



Processo:	000759-0200/21-3
Órgão:	PM DE GENERAL CÂMARA
Matéria:	Contas Anuais
Interessado(s):	Luiz Fernando Gomes Franken, Helton Holz Barreto e Andre Luiz Zanette
Data da Sessão:	06-12-2023
Órgão Julgador:	Segunda Câmara
Relator:	Iradir Pietroski

**PROCESSO DE CONTAS ANUAIS. EXECUTIVO MUNICIPAL DE GENERAL CÂMARA. EXERCÍCIO DE 2021. PARECER FAVORÁVEL. PARECER FAVORÁVEL, COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL ADMINISTRADOR.**

A inexistência de irregularidades enseja a Emissão de Parecer Favorável à sua aprovação.

As irregularidades verificadas não comprometem as Contas Anuais. Emissão de Parecer Favorável, com ressalvas, à sua aprovação.

As inconformidades ensejam recomendação ao atual Administrador no sentido da adoção de medidas preventivas e corretivas.

## RELATÓRIO

Trata-se do Processo de Contas Anuais dos Senhores Helton Holz Barreto (Prefeito), Luiz Fernando Gomes Franken (Vice-Prefeito) e Andre Luiz Zanette (Presidente do Legislativo), Administradores do Executivo Municipal de General Câmara no exercício de 2021.

A Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Municipais – SAICM-II informa que o Senhor Prefeito Helton Holz Barreto, intimado a prestar esclarecimentos acerca do apontado no Relatório de Contas Anuais (peça 4414423), apresentou os à peça 4640478, os quais foram examinados à peça 5214516. Anota que não foram identificadas irregularidades de responsabilidade dos Senhores Vice-Prefeito Luiz Fernando Gomes Franken e Presidente do Legislativo Andre Luiz Zanette.

Destaca a SAICM-II que não existem processos de Tomadas de Contas Especiais, Inspeções Extraordinárias ou Especiais, Representações do MPC, De-



núncias ou Tutelas de Urgência, em andamento, de responsabilidade do Gestor no exercício sob exame.

A respeito dos questionamentos preliminares da Defesa, o Serviço Instrutivo tece as seguintes conclusões: sobre as competências do Tribunal de Contas e o modelo de fiscalização adotado, refere que as situações apontadas no relatório de contas anuais servirão de subsídio para que os julgadores do presente processo emitam o parecer prévio sobre as contas do gestor, em conformidade ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e, nos termos da Resolução TCE/RS nº 1.142/2021; rebate a pretensão alegada em contraditório, com base em interpretação equivocada da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, entendia não ser possível responsabilizar o Gestor principal por eventual falha que não decorresse de sua atuação efetiva ou de omissão sem a devida apuração e regularização.

Sob este prisma, o Órgão de Instrução ainda reproduz a argumentação do Gestor de que não caberia, no âmbito dos processos de contas anuais, a aplicação de penalidade pecuniária. Nesse ponto, refere que a sanção pode ser aplicada pelo conjunto das irregularidades apontadas no próprio relatório e que não foi suscitada, até o momento, a inconstitucionalidade da medida, sendo assim a norma válida de pleno direito.

Em análise de esclarecimentos, a SAICM-II posiciona-se pelo **afastamento do item 14.2.3** (Sustentabilidade Econômica da Prestação de Serviços), tendo em vista que a documentação acostada pelo Gestor demonstra que a arrecadação foi suficiente para cobrir as respectivas despesas no período auditado.

Em seguida, sugere a **manutenção** dos seguintes itens que constam no Relatório de Auditoria. Observa-se que o item 9.1.2 foi mantido de forma parcial:

**4.1.7.** Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC. O Decreto Federal n.º 10.540/2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC, estabeleceu, em seu art. 18, parágrafo único, que os entes federativos deveriam disponibilizar ao órgão de controle externo o plano de ação voltado para a adequação às disposições do SIAFIC, no prazo de 180 dias, contado da data de publicação daquele instrumento. Esse prazo se encerrou em 04/05/2021. No decorrer do ano de 2021, foi remetida comunicação eletrônica aos administradores municipais solicitando o encaminhamento do plano de ação e outras informações ao TCE-RS. Verifica-se que não houve a entrega do referido Plano de Ação, em descumprimento ao disposto no art. 18, parágrafo único, do Decreto Federal n.º 10.540/2020.

