



Processo nº	418-0200/23-5
Matéria:	CONTAS ANUAIS – EXERCÍCIO DE 2023
Poder:	EXECUTIVO MUNICIPAL DE GRAMADO
Gestores:	NESTOR TISSOT (PREFEITO) E LUIZ ANTÔNIO BARBACOVI (VICE-PREFEITO)
Relatório de auditoria:	PEÇA 6355838
Instrução técnica:	PEÇA 6715280
Parecer do MPC:	5304/2025 (GCC) PEÇA 6747898
Órgão Julgador:	PRIMEIRA CÂMARA
Data da sessão:	26-08-2025

CONTAS ANUAIS. PARECER FAVORÁVEL, COM RESSALVAS (PREFEITO). PARECER FAVORÁVEL (VICE-PREFEITO). RECOMENDAÇÃO E DETERMINAÇÃO AO ATUAL GESTOR.

A existência de inconformidades que, em seu conjunto, não comprometem a Gestão enseja a emissão de parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas (Prefeito).

A ausência de falhas específicas, aliada à exiguidade do período de gestão, determina a emissão de parecer favorável à aprovação das Contas (Vice-Prefeito).

As infringências ao ordenamento jurídico justificam recomendação e determinação ao atual Administrador no sentido da implementação de medidas preventivas e corretivas.

RELATÓRIO

Os autos apresentam informes acerca da gestão fiscal, em vários de seus aspectos, e dos índices constitucionais e normas de regulação atinentes à educação e à saúde, bem como substratos dizentes com outras obrigações do Gestor. Também foram acostados documentos previstos em normativas específicas.



A partir do exame desses elementos, o Órgão Instrutivo elaborou o relatório de auditoria, o qual concluiu pela presença de inconformidades/irregularidades no período analisado.

Devidamente citado, o Prefeito prestou esclarecimentos e juntou documentação tida por comprobatória (peças 6481307 e seguintes), os quais foram analisados pelo Serviço de Instrução Estadual e Municipal – SIEM, que entendeu pela permanência de todos apontamentos.

Consigno que o Vice-Prefeito não foi instado a se manifestar, haja vista que não se lhe atribuiu responsabilidade pelas falhas noticiadas nos autos.

Nos termos regimentais, o Ministério Público de Contas – MPC pronunciou-se no seguinte sentido: emissão de parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas Anuais do Administrador Nestor Tissot; e de parecer favorável àquelas do Gestor Luiz Antônio Barbacov; além de recomendação ao atual Gestor para que “evite a reincidência dos apontes criticados nos autos” e ciência à Unidade Central de Controle Interno.

É o relatório.

VOTO

I – Presentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, passo ao exame do mérito.

II – Antes de adentrar a análise das inconformidades apontadas, observo que, de acordo com a Resolução TCE-RS nº 1.142/2021, a qual “dispõe sobre os critérios a serem observados na apreciação das contas anuais, para fins de emissão de parecer prévio, e no julgamento das contas dos administradores”, os processos dessa natureza contemplarão análises diversas, destacando-se matérias como prestação de contas; sistema de controle interno; estrutura administrativa e organizacional; gestão orçamentária, fiscal, tributária, fazendária, previdenciária, contábil e patrimonial; despesa; licitações, contratos e outros ajustes; administração de pessoal; índices constitucionais; transparência; ouvidorias; educação; saúde; desenvolvimento urbano; acessibilidade; meio ambiente; conselhos de participação popular; direitos fundamentais; sustentabilidade e a dignidade da jurisdição de contas.

Não obstante, ao examinar os autos, verifico que, além da prestação de contas, no exercício em foco, apenas foram contemplados, nas ações de fiscalização levadas a efeito, a gestão orçamentária, patrimonial, fiscal e



previdenciária; o exame relativo aos limites constitucionais; a transparência e o sistema de controle interno.

