PARECER PRÉVIO - PA00 - 108/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2814/2019
PROTOCOLO	: 1964972
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DO OESTE
JURISDICIONADO	: JEFERSON LUIZ TOMAZONI
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – ESCRITURAÇÃO DE MODO IRREGULAR – INCONSISTÊNCIA NAS VERSÕES PUBLICADAS E EM XML DAS DCASP – INCONSISTÊNCIA NOS SALDOS DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA – AUSÊNCIA DE BASE DOCUMENTAL PARA ESCRITURAÇÃO – NÃO COMPROVAÇÃO DO RITO DE ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NOS TERMOS DA LEI DE FINANÇAS – DESCUMPRIMENTO DO TETO DE GASTO COM PESSOAL – DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS DEPOSITADAS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NÃO OFICIAIS – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS DE REMESSA OBRIGATÓRIA – RELATÓRIO DE GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA – RECOMENDAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo, com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar nº 160/2012 LO-TCE/MS, c/c arts. 117, 118, parágrafo único, e 119, III, do Regimento Interno - TCE/MS, tendo em vista as infrações praticadas nos termos do art. 42, *caput,* VI e VIII, da LO-TCE/MS, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período, além da expedição das recomendações cabíveis a fim de não incorrer nas mesmas impropriedades.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 25 a 28 de setembro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** da Prestação de Contas Anuais de Governo do **Município de São Gabriel do Oeste/MS**, referente ao exercício financeiro de **2018**, sob a responsabilidade do Sr. **Jeferson Luiz Tomazoni** – Prefeito à época, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, § único, e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto, tendo em vista as infrações praticadas nos termos do art. 42, *caput*, incisos VI e VIII da LO-TCE/MS, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período; pela **comunicação** à Câmara

Municipal sobre a emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** das Contas Anuais do Município de São Gabriel do Oeste/MS, referente ao exercício financeiro de 2018, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012; A fim de não incorrer nas mesmas impropriedades, nos termos do art. 185, IV, b, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, especificamente: **a)** pela **recomendação** à atual gestão da Prefeitura Municipal de São Gabriel do Oeste - MS para que observe com maior rigor o Manual de Remessas Obrigatórias editado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, inclusive, nos aspectos formais dos documentos encaminhados; e **b)** Pela **recomendação** ao atual gestor para que observe com maior rigor a observância dos limites da despesa com pessoal e à adoção das medidas cabíveis para controle das despesas conforme previsão disposta na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) n° 101/2000.

Campo Grande, 28 de setembro 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

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente processo da prestação de contas anual de governo da **Prefeitura Municipal de São Gabriel do Oeste - MS**, relativa ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do **Sr. Jeferson Luiz Tomazoni**, Prefeito Municipal à época, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade com a Resolução TCE/MS nº 88/2018 (Anexo III, item 3, subitem 3.1.1). Foram apensados aos autos os processos TC/MS nº 2967/2018 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o TC/MS nº 8607/2018 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Após os devidos trâmites regimentais e, concluídos os trabalhos, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão - DFCGG (ANA - DFCGG/CCM - 6942/2022, fls. 996-1004) se manifestou pela permanência dos seguintes achados:

Item da Análise	Descrição do Achado	Situação Encontrada	Critério	Evidências
2.1.2	Inconsistências nas publicações das Demonstrações.	Os Anexos 12, 14, 15, 16 e 18 publicados em Diário Oficial estão divergentes daqueles constantes na Prestação de Contas.	Anexo III, Item 3.1.1, letra B7, da Resolução TCE/MS n.º 88/2018.	Conforme se verifica no Diário Oficial (peça 79).
2.1.4	Inconsistência nos saldos das disponibilidades do município.	O gestor demonstrou originalmente em Conciliação valores em espécie em Tesouraria sem apresentar documentos. Contudo, o gestor desconsiderou os respectivos valores substituindo-os por extratos bancários. Porém, não apresentou novas conciliações.	Art. 89 e 105 da Lei 4.320/64. Art. 43 da LRF.	Conforme Apêndice A. Conciliação (peça 38).
2.1.7	Ausência do Relatório de Gestão Orçamentária.	O documento enviado não atende ao solicitado.	Anexo III, Item 3.1.1, letra B47, da Resolução TCE/MS n.º 88/2018.	Ausência do documento.
2.1.8	Ausência de Decretos de abertura de créditos adicionais.	O gestor não enviou a totalidade dos Decretos de abertura de créditos adicionais.	Art. 42 e 43, 44, 45 e 46 da Lei 4.320/64.	Conforme Apêndice B.
2.1.9	O Poder Executivo ultrapassou o limite legal para despesa com pessoal.	O gestor ultrapassou o limite legal de despesa com pessoal previsto na LRF. O percentual da despesa de pessoal sobre a RCL é de 56,59%.	Art. 18 e 20 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).	Anexo 01 - RGF (f. 1134)

