PARECER - PA00 - 19/2023

PROCESSO TC/MS	**:** TC/5737/2016
PROTOCOLO	**:** 1678761
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE CASSILÂNDIA
JURISDICIONADO	**:** MARCELINO PELARIN
ADVOGADO	**:** JOÃO PAES MONTEIRO DA SILVA OAB N. 10.849
RELATOR	**:** CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – IRREGULARIDADES – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS DE INSTRUÇÃO OBRIGATÓRIA – INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS APRESENTADAS NO BALANÇO PATRIMONIAL, DEMONSTRAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA E NO BALANÇO FINANCEIRO – CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS – DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS LEGAIS E REGULAMENTARES – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO A APROVAÇÃO.

1. A ausência de documentos de instrução obrigatória para a prestação de contas (IN/TCE/MS 35/2011; art. 74 da Constituição Federal/1988; arts. 94 a 96 da Lei 4.320/1964) evidencia irregularidade, tipificada no art. 42, II, da LO-TCE/MS.

2. As inconsistências contábeis apresentadas no Balanço Patrimonial, na Demonstração do Fluxo de Caixa e no Balanço Financeiro caracterizam a infração de escrituração de modo irregular, tipificada no art. 42, *caput* e VIII, da LO-TCE/MS.

3. O cancelamento de restos a pagar processados, sem comprovar que a despesa não era exigível, constitui irregularidade (art. 63, §2º, III, da Lei 4.320/64; art. 42, *caput* e IX, da LO/TCE/MS).

4. Verificado o descumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à matéria na prestação de contas anual de governo (art. 59, III, c/c o art. 42, *caput*, II e VIII, da LCE n. 160/2012), emite-se o parecer prévio contrário à aprovação das contas, pelo Legislativo, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 10 a 13 de julho de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** das contas de governo da **Prefeitura**

Municipal de Cassilândia, referente ao exercício de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. **Marcelino Pelarin**, prefeito municipal à época, com fundamento no art. 59, III c/c o art. 42, caput, II e VIII, ambos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período.

Campo Grande, 13 de julho 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 a matéria dos autos sobre a Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Cassilândia/MS**, referente ao exercício financeiro de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, Prefeito Municipal - à época.

Diante da autuação foram apensados os processos TC/MS nº 07480/2015 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o TC/MS nº 13154/2015 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o TC/MS nº 2065/2015 - Orçamento Programa do Município.

Após os devidos trâmites regimentais, os autos foram encaminhados para apreciação do corpo técnico da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (ANA - DFCGG/CCM - 6799/2021, fls. 2552/2579) que se manifestou nos seguintes termos:

Item da Análise	Achados	Situação encontrada	Critério	Evidências
2.2	A Prestação de Contas em inconformidade com MPO.	O gestor apresentou a Prestação de contas com ausência de documentos.	Anexo I, Capítulo I, Seção II, item 1.2, "B" da IN/TCE/MS n.º 035/2011.	Conforme demonstrado em Tabela do Item 2.2.
4.3.3.1	Inconsistências nos saldos das disponibilidades do Município.	Conforme apurado, o montante dos extratos bancários e conciliações estão divergentes do valor de Caixa e Equivalente de Caixa.	Art. 105 da Lei 4.320/64. Art. 43 da LRF.	Conforme se verifica no Anexo 14 (peças 89 e 130) e em Tabela do Apêndice III.
4.3.3.2	Inconsistências nos saldos das contas do Patrimônio Líquido.	O montante do PL não está em conformidade com o acumulado do exercício anterior adicionado do resultado do exercício. Assim como diverge do valor registrado no Balancete de Verificação.	Art. 101 e 105 da Lei 4.320/64.	Anexo 14 (peças 89 e 13) e Balancete de Verificação (peças 98 e 139)
4.3.5.1.1	Inconsistência nos saldos das contas contábeis (DFC).	O montante das Receitas Derivadas e Originárias registrados na DFC divergem daquelas demonstradas no Balancete Orçamentário.	Art. 101 e 102 da Lei 4.320/64. IPC – 08 Metodologia para Elaboração da DFC.	Conforme se verifica na DFC (peças 95 e 136) em confronto com o Anexo 12 (peças 85 e 126).
5.10	Inconsistências na RCL registradas nos Anexos do RGF.	O valor da RCL nos Anexos RGF não estão em conformidade com aquele apurado através do Anexo 10 – Consolidado.	Art. 54 e 55 da LRF.	Conforme se verifica nos Anexos RGF – 2º Semestre (TC/13154/2015).
07	Ausência do Parecer do Controle Interno	O gestor não apresentou o Parecer do Controle Interno.	Anexo I, Capítulo I, Seção II, item 1.2, "B" da IN TCE/MS n.º 035/2011. Art. 30 e 70 da CF.	Ausência do documento.

