



Processo: 000402-0200/22-9
Assunto/Natureza/Matéria: Contas Anuais
Órgão/Origem/Ente: PM DE GENERAL CÂMARA
Gestor(es)/Interessado(s): Helton Holz Barreto (Prefeito), Luiz Fernando Gomes Franken (Vice-Prefeito) e Ismael Lima da Silva (Presidente do Legislativo)
Procurador(es): Leandro Jacociunas, OAB/RS nº 51659
Fabiano Barreto da Silva, OAB/RS nº 57761
Gladimir Chiele, OAB/RS nº 41290
Roberto Chiele, OAB/RS nº 37591
Exercício: 2022
Data da sessão: 25-02-2025
Órgão julgador: Primeira Câmara
Relator: Estilac Martins Rodrigues Xavier

CONTAS ANUAIS. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS (PREFEITO). PARECER FAVORÁVEL (VICE-PREFEITO E PRESIDENTE DO LEGISLATIVO). RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA AO CONTROLE INTERNO. REMESSA DOS AUTOS À CÂMARA DE VEREADORES. REMESSA DESTES RELATÓRIO E VOTO E DA DECISÃO PROLATADA A CONSELHOS MUNICIPAIS.

Gestão Patrimonial: irregularidade no inventário de bens e valores. Gestão Fiscal: restos a pagar de recursos vinculados com insuficiência financeira. Saúde: programação anual da saúde não iniciada; relatório anual de gestão não iniciado; relatórios detalhados do quadrimestre anterior em elaboração. Remessas de Informações: ausência de documentos para a prestação de contas anual; atraso na remessa de informações ao sistema LicitaCon; atraso no atendimento às requisições de documentos e informações. Sistema de Controle Interno: irregularidade na composição da unidade de central de controle interno. A análise das falhas apontadas em conjunto com os demais aspectos contemplados nos autos indica a ausência de elementos que desaprovem as Contas Anuais ora analisadas.



RELATÓRIO

Trata-se de Processo de Contas Anuais dos senhores Helton Holz Barreto, Luiz Fernando Gomes Franken e Ismael Lima da Silva, Administradores da Prefeitura Municipal de General Câmara no exercício de 2022, cujos autos encontram-se instruídos pelos seguintes documentos: Relatório de Contas Anuais (peça 5725950); Esclarecimentos apresentados pelo Gestor (peça 5981087); Instrução Técnica – Análise de Esclarecimentos realizada pela Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Municipais II – SAICM II (peça 5982908); e Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado – MPC (peça 6066893).

Além da apresentação dos aspectos relativos à macrogestão, o Relatório de Contas Anuais evidenciou inconformidades, todas de responsabilidade do senhor Helton Holz Barreto (Prefeito), conforme apontado pela Equipe de Auditoria. Após os esclarecimentos trazidos pelo Gestor, tais inconformidades foram devidamente examinadas pela SAICM II.

Quanto aos senhores Luiz Fernando Gomes Franken (Vice-Prefeito) e Ismael Lima da Silva (Presidente do Legislativo), eles não foram intimados para prestar esclarecimentos em razão da inexistência de inconformidades de sua responsabilidade no período em que estiveram à frente do Poder Executivo Municipal.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado**, por intermédio do Parecer nº 8129/2024, da lavra do Procurador, Geraldo Costa Da Camino, opina por:

1º) **Parecer favorável com ressalvas** à aprovação das contas do Sr. **HELTON HOLZ BARRETO** (Prefeito), com fundamento no art. 75, inc. II, do RITCE e no art. 2º da Resolução TCE/RS n.º 1.142/2021.

2º) **Parecer favorável** à aprovação das contas dos Srs. **LUIZ FERNANDO GOMES FRANKEN** (Vice-Prefeito) e **ISMAEL LIMA DA SILVA** (Presidente do Legislativo), com fundamento no art. 75, inc. I, do RITCE.

3º) **Recomendação** ao atual Administrador para que evite a reincidência dos apontes criticados nos autos, bem como verificação, em futura auditoria, das medidas implementadas em tal sentido.

4º) **Ciência** à Unidade Central de Controle Interno.

É o Relatório.



VOTO

O presente processo examina um amplo conjunto de dados nas mais diversas áreas da macrogestão municipal tornando mais completa a análise realizada por este Tribunal de Contas para fins da emissão do Parecer Prévio, missão que é atribuída ao TCE-RS por força dos artigos 31, 70, 71, I, e 75 da Constituição Federal; artigo 70 da Constituição Estadual; Lei Estadual nº 11.424/2000; e Resolução TCE-RS nº 1.028/2015. Tendo em vista que a abordagem realizada não se limita ao apontamento de falhas, mas contemplando também a apresentação da realidade local em cada um dos capítulos apresentados, este Relator fará uma abordagem sobre o conjunto de situações trazidas pela Equipe de Auditoria no Relatório de Contas Anuais, independente se apontadas ou não como inconformidades. Assim, este processo e o Voto que ora apresento visam informar e dar conhecimento sobre a administração do Município aos Senhores Vereadores, responsáveis pelo julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Constituição Federal, à população local, ao Controle Social e aos órgãos de pesquisa proporcionando uma visão ampla sobre os diversos aspectos relativos à gestão do município.