Por sua vez, a Auditoria emitiu Parecer (PAR - GACS LLRP - 1880/2022, fls. 2233-2245), opinando da seguinte forma:

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer e do apresentado na peça nº 70, o qual se mantém nas demais matérias, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 21, I, 42, *caput*, e incisos II, V, VI e VIII, e 59, III, da Lei Complementar Estadual n° 160/2012, esta Auditoria opina pela emissão de parecer prévio **contrário** à aprovação destas contas anuais de governo.

O Representante da Procuradoria de Contas emitiu seu parecer (PAR - 2ª PRC - 732/2023, fls. 2246-2253) da seguinte forma:

IV – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, acompanhando o entendimento da Auditoria, opina no sentido que, nestes autos, o egrégio Tribunal de Contas-MS:

I – emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de São Gabriel do Oeste-MS, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Sr. **JEFERSON LUIZ TOMAZONI**, Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do artigo 21 c/c inciso III do artigo 59 ambos da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso I, "b" c/c artigo 118, Parágrafo Único da Resolução nº 98/2018, tendo em vista a ausência de remessa de documentos obrigatórios, manutenção de disponibilidades de caixa em Instituições Financeiras não Oficiais, em afronta ao artigo 164, § 3º da Constituição Federal de 1988, inconsistências nos registros das alterações orçamentárias, falta de remessa de todos os Decretos de Abertura de Crédito, Despesa com Pessoal do Poder Executivo acima do limite estabelecido na LRF, ausência de ampla publicidade e transparência, cancelamento de Restos a Pagar Processados sem a comprovação da hipótese legal, inconsistências nos registros contábeis, acarretando a escrituração das contas públicas de modo irregular, Notas Explicativas que não trouxeram esclarecimentos e detalhamento dos lançamentos dos valores nos Demonstrativos, fatos que afrontam a Constituição Federal de 1988, a Lei Federal nº 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e caracterizam as infrações previstas no artigo 42, incisos II, IV, V, VI, VIII e IX da Lei Complementar nº 160/2012;

II – **RECOMENDAR** ao atual Ordenador de Despesa, com fulcro no inciso II, do artigo 61 da Lei Complementar nº 160/2012 para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, corrigindo as falhas de natureza contábil aqui apuradas e a ausência de documentos, de forma que não voltem a ocorrer no futuro, ficando o **Alerta** quanto ao limite de Despesa de Pessoal do Poder Executivo que foi extrapolado, (art. 59, § 1º, II das LRF), devendo adotar as cautelas determinadas no Parágrafo Único, do artigo 22, assim como o artigo 23 da LRF, a fim de dar equilíbrio às contas públicas, cumprindo os limites legais;

Em síntese, este Relatório contempla os aspectos relacionados ao planejamento governamental, sobre o qual foi realizada avaliação das receitas estimadas e arrecadadas, além das despesas fixadas e realizadas em **2018**, com ênfase nas áreas onde se requer maior atenção do executivo municipal por motivos de exigência legal ou constitucional.

É o relatório.