Não se desconhece o fato de que, desde a edição da citada norma, este Tribunal de Contas vem publicando Planos Anuais de Fiscalização – PAFs, selecionando os tópicos prioritários de atuação do controle externo. Tampouco se ignoram as pontuais dificuldades encontradas. Ocorre que as informações aportadas aos autos não se revelam suficientes, a meu sentir, para dar pleno cumprimento ao que dispõe a citada Resolução nº 1.142/2021 e, sobretudo, ao estatuído no artigo 49, § 1º, inciso I, da Lei Estadual nº 11.424/2000 (Lei Orgânica deste Tribunal)¹. E, evidentemente, como sabido, há que se ter presente as disposições contidas nos artigos 70 e 71 da Constituição da República.

Todavia, embora se pudesse cogitar de um impulso direcionado à reinstrução do expediente, dado o estágio em que o mesmo se encontra (e também tendo no horizonte a perspectiva dos efeitos deletérios de uma possível prescrição), entendo por fazer preponderar, no caso concreto, os princípios da duração razoável e da máxima efetividade do processo, bem assim da economia processual.

Nesse quadro, passo ao exame dos autos na forma que segue, sem embargo de ressaltar a necessidade de, em exercícios vindouros, a instrução vir a contemplar os principais elementos dispostos nas normativas próprias da Casa.

III – Inconformidades/irregularidades não elididas

8.2.1. Infraestrutura Básica. Com base nos dados disponibilizados pelo INEP/MEC no Censo Escolar da Educação Básica de 2023, verificou-se a existência de 6 escolas municipais de educação básica do Município de Gramado que ofertam a etapa de educação infantil e que não disponibilizam banheiro adequado às crianças em suas dependências físicas, além de 2 escolas que não realizam tratamento do lixo que produzem, seja por meio de separação dos resíduos, reaproveitamento/reutilização ou reciclagem (p. 37 e 38 da peça 6355838).

¹ Art. 49 - O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio conclusivo sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente às respectivas Câmaras Municipais, cabendo o julgamento a estes Órgãos Legislativos, nos termos constitucionais.

§ 1º - O parecer prévio:

I - consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro, devendo conter a análise e os elementos necessários à apreciação final, por parte da Câmara de Vereadores, das gestões contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, bem como outros elementos igualmente definidos no Regimento Interno ou em Resolução;



Quanto à questão dos banheiros, o Gestor afirmou que “causa estranheza sua demonstração no processo de contas, uma vez que todas as escolas de Educação Infantil possuem banheiros adequados à faixa etária e que as demais escolas possuem banheiros para alunos de diversas faixas etárias, conforme fotografias demonstrativas que acompanham a presente resposta”. Apresentou tabela com justificativas para cada escola apontada.

Analisando a referida tabela, percebe-se que, das 6 escolas apontadas, 5 são de ensino fundamental, sendo que, nestas, segundo alegou o Gestor, 2 já possuem banheiros adequados, em 1 foi realizada reforma e em 2 não haveria o atendimento de educação infantil (somente 1º ao 9º ano). E, na única escola de educação infantil apontada, já haveria banheiros para os alunos desta faixa etária.

De plano, destaco a necessidade de reforçar à Administração a importância do correto preenchimento dos questionários do Censo Escolar, ferramenta fundamental para a elaboração das políticas públicas educacionais. Quem alimenta as bases do censo é o próprio Gestor local, sendo que o Tribunal se vale de uma informação, cuja fonte é, no caso, a rede municipal. Então, em primeiro lugar, deve-se qualificar a informação do próprio Censo.

Quanto à prova fotográfica, entendo que não há razões para invalidá-la.

Relativamente ao tratamento dos resíduos, o Responsável informou que “a escola foi comunicada da necessidade de realização de tal atividade, tendo se comprometido a efetuar o adequado tratamento já a partir do mês de março do corrente ano”. Ocorre que duas unidades foram apontadas, não havendo informações acerca da segunda.

