ACÓRDÃO - AC00 - 1338/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2492/2019
PROTOCOLO	: 1963392
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ROCHEDO
JURISDICIONADO	: MORGANA ESPINOSA
INTERESSADOS	CARLOS ROBERTO DA SILVA (ORDENADOR ATUAL); FRANCISCO DE PAULA RIBEIRO JUNIOR (PREFEITO)
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – CUMPRIMENTO DO LIMITE CONSTITUCIONAL E LEGAL – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – RESULTADOS DO EXERCÍCIO EVIDENCIADOS – IMPROPRIEDADES – DEPÓSITOS DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS DE CAIXA EM INSTITUIÇÕES OFICIAIS – ART. 927 DO CPC – PRECEDENTES DESTE TRIBUNAL – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – REMESSA INTEMPESTIVA DOS BALANCETES MENSAIS AO SICOM – INSTRUMENTO ESPECÍFICO DE APURAÇÃO – DIVERGÊNCIA ENTRE DEMONSTRATIVOS QUANTO A ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – NÃO COMPROMETIMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – AUSÊNCIA DE ATUAÇÃO EFETIVA DO CONTROLE SOCIAL ACERCA DA EXECUÇÃO DA POLÍTICA EM SAÚDE PÚBLICA NO MUNICÍPIO – RECOMENDAÇÕES – MONITORAMENTO – QUITAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva das contas anuais de gestão, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar nº 160/2012 e art. 17, II, “a”, 4, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, com a expedição das recomendações cabíveis, que deverão ser monitoradas.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 16ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 8 de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela **regularidade com ressalva** da Prestação de Contas de Gestão, exercício **2018**, do **Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS**, gestão da **Sra. Morgana Espinosa**, Secretária Municipal de Saúde à época, nos termos do artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, “a”, 4, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **quitação** à Ordenadora de Despesa e Secretária Municipal de Saúde de Rochedo – MS à época, **Sra. Morgana**

Espinosa, para efeitos do art. 60 da Lei Complementar nº 160/2012; pela **recomendação** ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS para que observe com maior rigor os prazos estabelecidos por este Tribunal, principalmente, quanto a remessa de documentos, dados e informações; pela **recomendação** ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS para que observe com maior rigor a regra prevista no art. 41 da LC 141/2012, provocando, a cada quadrimestre, reuniões do CMS e disponibilizando os dados relativos à execução orçamentária e financeira da saúde para análise. A provocação para que o CMS cumpra sua obrigação legal deve ocorrer por escrito de forma a comprovar, perante os órgãos de controle, que o gestor não se manteve inerte no cumprimento da legislação; pela **recomendação** ao gestor do órgão para que observe com maior rigor o preenchimento dos Demonstrativos Créditos Adicionais e se atente ao cumprimento determinações expostas nos artigos na Lei Federal nº 4.320/64, pela **recomendação** ao atual gestor especial atenção no sentido de observar com maior rigor as normas legais que regem o art. 36 §1º da LCF nº 141/2012 e art. 77, §3º, do ADCT, sob pena de configurar o que configura infração nos termos do art. 42, caput da LO-TCE/MS c/c o art. 45, inciso I da Lei Orgânica do Tribunal de Contas; pela **recomendação** ao atual gestor para que se abstenha de realizar depósitos em instituição financeira não oficial, nos termos dispostos no art. 164 § 3º da CF/1988. Em se tratando de excepcionalidade, observe as formalizações legais para contratação de instituição não oficial, verificando com maior rigor o disposto no art. 37, inc. XXI, da CF/88, dando cumprimento aos princípios do interesse público, da proporcionalidade, da razoabilidade e respeite às legislações emanadas pelo Banco Central do Brasil e as orientações do Conselho Monetário Nacional; pelo **monitoramento** das recomendações art. 187, §3º, inciso I da Resolução TCE/MS nº 98/2018 (RITCE/MS); e pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE nº 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

Campo Grande, 8 de novembro de 2023.

Conselheira-Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos – Relatora

Trata o presente processo da prestação de contas anual de gestão do **Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS**, referente ao **exercício financeiro de 2018**, de responsabilidade da Sra. Morgana Espinosa, Secretária Municipal de Saúde e Ordenadora de Despesas à época, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade com a Resolução TCE/MS nº 88/2018.