VOTO

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

2. DO VOTO

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de São Gabriel do Oeste - MS**, referente ao exercício financeiro de **2018**, sob a responsabilidade do Sr. Jeferson Luiz Tomazoni, Prefeito Municipal - à época. Os principais aspectos relativos às contas de governo estão relacionados nos tópicos seguintes:

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O art. 165 da CF/88 define que o planejamento governamental se dará por intermédio de **três peças editadas sob a forma de lei**: PPA, LDO e LOA. No caso do município de São Gabriel do Oeste - MS, o planejamento governamental foi definido por meio do PPA (Lei nº 1.101/2017), da LDO (Lei nº 1087/2017) e da LOA (Lei nº 1.100/2017), remetidos a esta Corte de Contas (Remessa nº 8494).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de São Gabriel do Oeste - MS ocorreu por meio da Lei Municipal nº 1100/2017 (LOA), para o exercício de 2018, através da qual foi estimada a receita no valor de R$ 147.922.127,19 e fixada à despesa em igual valor (fl. 237). Foram abertos créditos adicionais alterando a dotação orçamentária inicial para R$ 161.676.596,26 (fl. 1248). Conforme mencionado na ANA – DFCGG/CCM – 5385/2020 (fl. 1248), o total de créditos adicionais abertos no valor de R$ 59.973.002,37 superou a autorização legislativa contida na LOA, de 40% da despesa fixada.

2.2 RESPONSABILIDADE FISCAL

A análise da Responsabilidade Fiscal de cada ente da federação passa pelo crivo do cumprimento da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que impõe limites ao endividamento público, exige equilíbrio nas contas, define parâmetros para geração de despesa com pessoal e determina a existência de disponibilidade de caixa face às despesas previamente assumidas. No transcurso do exercício de 2018, o município de São Gabriel do Oeste apresentou os seguintes índices:

Lei de Responsabilidade Fiscal		
Receita Corrente Líquida e Ajustada: R$ 123.386.747,51		
	R$	**%**
Gasto com Pessoal (Poder Executivo)	**69.826.300,45**	**56,59**
Disponibilidade de caixa líquida	**17.255.906,09**	**-**
Dívida Consolidada Líquida	**-10.088.163,81**	**-8,18**

Fonte: ANA - DFCGG/CCM – 5385/2020, fl. 1253.

Portanto, conforme a análise da Divisão de Contas, fls. 1252/1255, corroborado pelo parecer da Auditoria, fls. 1293/1295, houve o extrapolamento do teto de gasto com pessoal e encargos (54%), tendo o gestor realizado despesas nessa rubrica no patamar de 56,59%. Além disso, no tocante à Responsabilidade Fiscal, a Auditoria identificou a ausência de transparência nas contas públicas, haja vista que os demonstrativos publicados e encaminhados por ocasião da resposta à intimação, fls. 1331-1375, não guardam correspondência com os anexos em xml, disponíveis às fls. 747-786.

2.3 OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A apreciação das contas de governo passa pela verificação do atendimento à norma Constitucional (CF/1988) e à Lei nº 11.494/2007 (regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB) e à Lei Complementar Federal nº 141/2012 (regulamenta o art. 198, § 3º, da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde). Quanto aos limites impostos, verifica-se pelo quadro abaixo que os limites constitucionais e legais foram cumpridos, conforme manifestação dos órgãos técnicos:

Natureza do Recurso	Limite Constitucional/Legal	Valor aplicado/2018
Repasse ao Poder Legislativo	7%	6,82% (Divisão) **regular** 6,82% (Auditoria) **regular**
Aplicação na área da Saúde	15%	19,75% (Divisão) **regular** 20,34% (Auditoria) **regular**
Aplicação área da Educação	25%	29,86% (Divisão) **regular** 29,88% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Legislativo	6%	2,34% (Divisão) **regular** 2,34% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Executivo	54%	56,59% (Divisão) **irregular** 56,32% (Auditoria) ir**regular**

Fonte: Par- 2ª PRC – 732/2023, fl. 2249. ANA – DFCGG/CCM – 5385/2020, fl. 1251; PAR – GACS LLRP – 1880/2022, fl. 2243.

2.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações

Patrimoniais, do Balanço Patrimonial e da Demonstração dos Fluxos de Caixa devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105 da Lei 4.320/1964, na Portaria STN nº 634/2013 e atualizações, no MCASP – 7ª Edição e atualizações.