Assim, resta mantido parcialmente o apontamento para fins de reforçar à Administração a importância do correto preenchimento dos questionários do Censo Escolar e para adoção de medidas corretivas que, porventura, ainda não tenham sido tomadas.

8.2.2. Acessibilidade. Com base nas respostas disponíveis no Censo Escolar da Educação Básica de 2023, do INEP/MEC, verificou-se a existência de escolas municipais de educação básica do Município de Gramado que não apresentam os serviços básicos de infraestrutura². A situação denota

² Banheiro acessível, adequado ao uso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; corrimão e guarda corpos nas vias de circulação interna; pisos táteis nas vias de circulação interna; portas com vão livre de, no mínimo, 80 cm nas vias de circulação interna; rampas nas vias de circulação interna; sinalização sonora nas vias de circulação interna; sinalização tátil nos



desatendimento às exigências previstas nas Leis Federais nº 13.005/2014 e nº 9.394/1996 e impede o acesso e permanência de crianças e adolescentes nas escolas, pilares fundamentais para a universalização da educação básica (p. 38 a 40 da peça 6355838).

Os esclarecimentos ofertados reconheceram que algumas escolas não possuem os requisitos de acessibilidade na sua integralidade, informando que serão realizados estudos de viabilidade para a construção de rampas de acesso e banheiros PNE. Foi referido que “está sendo desenvolvido um mapa de necessidades de cada escola, para posterior ação conjunta com a Secretaria de Governança e que, para tanto, a Administração Pública carece de maior prazo para as adequações necessárias, em virtude da necessidade de projetos específicos e orçamento para as adaptações”.

Observo que a inconformidade é incontroversa, cabendo determinação para a adoção de providências saneadoras.

10.1.5. Apontaram-se atrasos nas remessas ao Sistema LicitaCon em 28% das licitações e contratos, com atraso médio de 8 e 62 dias, respectivamente, em desacordo com a Resolução TCE-RS nº 1.050/2015 e a Instrução Normativa TCE-RS nº 13/2017. Matéria apontada nas Contas desde 2020, todas com decisão em 2024 (p. 49 da peça 6355838).

O Administrador noticiou a implementação do novo sistema de gestão, desde abril de 2024, equipado com ferramentas mais modernas e eficazes para otimizar as rotinas de envio, além da obrigatoriedade de cadastro no PNCP e da adoção de um cronograma com duas remessas semanais de documentos.

Na situação sob exame, entendo pertinente trazer comparativo em que se constata a evolução das remessas intempestivas ao LicitaCon pelo Município (sendo que a Gestão ora em exame iniciou-se em 2021):

Ano	% de atraso nas remessas de licitações	Média de atraso
2020	43% (<i>sob outra gestão</i>)	8 dias
2021	16%	17 dias
2022	35%	8 dias
2023	28%	8 dias
2024	75%	15 dias

pisos/paredes nas vias de circulação interna; e sinalização visual nos pisos/paredes nas vias de circulação interna.



2025 ³	45%	6 dias
-------------------	-----	--------

A propósito do tema, são reiteradas as manifestações desta Casa no sentido de que a ausência de registro e o atraso no envio de informações ao LicitCon não apenas configuram o descumprimento das normas de regência, como também obstaculizam os controles externo e social.

Assim, voto por determinar à Origem que adote medidas a fim de observar os prazos para cadastramento no sistema Licitcon, uma vez que os atrasos verificados têm potencial para prejudicar o monitoramento e as auditorias concomitantes nas licitações e contratos do ente, inviabilizando as análises de editais e as ações de controle voltadas à prevenção de potenciais irregularidades.

