

## RESOLUÇÃO Nº 1.142/2021

*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 e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta e dá outras providências.*

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, considerando as competências relativas à emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo e ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, na forma dos artigos 70 e 71, caput e incisos I e II, da Constituição da República; considerando a necessidade de adequação dos processos de trabalho em razão das alterações feitas no Regimento Interno para a adoção do denominado "Novo Modelo Processual"; considerando o contido nos processos SEI de nº 001951-02.20/20-8, 001730-02.20/21-3 e 001745-02.20/21-9, e, ainda, considerando o contido no processo nº 018002-02.00/21-2, RESOLVE:

**Art. 1º** Esta Resolução dispõe sobre critérios para a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado sobre as contas anuais do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais, assim como para o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta.

**Art. 2º** A prática dos seguintes atos ou omissões, arrolados exemplificativamente abaixo, poderá ensejar, conforme a natureza e o objeto do processo, a emissão de parecer prévio desfavorável ou favorável, com ressalvas, sobre as contas anuais do Chefe do Poder Executivo ou o julgamento pela irregularidade ou regularidade, com ressalvas, das contas dos administradores e demais responsáveis:

I - quanto à entrega de documentos e informações:

- a) inobservância dos prazos e da forma estabelecida pelo Tribunal de Contas do Estado para a entrega dos documentos para exame das contas anuais e ordinárias;
- b) não entrega, a entrega intempestiva ou a entrega contendo divergências significativas dos documentos relativos à Gestão Fiscal;
- c) não envio, o envio intempestivo ou o envio contendo divergências significativas de dados, informações ou documentos, por meio dos sistemas de controle externo do Tribunal de Contas do Estado que estão arrolados, exemplificativamente, abaixo:

1. Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas - SIAPC;
2. Sistema de Informações para Companhias e Entidades - SICOE;
3. Sistema de Licitações e Contratos - LicitaCon;
4. Base de Legislação Municipal - BLM;
5. Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal - SIAPES;
6. Sistema de Pensões e Inativações da Esfera Municipal - SAPIEM;
7. Sistema de Cadastro de Pessoas - SISCAD.

d) não entrega das informações relativas à evolução patrimonial de agentes públicos, nos termos da legislação e normativas aplicáveis; ou

e) inobservância dos prazos de entrega dos demonstrativos obrigatórios à Secretaria de Previdência, nos termos da legislação e normativas aplicáveis;

II - quanto ao sistema de controle interno:

a) ausência de sistema de controle interno ou o não atingimento das finalidades que lhe são cometidas pelo artigo 74 da Constituição da República, o que poderá estar caracterizado pela ocorrência, entre outras, de quaisquer das situações mencionadas abaixo:

1. não instituição do sistema ou a sua instituição sem estrutura adequada e suficiente;
2. deficiência na atuação dos órgãos que compõem o sistema; ou
3. não atendimento injustificado, por parte da Administração, das recomendações emitidas pelo sistema.

III - em relação à estrutura administrativa e organizacional:

a) omissão quanto à adoção de providências de estruturação administrativa e organizacional, acompanhadas de definições de atribuições, competências e regulamentação de rotinas, quando dessa omissão puder resultar em cenário geral de significativa desorganização administrativa ou inoperância de controle; ou

b) omissão quanto à adoção de providências para adequação do quadro de cargos públicos, especialmente os cargos em comissão, ao disposto na Constituição da República, notadamente nos incisos II e V do artigo 37;

IV - em relação à gestão orçamentária:

a) elaboração da lei orçamentária em desconformidade com as disposições da lei de diretrizes orçamentárias, do plano plurianual, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) autorização de despesa sem recurso orçamentário próprio;

c) empenho de despesas por conta de dotações criadas ou suplementadas por créditos adicionais cujos recursos não se realizarem, quando ficar configurada intencionalidade na criação de dotações fictícias e não apenas falha de previsão ou erro de estimativa; ou

d) empenho de despesas por conta de dotações criadas ou suplementadas por créditos adicionais abertos sem autorização legislativa;