A Auditoria emitiu o Parecer PAR - GACS CLO - 7140/2022 (fls. 2584/2606), opinando da seguinte forma:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, e do Parecer apresentado na peça nº 59, o qual se mantém nas demais matérias, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I e 21, I, 37, 42, caput, incisos II, VI e VIII, e 59, III da Lei Complementar Estadual nº160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina pela emissão de parecer prévio não **favorável à aprovação** das contas de governo." (grifos conforme o original)

O Representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 2ª PRC - 11591/2022, fls. 2607/2616) da seguinte forma:

> "I – emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Cassilândia-MS, referente ao exercício financeiro de 2015, sob a responsabilidade do Sr. **MARCELINO PELARIN**, 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 do Parecer do Controle Interno, do Cadastro do Controlador, manutenção de disponibilidade financeira de caixa em Instituição não Oficial, divergências nos registros contábeis, acarretando a escrituração das contas de modo irregular, cancelamentos de restos a pagar processados sem comprovação das hipóteses legais, reabertura de Balanços de exercício já encerrado, em desacordo com as normas contábeis, fatos que contrariam comando constitucional, a Lei Federal nº 4.320/64, normas contábeis e caracterizam as infrações previstas nos incisos II, IV, VIII e IX, do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012; II – **RECOMENDAR** ao atual Ordenador de Despesas, 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, de forma que não voltem a ocorrer no futuro, especialmente quanto à necessidade de manutenção das disponibilidades financeiras em Instituição Financeira Oficial, à efetiva atuação do Sistema de Controle Interno, e observância às normas contábeis quanto à correção de registros em Balanços já encerrados; III – **COMUNICAR** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Cassilândia-MS (exercício de 2015), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012; IV – **COMUNIQUE** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal." (grifo conforme o original)

Em síntese, o Relatório contempla os aspectos relacionados ao planejamento governamental, sobre o qual foi realizada avaliação do cumprimento das metas fiscais, bem como das receitas estimadas e arrecadadas, além das despesas fixadas e

realizadas em 2015, 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 Cassilândia/MS**, referente ao exercício financeiro de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, 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 Cassilândia consta anexo aos autos (TC/2065/2015) cópia do PPA, Lei nº 1.935/2013, da LDO, Lei nº 1960/2014, e LOA, Lei nº 1979/2014, juntamente com as atas das Audiências públicas, peça 17, fls. 417/419. No tocante às alterações orçamentárias, após intimação ao jurisdicionado, segundo avaliação da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, fl. 2558, e da Auditoria, fl. 2592, restaram comprovadas as alterações orçamentárias do exercício, contudo, sem apresentação da exposição justificativa, prevista no caput do art. 43 da Lei 4.320/64.