**5.3.1.** Composição da Unidade Central de Controle Interno. A partir da análise da composição da Unidade Central de Controle Interno, pode-se concluir que o servidor: a) não exerce cargo de provimento efetivo; e b) não desempenha suas



atividades exclusivamente no controle interno. A matéria foi objeto de aponte no item 5.3.1 do RCA, integrante do Processo 000486- 0200/20-8, relativo ao exercício de 2020.

**7.3.2. Receita de Capital Indevidamente Contabilizada como Receita Corrente.** Após análise, excluíram-se da receita corrente líquida as receitas de transferências de capital, no montante de R\$ 71.269,11 registradas inadequadamente como receitas de transferências correntes. Assim, evidenciou-se desatendimento ao artigo 11 da Lei Federal nº 4.320/1964 e ao disposto no artigo 2º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

**7.4.2. Despesas com Terceirização não Computadas como Despesa com Pessoal.** A Auditada vem contabilizando, equivocadamente, despesas inerentes à terceirização de mão de obra, que se referem à substituição de servidores públicos, à conta da rubrica 3.3.90.39.50 - Serviços Médico-Hospitalar, Odontológicos e Laboratoriais, quando o correto seria a utilização da rubrica 3.3.xx.34.01 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização/Substituição de Mão de Obra. A situação desrespeita o estabelecido na Portaria Interministerial nº 163/2001, da STN, e compromete o exame do atendimento do artigo nº 169 da Constituição Federal c/c o art. nº 18 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, notadamente quanto ao atendimento dos limites de despesas com pessoal. Dessa forma, entende-se que compete a este Egrégio Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições legais, considerar tal despesa na quantia de R\$ 388.339,00 quando da apuração do limite de gastos com pessoal do exercício de 2021, conforme dispõe o art. 18, § 1º, da Lei Complementar Federal n. 101/2000.

**9.1.1. Pesquisa da Transparência Fiscal.** A partir dos dados contidos no Recibo de Informações, aferidos mediante pesquisa efetuada no período de 06/07 a 26/09/2021 no sítio eletrônico do Poder Executivo de General Câmara, constata-se que não estão sendo cumpridas as seguintes exigências de transparência estabelecidas pela Lei Complementar Federal n.º 101/2000: 24) Demonstrativos Contábeis - Balanço Orçamentário - Balanço Financeiro - Balanço Patrimonial - Demonstração das Variações Patrimoniais - Demonstração dos Fluxos de Caixa.

**9.1.2. Pesquisa do Acesso à Informação.** A partir dos dados contidos no Recibo de Informações, constata-se que, dentre os aspectos examinados, não estão sendo cumpridas as seguintes exigências estabelecidas pela Lei Federal n.º 12.527/2011: 4) Registro de repasses ou transferências - Existência de histórico das informações - Existência de informações atualizadas - Número do processo correspondente - Nome e identificação por CPF ou CNPJ do favorecido - Objeto - Valor; 10) Dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras - Existência de histórico das informações.

**9.1.3. Pesquisa da Lei das Ouvidorias.** A partir da análise dos dados contidos no Recibo de Informações, constata-se que, dentre os aspectos analisados, não está sendo cumprida a seguinte exigência estabelecida pela Lei Federal n.º 12.527/2011: 25) Participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da



administração pública - Divulgação do último Relatório Anual de Gestão. Registra-se que essa mesma irregularidade consta no Processo n.º 0486-0200/20-8, do exercício de 2020.