10.2.1. Análise da Prestação de Contas Anual do exercício financeiro do processo. O exame amostral acerca da documentação de prestação de contas enviada pela Auditada, referente ao exercício sob análise, evidenciou a seguinte irregularidade: a declaração referente à regularidade da entrega e da guarda de cópias das declarações de bens e rendas dos agentes públicos, exigência contida na Resolução nº 1.134/2020 (art. 2º, inc. IV, "d"), não traz informações assertivas quanto à efetiva entrega e guarda das declarações por parte dos agentes públicos. O documento enviado somente informa que todos os Assessores de Recursos Humanos das Secretarias Municipais da Prefeitura de Gramado/RS teriam sido comunicados a proceder com a coleta das declarações de bens/rendas dos servidores de suas respectivas secretarias, sob risco de abertura de procedimento administrativo, sem, contudo, trazer informações quanto ao seu efetivo cumprimento e/ou providências adotadas nos casos em contrário (p. 50 e 51 da peça 6355838).

O Gestor referiu o artigo 6º do Decreto nº 1.442/2023, que dispõe que todos os agentes públicos deverão entregar anualmente à Secretaria Municipal da Administração a sua declaração de bens, nos termos do art. 13 da Lei Federal nº 8.429/92. Asseverou que, com base nesse dispositivo legal, anualmente a Área de Recursos Humanos (RH) comunica aos Assessores de RH a necessidade de contatar os servidores a respeito da entrega das cópias das declarações de bens e rendas.

Informou que, em 2024, 200 servidores foram notificados por não terem entregado a declaração de bens e rendas dentro do prazo estipulado e

³ Até 30-07-2025.



que todos estes receberam um prazo adicional de 10 dias para regularizar sua situação, evitando assim a abertura de processo administrativo. Por fim, afirmou que as cópias das declarações de bens e rendas recebidas são organizadas e armazenadas nas pastas funcionais dos respectivos servidores.

Conforme bem aposto pela Unidade Instrutiva, em que pesem as justificativas ora apresentadas, segue ausente a declaração quanto à regularidade da entrega e guarda de cópia das declarações de bens e rendas dos agentes públicos, nos termos da alínea "d", do inciso IV, do artigo 2º da Resolução TCE-RS nº 1.134/2020:

Art. 2º Para o exame das contas anuais dos Prefeitos Municipais deverão ser entregues os seguintes documentos: (...)

IV - anualmente, até o dia 30 (trinta) de março do exercício seguinte: (...)

d) declaração do responsável pela Unidade de Pessoal, ratificada pelo Prefeito, quanto à regularidade da entrega e guarda de cópias das declarações de bens e rendas dos agentes públicos, nos termos da Resolução nº 963, de 19 de dezembro de 2012, bem como as providências adotadas em caso de não entrega das mesmas.

De outro lado, verifico ter havido correção quando da Prestação de Contas relativa a 2024 (declaração da peça 6462380 daqueles autos):

O Prefeito de Gramado, Nestor Tissot; a Secretária da Administração, Débora Brantes Prux da Silva; a Diretora de RH e Administração de Pessoal, Maria Madalena Hahn, DECLARAM, que as cópias das declarações de imposto de renda dos servidores municipais correspondentes aos rendimentos recebidos no ano de 2023, estão sob responsabilidade da Área de Administração de Pessoal, que é a área responsável por receber e arquivar esses documentos.

Declaramos ainda, que apenas 4 (quatro) servidores do Município de Gramado, ainda não entregaram as cópias das declarações de imposto de renda, e para apurar a conduta desses servidores, foi instaurada Sindicância Disciplinar, conforme demonstra Portaria 388/2025, a ser publicada na presente data.

Por ser verdade, firmamos a presente declaração.

Dessa forma, embora a inconformidade tenha restado configurada, as providências verificadas, mesmo que em exercício posterior, merecem ser consideradas no quadro em que se aprecia o conjunto das Contas.