Segundo apurou a Divisão de Contas no tocante ao Balanço Orçamentário, fls. 1256/1257, houve frustração de receita 7,26% (Previsão Atualizada da Receita: R$ 154.231.891,10 e Receita Realizada: R$ 143.037.656,51). De outro modo, houve economia na execução da despesa no percentual de 12,63% (Dotação Atualizada: R$ 161.676.596,26 e Despesa Empenhada: 141.259.542,68). Quanto ao comportamento da despesa realizada no exercício, houve um superávit orçamentário no valor de R$ 1.778.113,83. (Receita Realizada: R$ 143.037.656,51 (-) Despesa Empenhada: 141.259.542,68).

O Balanço Financeiro indica um resultado financeiro positivo em R$ 3.382.455,23, no exercício de 2018 (fl. 1258). O Balanço Patrimonial – Consolidado, apresenta um patrimônio líquido no exercício no valor de R$ 166.344.767,34 (fl. 1258).

2.5. IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES

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). No entanto, subsistem irregularidades e impropriedades as quais passo a decidir:

2.5.1 Inconsistência nas publicações das demonstrações:

Constaram da análise técnica da Divisão de Contas (fl. 2220) e do parecer da Auditoria (fl. 2236) inconsistências no tocante às versões publicadas das DCASP (1331/1375), haja vista que estas não guardam conformidade com as peças enviadas por ocasião da prestação de contas no formato xml, disponíveis às fls. 747-758 e fls. 784-786. Compulsando os autos, verifica-se que a inconsistência fora observada na remessa inicial dos documentos (ANA – DFCGG/CCM – 5385/2020) e se manteve mesmo após o reencaminhamento dos demonstrativos publicados em 15 de julho de 2021 e enviados em resposta à intimação.

Compulsando os demonstrativos consolidados encaminhados às fls. 1352/1375 com as peças enviadas em xml, fls. 747/755 verifica-se que assiste razão a área técnica, haja vista divergências no Balanço Orçamentário, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais, inclusive no tocante a disponibilidade de caixa (BP) e ao resultado patrimonial do período (DVP).

Portanto, o primeiro ponto a se observar é que existe, de fato, inconsistência entre as DCASP publicadas (fls. 27/39 e fls. 1352/4375) e a versão enviada no modelo do TCE/MS, formato xml, o que poderia até ser objeto de recomendação partindo do pressuposto que a conversão do modelo pela contabilidade do órgão poderia ter

resultado em distorção das informações.

Contudo, verificando apenas as versões publicadas tanto na primeira remessa, fls. 27/39, quanto na resposta à intimação, fls. 1352/1375, constata-se que o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais foram reabertos e os valores do Patrimônio Líquido (BP) e do Resultado Patrimonial (DVP) alterados. A situação em tela configura por si só escrituração de modo irregular nos termos do art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS.

Desta forma, acolho parcialmente a manifestação do corpo técnico, divergindo apenas no tocante ao enquadramento da irregularidade, que no meu entendimento, é no sentido de caracterizar a escrituração irregular por alteração, a posteriori, do Patrimônio Líquido e do Resultado Patrimonial do exercício.

2.5.2 Inconsistências nos saldos das disponibilidades do município:

A DFCGG (fl. 2220), corroborado pela Auditoria (fl. 2241), apurou que as disponibilidades de caixa não se encontravam suportadas por documentação probatória (extratos). Em primeira análise (fl. 1262) a Divisão de Contas identificou a partir das conciliações (fl. 989) que existia saldo em tesouraria na monta de R$ 1.470.843,83.

Intimado, o gestor esclareceu (fl. 1324), contudo, que a quantia não se referia a disponibilidade em tesouraria, mas sim de valores depositados em instituições financeiras em nome da Unidade Gestora SAAE (Serviço Autônomo de Água e Esgoto) e Câmara Municipal. Com base nos documentos enviados em sede de resposta à intimação, apurou a Divisão de Contas (fl. 2220), todavia, que os extratos bancários apresentados em nome do SAAE e da Câmara Municipal totalizavam valor diferente do informado inicialmente em tesouraria.

Assim, compulsado os extratos verifico que na conta da CM (fl. 1511) existia em 31/12 a quantia de R$ 131.755,44 (Banco do Brasil). Por sua vez, os extratos do Serviço de Água e Esgoto (fls. 1632/1640 e fls. 1641/1644) indicam o valor de R$ 161.159,96 (Banco do Brasil) e R$ 67.641,02 na Caixa Econômica Federal, contudo, o este último extrato apresenta data final do saldo em 28/12/2018, o que sugere que o documento se encontra incompleto. Ainda, conforme mencionado pela Divisão de Contas, o gestor não substituiu a Conciliação Bancária encaminhada por ocasião da prestação de contas, restando pendente, desta forma, tal documento.