V - em relação à gestão fiscal:

a) descumprimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, especialmente aquelas previstas na Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, o que poderá estar caracterizado pela ocorrência, entre outras, de quaisquer das situações mencionadas abaixo:

1. não apresentação, pelo Poder Executivo, de informações consolidadas, na hipótese da existência de entidades da administração indireta;

2. não instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação;

3. não eliminação do percentual excedente, se ultrapassado o limite da despesa com pessoal e da dívida consolidada líquida;

4. captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;

5. não liquidação integral do principal, juros e outros encargos incidentes sobre operação de crédito por antecipação de receita orçamentária até o dia dez de dezembro de cada ano, bem como a realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato do administrador e a contratação de nova operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, enquanto a anterior de mesma natureza não estiver integralmente resgatada;

6. assunção, nos dois últimos quadrimestres do mandato, de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem a suficiente disponibilidade de caixa para esse fim;

7. ocorrência de situação de desequilíbrio das contas públicas, decorrente da omissão quanto à execução de ação planejada e transparente voltada à prevenção de riscos e correção de desvios que, individual ou conjuntamente, possam ser materialmente relevantes e de efeitos generalizados e, por conseguinte, tenham potencial de provocar desequilíbrio financeiro;

8. não realização ou realização intempestiva de publicação e divulgação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária - RREO e Relatórios de Gestão Fiscal - RGF;

9. não realização das audiências públicas, bem como a falta de avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

10. contribuição para custeio de despesas de competência de outro ente da federação

sem autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, e sem convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação;

11. não divulgação na rede mundial de computadores - internet, em tempo real, das informações previstas no artigo 48, parágrafo único, e no artigo 48-A, ambos da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000;

12. gastos totais do Poder Legislativo Municipal acima dos limites legais de que tratam os incisos I a IV do artigo 29-A da Constituição da República; ou

13. despesa com a folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal, incluído o gasto com subsídio de seus vereadores, acima do limite legal estabelecido no § 1º do artigo 29-A da Constituição da República.

#### VI - em relação à gestão tributária e fazendária:

a) ausência de estrutura tributária e fazendária mínima que atenda às exigências constitucionais previstas para funcionamento e realização das atividades de gestão;

b) desobediência às normas de inscrição e cobrança da dívida ativa; ou

c) ausência de adoção de medidas tendentes a evitar a renúncia de receita, especialmente a decorrente de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido e isenção em caráter não geral, bem como de alteração de alíquota ou de modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, além de outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado;

d) não apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, nos casos de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, conforme disposto no artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000;

#### VII - em relação à gestão contábil e patrimonial:

a) descumprimento do princípio da evidenciação contábil, nos termos dos artigos 83, 89 e 104 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e artigo 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) descumprimento do princípio da universalidade dos registros contábeis, nos termos dos artigos 93 e 100 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e do artigo 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

c) inobservância do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, conforme disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado;

d) inobservância do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP e de demais normativas emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, no que for aplicável à unidade jurisdicionada; ou

e) obtenção de opinião adversa sobre as demonstrações contábeis, quando, tendo sido obtida evidência de auditoria adequada e suficiente, as distorções, individualmente ou em conjunto, sejam materialmente relevantes e de efeitos generalizados;

VIII - quanto à realização de despesa ou outro ato de gestão:

a) realização de despesa ou outro ato de gestão em desacordo com os princípios constitucionais, especialmente nas situações em que dessa ocorrência advier dano ao erário; ou

b) não providenciar, diante de indícios de irregularidade ou dano, a abertura de sindicância, tomada de contas especial, ou outra medida cabível para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e reparação ao erário;