IV – A par das incidências antes destacadas, verifico que também foram apontadas as seguintes inconformidades, assim descritas pelo SIEM, as quais reputo caracterizadas. No particular, reporto-me, como razões de decidir, às análises promovidas pela Unidade Técnica (peça 6715280) e pelo *Parquet* (peça 6747898):

3.2.1. Índice de Modificação Orçamentária. A abertura de créditos adicionais verificada no ano de 2023, cujo montante suscitou Índice de Modificação Orçamentária (IMO) de 77,77% no exercício, demonstra um descompasso no processo de elaboração da peça orçamentária, se considerada a realidade fática apresentada no ano em análise e revela a existência de falhas no processo de planejamento da alocação inicial de recursos – deficiências essas sempre com índices significativos de IMO (67,01% em 2019, 52,40% em 2020, 79,72% em 2021 e 115,00% em 2022). As relevantes diferenças constatadas, notadamente nos últimos três exercícios, recomendam que se aprimore o processo de elaboração das previsões orçamentárias anuais, visando a refletir, de forma mais acurada, a realidade local (p. 13 e 14 da peça 6355838)

9.2.2. A Programação Anual da Saúde (PAS) 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 2023, a PAS 2024 deveria ter sido elaborada antes da LDO de 2024. Conforme dados extraídos do portal SAGE, do Ministério da Saúde, posição de 02-01-2024, constatou-se que a Programação Anual de Saúde para o ano de 2024 não havia sido 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 (p. 46 e 47 da peça 6355838).

V – Por último, destaca-se que, além das 6 falhas apontadas pela equipe de auditoria como passíveis de esclarecimentos, o Gestor se manifestou espontaneamente, às pp. 10 e 11 da peça 6481307, acerca do item 11.2.1 do Relatório de Contas Anuais (p. 53 e 54 da peça 6355838), que abordou o fato de o Índice de Transparência do Portal do Município na Rede Mundial de Computadores (Pesquisa Radar Nacional de Transparência Pública) ter atingido o nível de 67,63% de transparência (índice abaixo de 75% e, portanto, classificado como intermediário). Em virtude dessa classificação, a equipe



técnica se posicionou com proposta de alerta ao Gestor sobre a importância de fomentar a transparência mediante aprimoramento de seu portal eletrônico.

O Administrador, por sua vez, informou que está ciente da necessidade de aprimorar o portal eletrônico. Para tanto, destacou que já foi iniciado um processo de reformulação do site, com previsão de conclusão para o primeiro semestre de 2025. Justificou a baixa pontuação no índice de transparência em virtude da complexidade do sistema anterior e da necessidade de migração para um novo sistema, asseverando que o objetivo da Administração é claro e mensurável: até o final do primeiro semestre de 2025, pretende ultrapassar o índice de 75% de Transparência Ativa, que é o mínimo exigido, a fim de cumprir as determinações do TCE-RS e em garantir a transparência da gestão pública municipal.

Conforme destacado por Serviço Instrutivo, a manifestação do Gestor confirma o ponto destacado pela equipe de auditoria, com a necessidade de aprimoramento do portal municipal, razão pela qual me alinho com a emissão de alerta proposta a respeito da matéria.

VI – Conclusão

A análise das falhas arroladas nos autos e consideradas não elididas indica que as mesmas, no seu conjunto, não comprometem a Gestão do Administrador no exercício em apreço. Com efeito, tendo em vista a materialidade envolvida nas ocorrências e a extensão de seus efeitos, considero que as mesmas não são suficientes para levar a um desate desfavorável às contas do Agente, diante do seu conteúdo e amplitude (art. 3º da Resolução nº 1.142/2021).

Nesse quadro, ainda que o contexto descrito nos autos revele a presença de infrações a dispositivos legais e constitucionais e a normas de administração financeira e orçamentária, concluo que as ocorrências narradas ensejam a emissão de parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas do Senhor Nestor Tissot, nos termos do artigo 75, inciso II, do Regimento Interno desta Casa.

Quanto ao Vice-Prefeito, deixo de lhe atribuir responsabilidade pelos fatos narrados nos autos, uma vez que, em relação ao mesmo, não foram realizados quaisquer apontamentos.