Em primeira análise, a Divisão de Fiscalização de Saúde (ANA - DFS - 11254/2022, fls. 284-295) manifestou-se nos seguintes termos:

> "Concluído o exame da prestação de contas, conforme previsto no § 8 do art. 110 do Regimento Interno desta Corte – Resolução TC/MS nº 98/2018, esta Divisão de Fiscalização de Gestão de Saúde, manifesta-se em sua natureza instrutória, em observância aos critérios técnicos aplicados, constataram-se os seguintes achados":

Item do exame	Achado/situação encontrada	Critério	Evidências
2.1.2	Balancetes Mensais enviados fora do prazo	Resolução TCE/MS nº 88/2018, art. 45 e 46	Sistema SICOM
2.1.3	Descumprimento do Manual de Peças obrigatórias.	Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo III, item 2.14, "B";	subitem 2.1.3 Apêndice A
2.1.4	Divergência entre demonstrativos quanto a alteração orçamentária	Lei nº 4.320/64, Art. 40 a 50, 90 e 91	Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais – peça 13; Anexo 11 – peça 12
2.1.5	Não disponibilização das DCASP no portal de transparência	LC 101/2000, art. 48, caput	Portal de transparência do município, apêndice B
2.1.7	I. Não comprovada atuação do CMS quanto à Fiscalização da Gestão da Saúde II.Não comprovado atendimento à Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde	LC 141/2012 Resolução 453/2012	Peças 31 e 32; Apêndice B; e Portal Transparência do Município.

A Auditoria apresentou seu parecer às fls. 297-311 (PAR -GACS LLRP – 7160/2022):

> Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 37, 42, caput e inciso II, 46, e 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina pela **irregularidade** destas contas anuais de gestão.
>
> Recomenda-se que seja aplicada a multa prevista no art. 46 da LOTCE/MS, devido à falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações

previstos na Resolução TCE/MS nº 88/2018, nos termos do item 2.2.1 deste Parecer.

Na sequência, a Procuradoria de Contas, por meio do Parecer (PAR - 2ª PRC - 7555/2022, fls. 312-314), opinou pela intimação dos responsáveis acerca das irregularidades identificadas pela área técnica. Feitas as intimações (fls. 316-317), os jurisdicionados apresentaram justificativas e documentos (fls.323-364 e 366-407).

Em sede de reanálise, a equipe técnica da Divisão de Saúde no relatório (ANA - DFS – 8729/2022, fls. 409-413) opinou nos seguintes termos:

> "Concluído o exame da prestação de contas, conforme previsto no § 8 do art. 110 do Regimento Interno desta Corte – Resolução TC/MS nº 98/2018, esta Divisão de Fiscalização de Gestão de Saúde, manifesta-se em sua natureza instrutória, em observância aos critérios técnicos aplicados, que permanecem os achados inicialmente apontados 3 e parcialmente o achado e 5, descritos no subitem 2, deste relatório".

Na sequência, a Procuradoria de Contas, por meio do Parecer (PAR - 1ª PRC - 8669/2023, fls. 416-420), opinou pela **irregularidade das contas** nos seguintes termos:

> "Mediante o exposto e por tudo mais que dos autos consta, opina o Ministério Público de Contas no sentido que o egrégio Tribunal de Contas adote nestes autos o seguinte julgamento:
>
> I – **JULGAR** como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício 2018, do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo /MS, gestão dos Srs. FRANCISCO DE PAULA RIBEIRO JUNIOR e MORGANA ESPINOSA, nos termos do artigo 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c artigo 59, inciso III da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, "a", 4, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, tendo em vista as irregularidades apontadas, contrariando a norma legal e as disposições da Resolução TCE/MS nº 88/2018, tipificando as infrações previstas no artigo 42, incisos VIII e IX da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> II – APLICAR MULTA aos gestores, **Sr. FRANCISCO DE PAULA RIBEIRO JUNIOR** e **MORGANA ESPINOSA**, nos termos do artigo 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigos 17, inciso V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TC/MS nº 98/2018, concedendo prazo para comprovação do recolhimento nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva;
>
> III – **RECOMENDAR** ao responsável pelo Órgão que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente as de natureza contábil, e as lativas a efetiva atuação do CMS quanto à fiscalização da gestão da saúde;
>
> IV – **COMUNICAR** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal. É o nosso Parecer.

É o relatório, passo ao voto.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos – Relatora

Os autos em tela encontram-se conclusos a esta Relatoria, contendo a manifestação da equipe técnica e os pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas sobre a prestação de contas, conforme disposto no Regimento Interno desta Corte (Resolução TCE/MS nº 98/2018).