**9.1.5. Pesquisa sobre a Vacinação contra COVID-19.** A partir da análise dos dados contidos no Recibo de Informações, constata-se que não estão sendo cumpridas as seguintes exigências: 1) Há divulgação destacada/em seção específica, de fácil acesso, denominada “Vacinação COVID-19” (ou similar) no portal da transparência e/ou site oficial? 2) Há divulgação do Plano de Ação Municipal de vacinação atualizado no portal da transparência e/ou site oficial? 3) Há divulgação no portal da transparência e/ou site oficial das informações sobre a segurança, eficácia, potenciais riscos e benefícios de cada uma das vacinas contra a COVID-19 utilizadas no município? 4) Há divulgação destacada no portal da transparência e/ou site oficial sobre ordem dos grupos prioritários com os quantitativos (estimativa) de pessoas de cada grupo aptas a receber a vacina, destacando-se a fase que está vigente? 5) Há divulgação atualizada no portal da transparência e/ou site oficial do placar/vacinômetro: população estimada X número de pessoas vacinadas com a 1ª dose e número de pessoas vacinadas com a 2ª dose? - 6) Há divulgação no site oficial e/ou portal da transparência do quantitativo de doses de vacinas recebidas/adquiridas com a indicação do fabricante e data do recebimento ou aquisição? 7) Há divulgação no site oficial e/ou portal da transparência do quantitativo de insumos recebidos/adquiridos relacionados à vacinação contra a COVID-19? 8) Há divulgação destacada no site oficial e/ou portal da transparência do município dos canais disponibilizados ao cidadão para o envio de denúncias de “fura-filas” e outras irregularidades relacionadas à vacinação contra a covid-19? 9) Há divulgação destacada no site oficial e/ou portal da transparência do município dos endereços, telefones e horários de funcionamento das salas de vacinação e documentos necessários para vacinação? 10) Há divulgação dos processos de aquisição de insumos relacionados à vacinação na aba específica COVID-19 do portal da transparência? 11) Há divulgação no site oficial e/ou portal da transparência do registro de sobra identificada de doses de vacinas, com a indicação do local de aplicação em que tal situação ocorreu?

**11.3.2. Gastos com multas de trânsito.** As despesas com multas de trânsito, que foram acrescidas pelo município ao montante dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, no valor de R\$ 1.434,19, no ano de 2021, foram desconsideradas na apuração do limite constitucional.

**11.3.3. Gastos com gêneros alimentícios.** As despesas com a aquisição de gêneros alimentícios, que foram acrescidas pelo município ao montante dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, no valor de R\$ 842,51, no ano de 2021, foram desconsideradas na apuração do limite constitucional.

**12.1.1. Previsão Normativa.** Nem o Executivo Municipal nem o Conselho Municipal de Educação de General Câmara editaram norma específica e vigente disciplinando a implementação do ensino da história e cultura africana, afro-brasileira e indígena, o que denota desatendimento do artigo 26-A da Lei Federal n.º 9.394/1996.



**12.1.3.** Abrangência do Ensino e da História e da Cultura Africana, Afro-brasileira e Indígena. O município de General Câmara informou que os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros não são ministrados nas escolas da rede municipal de ensino, em descumprimento ao disposto nas respectivas diretrizes nacionais e no artigo 26-A da Lei Federal n.º 9.394/1996. A Secretaria de Educação de General Câmara não elaborou relatórios anuais a respeito das ações de implementação das diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino da história e cultura afro-brasileira, africana e dos povos indígenas, em desacordo com o artigo 4º, parágrafo único, do Decreto Estadual n.º 53.817/2017 e com as principais ações previstas para os governos municipais no Plano Estadual de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino das Histórias e das Culturas Afro-Brasileiras, Africanas e dos Povos Indígenas, instituído pelo referido decreto.

**13.1.3.** Relatório de Gestão. A partir de informação prestada pelo Poder Executivo de General Câmara, constata-se que o relatório de gestão de 2020 encontra-se em elaboração. A matéria foi objeto de apontamento no item 13.1.3 do RCA, integrante do Processo 000486- 0200/20-8, relativo ao exercício de 2020.