IX - em relação a licitações, contratos e outros ajustes:

a) descumprimento da legislação que estabelece normas de licitação e contratação para a Administração Pública ou normas de processos de seleção e celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, especialmente nas situações em que o descumprimento resultar em dano ao erário;

X - em relação à administração de pessoal:

a) autorização de pagamento a servidores admitidos sem concurso público ou sem autorização legislativa;

b) contratações reiteradas por prazo determinado sem a realização do devido concurso público ou quando ainda existirem candidatos aprovados em concurso público com prazo de validade em vigor;

c) concessão de vantagens ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de cargos e admissão de pessoal em desacordo com o disposto nos incisos I e II do artigo 169 da Constituição da República; ou

d) situação reiterada de alocação de servidores, especialmente os ocupantes de cargos em comissão, para desempenho de atividades que não se coadunam com as atribuições estabelecidas pela legislação de regência ou com a natureza do cargo;

XI - em relação à gestão previdenciária:

a) descumprimento do que estabelece a Constituição da República, a legislação e as normativas aplicáveis em matéria previdenciária, o que poderá estar caracterizado pela ocorrência, entre outras, de quaisquer das situações mencionadas abaixo:

1. inobservância das regras gerais de organização e de funcionamento dos regimes próprios de previdências;

2. inobservância das diretrizes e exigências legais para a aplicação e gestão dos recursos financeiros;

3. utilização de recursos previdenciários para pagamento de despesas distintas das atinentes aos benefícios do respectivo fundo vinculado àquele regime ou daquelas necessárias à sua organização e funcionamento;

4. ausência, atraso injustificado, desconto ou recolhimento indevidos das contribuições previdenciárias;
5. ausência ou atraso na realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço;
6. apresentação de fluxos atuariais inconsistentes que possam comprometer a apuração da real situação atuarial do regime próprio;
7. descumprimento de medidas voltadas à manutenção ou obtenção do equilíbrio atuarial; ou
8. descumprimento das regras para a contabilização dos resultados da avaliação atuarial em obediência ao regime de competência e às normas vigentes.

XII - em relação aos índices constitucionais:

- a) descumprimento das exigências constitucionais e legais relativas à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;
- b) descumprimento das exigências constitucionais e legais relativas à aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB; ou
- c) realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

XIII - em relação à promoção da transparência, acesso à informação e ouvidorias:

- a) descumprimento das exigências de transparência e acesso à informação previstas na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e na Lei Complementar Federal nº 101, de 2000; ou
- b) descumprimento das exigências previstas na Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, no que se refere à instituição e funcionamento das ouvidorias públicas;

XIV - em relação à educação:

- a) ausência de plano municipal de educação ou a sua não aderência ao que dispõe a legislação e as normativas aplicáveis;
- b) incompatibilidade do orçamento com o plano municipal de educação;
- c) não atingimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação - PNE;
- d) descumprimento do disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que poderá estar caracterizado pela ocorrência, entre outras, de quaisquer das situações mencionadas abaixo:

1. omissão no tocante à obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena nos estabelecimentos públicos de ensino fundamental e médio;

2. omissão no tocante à obrigatoriedade de avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças da educação infantil;

3. omissão no tocante à obrigatoriedade de expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem das crianças da educação infantil;

4. omissão no tocante à obrigatoriedade de inclusão, no currículo do ensino fundamental, de conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente;

5. omissão no tocante à obrigatoriedade de atendimento dos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotados, preferencialmente, na rede pública regular de ensino, desde a educação infantil;

6. inobservância do dever de inserção de conteúdos relacionados aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança, o adolescente e a mulher, como temas transversais dos currículos escolares dos estabelecimentos públicos de educação infantil, de ensino fundamental e de ensino médio; ou

7. inobservância do dever de inserção de conteúdos relacionados à educação alimentar e nutricional, como temas transversais dos currículos escolares.

e) descumprimento das diretrizes estabelecidas nas políticas voltadas à alimentação escolar;