Inicialmente, cumpre destacar que a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde de 2018 (art. 7º, Lei Complementar nº 141/2012) restou comprovada conforme cálculo apresentado pela Divisão de Fiscalização e Auditoria (vide fl. 290 e fl. 311, respectivamente):

APLICAÇÃO DOS RECURSOS CONSTITUCIONAL E LEGAL EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)		**Quadro 1**
CF/1988 (art. 198, § 2º) e LFC nº 141/2012 (art. 7º)		
Natureza do Recurso	**Limite Constitucional/Legal**	**Valor aplicado**
Aplicação na área da Saúde	15%	24,80% (Divisão) **regular** 21,95% (Auditoria) **regular**

Da análise dos autos constata-se ainda que as Demonstrações Contábeis do Fundo evidenciam os seguintes aspectos:

Execução Orçamentária	**Anexos 10 e 11 (R$)**
Receita	3.099.719,10
Despesa	6.782.125,25
Resultado Orçamentário	**(3.682.406,15)**

Fonte: Anexo 10 - Comparativo da receita orçada com a arrecadada, fl. 43 e Anexo 11 – Comparativo da despesa autorizada com a realizada, fl. 44.

O resultado orçamentário foi deficitário em R$ 3.682.406,15, comprovado pelo Balanço Orçamentário (fls. 137-139). O déficit orçamentário no exercício foi compensado pela transferência financeira no valor de R$ 4.008.495,97 (Balanço Financeiro – fl. 141).

Por sua vez, o resultado financeiro do exercício foi positivo e totalizou R$ 478.953,41, demonstrando ampliação das disponibilidades de caixa ao término do exercício financeiro.

O resultado patrimonial também foi positivo e totalizou R$ 596.884,98(fls. 146-147). A apuração do resultado patrimonial, refletiu no Patrimônio Líquido da Unidade que, ao final do exercício financeiro, totalizou R$ 916.706,45.

Contudo, confrontando a análise da Divisão de Fiscalização (ANA – DFS – 8729/2022 fls. 409-413) o Parecer da Procuradoria de Contas (PAR – 1ª PRC – 8669/2023, 416-420) e da Auditoria (fls. 312-314) verifico que subsistem irregularidades as quais não foram sanadas mesmo após a intimação dos responsáveis (fl. 317):

1. Balancetes Mensais enviados fora do prazo;
2. Divergência entre demonstrativos quanto a alteração orçamentária;
3. Não comprovada efetiva atuação do CMS quanto à fiscalização da Gestão da Saúde;
4. Disponibilidade de Caixa em Banco Não Oficial (Parecer PAR GACS – LLRP – 7160/2022);

As irregularidades acima elencadas sustentam, portanto, a manifestação da Divisão de Fiscalização de Saúde e da Procuradoria de Contas pela irregularidade das contas de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo. Assim, passo a apreciação do mérito da matéria:

1) **Remessa intempestiva do envio dos Balancetes mensais no SICOM:**

A remessa dos dados e informações contábeis deve ser realizada eletronicamente através do Sistema SICOM, nos prazos definidos na Resolução TCE/MS nº 88/2018, art. 45.

Contudo, apurou a DFS (fl. 285) que as remessas dos balancetes mensais do SICOM, referentes aos meses de janeiro a maio de 2018 do respectivo ano foram realizadas fora do prazo estabelecido. É fato incontroverso a existência de remessa intempestiva por parte da gestão que contraria a Resolução TCE/MS nº 88/2018. A intempestividade também fora constatada pela Auditoria, fls. 307-308, e pela Procuradoria de Contas, fl. 419, que sugeriu apuração em instrumento apartado nos termos do art. 182 da Resolução TCE/MS nº 98/2018. Em sua defesa, o jurisdicionado, fl. 324, reconhece a intempestividade, contudo, argumenta ausência de dolo ou má-fé ou prejuízo à apreciação das contas.

Neste contexto, acolho posicionamento da Procuradoria de Contas, no sentido de que existe no TCE/MS instrumento específico denominado Apuração de Infração Administrativa cujo objeto visa apurar as irregularidades relativas à intempestividade e ausência de remessa obrigatória de documentos, razão pela qual deixo de imputar, nestes autos, a multa respectiva. Desta forma, voto pela **recomendação** ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS para que observe com maior rigor os prazos estabelecidos por este Tribunal, principalmente, quanto à remessa de documentos, dados e informações.

2) Divergência entre demonstrativos quanto a alteração orçamentária

A Divisão de Fiscalização de Saúde (fls. 286), verificou divergências ao confrontar o Demonstrativo Créditos Adicionais do Exercício (fls. 45-83) com os demais demonstrativos. De acordo com o cálculo da Divisão (Apêndice C – fl. 295), o valor da despesa autorizada no montante de R$ 8.650.210,46, elaborado com o fundamento nos decretos insertos aos autos, diverge da dotação atualizada registrada nos Anexos 11 (fl. 44) e no Balanço Orçamentário (fl. 138) que registraram um valor de R$ 7.715.783,73.