Neste ponto penso que é importante registrar, ainda, que ao examinar os Processos de Contas Anuais relativos ao exercício de 2022 identifiquei que alguns dos Capítulos incluídos em 2020 e daqueles incluídos em 2021 não constam dos respectivos Relatórios de Contas Anuais, notadamente, os itens relativos ao cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação; ao Ensino da História e da Cultura Africana, Afro-Brasileira e Indígena; aos que tratavam dos Conselhos Municipais, aos temas relacionados às Políticas para o Meio Ambiente e às Políticas para Mulheres. Entendo que além de manter e de consolidar as análises já estabelecidas no exercício de 2020, e em menor escala no exercício de 2021, é importante ampliar as matérias analisadas, como forma de melhor refletir os aspectos relevantes de cada localidade de nosso Estado. Entendo que a diminuição, ainda que gradativa, dos itens examinados nos Relatórios de Contas Anuais pode limitar os Processos em questão a mera apresentação de dados contábeis e fiscais, que embora relevantes, não são suficientes para demonstrar a complexa realidade de cada localidade, nas mais diversas áreas da macrogestão. Penso que restringir a análise das contas do Chefe do Poder Executivo a dados contábeis e fiscais muito se aproximaria do modelo adotado por este Tribunal de Contas nos antigos processos de contas de governo, os quais se mostraram insuficientes ao longo do tempo para a formação de juízo sobre a emissão do Parecer Prévio. Por fim, registro que fiz manifestação neste sentido em diversas oportunidades, tanto em Plenário, quanto em comunicação formal à



Presidência desta Casa, para que possamos aperfeiçoar constantemente o cumprimento da missão constitucional atribuída a este Tribunal de Contas.

Em considerações iniciais, o Gestor argumentou que a Constituição Federal fixou competência exclusiva ao Poder Legislativo para julgar anualmente as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo local, conforme dispõe o inciso IX do seu artigo 49, combinado com a parte inicial do inciso I do seu artigo 71, aplicável, por simetria, aos Prefeitos Municipais, sem distinção de critérios ou finalidades.

Quanto a tal, cabe referir que, com base nas situações apontadas no Relatório de Contas Anuais, será emitido 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. E o Parecer Prévio do Tribunal de Contas não constitui julgamento, mas subsidia o juízo exercido pelos respectivos Poderes Legislativos.

Ainda em sede introdutória, a Defesa faz uma série de ponderações acerca da responsabilização dos gestores públicos; comenta vários dispositivos da Lei Federal nº 13.655/2018; cita a Nota Técnica TCE-RS nº 01/2018 e o artigo nº 139 do RITCE-RS; e pondera que a responsabilidade dos agentes que gerem recursos públicos, apurada, deve ser subjetiva e não se cogita, atualmente, da possibilidade de penalização sem que se vislumbre a culpa grave do responsável.

Embora a responsabilidade não seja objetiva, compete ao Administrador gerir as finanças públicas municipais, supervisionar os serviços administrativos do Executivo Municipal, organizar e estruturar um eficiente sistema de controle interno, tudo para prevenir e evitar a ocorrência das falhas apontadas no Relatório de Contas Anuais. O devido exercício de suas responsabilidades deve ser ponderado na apreciação das Contas dos Chefes do Poder Executivo, e na emissão do Parecer Prévio, de caráter consultivo e opinativo, e que constitui subsídio indispensável para o julgamento político exercido pelos Poderes Legislativos.

Passo ao exame das situações trazidas aos autos.

No que se refere ao **Capítulo 3 (Gestão Orçamentária)**, o Relatório indica um déficit de R\$ 3.265,31 (R\$ mil) na execução orçamentária consolidada¹. Tal resultado é justificado, pois a

¹ Considerando os valores relativos ao Executivo e ao Legislativo. Receita R\$ 37.183,60 (R\$ mil); Despesa R\$ 40.448,91 (R\$ mil).



receita arrecadada foi 10,44% superior à previsão², enquanto a despesa empenhada foi 20,14% superior à previsão inicial. Cabe observar, ainda, que o índice de modificação orçamentária foi de 55,96%, o que demonstra um descompasso no processo de elaboração da peça orçamentária, se considerada a realidade fática apresentada no ano em análise.

Em relação à Gestão Orçamentária não foram evidenciadas inconformidades.

No **Capítulo 4 (Gestão Patrimonial)**, o Relatório analisa as demonstrações contábeis a partir de indicadores com a finalidade de compreender a situação econômico-financeira do ente e as consequências das decisões dos gestores ante o patrimônio público ao longo dos anos.

Em relação ao Capítulo 4, o Relatório de Auditoria evidenciou a seguinte inconformidade:

Item 4.2.2. Irregularidades no Inventário de Bens e Valores e nas Conciliações Bancárias A ata de encerramento dos inventários de bens e valores apresentada (peça 4955638), limitou-se a informar que foram contados 4.686 bens da Prefeitura Municipal e 485 bens referentes à Câmara Municipal de Vereadores. Ademais, foi constatado que a declaração sobre a realização de conciliações bancárias (peça 4955614) não está assinada pelo Contador e Prefeito Municipal. Assim, ao deixar de evidenciar a fidedignidade dos bens inventariados com os correspondentes registros contábeis, apontando as eventuais diferenças e as respectivas providências adotadas, bem como a ausência de assinaturas em declarações prestadas, o jurisdicionado não contemplou informações exigidas pela Resolução TCE-RS nº 1.134/2020, art. 2º, IV, 'c' e 'e' (peça 5725950, pág. 21).