**14.2.1.** Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Com base nas definições e diretrizes legais, foi encaminhado questionário ao jurisdicionado para obtenção de informações e de dados quanto ao atendimento municipal sobre os seguintes quesitos, sendo constatadas irregularidades nos seguintes itens: c) As ações, programas e metas propostas no Plano estão sendo implementadas, mas com atraso em relação aos prazos nele inicialmente previstos. Desta forma, o Município declara que não está cumprindo integralmente com o que determina o inciso XIX do artigo 19 da Lei Federal n.º 12.305/2010, alterado e incluído pela Lei Federal n.º 14.026/2020, e deve envidar esforços no sentido de recuperar a cronologia prevista no Plano de forma a evitar que, em exercícios futuros, a reincidência possa converter o presente alerta em falha a ser considerada no relatório de contas anuais; d) As revisões periódicas do Plano não foram realizadas, apesar de o prazo legal máximo para a revisão já ter transcorrido. Desta forma, o Município declara que não está cumprindo com o que determina o inciso XIX do artigo 19 da Lei Federal n.º 12.305/2010, alterado e incluído pela Lei Federal n.º 14.026/2020, e deve implementar as ações previstas no Plano e realizar as revisões periódicas, de forma a atender os requisitos legais e afastar as irregularidades aqui apontadas nos exercícios futuros. A matéria foi objeto do Processo 000486- 0200/20-8, relativo ao exercício de 2020.

**14.2.6.** Gestão de Resíduos na Construção Civil. Tendo em vista a orientação do CONAMA, o jurisdicionado foi questionado sobre a existência de diretrizes, no planejamento municipal, que orientem sobre os procedimentos a serem adotados pelos grandes e pequenos geradores de resíduos da construção civil, com previsão de alternativa de destinação final para pequenos geradores de Resíduos de Construção e Demolição. Constatou-se que o Município não atende os requisitos da Resolução CONAMA n.º 307/2002 relativamente a suas responsabilidades quanto à definição de diretrizes urbanas para o gerenciamento de Resíduos da Construção e Demolição.



O **Ministério Público de Contas** manifesta-se por intermédio do **Parecer nº 11117/2023** (peça 5439422), da lavra da Procuradora Daniela Wendt Toniazzo.

Na esteira do Serviço Instrutivo, mantém posicionamento pelo afastamento do item 14.2.3 (Sustentabilidade Econômica da Prestação de Serviços).

A respeito do item 7.4.2, que destaca despesas com terceirizações não computadas como despesa com pessoal, o Parquet opina pela manutenção parcial do aponte, somente em relação aos Contratos nos 129/2021 e 25/2020, pois apenas nesses casos seria possível concluir que as atividades estão atreladas à competência precípua do Município (Atenção Básica). Já sobre o Contrato de peça 4414391, que se refere a atividades temporárias, emergenciais e extraordinárias de atendimento na Ala Covid-19 da Secretaria da Saúde, refere que o objeto contratual não fornece subsídio suficientemente para verificar se as funções desempenhadas estão atreladas à competência primária do Município. Nesse cenário, no entender do MPC, a hipótese possui contornos de excepcionalidade que não permitem classificar a terceirização como substituição de servidores públicos (§ 1º do artigo 18 da LRF).

Após, conclui da seguinte forma:

1º) **Multa** ao Senhor HELTON HOLZ BARRETO (Prefeito), por infringência de normas de administração financeira e orçamentária, com fulcro nos artigos 33, VII, e 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000, no artigo 135 da Resolução nº 1.028/2015 (RITCE) e no artigo 4º da Resolução TCE nº 1.142/2021.