Em resposta intimação, os gestores apresentaram justificativas e documentos (Fls. 327-324) com vistas a sanar as impropriedades do Corpo Técnico, encaminhando novo Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais (fls.340-362) com alterações dos valores. Contudo, a Divisão de Fiscalização (fls.411) e a Procuradoria de Contas (fls. 419) não acolheram as justificativas dadas pelo gestor, uma vez que mesmo com a apresentação de um novo demonstrativo de abertura de crédito adicional permaneceram as inconsistências entre as peças contábeis, contrariando, portanto, a Lei nº 4.320/64, arts. 40 a 50, 90 e 91. Conforme cálculo da DFS, a par dos documentos apresentados, restaram comprovadas alterações orçamentárias na monta de R$ 7.235.783,73, divergindo em 480.000,00 do valor evidenciado nos Anexos 11 e 12 destes autos.

Compulsando a documentação dos autos, acompanho entendimento da DFS (fls. 410-411), no sentido de que a divergência no valor de R$ 480.000,00 refere-se ao orçamento da Diretoria de Águas e Saneamento, ou seja, por ocasião da evidenciação do montante atualizado incluiu-se equivocadamente o valor corresponde ao montante total da Secretaria de Saúde e Saneamento. Nessa perspectiva há, de fato, inconsistência na evidenciação da dotação atualizada nas DCASP do Fundo Municipal de Saúde.

Assim, entendo que é dever do gestor do FMS atuar com vistas ao correto preenchimento dos demonstrativos, em face do dever de cumprir com determinações expostas nos artigos 40 a 46 da Lei 4.320/64. Contudo, uma vez que tal inconsistência não comprometeu a execução orçamentária do Fundo, tendo sido esta corretamente demonstrada, e em observância, a razoabilidade e proporcionalidade, entendo oportuno a adoção de **recomendação ao gestor do órgão** para que observe com maior rigor o preenchimento dos Demonstrativos Créditos Adicionais e se atente ao cumprimento determinações expostas nos artigos na Lei Federal nº 4.320/64.

3) Não Comprovação da atuação efetiva do Controle Social

Constatou a Divisão de Fiscalização de Saúde, fl. 286, que a gestão do FMS de Rochedo não comprovou a efetiva atuação do controle social nos termos do art. 41 da Lei 141/2012. Na análise inicial do Corpo Técnico, restou evidenciado que, embora o gestor tenha enviado o Parecer do Conselho Municipal de Saúde (fls. 247-248), não foram apresentadas as atas das reuniões as quais comprovam o efetivo

acompanhamento das contas do FMS de Rochedo. Constam dos autos, conforme a Divisão de Contas (fl. 290), apenas uma ata realizada em 20/03/2019 (peça 31), ou seja, ao término do exercício financeiro, demonstrando pouca efetividade do controle social.

Intimado, o gestor anexou novamente a ata do dia 20 de março de 2019 já encaminhada anteriormente à fl. 248 e uma nova ata (ATA nº 62, fl. 374), cujo teor aprova o Plano Municipal de Saúde para o período de 2018/2021. Em sede de reanálise, a DFS (fl.410) manteve a irregularidade uma vez que a documentação encaminhada não preenche os requisitos do art. 41 da LCF 141/2012, que dispõe:

> Art. 41. Os Conselhos de Saúde, no âmbito de suas atribuições, avaliarão a **cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde** e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução desta Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas e encaminhará ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias.

Portanto, era dever do controle social avaliar a cada quadrimestre a execução orçamentária e financeira do fundo, assim como o relatório encaminhado pela gestão sobre as ações desempenhadas em confronto com o plano aprovado no âmbito do conselho municipal de saúde, contudo, tais procedimentos não restaram comprovados.

Acompanhando a área técnica, a Procuradoria de Contas considerou irregular as contas do FMS, mantendo o entendimento que o gestor não comprovou a atuação do CMS quanto a fiscalização da gestão e saúde.