Em relação ao item 4.2.2, o Gestor dissertou que a exigência de assinatura, pelo Gestor, de informações patrimoniais e contábeis, refoge de sua atribuição, afastando-se do princípio da segregação de funções, pois não há como exigir que o Prefeito ratifique informações que não opera ou dispõe, presente a inexistência da necessária qualificação profissional para a eventual revisão dos respectivos demonstrativos.

Mencionou que não é possível, ao argumento de responsabilidade pessoal pelos atos e fatos da gestão, transferir a competência de registros contábeis ao Gestor principal.

² Previsão Inicial da Receita: R\$ 33.668,51 (R\$ mil). Receita Arrecadada: R\$ 37.183,60 (R\$ mil). Previsão Inicial da Despesa: R\$ 33.668,51 (R\$ mil). Despesa Empenhada: R\$ 40.448,91 (R\$ mil) (peça 5725950, pág. 11).



Proferiu que o artigo 139, do RITCE/RS, não tem legitimidade (qualidade da norma) para sobrepor-se à legislação local que define a atribuição de um cargo, e que, nela, determina a competência para a edição do respectivo ato administrativo.

Aduziu que a LINDB, em seu artigo 28, deixa clara a proteção devida ao gestor razoavelmente diligente e bem-intencionado, inclusive, a partir de sua ciência e da prontidão quanto às recomendações dos órgãos de controle.

Informou que resta, pois, evidenciada a falta de presença do Gestor, nos atos praticados, reputados irregulares, face à competência de terceiros designados para a atuação perante a área contábil do Município, presente a necessária segregação de funções, para apuração de responsabilidade dos agentes públicos.

Conforme a Instrução Técnica: *“Com relação à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) verifica-se que o artigo 28 mantém expressamente a responsabilidade pessoal por ato de gestão. Nesse ponto, reitera-se o exame preliminar realizado nas Considerações Iniciais desta Análise de Esclarecimentos, destacando que o elenco de pressupostos contidos na LINDB não autoriza o Controle Externo a aprovar condutas administrativas aplicadas em contrariedade ao Ordenamento Jurídico”.*

O Gestor não se manifestou a respeito das irregularidades no inventário de bens e valores constatados pela Equipe de Auditoria, em desacordo com a Resolução TCE-RS nº 1.134/2020, art. 2º, IV, “c”. Ainda, o Administrador assinou as conciliações, no entanto não informou todas as contas bancárias do Executivo Municipal. Assim, em consonância com o entendimento da Instrução Técnica e do MPC, Voto pela manutenção parcial do aponte.

Em relação ao **Capítulo 5 (Gestão Fiscal)**, tendo como referência a Receita Corrente Líquida, constatou-se o crescimento das despesas com pessoal, em relação ao ano anterior atingindo o percentual de 47,12%; o crescimento da dívida consolidada líquida; a inexistência da concessão de garantias e contra garantias no período e o crescimento da realização de operações de crédito. Verificou-se que há disponibilidade financeira no recurso extraorçamentário 8001 a 9999 para a cobertura dos valores restituíveis inscritos no passivo circulante. Ainda, a inexistência de disponibilidade financeira suficiente para a cobertura dos valores inscritos em restos a pagar, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Em relação ao Capítulo 5, o Relatório de Contas Anuais evidenciou a seguinte inconformidade:



Item 5.6.2. Equilíbrio financeiro. Conforme os dados demonstrados nos quadros 37 e 38 do Relatório de Contas Anuais, observou-se que, com a existência de insuficiência financeira nos recursos vinculados detalhados no quadro de Restos a Pagar com Insuficiência Financeira, no montante de R\$ 1.376.236,64, ao final do exercício de 2022, resta evidenciado que foram contraídas obrigações financeiras sem a suficiente disponibilidade de caixa, não atendendo ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (peça 5725950, págs. 34 a 36).

Em relação ao item 5.6.2, o Gestor mencionou que se a alegação é de descumprimento à orientação de que “Os empenhos não liquidados e sem disponibilidades financeiras suficientes para sua cobertura deverão ser estornados dentro do respectivo exercício, com a consequente reversão à dotação orçamentária, conforme o disposto no art. 38 da Lei Federal nº 4320, de 1964”, nos termos da Instrução Normativa nº 18/2023, então, não há porque exigir qualquer medida do Município, pois foi incluído no RVE do 12º mês de 2022, junto à peça 4870515, pag. 41, item 7, que se tratavam de falta de repasses de obrigações contratualizadas com a União e com o Estado, cujos montantes não podem ser estornados, por força contratual.

Salientou que, juntamente com sua equipe, está buscando o equilíbrio financeiro, reduzindo, substancialmente, a insuficiência financeira, após um longo estado de calamidade pública, na área da saúde, mundialmente, face à pandemia, até há pouco, ainda em curso, e que mantém, ainda, ao Tribunal, em modo telepresencial, permanentemente.

Expressou que há que ser justificado pela auditoria, e, agora, pela área instrutiva, qual o fato ou norma que resultou modificação nos posicionamentos anteriormente emitidos, que informam em sucessivas decisões que, se o Município mantém restos a pagar não processados, os mesmos não compõem o montante de insuficiência financeira, para fins de exame do disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar federal nº 101/2000, e, agora, remanesce tal entendimento, como no presente caso.

Ressaltou que os restos a pagar processados seriam os únicos montantes que poderiam ser considerados para verificação de eventual insuficiência financeira e para o equilíbrio financeiro - restos a pagar processados -, inexistiria o aponte. Proferiu que o disposto no § 1º do artigo 1º da LRF diz bem mais que valores financeiros. Informou que deveria cumprir os índices com saúde e educação. Aduziu que o Município cumpriu, além dos mínimos exigidos e cumpriu com os percentuais de despesas com pessoal.