2.2 RESPONSABILIDADE FISCAL

A análise da Responsabilidade Fiscal de cada ente da federação passa pelo crivo do cumprimento da Lei Complementar Federal 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 2015, o município de Cassilândia apresentou os seguintes índices:

Lei de Responsabilidade Fiscal		
Receita Corrente Líquida: 57.512.322,81		
	R$	**%**
Gasto com Pessoal (Poder Executivo)	**25.499.665,83**	**44,34**
Disponibilidade de caixa líquida	**2.000.773,76**	**-**

Dívida Consolidada Líquida	**-30.001.112,41**	**-52,16**

Portanto, conforme a análise da Divisão de Contas, peça 163, fls. 2552/2579, corroborado pelo parecer da Auditoria, peça 167, fls. 2584/2606, e pelo parecer da Procuradoria de Contas, peça 168, fls. 2607/2616 foram atendidas as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas ao gasto com pessoal, disponibilidade de caixa, limite para o endividamento público e ainda às exigências do art. 48 da LC nº 101/2000 (Transparência Ativa).

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 § 3o do art. 198 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, os seguintes índices foram identificados pela Divisão de Contas e pela Auditoria:

Natureza do Recurso	Limite Constitucional/Legal	Valor aplicado/2015
Repasse ao Poder Legislativo	7%	7**%** (Divisão) **regular** 7,25**%** (Auditoria) **irregular**
Aplicação na área da Saúde	15%	18,83% (Divisão) **regular** 19,74% (Auditoria) **regular**
Aplicação área da Educação	25%	34,04% (Divisão) **regular** 37,47% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Legislativo	6%	3,08% (Divisão) **regular** 3,08% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Executivo	54%	44,34% (Divisão) **regular** 43,71% (Auditoria) **regular**

Fonte: Parecer PAR – 2º PRC – 11591/2022, fl. 2611

Como se observa na tabela acima, a Auditoria considerou irregular o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo, haja vista que ao se expurgar os valores relativos à Cosip da base de cálculo, o montante repassado à Câmara Municipal alcançaria 7,25% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 efetivamente realizado no exercício anterior.

Discordou a Procuradoria de Contas da irregularidade identificada pela Auditoria, em razão de existir entendimento firmado por essa Corte de Contas no tocante a inclusão da Cosip da base de cálculo do duodécimo (Acórdão nº 00/0148/2013 o qual em Reexame aos Pareceres-C nº 00/0003/2001, nº 00/0009/2005, nº 00/0009/2006, nº 00/0012/2006 e nº 00/0006/2007). Tal posicionamento somente fora revisto em

15.12.2015 por ocasião da emissão de Parecer C, na qual se uniformizou o seguinte entendimento:

> **Consulta**
>
> **Processo TC/6606/2015**
>
> "Quanto à COSIP – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, instituída pela Emenda Constitucional n. 39, de 19 de dezembro de 2002 e Dívida Ativa Tributária, bem como as multas e juros de mora incidentes por ocasião de sua cobrança, bem como os Rendimentos de Recursos Próprios, observada a proporção da arrecadação da Receita Tributária e das Transferências definidas pelo Artigo 29-A da Constituição Federal, devem compor a somatória da Receita Tributária, efetivamente realizada no exercício anterior, especialmente para o cálculo dos limites percentuais em relação ao total da despesa do Poder Legislativo Municipal?" Resposta: Não. Considerando que a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP é considerada um tributo de natureza sui generis, uma vez que tem destinação constitucional específica para custear as despesas com o serviço de iluminação pública, conforme dispõe o art. 149-A da Constituição Federal, não podendo, portanto, integrar o somatório das transferências previstas no art. 153, § 5º, e arts. 158 e 159 da Constituição Federal tanto para efeito do cálculo do duodécimo como para as despesas do Poder Legislativo Municipal, nos termos o art. 29-A da Constituição Federal, a qual não pode ser desvirtuada, repartida ou transferida, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa.".

Nesse sentido, acompanho o entendimento da Divisão de Contas e da Procuradoria de Contas, haja vista que no transcurso do exercício de 2015 ainda vigia entendimento deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade da Cosip integrar a base de cálculo (Acórdão nº 00/0148/2013 o qual em Reexame aos Pareceres-C nº 00/0003/2001, nº 00/0009/2005, nº 00/0009/2006, nº 00/0012/2006 e nº 00/0006/2007).