Compulsando a documentação disponível nestas contas de gestão, verifico que assiste razão a Divisão de Fiscalização no sentido de que não resta evidenciada a atuação do controle social nos termos do art. 41 da LCF 141/2012 (demonstrando a reunião, deliberação e análise da execução financeira e orçamentária a cada quadrimestre). Acompanho ainda o entendimento da Procuradoria no sentido de que a situação demonstra a ausência de atuação efetiva do Conselho Municipal de Saúde e nestes autos o gestor não apresenta fatos e comprovantes que demonstre que fez gestões junto ao Conselho com vistas ao cumprimento do disposto no art. 41 da Lei 141/2012. Constato também que os documentos enviados de fls.330 a 331 refere-se a reunião ocorrida no exercício de 2018, embora trate de assuntos relativos ao ano de 2018, o documento não demonstra os resultados alcançados na atenção integral à saúde, verificando-se a efetividade e eficiência na sua execução.

Assim, a nosso ver, a ausência de atuação efetiva do controle social acerca da execução da política em saúde pública no município de Rochedo, nos termos do que dispõe a Lei Complementar Federal nº 141/2012, viola o art. 41 da LC 141/2012.

Dessa forma, entendo por oportuno **recomendar** ao atual gestor que observe, com maior rigor, a regra estabelecida no art. 41 da Lei Complementar nº 141/2012,

devendo constar do calendário de obrigações acessórias do FMS, a necessidade de "provocar" quadrimestralmente o CMS para as reuniões, disponibilizando os dados financeiros e orçamentários para análise. A provocação ao CMS para que cumpra sua obrigação legal deve ocorrer por escrito de modo a comprovar perante os órgãos de controle que o gestor não se manteve inerte no cumprimento da legislação.

Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições oficiais:

De acordo com o disposto no art. 164, § 3º, da CF/88, as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do DF, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. Conforme apurou inicialmente a Auditoria (fls. 300-301), constam disponibilidades de caixa depositadas no Banco Bradesco e Sicredi (peça nº 27).

Verifica-se nos extratos bancários que, além dos pagamentos referentes a folha de pessoal consta pagamento a fornecedores em geral, o que demonstra outras finalidades para as contas abertas em bancos privados, o que contraria disposição constitucional. Em sede de resposta à intimação, o jurisdicionado (fls. 323-364 e 366-407 e) não se manifestou quanto a este item específico.

Cabe ressaltar neste ponto que a jurisprudência pátria (TCU 033.466/2013-0 e TC – 028710/026/10) tem admitido as movimentações em bancos não oficiais que se tratam de **folha de pagamento** de forma exclusiva:

> GRUPO II – CLASSE III – Plenário
>
> TC 033.466/2013-0
>
> Natureza: Consulta Órgão: Câmara dos Deputados
>
> Interessado: Henrique Eduardo Lyra Alves (130.470.197-20)
>
> Advogado constituído nos autos: não há.
>
> SUMÁRIO: CONSULTA. **CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA PRESTAÇÃO SERVIÇOS, EM CARÁTER EXCLUSIVO, DE PAGAMENTO DE SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E OUTROS SERVIÇOS SIMILARES, MEDIANTE A REALIZAÇÃO DE CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA POR PARTE DA CONTRATADA.** CONHECIMENTO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA MERCANTIL DO OBJETO. AUSÊNCIA DE INTERESSES RECÍPROCOS E DE REGIME DE MÚTUA COOPERAÇÃO A DESCARACTERIZAR OS PRESSUPOSTOS DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. FACULDADE DE O ADMINISTRADOR DISPENSAR A LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL, COM BASE NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CF/88, C/C O ARTIGO 24, INCISO VIII, DA LEI

8.666/1993, DESDE QUE COMPROVADA A VANTAGEM DA CONTRATAÇÃO DIRETA EM RELAÇÃO À ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DOS RECURSOS PÚBLICOS AUFERIDOS DA CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA DA CONTRATADA À CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL E DE EXECUÇÃO DA DESPESA POR MEIO DE LEI ORÇAMENTÁRIA, EM NOME DOS PRINCÍPIOS DA UNICIDADE DE CAIXA E DA UNIVERSALIDADE DO ORÇAMENTO. CIÊNCIA.

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 18/03/2014 – ITEM 48

TC-028710/026/10

Contratante: Prefeitura Municipal de Cubatão.

Contratada: Banco Santander (Brasil) S/A.

Não obstante tal aspecto possa ser considerado, vejo a ocorrência de mácula de natureza tal que acaba por contaminar o procedimento. Refiro-me à infringência do artigo 164, § 3º, da Constituição Federal. A esse respeito, a jurisprudência deste Tribunal consolidou-se no sentido da possibilidade de se proceder ao pagamento a servidores públicos em instituição financeira privada, o que ocorreu especialmente a partir da decisão proferida na sessão plenária de 30/11/05, em sede de Pedido de Reconsideração apresentado nos autos do TC 34102/026/05, ocasião em que tive a oportunidade de relatá-lo. Isso se deveu principalmente à interpretação exercida pela Suprema Corte[5] sobre o significado da locução "disponibilidade de caixa", empregada no mencionado art. 164 da Constituição da República, em que se excluiu daquele conceito os depósitos de salário, vencimentos ou remuneração a servidor público, porquanto caracterizados como despesa liquidada.