2º) **Parecer favorável, com ressalvas**, à aprovação das contas anuais do Senhor HELTON HOLZ BARRETO (Prefeito), no exercício de 2021, com fundamento no artigo 75, II, do RITCE e no artigo 2º da Resolução nº 1.142/2021;

3º) **Parecer favorável** à aprovação das contas anuais dos Senhores LUIZ FERNANDO GOMES FRANKEN (Vice-Prefeito) e ANDRÉ LUIZ ZANETTE (Presidente do Legislativo), no exercício de 2021, com fundamento no artigo 75, I, do RITCE e no artigo 3º, parágrafo único, da Resolução nº 1.142/2021;

4º) **Recomendação** ao atual Administrador para que corrija e evite a reincidência dos apontes criticados nos autos, bem como verificação, em futura auditoria, das medidas implementadas nesse sentido.

**É o Relatório.**



## VOTO

Sobre os questionamentos preliminares, manifesto meu entendimento, com base na interpretação da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, que o Gestor Principal possui responsabilidade sobre a gerência das rotinas administrativas da Prefeitura. O Prefeito Municipal é o responsável principal, ao menos em um primeiro momento, perante este Tribunal, quando constatadas ilegalidades no exercício examinado, consumando-se ou não a sua responsabilidade após a devida ponderação, em caso de dolo ou erro grosseiro, na interpretação restritiva do art. 28 da LINDB, além de situações de negligência, imprudência e imperícia.

A respeito da competência desta Corte de Contas, tal alegação do Gestor também não deve prosperar. A apreciação das Contas Anuais, prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos dos entes federativos, constitui uma das funções precepuas dos Tribunais de Contas do Brasil, que ocorre mediante a emissão de um Parecer Prévio e tem caráter consultivo e opinativo, constituindo subsídio indispensável para o julgamento político exercido pelos respectivos Poderes Legislativos.

No entanto, estou acolhendo a tese da Defesa a respeito da inaplicabilidade de multa nos processos de contas anuais. Ainda que as inconformidades apontadas revelem infringências de normas e dispositivos de ordem legal, são reiteradas as decisões deste Tribunal de Contas pela simetria e uniformidade dos processos de contas anuais e as contas de governo, com o objetivo da emissão de parecer prévio, descabendo a indicação de penalidade, como definido na Súmula TCE/RS nº 23.

### Passo ao exame dos apontamentos.

Tendo em vista que General Câmara está enquadrado na exceção prevista no § 4º do artigo 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, a qual dispõe que os Municípios com população de até dez mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, voto pelo **afastamento** do **item 9.1.2** (Da Pesquisa do Acesso à Informação). Todavia, é cabível emissão de recomendação à Administração para que busque disponibilizar eletronicamente o maior número possível de informações, dados e registros públicos para a sociedade, com ênfase para os casos anotados pela Área Técnica.

Do mesmo modo, registro que estou anuindo com o Serviço Instrutivo e com o Ministério Público de Contas, adotando as suas razões como fundamentos para decidir, e voto pelo **afastamento** do **item 14.2.3** (Sustentabilidade Econômica da Prestação de Serviços).

Sigo minha análise pelo **item 7.3.2**, que versa sobre a exclusão de R\$ 71.269,11, realizada por parte do Corpo Técnico deste Tribunal de Contas, na apuração da Receita Corrente Líquida, por força da contabilização indevida de transferências de capital registradas como receitas de transferências correntes.



O ajuste promovido não foi contestado pela Defesa. Assim, não deve ser relevado, cabendo indicação ao atual Agente Público para que evite a reincidência da irregularidade. A matéria seguirá em acompanhamento pela competente Supervisão de Auditoria.

No **item 7.4.2** o Serviço de Auditoria anota contabilização equivocada de despesas inerentes à terceirização de mão de obra na área da saúde, para efeito de apuração do limite de gastos com pessoal do exercício de 2021, conforme dispõe o artigo 18, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Estou recepcionando integralmente a minuciosa análise do Agente Ministerial e voto por recomendação à Origem para que sejam contemplados, nos próximos demonstrativos da despesa de pessoal, os contratos relacionados à competência fundamental do Município (Atenção Básica) no âmbito de seus limites territoriais.

