normativa TC nº 96/2025, em conformidade com a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T SP 34).

5. CONCLUSÃO

Embora a identificação de impropriedades ou fragilidades na gestão não constitua um fim em si mesma, ela deve ser compreendida como **instrumento legítimo de aprimoramento da Administração Pública**. O exercício do controle externo, no âmbito deste Tribunal, **transcende a dimensão punitiva**, devendo orientar-se pela **função pedagógica e indutora de boas práticas**, em consonância com os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade.

No caso concreto, a impropriedade apontada pela unidade técnica **não revela conduta dolosa, má-fé ou erro grosseiro por parte da gestora**, tampouco evidenciam prejuízo ao erário ou comprometimento da fidedignidade das demonstrações contábeis. Ao contrário, verificou-se que a responsável **apresentou a prestação de contas de forma**

tempestiva, observou os limites legais e constitucionais aplicáveis, manteve a **centralização dos recursos da saúde no Fundo Municipal de Saúde** e assegurou a **consistência e compatibilidade dos demonstrativos contábeis**, sanando, inclusive, apontamento inicialmente registrado.

Nesse contexto, o controle externo cumpre sua missão republicana ao **estimular o aprimoramento contínuo da gestão pública**, contribuindo para a geração de valor público e para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições, sem incorrer em excessos punitivos dissociados da gravidade e da materialidade dos fatos apurados.

Diante do exposto, **acompanhando a conclusão da área técnica e o Ministério Público de Contas com acréscimos para aprimoramento da gestão**, por reconhecer que **a conduta da gestora se mostrou compatível com os deveres legais de boa administração**, e **VOTO** para que este Colegiado **aprove a minuta de Decisão** que ora submeto.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

ACÓRDÃO

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

1. JULGAR REGULAR as contas do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, **exercício 2024**, sob a responsabilidade do **SR. HENRIQUE LUIS FOLLADOR E A SRA. SILVIA SILVEIRA LIMA** no exercício das funções de ordenadoras de despesas, nos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

termos do art. 84, inciso I[7], da Lei Complementar nº 621/2012, dando-se a devida **QUITAÇÃO** a responsável, conforme artigo art. 85[8] da mesma lei.

2. DAR CIÊNCIA ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, ou a quem vir a sucedê-lo com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos**:**

2.1 para a necessidade do município implementar política contábil adequada para o efetivo registro dos procedimentos contábeis relativos ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos seus ativos imobilizados com os efeitos provocados pela depreciação, exaustão ou amortização; rotinas de conciliações periódicas dos registros efetivados nos sistemas estruturantes e sistema contábil; bem como, promover a integração dos sistemas informatizados estruturantes com o sistema de contabilidade, como mecanismo para mitigação de futuras divergências, em conformidade com o que determina a Lei Federal nº 4.320/64, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Subseção 4.3.2.1).

2.2 para que adote medidas junto ao setor contábil e administrativo, visando a criação de critérios de apropriação mensal das despesas com férias e 13º salário, com finalidade de corrigir a falha nas futuras prestações de contas, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Subseção 4.3.2.2).

3. CIENTIFICAR o responsável, o interessado e o Ministério Público de Contas sobre o teor desta decisão.

4. RECOMENDAR ao Fundo Municipal de Saúde de São Mateus a implementação do

7 Art. 84. As contas serão julgadas:
I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;
8 Art. 85. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação ao responsável.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0

Sistema de Gestão de Custos no Setor Público, com base no Guia de Orientação aprovado pela Instrução Normativa TC nº 96/2025, em conformidade com a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T SP 34).

5. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 31EEE-5B30C-844D0