Quanto ao item 5.6.2, em análise ao Relatório de Auditoria (peça 5725950, pág. 35) é possível observar que o valor da insuficiência financeira é integralmente composto de Restos a Pagar Não Processados.

Neste sentido, reitero meu posicionamento em julgados desta natureza, qual seja, de que o montante de Restos a Pagar Não Processados não se trata de uma despesa líquida e certa, mas sim da destinação orçamentária para que a despesa fosse realizada, eis que diz respeito a despesas não liquidadas, em que os bens ou as mercadorias não foram entregues e os serviços não foram prestados. Neste sentido, em consonância com a IN/TCE nº 18/2021, vigente à época, não considero adequado levar em conta tal montante para fins de apuração do desequilíbrio financeiro.

Ademais, tenho adotado como procedimento analisar a gestão como um todo. Neste sentido, em consulta à página Informações dos Fiscalizados (Controle Social) do site do TCE-RS (<https://tcers.tc.br/informacoes-dos-fiscalizados/>), verifico que a insuficiência financeira nos recursos vinculados detalhados no quadro de Restos a Pagar, foi reduzida para R\$ 333,42 no exercício de 2023 e para zero no exercício de 2024, denotando um cenário positivo em relação à insuficiência financeira. Assim, neste momento, entendo que o item ora analisado, apesar de restar devidamente caracterizado como inconformidade, não possui elementos capazes de ensejar a desaprovação das contas do Gestor.

Assim, voto pela manutenção do aponte.

No que se refere ao **Capítulo 6 (Gestão Previdenciária)**, registra-se que os servidores do Município em exame estão vinculados ao regime geral de previdência social, não existindo, conseqüentemente, qualquer inconformidade apontada em relação a tal Capítulo.

A análise do **Capítulo 7 (Limites Constitucionais)** registra que o Município aplicou 28,42% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e 16,36% em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), cumprindo, portanto os mínimos exigidos constitucionalmente.

Quanto ao FUNDEB, os dados apresentados demonstram que no exercício em questão ocorreu uma perda no montante de R\$ 1.069.714,50. Tal valor representa o maior valor nominal de perda nos últimos 5 anos.

Em relação ao Capítulo 7, o Relatório de Contas Anuais não evidenciou inconformidades.



No que se refere ao **Capítulo 8 (Educação)**, o Relatório de Contas Anuais abordou apenas a composição das despesas orçamentárias do ente municipal na função Educação, relativas ao ano de 2022, detalhando valores referentes às dotações autorizadas (R\$ 7.800.323,22) e executadas (R\$ 7.425.272,80) em suas subfunções³.

Em relação ao Capítulo 8, o Relatório de Contas Anuais não evidenciou inconformidades.

Em relação ao **Capítulo 9 (Saúde)**, o Relatório de Contas Anuais abordou a composição das despesas orçamentárias do ente municipal na função Saúde, relativas ao ano de 2022, detalhando valores referentes às dotações autorizadas (R\$ 8.889.285,15) e executadas (R\$ 8.491.762,01) em suas subfunções⁴.

Também abordou a existência dos Instrumentos de Planejamento e de Gestão do Sistema Único de Saúde. Nesse sentido verifica-se a existência do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde. O Relatório Anual de Gestão de 2021 e a Programação Anual da Saúde não foram iniciados.

Em relação ao Capítulo 9, o Relatório de Contas Anuais evidenciou as seguintes inconformidades:

Item 9.2.2. Programação Anual da Saúde (PAS). A Programação Anual da Saúde deve ser encaminhada ao respectivo Conselho de Saúde para aprovação antes da data de remessa do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício correspondente. Ou seja, no exercício ora examinado, de 2022, a PAS 2023 deveria ter sido elaborada antes da LDO de 2023. Conforme dados extraídos do portal SAGE, do Ministério da Saúde, posição de 06/03/2023, constatou-se que a Programação Anual da Saúde para o ano de 2023 não foi iniciada, em descumprimento ao exigido. Ressalta-se que os documentos de gestão são de inserção obrigatória no DigiSUS, conforme disposto no art. 436 da Portaria MS/GM nº 750/2019 (Ministério da Saúde). Portanto, as informações no portal precisam estar atualizadas e devem ser fidedignas. A situação denota desatendimento à diretriz estabelecida no artigo 98 da Portaria de Consolidação MS/GM nº 1/2017, do Ministério da Saúde (peça 5725950, pág. 42).

Item 9.2.3. Relatório Anual de Gestão. Conforme dados extraídos do portal SAGE, do Ministério da Saúde, posição de 06/03/2023, constatou-se que o Relatório Anual de Gestão de

³ Fonte: IBGE e Dados do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas.

⁴ Fonte: IBGE e Dados do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas.



2021 não foi iniciado, em descumprimento ao exigido. Ressalta-se que os documentos de gestão são de inserção obrigatória no DigiSUS, conforme disposto no art. 436 da Portaria MS/GM nº 750/2019 (Ministério da Saúde). Portanto, as informações no portal precisam estar atualizadas e devem ser fidedignas. A situação denota desatendimento à diretriz estabelecida no artigo 99 da Portaria de Consolidação MS/GM nº 1/2017, do Ministério da Saúde (peça 5725950, págs. 42 e 43).