#### XV - em relação à saúde:

a) descumprimento dos objetivos, princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS, estabelecidos na Constituição da República, na legislação e normativas aplicáveis;

b) omissão ou deficiência na utilização dos instrumentos de planejamento, gestão e controle previstos no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, o que poderá estar caracterizado pela ocorrência, entre outras, de quaisquer das situações mencionadas abaixo:

1. ausência de plano de saúde ou a sua não atualização periódica;

2. incompatibilidade do orçamento com o planejamento em saúde; ou

3. ausência ou não aprovação do relatório anual de gestão pelo conselho de saúde.

c) descumprimento de disposições relativas à prevenção e ao enfrentamento de surtos epidêmicos e situações emergenciais de saúde, das quais decorram estado de calamidade pública ou omissão na adoção das medidas necessárias e adequadas;

#### XVI - em relação ao desenvolvimento urbano:

a) descumprimento das diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, notadamente em relação à elaboração, revisão periódica e/ou fiscalização da implementação do plano diretor pelos municípios a que estas exigências forem aplicáveis;

b) descumprimento das diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 - Estatuto da Metrópole, em especial quanto à elaboração, revisão periódica e/ou fiscalização da implementação dos planos de desenvolvimento urbano integrado, nas situações em que forem exigíveis; ou

c) descumprimento das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em especial quanto à elaboração, revisão periódica e/ou fiscalização da implementação do Plano de Mobilidade Urbana pelos municípios a que estas exigências forem aplicáveis;

#### XVII - em relação à acessibilidade:

a) omissão quanto à adoção de providências voltadas a assegurar às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida os meios que lhes garantem viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social, nos termos da legislação aplicável;

#### XVIII - em relação ao meio ambiente:

a) descumprimento do disposto pela Constituição da República, legislação e normativas aplicáveis em matéria de meio ambiente, o que poderá estar caracterizado pela ocorrência, entre outras, de quaisquer das situações mencionadas abaixo:

1. inobservância dos princípios e/ou não concretização dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e da Política Estadual do Meio Ambiente, bem como dos respectivos mecanismos de aplicação;

2. ausência, insuficiência ou inoperância de estrutura administrativa para a execução do licenciamento ambiental e da fiscalização de empreendimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais ou consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

3. descumprimento da legislação que dispõe sobre acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

4. descumprimento das diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos e dos prazos estabelecidos para a sua concretização, em especial no que se refere à elaboração do plano estadual de resíduos sólidos e dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, ou das respectivas revisões periódicas obrigatórias;

5. descumprimento das diretrizes para o saneamento básico e dos princípios fundamentais para a prestação dos serviços relacionados, em especial no que se refere



à elaboração dos planos estadual, regionais e municipais de saneamento básico ou de suas revisões periódicas obrigatórias;

6. descumprimento das diretrizes estabelecidas em relação às políticas de recursos hídricos;

7. descumprimento das diretrizes estabelecidas em relação às políticas de educação ambiental; ou

8. descumprimento das diretrizes estabelecidas em relação às políticas sobre mudanças climáticas.

XIX - em relação aos conselhos de participação popular:

a) não instituição de conselhos de participação popular ou, embora instituídos, não propiciação das condições e recursos necessários para o seu funcionamento; ou, ainda, obstaculização, por qualquer forma, de sua atuação;

XX - em relação às políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais:

a) omissão na adoção de providências voltadas à implementação de políticas públicas que visem à concretização de direitos fundamentais, na forma da Constituição da República e da legislação aplicável, o que poderá estar caracterizado, especialmente, quando ausentes medidas dirigidas à viabilização ou ao aperfeiçoamento da capacidade prestacional do poder público em relação a esses direitos;

XXI - em relação ao dever de sustentabilidade:

a) omissão quanto à adoção de mecanismos que visem a promover, mediante normas, rotinas e controles, a observância do dever constitucional de sustentabilidade, defluído dos artigos 3º, 170, VI, e 225 da Constituição da República, nas suas diversas dimensões e âmbitos de incidência, notadamente nas licitações e contratações públicas;

XXII - em relação à dignidade da jurisdição de contas:

a) obstaculização da atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado;

b) descumprimento de determinações e/ou decisões exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado;

c) descumprimento de compromissos que, porventura, venham a ser firmados junto ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos do artigo 27, §2º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942; ou

d) omissão quanto à adoção de medidas efetivas e eficientes para a cobrança de título executivo emitido pelo Tribunal de Contas do Estado.