Por todo exposto, acolho a manifestação do corpo técnico, entendendo que inexistem nos autos documentação de suporte para escrituração da conta caixa e equivalente de caixa, o que configura escrituração de modo irregular nos termos do **artigo 42, inc. VIII, da LO-TCE/MS.**

2.5.3 Ausência de documentos de remessa obrigatória:

Conforme análise DFCGG/CCM – 9622/2021, fl. 2221, e parecer da Auditoria, fl.

2235, as contas da Prefeitura Municipal de São Gabriel do Oeste não foram instruídas com a totalidade dos documentos exigidos pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, encontrando-se ausente o Relatório de Gestão Financeira (Item 3.1.1, Letra B 47, do Anexo III, da Resolução TCE/MS nº 88/2018).

Menciona a Divisão de Contas, fl. 2221, que o gestor em resposta à intimação apresentou à fl. 1668 demonstrativo referente ao comportamento orçamentário e financeiro, não se traduzindo o documento em um relatório de gestão nos moldes exigidos pela Resolução TCE/MS 88/2018, mantendo-se, portanto, a ausência mencionada em primeira análise.

Do caso em tela e tendo em vista que formalmente o gestor apresentou documento com vistas a fazer prova da execução orçamentária e financeira e ainda compreendendo que a peça exigida, *a priori*, não comprometeu a análise das contas, entendo cabível afastar a irregularidade aventada pela equipe técnica, substituindo-a por recomendação à atual gestão no sentido de observar com maior rigor o manual de peças obrigatórias editado pelo TCE/MS.

2.5.4 Ausência de comprovação do rito de alteração orçamentária:

Ficou constatada pelas equipes técnicas (fl. 2222 e fl. 2238) que o gestor de São Gabriel do Oeste deixou de apresentar no exercício a totalidade dos decretos modificativos do orçamento, não comprovando, portanto, o rito de alteração da LOA, estabelecido nos arts. 42 a 46 da Lei 4.320/64.

Compulsando a tabela constante da Apêndice B, fl. 2229, elaborada pela Divisão de Contas verifica-se que os decretos apresentados nos autos comprovam uma dotação atualizada de R$ 161.219.034,70 e não de R$ 161.676.596,26, conforme evidencia o Balanço Orçamentário, fl. 747, sendo divergente também da versão publicada do B.O, fl. 32, a qual consigna atualização de dotação na monta de R$ 147.545.267,41 e de sua republicação constante à fl. 1353.

Do levantamento realizado pela DFCGG observa-se ainda que os decretos alterando o orçamento com base em anulação de dotação somam a quantia de R$ 20.222.985,25, contudo, foram anulados R$ 20.454.117,89, ou seja, um valor superior ao suplementado pela fonte de anulação.

Portanto, a situação fática apresentada pelas equipes técnicas demonstra a ausência de comprovação das alterações orçamentárias do período, o que configura infração nos termos do art. 42, *caput,* da LO-TCE/MS, decorrente da não observância da Lei 4.320/64 (arts. 40 a 46 da Lei 4.320/64).

2.5.5 Descumprimento do teto de gasto com pessoal:

Ficou constatada pelas equipes técnicas que a despesa com pessoal do Poder Executivo, extrapolou o limite de 54% da receita corrente líquida previsto no art. 20, III, b da LCF 101/2000 (LRF), tendo sido praticado no exercício de 2018 o percentual

de 56,59% da RCL, conforme índice apresentado pela DFCGG à fl. 2222 e corroborado pela Auditoria à fl. 2236, cujo cálculo percentual foi de 56,32%.

Em sua defesa, fl. 1324, o gestor alega que o percentual foi reenquadrado no ano seguinte, tendo sido praticado em 2019 índice de gastos com funcionalismo de 50,95% da RCL.