Item 9.2.4. Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior (RDQA). Conforme dados extraídos do portal SAGE, do Ministério da Saúde, posição de 06/03/2023, constatou-se que o RDQA referente ao 3ºQ de 2021 encontrava-se em elaboração, em descumprimento ao exigido. Ressalta-se que os documentos de gestão são de inserção obrigatória no DigiSUS, conforme disposto no art. 436 da Portaria MS/GM nº 750/2019 (Ministério da Saúde). Portanto, as informações no portal precisam estar atualizadas e devem ser fidedignas. A situação denota desatendimento à diretriz estabelecida no artigo 100 da Portaria de Consolidação MS/GM nº 1/2017, do Ministério da Saúde (peça 5725950, pág. 43).

Em relação aos itens 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4, o Gestor informou que o Município adotará providências visando à regularização dos prazos para remessa tempestiva dos instrumentos de execução de ações e serviços de saúde aos Órgãos competentes.

O reconhecimento do Gestor torna as irregularidades incontestes, Voto pela manutenção dos apontamentos.

Quanto ao **Capítulo 10 (Remessa de Informações)**, observou-se que foram cumpridos os prazos relativos ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF), à Manifestação Conclusiva de Controle Interno (MCI), ao Relatório de Validação e Encaminhamento (RVE) e à Prestação de Contas Anual. Quanto à Base de Legislação Municipal (BLM), as remessas não foram encaminhadas, em sua totalidade, nos prazos estabelecidos, no entanto, conforme a Equipe de Auditoria, o atraso verificado não comprometeu a análise das contas, de forma que tal situação não deve ser caracterizada como irregularidade passível de esclarecimento. Já em relação ao Sistema LicitaCon foram identificados atrasos.

Em relação ao Capítulo 10, o Relatório de Contas Anuais evidenciou as seguintes inconformidades:

Item 10.1.3. Prestação de Contas Anual. Em relação à documentação da prestação de contas referente ao exercício de 2021, com prazo de entrega em 2022, disposto no artigo 2º,



inciso IV, da Resolução TCE-RS nº 1.134/2020, observou-se a ausência dos seguintes documentos: - Alínea “k” - Análise e parecer conclusivo emitido pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS) contendo, no mínimo os elementos descritos no artigo 2º, inciso IV, alínea “k” da Resolução TCE-RS nº 1.134/2020; - Alínea “o” – Relatório de Gestão, vigente no exercício anterior, previsto no artigo 2º, inciso IV, alínea “o” da Resolução TCE-RS nº 1.134/2020 (peça 5725950, págs. 44 e 45).

Item 10.1.5. Licitações e Contratos (Sistema LicitaCon). De acordo com as informações constantes no quadro 47 do Relatório de Contas Anuais, as remessas de licitações e contratos ao LicitaCon foram efetuadas em desacordo com a Resolução TCE-RS nº 1.050/2015 e a Instrução Normativa TCE-RS nº 13/2017, tendo em vista o atraso médio de 8,92 dias no cadastramento dos eventos relativos a licitações e de 37,6 dias em relação aos contratos, além do percentual de eventos remetidos fora do prazo: 17,26% das licitações e 28,22% dos contratos (peça 5725950, pág. 45).

Item 10.1.7. Requisições de Documentos e Informações (RDIs). Conforme quadro 48 do Relatório de Contas Anuais, observou-se que o jurisdicionado não respondeu de maneira tempestiva as RDIs encaminhadas pela Equipe de Auditoria, obstaculizando as atividades fiscalizatórias inerentes ao controle externo (peça 5725950, pág. 46).

Em relação ao item 10.1.3, o Gestor dissertou que o Município adotará providências visando à regularização dos prazos para remessa tempestiva dos instrumentos de execução de ações e serviços de saúde aos Órgãos competentes.

Em relação ao item 10.1.5, o Administrador relatou que as informações sobre licitações, contratos, termos aditivos, etc., são prestados, em sua grande maioria, dentro do prazo estipulado.

Discorreu que o atraso dos cadastros no LicitaCon é um tema de preocupação e os atrasos observados podem ser explicados em grande parte pela sobrecarga de trabalho enfrentada pelos servidores responsáveis. Ressaltou que a administração pública frequentemente se depara com uma carga de trabalho substancial devido à complexidade e ao rigor dos procedimentos de licitação e contratação.

Mencionou que a administração está comprometida em cumprir os prazos estabelecidos na Instrução Normativa TCE-RS nº 13/2017 e que todas as ações tomadas visam aprimorar o sistema LicitaCon e garantir a conformidade com as regulamentações relevantes.



Proferiu que o próprio Tribunal detém ciência de que há servidor designado formalmente para alimentação do sistema, não se configurando, pois, ato administrativo ou conduta que visa demonstrar a “macrogestão governamental” ou “o desempenho do governante”, pois não é este quem alimenta o LicitaCon.

Sustenta que há diferença de tratamento quanto aos atrasos ocorridos, entre o Município e TCE, citando os Processos nº 001538-0200/21-8 e 001169-0200/22-1 em que a irregularidade pelos atrasos não foi considerada.

Expressou que as Resoluções do TCE não têm eficácia de lei. Assegurou que as competências do Tribunal, definidas no artigo 71, da Constituição Federal, têm limites e não pode ter desdobramentos a partir de Resoluções, sob pena de afronta ao Princípio da Legalidade, tal como já lembrado, por exemplo, no Mandado de Segurança nº 0070077675031, cuja decisão recorrida não consegue afastar seu teor, e que lembra a necessidade de lei, em sentido estrito, para responsabilizar o Gestor por ato de gestão contrário ao ordenamento jurídico:

Destacou que o Gestor não responde a inconformidades suscitadas, que não estão lastreadas pelo contido na LINDB, que exige, do órgão de controle, exame dos atos e fatos de uma gestão, à vista da competência.