A partir daí, assentaram-se novas bases de interpretação que permitiram um novo posicionamento jurisprudencial, no que se reformulou o entendimento até então predominante nesta Corte de Contas. Por ocasião do julgamento de recurso ordinário interposto nos autos do TC-044696/026/07, em sessão do Tribunal Pleno de 09/06/10, tive oportunidade de me aprofundar na análise da aludida decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, consoante se extrai do voto a seguir transcrito:

> *"A controvérsia que motivou o julgado recorrido tem a ver com a extensão conferida pela Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo ao objeto da licitação e do correspondente contrato, firmado com o Banco Santander S.A. Isso porque, além do acolhimento e gerenciamento dos recursos destinados ao atendimento da folha de pagamentos dos servidores municipais, tratou o negócio de igualmente transferir à instituição contratada a intermediação de operações de pagamento a fornecedores e prestadores de serviço da Prefeitura. Prevalece entre nós o entendimento de que as disponibilidades de caixa, 'ex vi' do preceituado no § 3º, do art. 165 da CF, somente admitem depósito em bancos oficiais, excepcionando tal conceito os recursos públicos que integram a folha de pagamentos do ente federado. Assim, não cabe reduzir o conceito de disponibilidades de caixa, subtraindo-*

> *lhe, por exemplo, os créditos de fornecedores, com o especial propósito de assim igualmente autorizar a intermediação desses recursos por meio de instituições que não sejam oficiais. As razões de Recurso Ordinário, portanto, buscaram descaracterizar o entendimento ora vigente na Corte e, dessa maneira, justificar a contratação da instituição privada, asseverando ser esse o verdadeiro entendimento que haveria de ser extraído da opinião majoritária do Plenário do Excelso Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Reclamação nº 3.872-6.*
>
> *Contudo, não se sustenta o argumento recursal. Ainda que no julgamento de aludida Reclamação, a questão do pagamento a fornecedores do Estado tenha sido subjacente à discussão de seu cerne, é certo que a deliberação plenária do Excelso STF naquela oportunidade foi, por maioria, na esteira do voto do Ministro Carlos Velloso, o qual, essencialmente, tratou de afastar do conceito de disponibilidade de caixa os valores destinados à composição da folha de pagamento e que, nessa conformidade, também admitem depósito em instituição financeira privada. Outra não é a compreensão da deliberação superior, a partir do teor das correspondentes Ementa e v. Acórdão: 'EMENTA: CONSTITUCIONAL. ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: DISPONIBILIDADE DE CAIXA: DEPÓSITO EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. CF, ART. 164, § 3º. SERVIDORES PÚBLICOS: CRÉDITO DA FOLHA DE PAGAMENTO EM CONTA EM BANCO PRIVADO: INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ART. 164, § 3º, CF. ACÓRDÃO. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, dar provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Ministro Carlos Velloso, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio (Relator), Carlos Britto e Sepúlveda Pertence. Votou o Presidente. (grifei).*' Irretocável o julgado recorrido, meu VOTO é no sentido de improvimento do Recurso Ordinário e da manutenção dos integrais efeitos do deliberado pela E. Primeira Câmara." *(Grifei).*

No entanto, verifica-se que não há consenso entre as Cortes de Contas sobre o tema, pois há quem entenda que os recursos vinculados a pagamento de fornecedores não se enquadrariam no conceito de disponibilidade de caixa, tendo ainda decisões terminantemente contrárias. De modo diverso, o TCE/RO entendeu que os depósitos de recursos em bancos privados vinculados a despesas com fornecedores não se configurariam disponibilidades de caixa nos termos do art. 164, § 3º, da CF/1988:

> O pagamento de servidores (ativos, inativos e pensionistas) e **fornecedores**, em razão dos respectivos recursos não configurarem disponibilidades de caixa (artigo 164, § 3º, CF), pode ser realizado por instituições financeiras oficias ou privadas, desde que precedido do devido procedimento licitatório nos termos do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, caracterizando o seu descumprimento o ilícito penal previsto no artigo 89 da Lei Federal nº 8.666/93 **(TCE/RO. Processo 1244/2009. Rel. Edilson de Sousa Silva).**