Contudo, em análise ao RGF de ambos os exercícios (2018 e 2019), conforme disponíveis no TC/8607/2018 e TC/4945/2019, verifico que em 2019, de fato, o índice percentual de aplicação em pessoal e encargos regrediu para 50,95%, conforme alega o gestor. Entretanto, há que se observar que tal desempenho não se deu em decorrência de uma redução do gasto nessa rubrica, mas sim de uma ampliação da Receita Corrente Líquida, tendo os números brutos de despesa com pessoal e encargos terem sofrido ligeira elevação em 2019:

Nr.	G2 - APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	Valor	% Sobre a RCL Ajustada
17	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	138.049.017,36	0,00
18	(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (V) (§ 13, art. 166 da CF)	0,00	0,00
19	= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)	138.049.017,36	100,00
20	DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)	70.331.142,24	50,95
21	LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art.20 da LRF) - 54% da RCL	74.546.469,37	54,00
22	LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art.22 da LRF) - 51.3% da RCL	70.819.145,91	51,30
23	LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 48,6% da RCL	67.091.822,44	48,60

Fonte: Anexo 1 do RFG (exercício de 2019)

Nr.	G2 - APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	Valor	% Sobre a RCL Ajustada
17	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	123.386.747,51	100,00
18	(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (V) (§ 13, art. 166 da CF)	0,00	0,00
19	= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)	123.386.747,51	100,00
20	DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)	69.620.972,98	56,43
21	LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art.20 da LRF) - 54% da RCL	66.628.843,66	54,00
22	LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art.22 da LRF) - 51.3% da RCL	63.297.401,47	51,30
23	LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 48,6% da RCL	59.965.959,29	48,60

Fonte: Anexo 1 do RGF (exercício de 2018)

Dessa forma, em que pese o reenquadramento em 2019 do gasto de pessoal e encargos dentro do teto máximo de 54%, é fato incontroverso que no exercício de 2018 houve o extrapolamento da despesa, declarada pelo próprio gestor no RGF (TC/8607/2018), em desacordo, portanto, com o art. 20, III, b da LCF 101/2000 (LRF), fato que caracteriza infração nos termos do art. 42, VI (Desobediência, na gestão financeira ou orçamentária, aos limites de qualquer natureza estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual e nas leis pertinentes) da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

2.5.6 Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições não 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 a Auditoria (fl. 2237), constam disponibilidades de caixa do

município de São Gabriel do Oeste depositadas no Banco HSBC e Sicredi, conforme fls. 1400/1403 e fls. 1406/1408.

O gestor alega à fl. 1324 que não há infringência ao dispositivo constitucional haja vista que as contas abertas no Bradesco e Sicredi gerenciam a folha de servidores e arrecadação de tributos do município, sugerindo ainda que foram realizadas as respectivas licitações.

Contudo, conforme ponderou a Auditoria, fl. 2237, não foram juntados aos autos os documentos que comprovam os certames licitatórios, condição mínima para contratação de serviços públicos. 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).*

Neste sentido ainda, importante destacar que a jurisprudência dos Tribunais de Contas admite ainda a possibilidade de contratar Cooperativas de Crédito para arrecadação de valores, **desde que mediante procedimento licitatório e com imediata transferência de Valores**. Vejamos a ementa e parte dispositiva da Decisão proferida em sede de consulta nos autos do processo CON-10/00456509, do TCE/SC:

> **COOPERATIVAS DE CRÉDITO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS A NÃO ASSOCIADOS.**
>
> As cooperativas de crédito podem prestar serviços a não associados, salvo os serviços de captação de recursos e de concessão de créditos.
>
> ENTES PÚBLICOS. PARTICIPAÇÃO EM COOPERATIVAS DE CRÉDITO.
>
> Os entes públicos não podem compor o quadro social das cooperativas de crédito.
>
> COOPERATIVAS DE CRÉDITO. RECEBIMENTO DE TRIBUTOS. PAGAMENTO DE SALÁRIOS.
>
> As Cooperativas de Crédito podem receber tributos que devem de imediato serem depositados em instituições financeiras oficiais, bem como realizar pagamentos de salários de servidores públicos. [...] 3.
>
> VOTO Considerando que o consulente está legitimado à subscrição de consultas para este Tribunal, nos termos do inciso II do art. 103 do Regimento Interno desta Corte de Contas; Considerando que a consulta trata de situações em tese e de interpretação de lei, conforme determina o inciso XII do art. 59 da Constituição do Estado, bem como o inciso XV do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/00; (**TCE/SC – CON - 10/00456509**).