Relativamente à multa, entendo que, em tese, se mostraria aplicável (sobretudo considerando a prática de atos típicos de gestão), conforme as diretrizes emitidas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – Atricon na Nota Técnica nº 01/2024 e na esteira do entendimento do Supremo



Tribunal Federal – STF (Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.436.197 – Tema 1.287) e do Superior Tribunal de Justiça – STJ (Recurso em Mandado de Segurança nº 13499-CE – 2001/0091964-7).

A propósito, cabe ainda destacar recentíssima decisão da Suprema Corte (21-02-2025), proferida nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 982/PR, ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon. Ao julgar o referido processo, o STF reforçou jurisprudência consolidada no sentido de que, quando atestada a irregularidade de atos de gestão praticados por Prefeitos ordenadores de despesa, compete aos Tribunais de Contas “a imputação de débito e a aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990”.

De acordo com o Ministro Flávio Dino, Relator da ADPF:

Com efeito, a consequência prática do afastamento da competência dos Tribunais de Contas para imputar débitos ou multas, em casos de comprovada má gestão de recursos públicos será um inevitável esvaziamento do controle externo sobre os entes políticos cujos Chefes do Poder Executivo assumam pessoalmente a função de ordenar despesas.

(...)

Por essa razão, a gestão do ordenador de despesas, ainda que esse ocupe a função de Chefe do Poder Executivo, não deve escapar à análise técnica e julgamento dos Tribunais de Contas.
(Grifou-se)

A conclusão do citado voto reforça a percepção de que não se está diante de entendimento novo do STF: estabelece a invalidação de decisões judiciais que anularam atos decisórios dos Tribunais de Contas no sentido da imputação de débito e/ou multa a Prefeitos em relação a atos de gestão por eles praticados. Nesse sentido:

Ante o exposto, julgo procedente o pedido da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado que anulem atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de Prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras



Municipais para os fins do art. 1º, inciso I, g, da Lei Complementar nº 4/1990, conforme decisões anteriores do STF.

Assim, concluo estar rechaçada qualquer dúvida quanto à possibilidade de aplicação de sanções, por este Tribunal, a Prefeitos ordenadores de despesas.

Contudo, no caso destes autos, deixo de imputar a pena, já que não se vislumbram elementos bastantes para ensejar a aplicação da penalidade.

VI – Em face do exposto, voto por:

a) emitir parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas Anuais do Senhor Nestor Tissot, Administrador do Município de Gramado no exercício de 2023, forte no inciso II do artigo 75 do RITCE e nos artigos 2º e 3º da Resolução nº 1.142/2021;

b) emitir parecer favorável à aprovação das Contas Anuais do Senhor Luiz Antônio Barbacovi, Administrador do Município de Gramado no exercício de 2023, com base no inciso I do artigo 75 do RITCE;

c) recomendar ao atual Gestor que adote providências de modo a prevenir ocorrências como as apontadas nestes autos;

d) determinar ao atual Administrador, com fulcro no artigo 71, inciso IX, da Constituição Brasileira, que adote providências corretivas relativamente aos apontamentos 8.2.1, 8.2.2 e 10.1.5;

e) alertar a atual Administração em relação ao aprimoramento da transparência de seu portal eletrônico

f) determinar à Direção de Controle e Fiscalização – DCF que acompanhe as medidas adotadas pelo Responsável relativamente ao destacado na alínea “d”, incluindo nas respectivas Contas Anuais futuras os apontamentos eventualmente cabíveis;

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

h) remeter a matéria à Câmara de Vereadores do Município de Gramado para os fins do julgamento estatuído no § 2º do artigo 31 da Constituição da República, uma vez observados os consectários legais e regimentais e após o trânsito em julgado da decisão.



Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas
Gabinete do Conselheiro Cezar Miola



É o voto.

Gabinete, em 26 de agosto de 2025.

Letícia Ayres Ramos,
Conselheira-Substituta, Relatora.

E-VT000418235-02.docx/04