No mesmo sentido, reconheceu o TCE/SC:

> Prevalece o entendimento de que as disponibilidades de caixa do preceituado no §3º, do art. 164 da CF, somente admitem depósitos em bancos oficiais, **excepcionando tal conceito os recursos públicos já comprometidos com o pagamento de obrigações do ente federativo, como as que integram a folha de pagamento**, **bem como faturas emitidas por fornecedores e já empenhadas**.
>
> Destarte, depreende-se, pois, do exposto, que as disponibilidades de caixa, entendidas como os valores de titularidade do ente público, aplicações financeiras, poupança e outros ativos, somente podem ser depositadas em bancos oficiais.
>
> De outro giro, portanto, excetuam-se do conceito de disponibilidade de caixa os valores relativos a salários ou remuneração de servidor, bem como aqueles referentes ao pagamento de fornecedores, cujas faturas já estejam empenhas, e, por esse motivo, não se sujeitam à obrigatoriedade de depósito em banco oficial.
>
> (**Grifo nosso. TCE/PR 881648/2016. Rel. Ivens Zscherper Linhares)**

Por todo o exposto, verifica-se que nos extratos bancários está incluído o pagamento a fornecedores de bens e serviços, o que vai além da decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou constitucional o pagamento a servidores públicos em instituição financeira privada.

Importante destacar que essa relatora sempre defendeu que a totalidade das disponibilidades de caixa fossem mantidas em bancos oficiais (bancos públicos), em respeito à Constituição Federal de 1988 e a segurança nas transações a serem realizadas com recursos da coletividade, devendo analisar os casos que vierem a seu julgamento sob o manto da jurisprudência e as circunstâncias concretas, em respeito a verdade material. Observando, dentre outros, se o gestor obedeceu sobretudo aos princípios da administração pública, realizando processo licitatório e se há para a municipalidade vantagens na contratação do banco privado em detrimento das instituições financeiras oficiais.

Torna-se importante destacar que esta Corte de Contas emitiu o PARECER C nº 13/2022 respondendo que, ressalvada a prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, é possível depositar disponibilidades de caixa em Cooperativas Singulares de Créditos, desde que observados os limites do fundo garantidor e demais regramentos do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, notadamente, a Resolução BACEN nº 4.659/2018. Assim, importante destacar dois aspectos: a prioridade pela manutenção das disponibilidades de caixa em bancos oficiais (estatais) e a observância de requisitos prudenciais quanto aos valores aplicados. Da leitura da Resolução BACEN nº 4.659/2018, extrai-se uma série de condições para que a municipalidade possa manter suas disponibilidades de caixa em Cooperativa de Créditos, entre elas, o fato de que os valores cobertos pelo fundo garantidor consideram o município de forma consolidada, por seus órgãos ou entidades e empresas controladas (Resolução BACEN nº 4.659/2018 –art. 10º).

Desta forma, entendo a solução de consulta consubstanciada no PARECER C nº 13/2022 não como autorização plena para que os jurisdicionados mantenham suas disponibilidades em cooperativas de crédito, até porque a consulta ressalta a necessidade de cumprir o art. 164, §3º da **CF/88, mas a enxergo como um alerta ao gestor para as cautelas descritas nos normativos do BACEN e do CMN, visando a segurança dos recursos públicos**.

Ademais, a jurisprudência desta Corte de Contas tem RESSALVADO a manutenção das disponibilidades de caixa em bancos não oficiais quando não há agência bancária de banco oficial no município, a exemplo, Acórdão 631/2023 proferido no TC/7466/2015, Acórdão 387/2022 proferido no TC/2192/2018 e Acordão 999/2020 proferido no TC/4398/2016. Embora tal posicionamento seja adotado por outras Cortes de Contas, a exemplo do TCE/PR (Consulta nº 881648/16), cada TCE fixou a seus jurisdicionados algumas balizas, como a necessidade de licitação, dispensa ou inexigibilidade, entre outras regras da administração pública a serem seguidas. O TCE/SC balizou seus entendimentos por meio do Prejulgado nº 2381, recentemente revisado.