Relatou que a Auditoria recorrida elege, sem fundamentação hábil, o Gestor principal por eventuais atrasos na remessa de informações e documentos ao sistema LicitaCon. Discorreu que a Auditoria se esquece de que não é ato ou fato que depende de ação deste Gestor principal, havendo, na própria norma que institui aquele sistema, responsável específico, cadastrado no Tribunal, competente para a remessa das informações e documentos exigidos. Proferiu que se há agente público responsável por sua decisão de mandar em atraso as informações e documentos ao LicitaCon, ou opinião acerca de quais serão objeto de encaminhamento ou não, e em qual prazo, não é o Gestor principal.

Por fim, registra que os atrasos não prejudicaram o efetivo e concomitante exercício do controle externo e que todos os processos licitatórios e contratos administrativos sempre estiveram à disposição no portal eletrônico.

Em relação ao item 10.1.7, o Administrador dissertou em que pese tais requisições não terem sido dirigidas ao Gestor principal, que serão determinadas providências para que sejam tempestivamente atendidas, nos prazos estabelecidos, pelos setores competentes.



No que se refere o item 10.1.3, o reconhecimento do Gestor torna a inconformidade inconteste. Voto pela manutenção do aponte.

Em relação ao item 10.1.5, registro que o atraso no envio de licitações e contratos ao sistema LicitaCon pode prejudicar as ações de controle externo e social, independente de sua publicação no portal eletrônico do município. Tal prejuízo se deve principalmente se considerado que, de acordo com o art. 6º, § único, da Resolução TCE nº 1.050/2015, os dados do LicitaCon serão objeto de cruzamento para verificação de sua consistência.

No que refere o Gestor em relação à sua responsabilidade, entendo que compete ao Administrador supervisionar os serviços administrativos do Poder Executivo, a fim de prevenir e evitar a ocorrência de irregularidades.

A afirmação do Administrador que há diferença de tratamento aos atrasos ocorridos, não procede, visto que os serviços de Auditoria são realizados com discricionariedade para avaliar se a média de dias e o percentual de atrasos ao LicitaCon caracteriza ou não irregularidade passível de esclarecimento. Ademais, decisões proferidas em outros feitos não têm relação com a decisão a ser prolatada neste processo, uma vez que os processos são analisados de formas independentes.

No que diz com a eficácia das Resoluções do TCE, como bem assinala a Instrução Técnica:

Adicionalmente, a força normativa de resoluções expedidas pelos Tribunais de Contas é reconhecida pelo STJ, conforme segue:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. APLICAÇÃO DE MULTA A PREFEITO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO APÓS O ENCERRAMENTO DO PRAZO DESIGNADO PELO ART. 6º DA RESOLUÇÃO NORMATIVA RN-TCM N. 008/00. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ARTS. 52, 53 E 63.

[...]

2. É competente o Tribunal de Contas para estabelecer procedimento administrativo e imputar multa em decorrência do cumprimento de sua missão de praticar atos de fiscalização, conforme previsão contida na CF/88, art. 71, VIII e repetida na Constituição do Estado de Goiás. Ainda, o art. 73 da CF/88 confere aos Tribunais de Contas às competências do art. 96, I, "a", dando-lhes o fundamento para elaborarem os seus regimentos internos. Portanto, a própria Carta Magna concede aos Tribunais força normativa de lei relativamente às matérias de suas atribuições pelos instrumentos regulamentares - Regimento Interno ou Resoluções. Nesse mister, tem respaldo a exigência de prazos para a apresentação dos documentos essenciais à sua atividade, como, no caso concreto, em que a



Resolução Normativa RNTCM nº 008/00, art. 6º, assinala o prazo de 45 dias para que os municípios entreguem o RREO, hipótese, portanto, que não se reveste de nenhuma espécie de ilegalidade. (STJ, RMS no 24.043/GO, j. em 04-09-2007). (grifou-se)”.

Assim, restando demonstrada a ocorrência de atrasos nos envios ao Sistema LicitaCon, Voto pela manutenção do apontamento.

Referente ao item 10.1.7, o Gestor informou que adotará medidas para sanar as falhas constatadas. Desta forma, o reconhecimento do Administrador torna a inconformidade incontestada, Voto pela manutenção do apontamento.

Em relação ao **Capítulo 11 (Transparência e Acesso à Informação)**, verificou-se que as publicações e divulgações das Audiências Públicas ocorreram nos prazos estabelecidos pela Lei Complementar Federal nº 101/2000. O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) não ocorreram nos prazos estabelecidos, em desacordo com a Lei Complementar Federal nº 101/2000. Entretanto, conforme a Equipe de Auditoria, como o atraso não comprometeu os princípios da publicidade e transparência exigidos na gestão dos Executivos Municipais, essas situações não devem ser caracterizadas como inconformidades passíveis de esclarecimento.

Na sequência foram apresentados os resultados do levantamento nacional sobre transparência promovido pelo Sistema Tribunais de Contas⁵, em parceria com o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), no período de maio a novembro de 2022.