De plano, importante ressaltar que a irregularidade não proporciona, no ano de 2021, o descumprimento do limite de gastos de 54% para o Executivo Municipal. Caso fossem somados os valores executados por força dos Contratos nº 129/2021, da empresa J E F Serviços Médicos (peça 4414390), e nº 25/2020, da empresa Vittal Centro Clínico de Medicina Ambulatorial (peça 4414392), o percentual seria elevado de 44,62% para 45,35%.

A matéria deverá ser acompanhada pelo Corpo Técnico.

A partir da análise das informações contidas no sítio eletrônico do Executivo Municipal, o Relatório de Auditoria anota no **item 9.1.3** (Pesquisa da Lei das Ouvidorias) inconsistências no cumprimento da Lei das Ouvidorias, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da administração pública (Lei nº 13.460/2017). O endereço eletrônico do Município não divulga o último Relatório Anual de Gestão.

A ausência de manifestação por parte do Gestor aponta para a permanência do item, competindo indicação ao atual Agente Público para que persiga o imediato cumprimento do mandamento legal.

A apreciação sobre as políticas de saneamento básico e meio ambiente ocorre nos **itens 14.2.1** e **14.2.6**. O trabalho anota deficiências nas implementações de ações, programas e metas relacionadas ao Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Sobre a Resolução nº 307/2002-CONAMA o exame relata o desatendimento dos quesitos vinculados ao gerenciamento de resíduos da construção e demolição.

A Defesa não contesta o Informe Técnico. Portanto, estou mantendo o apontamento para recomendar ao atual Administrador para que promova melhorias em apoio ao desenvolvimento de projetos, planejamento e controle de ações que possibilitem a prestação dos serviços de forma adequada para a população local.



No que diz respeito aos demais apontamentos constantes no Relatório deste Voto: **itens 4.1.7** (Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC), **5.3.1** (Composição da Unidade Central de Controle Interno), **9.1.1** (Pesquisa da Transparência Fiscal), **9.1.5** (Pesquisa sobre a Vacinação contra COVID-19), **11.3.2** (Gastos com multas de trânsito), **11.3.3** (Gastos com gêneros alimentícios), **12.1.1** (Previsão Normativa), **12.1.3** (Abrangência do Ensino e da História e da Cultura Africana, Afro-brasileira e Indígena) e **13.1.3** (Relatório de Gestão), entendo que devem ser mantidos, e, mesmo sem comprometerem a globalidade das Contas em exame, por revelarem prática de atos de gestão contrários a disposições normativas, ensejam emissão de recomendação ao atual Gestor para a adoção de medidas saneadoras.

Ante o exposto, com esses fundamentos, considerando o conjunto probatório disponibilizado nos autos e a análise procedida pelos órgãos instrutivos, **voto** para que esta Colenda Câmara decida nos seguintes termos:

a) pela **emissão de Parecer Favorável** à aprovação das Contas Anuais dos **Senhores Luiz Fernando Gomes Franken** (Vice-Prefeito) e **Andre Luiz Zanette** (Presidente do Legislativo), Administradores do Executivo Municipal de General Câmara no exercício de 2021, com fundamento no artigo 75, inciso I, do RITCE;

b) pela **emissão de Parecer Favorável, com ressalvas**, à aprovação das Contas Anuais do **Senhor Helton Holz Barreto** (Prefeito), Administrador do Executivo Municipal de General Câmara no exercício de 2021, com fundamento no artigo 75, inciso II, do RITCE c/c o parágrafo único do artigo 3º da Resolução n. 1.142/2021 deste Tribunal de Contas;

c) por **recomendação** à atual Administração daquele município para que evite a reincidência das falhas relatadas e adote providências preventivas e corretivas em relação àquelas passíveis de regularização;

d) após o trânsito em julgado, pelo **encaminhamento do processo ao Legislativo Municipal de General Câmara**, acompanhado do Parecer de que tratam as letras “a” e “b” da presente decisão, para fins do julgamento do estabelecido no § 2º do art. 31 da Constituição Federal.

**É o Voto.**

Assinado digitalmente pelo Relator.