A contrário sensu, meu entendimento pessoal é que, na atualidade a ausência de banco oficial não autoriza o gestor público a movimentar recursos em bancos não oficiais, pois o pagamento à fornecedores, a realização de transferências bancárias, boletos de cobrança, entre outros, são efetuados de forma eletrônica, ou seja, via *internet*. Aliás, este é meio adotado pelos Municípios para movimentar os recursos fundo a fundo transferidos para o FUNDEB e para a Saúde. No caso em tela, analisando a relação de contas bancárias (peça nº 25 - fls. 155-156) observo que foram declaradas 25 contas bancárias, sendo cerca de 21 contas em bancos oficiais. Esse fato, já põe por terra o argumento de que a simples inexistência de banco não oficial no município impossibilita ou onera o pagamento à fornecedores. Atualmente, é possível ter uma conta corrente em banco oficial localizado em outro munícipio e efetuar pagamentos, sem necessidade de deslocamento, para instituições bancárias situadas em qualquer local do país e tudo isso em tempo real.

O outro ponto é que, mesmo que a contratação seja para concessão da folha de pagamento, a licitação é necessária, fato que não vem sendo comprovado nas contas de gestão analisadas: o cumprimento das regras de contratação para bancos não oficiais (seja por licitação ou por inexigibilidade). **Neste contexto, é importante alertar os gestores que as ressalvas contidas nos precedentes citados não configuram dispensa do cumprimento das regras de contratações públicas. Tais entendimentos eram por mim defendidos enquanto membro do Corpo Especial e, estando na posição de emissão de voto, ainda não me deparei com argumentos suficientes para alterá-la.** Faço tais reflexões, e a par da determinação contida no art. 927 do CPC, mantenho o entendimento dos precedentes citados, considerando que a situação encontrada pode ser objeto de **RESSALVA,** mas o faço com as cautelas já citadas: segurança dos recursos aplicados em bancos não oficiais, necessidades de cumprir as normas relativas à contratação pública e o fato de que a

regra geral é manutenção das disponibilidades em bancos oficiais.

Sendo assim, considerando os argumentos mencionados e sobretudo o art. 927 do CPC, entendo que o fato pode ser objeto de ressalva com **recomendação** para que o gestor mantenha suas disponibilidades de caixa em bancos oficiais, e quando não o fizer por estar amparado em situação excepcional, como é o caso da folha de pagamento, o faça considerando as demais regras de contratação pública (licitação, dispensa ou inexigibilidade), em atenção ao art. 37, inc. XXI, da CF/88.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento nos artigos 4º, inc. III e 80, §1º do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS nº 98, de 5 de dezembro de 2018, **VOTO**:

1. Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Prestação de Contas de Gestão, exercício **2018**, do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS, gestão da **Sra. MORGANA ESPINOSA**, Secretária Municipal de Saúde à época, nos termos do artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, "a", 4, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **QUITAÇÃO** à Ordenadora de Despesa e Secretária Municipal de Saúde de Rochedo – MS à época, **Sra. MORGANA ESPINOSA,** para efeitos do art. 60 da Lei Complementar nº 160/2012;

3. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS para que observe com maior rigor os prazos estabelecidos por este Tribunal, principalmente, quanto a remessa de documentos, dados e informações;

4. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS para que observe com maior rigor a regra prevista no art. 41 da LC 141/2012, provocando, a cada quadrimestre, reuniões do CMS e disponibilizando os dados relativos à execução orçamentária e financeira da saúde para análise. A provocação para que o CMS cumpra sua obrigação legal deve ocorrer por escrito de forma a comprovar, perante os órgãos de controle, que o gestor não se manteve inerte no cumprimento da legislação.

5. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao gestor do órgão para que observe com maior rigor o preenchimento dos Demonstrativos Créditos Adicionais e se atente ao cumprimento determinações expostas nos artigos na Lei Federal nº 4.320/64.

6. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor especial atenção no sentido de observar com maior rigor as normas legais que regem o art. 36 §1º da LCF nº 141/2012 e art. 77, §3º, do ADCT, sob pena de configurar o que configura infração nos termos do art. 42, caput da LO-TCE/MS c/c o art. 45, inciso I da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

7. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para que se abstenha de realizar depósitos em instituição financeira não oficial, nos termos dispostos no art. 164 § 3º da CF/1988. Em se tratando de excepcionalidade, observe as formalizações legais para contratação de instituição não oficial, verificando com maior rigor o disposto no art. 37, inc. XXI, da CF/88, dando cumprimento aos princípios do interesse público, da proporcionalidade, da razoabilidade e respeite às legislações emanadas pelo Banco Central do Brasil e as orientações do Conselho Monetário Nacional;

8. Pelo **MONITORAMENTO** das recomendações art. 187, §3º, inciso I da Resolução TCE/MS nº 98/2018 (RITCE/MS);

9. Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE nº 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, pela regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, com recomendações ao atual gestor e pelo monitoramento das recomendações.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 8 de novembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

KBVPMS