De acordo com os parâmetros da avaliação, cujos critérios adotados refletem as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente na parte alterada pela Lei de Transparência da Gestão Fiscal (Leis Complementares Federais nº 101/2000, nº 131/2009 e nº 156/2016), a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) e a Lei das Ouvidorias (Lei Federal nº 13.460/2017), o Poder Executivo de General Câmara registrou índice de transparência de 21,56%, sendo seu portal classificado como Inicial. Tendo em vista o índice de transparência

⁵ Sistema Tribunal de Contas: denominação usada nesta pesquisa para representar a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon, os Tribunais de Contas brasileiros - TCs, o Instituto Rui Barbosa - IRB, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas - CNPTC, e a Associação Brasileira de Tribunais de Contas de Municípios - Abracom. A pesquisa foi realizada pelas Unidades de Controle Interno de cada jurisdição junto aos seus portais e os resultados foram submetidos à validação, de forma amostral, pelos órgãos de Controle Externo, sendo obrigatória apenas para os portais que se enquadraram, na autoavaliação, nos níveis Prata, Ouro e Diamante. A metodologia na íntegra pode ser consultada no site do Radar Nacional de Transparência Pública (<https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/atricon2/atricon2.html>). Os resultados da Pesquisa Radar para o município em exame serão apresentados nesta seção como objetivo de proporcionar informação ao gestor quanto à adequação de seu portal às exigências normativas. Não visa, portanto, gerar indicativo de irregularidade, mas sim oferecer elementos que busquem estimular a transparência e aperfeiçoar a administração pública.



inferior a 50% alcançado pelo Poder Executivo de General Câmara, alerta-se o Gestor sobre a importância de fomentar a transparência mediante aprimoramento de seu portal eletrônico.

Tal Capítulo não evidenciou inconformidades.

Em relação ao **Capítulo 12 (Sistema de Controle Interno)**, o exame da legislação que instituiu e regulamentou o referido sistema identificou que existe previsão legal para todas as situações, em concordância com a Resolução TCE-RS nº 936/2012.

Quanto à composição da Unidade de Controle Interno (UCCI), a análise evidenciou que a servidora exerce cargo de provimento efetivo, não desempenha suas atividades exclusivamente no Controle Interno e está lotada em cargo com atribuições compatíveis às desenvolvidas na Unidade de Controle.

No que se refere ao atendimento das recomendações da Unidade Central de Controle Interno, as informações apresentadas indicam que não houve inconformidades apontadas nem recomendações e que não houve verificação de infringência à legislação municipal. Foi constatado ainda que a Unidade de Controle Interno pronunciou-se de forma conclusiva no parecer sobre as contas do Prefeito Municipal, opinando quanto à regularidade das contas.

Em relação ao Capítulo 12, o Relatório de Contas Anuais evidenciou a seguinte inconformidade:

Item 12.2.2. Composição da Unidade Central de Controle Interno (UCCI). A partir da análise dos dados apresentados à peça 4871252, pág. 4, concluiu-se que a servidora responsável pelo Controle Interno, conforme composição da UCCI apresentada no quadro 52 do Relatório de Contas Anuais, não desempenha suas atividades exclusivamente no controle interno. Assim, verifica-se que a atual composição da unidade de Controle Interno contraria o disposto no artigo 5º da Resolução TCE-RS nº 936/2012 (peça 5725950, pág. 51).

Em relação ao item 12.2.2, o Gestor expressou que, quanta à exclusividade aventada, com a maior vênua possível, em Municípios de pequeno porte, com escassos recursos humanos qualificados e disponíveis, interessados, no desempenho de tais funções, as exigências de dedicação exclusiva no controle interno, são, de todo, inviáveis, pelo que necessário, seja observado, é o desempenho, a qualificação e a experiência, no exercício das atividades designadas.



Mencionou que atualmente, a demanda administrativa vem se mostrando invencível em diversas áreas, bem mais graves ou essenciais que o controle interno, tratando-se, o aponte, e a sua base de justificação, de observância a elemento subjetivo sem prova hábil a que se venha exigir do Gestor as medidas de imediato saneamento, ou sua responsabilização pela ciência daquele entendimento sufragado no relatório, eventualmente, não acolhido pela Administração, nos seus exatos termos.

Destacou, vênua a entendimento diverso, que o artigo 5º, da Resolução TCE-RS nº 936/2012, é materialmente inconstitucional, pois fere os artigos 18, 30, inciso I, e 31 da Constituição da República, por impelir os Municípios a adotarem estrutura e forma de composição específica para os respectivos Sistemas de Controle Interno.

Mencionou, que se de um lado os Sistemas Municipais de Controle Interno devem satisfazer, em concreto, o princípio constitucional da eficiência, por outro, esse resultado não pode ser buscado com a anulação da competência legislativa do Município para instituir e estruturar os seus serviços, tampouco acarretar uma indevida ingerência de um órgão do Poder Legislativo Estatal nos Poderes Executivo e Legislativo Municipal.

No que pertine ao item 12.2.2, como bem assinala a Instrução Técnica:

Conforme consulta ao acórdão da ADI nº 70052260437 7 sobre a (não) constitucionalidade da Resolução TCE-RS nº 936/2012, verificou-se que a petição inicial foi indeferida com a seguinte fundamentação:

[...] ausente a indicação de dispositivo da Constituição Estadual violado, tornando-se impossível a análise da constitucionalidade da Resolução n. 936/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, perante esse Tribunal de Justiça, por afronta à Constituição Federal, à Lei Orgânica do Município e aos demais atos normativos municipais”.

Verifica-se, portanto, que o Tribunal de Justiça do RS não vislumbrou inconstitucionalidade referente à Resolução n. 936/2012.