Como dito, o gestor, fl. 1324 arguiu que contratou os bancos Bradesco e Sicredi para gerenciar a folha de pagamento dos servidores públicos e a arrecadação dos tributos, contudo, não há comprovação nos autos da realização do certame possibilitando a ampla concorrência entre as instituições financeiras existentes no município. Neste caso em específico, o responsável não apresentou justificativas acerca de contratação mediante prévia licitação, nos termos nos termos do art. 37, inc. XXI, da CF/88, em observância ao interesse público e aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Ainda, tendo em vista a oferta da exploração econômico-financeira ao mercado, esse tipo de contratação deve respeitar as legislações emanadas pelo Banco Central do Brasil e as orientações do Conselho Monetário Nacional.

Neste caso em específico, vislumbro irregularidade na contratação de bancos privados haja vista a ausência de informações acerca de prévia licitação. Sendo assim, reafirmo entendimento que as disponibilidades de caixa devem ser depositadas de acordo com o art. 164, §3º da Constituição Federal, ou seja, em bancos públicos. Contudo, no caso em apreço vislumbro infringência ao dispositivo constitucional dadas as razões expostas no voto e **entendo configurada infração a norma legal, conforme artigo 42, caput, da LO-TCE/MS.**

3 DAS IRREGULARIDADES ENSEJADORAS DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO

IRREGULARIDADE/IMPROPRIEDADE	DISPOSITIVO LEGAL	DESFECHO
Inconsistência nas versões publicadas e em xml das DCASP.	MCASP NBCASP Regras de Integridade	**IRREGULARIDADE** Art. 42, inc. VIII, da LO-TCE/MS
Inconsistência nos saldos das disponibilidades de caixa (ausência de base documental para escrituração)	MCASP NBCASP	**IRREGULARIDADE** Art. 42, inc. VIII, da LO-TCE/MS
Ausência de documentos de remessa obrigatória (Relatório de Gestão Financeira e Orçamentária)	Resolução TCE/MS 88/2018	**RECOMENDAÇÃO**
Não comprovação do Rito de Alteração Orçamentária nos termos da Lei de Finanças (Lei 4.320/64).	Arts. 40 a 46 da Lei 4.320/64	**IRREGULARIDADE** Art. 42, *caput*, da LO-TCE/MS
Descumprimento do teto de gasto com pessoal (54%).	Art. 20, III, b da LRF	**IRREGULARIDADE** Art. 42, VI da LO-TCE/MS
Disponibilidades Financeiras depositadas em instituições financeiras não oficiais	art. 164, § 3º, da CF/88	**IRREGULARIDADE** Art. 42, *caput*, da LO/TCE/MS

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho as manifestações da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG), da Auditoria e do Ministério Público de Contas e, com fundamento no art. 80, §1º do Regimento Interno deste TCE/MS, VOTO:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** da Prestação de Contas de Governo do Município de São Gabriel do Oeste/MS, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Jeferson Luiz Tomazoni – prefeito à época, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, § único, e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto, tendo em vista as infrações praticadas nos termos do art. 42, *caput*, incisos VI e VIII da LO-TCE/MS, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;

2. Pela **COMUNICAÇÃO** à Câmara Municipal sobre a emissão de **Parecer Prévio Contrário à Aprovação** das Contas Anuais do Município de São Gabriel do Oeste/MS, referente ao exercício financeiro de 2018, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012;

3. A fim de não incorrer nas mesmas impropriedades, nos termos do art. 185, IV, b, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, especificamente:

a. Pela **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da Prefeitura Municipal de São Gabriel do Oeste - MS para que observe com maior rigor o Manual de Remessas Obrigatórias editado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, inclusive, nos aspectos formais dos documentos encaminhados;

b. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para que observe com maior rigor a observância dos limites da despesa com pessoal e à adoção das medidas cabíveis para controle das despesas conforme previsão disposta na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) n° 101/2000;

4. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo e pelas recomendações à atual gestão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

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

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e 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, 28 de setembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

PMS / VAB