**Art. 3º** Diante da ocorrência de quaisquer das situações previstas no artigo 2º, o Tribunal de Contas do Estado, para emitir parecer desfavorável ou favorável com ressalvas ou julgar pela irregularidade ou pela regularidade com ressalvas, deverá ponderar, dentre outros, os aspectos arrolados nos incisos deste artigo, naquilo em que estes se mostrarem aplicáveis, considerando o objeto e a natureza do processo:

I - a materialidade qualitativa ou quantitativa envolvida nas ocorrências detectadas;

II - a extensão dos efeitos das inconformidades ou irregularidades e a repercussão sobre a gestão;

III - a ocorrência de perda, extravio ou prejuízo ao erário público; e

IV - a gravidade das condutas comissivas ou omissivas praticadas.

Parágrafo único. A prática isolada de inconformidades ou irregularidades que não sejam consideradas suficientes para comprometer as contas do agente, diante de seu conteúdo e amplitude, não impedirá a emissão de parecer favorável ou o julgamento pela regularidade, com ou sem ressalvas.

**Art. 4º** Por ocasião da emissão do parecer prévio ou do julgamento das contas, o Tribunal de Contas do Estado poderá, ainda, conforme o caso, a natureza e o objeto do processo, aplicar as medidas previstas nos incisos VII a XI do artigo 33 da Lei Estadual nº 11.424, de 6 de janeiro de 2000, dentre outras que julgar cabíveis, assim como encaminhar representação ao Ministério Público e ao Poder Legislativo correspondente, para as providências que couberem a estes órgãos, nos casos em que forem constatados indícios de existência de crime contra a Administração Pública, de ato de improbidade administrativa ou de crime de responsabilidade.

**Art. 5º** Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

**Art. 6º** Fica revogada a Resolução nº 1.009, de 19 de março de 2014.

SALA VIRTUAL,

em 08 de setembro de 2021.

Presidente

CONSELHEIRO ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER

Relator

CONSELHEIRO ALEXANDRE POSTAL

CONSELHEIRO ALGIR LORENZON

CONSELHEIRO CEZAR MIOLA

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO LOPES PEIXOTO

CONSELHEIRO IRADIR PIETROSKI

CONSELHEIRO RENATO LUÍS BORDIN DE AZEREDO

Estive presente:

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS,

GERALDO COSTA DA CAMINO

Disponibilizado no Diário Eletrônico de 15-09-2021. Boletim nº 1282/2021.

#### JUSTIFICATIVA

A presente Resolução visa a estabelecer critérios para a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sobre as contas anuais do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais, assim como para o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta.

Com as recentes alterações feitas no Regimento Interno, tornou-se necessário rever os critérios que, atualmente, estão disciplinados na Resolução nº 1.009, de 19 de março 2014.

Entre os aspectos mais relevantes, destaca-se que a proposta ora encaminhada, embora conserve, em alguma medida, a estrutura da norma vigente, estabelece um rol exemplificativo de inconformidades mais extenso e exauriente do que o rol exposto naquela norma. Além disso, os itens trazidos na presente Resolução estão ordenados, na sua maior parte, com congruência topográfica à ordem de exposição do conteúdo modelado nos relatórios de contas anuais e contas ordinárias, os quais passaram a ser utilizados a partir do advento do "Novo Modelo Processual".