Assim, o disposto no art. 5º da Resolução TCE-RS nº 936/2012, elucida que a UCCI deverá ser composta unicamente por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, recrutados entre categorias profissionais distintas, cuja habilitação seja compatível com a natureza das respectivas atribuições, os quais terão atuação exclusiva na unidade. Dessa forma, Voto pela manutenção do apontamento.

Após analisar cada um dos Capítulos apresentados no Relatório de Auditoria, passo às conclusões deste Voto.



No que diz respeito às **situações apontadas como inconformidades**, foram mantidos os itens 4.2.2 (irregularidade no inventário de bens e valores), 5.6.2 (restos a pagar de recursos vinculados com insuficiência financeira), 9.2.2 (programação anual da saúde não iniciada), 9.2.3 (relatório anual de gestão não iniciado), 9.2.4 (relatórios detalhados do quadrimestre anterior em elaboração), 10.1.3 (ausência de documentos para a prestação de contas anual), 10.1.5 (atraso na remessa de informações ao sistema LicitaCon), 10.1.7 (atraso no atendimento às requisições de documentos e informações) e 12.2.2 (irregularidade na composição da unidade de central de controle interno), de acordo com as análises e conclusões que apresentei ao longo deste voto.

Conforme já manifestei em inúmeras oportunidades, a metodologia adotada nos Processos de Contas Anuais não se resume a identificar e a analisar inconformidades, mas busca apresentar diversos aspectos da macrogestão municipal à população local, ao Controle Social, aos órgãos de pesquisa e, principalmente, aos Senhores Vereadores, responsáveis pelo julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Constituição Federal.

Assim, em relação à **emissão do Parecer Prévio**, a análise das situações apontadas nos autos como inconformidades, em conjunto com as informações relativas à macrogestão do Município, não existem elementos que comprometam a Gestão do Administrador no exercício em apreço. Assim, considerando o disposto nos artigos 2º e 3º da Resolução TCE-RS nº 1.142/2022, entendo que as situações elencadas no presente Voto devem ensejar a emissão de Parecer Prévio Favorável, com Ressalvas, à aprovação das Contas do senhor Helton Holz Barreto, nos termos do artigo 75, inciso II, do Regimento Interno desta Casa.

Em relação aos senhores Luiz Fernando Gomes Franken e Ismael Lima da Silva, voto pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das respectivas Contas, nos termos do artigo 75, inciso I, do Regimento Interno desta Casa.

No que tange à **imposição de multa**, sugerida pelo MPC, observo que em março de 2017 este Tribunal aprovou a Súmula nº 23, estabelecendo que *“Nos processos de Contas de Governo, não cabe multa ao Administrador”*. Há um debate instaurado acerca da aplicabilidade da Súmula 23 às Contas Anuais. Enquanto não houver posicionamento do Tribunal Pleno a respeito, Voto pela aplicação de referida súmula às Contas Anuais, as quais substituíram as Contas de Governo na missão constitucional de emissão de parecer prévio, atribuída aos Tribunais de Contas.



Pelo exposto, Voto pela não aplicação de penalidade pecuniária ao Gestor no âmbito do presente Processo de Contas Anuais.

Pelo exposto, **VOTO**:

a) pela emissão de **Parecer Favorável com ressalvas** à aprovação das contas anuais do senhor **Helton Holz Barreto**, Administrador do Executivo de **General Câmara** no exercício de 2022, com fundamento no artigo 75, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o disposto nos artigos 2º e 3º da Resolução TCE-RS nº 1.142/2022;

b) pela emissão de **Parecer Favorável** à aprovação das contas anuais dos senhores **Luiz Fernando Gomes Franken e Ismael Lima da Silva**, Administradores do Executivo de **General Câmara** no exercício de 2022, com fundamento no artigo 75, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal;

c) pela **recomendação** ao atual Gestor para a adoção de medidas efetivas em relação às inconformidades mantidas nos termos do Voto proferido, em especial aos itens 5.6.2, 10.1.7 e 12.2.2;

d) pela **determinação** ao atual Gestor, com fulcro no artigo 71, inciso IX, da Constituição Brasileira, que adote providências objetivando a tempestiva remessa de dados ao LicitaCon (item 10.1.5), alertando-se, ainda, que a inobservância deste comando poderá ser considerada como gravosa quando do exame de outros processos de Contas Anuais;

e) pela **determinação** à Direção de Controle e Fiscalização para incluir as temas relativas ao cumprimento das metas do **Plano Nacional da Educação**, do **Ensino da História e da Cultura Africana, Afro-Brasileira e Indígena**, aos aspectos relativos à instituição, composição, funcionamento, infraestrutura e recursos disponíveis aos **Conselhos Municipais**, aos temas relacionados ao **Meio Ambiente** e às **Políticas para Mulheres**, na análise das contas de 2024;

f) pela **ciência** do inteiro teor deste relatório e voto e da decisão que vier a ser prolatada **ao Sistema de Controle Interno** do Município;

g) pela **remessa** do inteiro teor deste relatório e voto e da decisão que vier a ser prolatada **aos Presidentes e/ou Coordenadores** dos Conselhos Municipais contemplados neste Voto;



h) pela **remessa dos autos** à Câmara de Vereadores do Município para os fins do julgamento previsto no § 2º do artigo 31 da Constituição da República;

i) pela **remessa dos autos** à Supervisão competente para a aplicação dos consectários decorrentes desta decisão, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal.

Assinado digitalmente pelo Relator.