Cabe aqui mencionar que esta julgadora enquanto membro da Auditoria sempre defendeu que a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Público, conforme prescreve o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, o entendimento jurisprudencial e a legislação tributária, não deveria integrar a base de cálculo de apuração do duodécimo, por não se tratar de receita tributária.

Contudo, estando na função de emitir voto nestes autos e em atenção ao que dispõe o art. 927 do CPC, que enfatiza que os juízes e tribunais deverão observar a orientação do plenário ou órgão especial aos quais estiverem vinculados, entendo que existia até 15.12.2015 nesse Tribunal de Contas orientação para que o gestor considerasse a COSIP por ocasião da elaboração das suas LOA's e definição do *quantum* a ser transferido ao legislativo. Além disso, nos termos do art. 143 do RI/TCE/MS, o Tribunal não pode penalizar o jurisdicionado que tenha observado o

entendimento firmado em abstrato na solução de Consulta formalizada em Parecer-C.

Desta forma, deixo de acompanhar o entendimento da Auditoria, acatando, por sua vez, o cálculo de 7% de repasse do duodécimo elaborado pela Divisão de Contas, peça 163, fl. 2562. Contudo, cabe relembrar à atual gestão do município de Cassilândia de que a **COSIP não deve mais integrar a base de cálculo do duodécimo**, entendimento este já uniformizado por esse Tribunal de Contas.

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 n.º 634/2013 e no MCASP – 6ª Edição, aprovado pela Portaria STN n.º 840/2016.

Segundo apurou a Divisão de Contas, fl.2566, no tocante ao Balanço Orçamentário, o comportamento da despesa realizada no exercício – R$ 59.628.377,14 representou 93,99% das Receitas Orçamentárias Recebidas – R$ 63.443.386,20, resultando em um Superávit Orçamentário de R$ 3.815.009,06. Já o Balanço Financeiro indica um saldo positivo, no valor de **R$3.823.997,94**.

Contudo, a área técnica (vide fl. 2569) identificou inconsistências no Balanço Patrimonial haja vista que o demonstrativo consolidado indica saldo de R$ 33.893.052,42 na conta Caixa e Equivalente de Caixa. Por sua vez, os extratos e conciliações encaminhados perfazem a quantia R$ 33.818.414,71. Além disso, os Resultados Acumulados – Exercício Anterior no Balanço Patrimonial – Consolidado, de R$ 15.913.300,92, adicionado do Resultado do Exercício de R$1.013.351,07 apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais (fls.1603-1605) está divergente dos “Resultados Acumulados – Exercício Atual.

Por fim, a Divisão de Contas ainda ponderou inconsistência contábil na Demonstração dos Fluxos de Caixa, uma vez que as Receitas Derivadas e Originárias divergem daquelas registradas no Anexo 12 – Balanço Orçamentário (peças 85 e 126). Argumentam as equipes técnicas e a Procuradoria de Contas que as Demonstrações Contábeis foram escrituradas de modo irregular, o que ensejaria a emissão de parecer prévio contrário à aprovação, tendo em vista o disposto no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS. As inconsistências arguidas pela equipe técnica, aprecio no tópico a seguir, juntamente com as demais ponderações apresentadas:

2.5 IRREGULARIDADES

Considerando a análise ANA – DFCGG/CCM – 6799/2021, fls. 2552/2579, e as manifestações da Auditoria no PAR GACS CLO – 7140/2022, fls. 2584/2606, e da

Procuradoria de Contas consubstanciada no PAR – 2ª PRC – 11591/2022, fls. 2607/2616, verifica-se irregularidades e inconsistências.

Desta forma, foram apontadas pela DFCGG/CCM:

1. O gestor apresentou a Prestação de contas com ausência de documentos;
2. Inconsistências nos saldos das disponibilidades do Município;
3. Inconsistências nos saldos das contas do Patrimônio Líquido;
4. Inconsistência nos saldos das contas contábeis (DFC);
5. Inconsistências na RCL registradas nos Anexos do RGF;
6. Ausência do Parecer do Controle Interno.

Quanto às irregularidades apontadas pela Divisão de Contas estão claramente delimitas no relatório técnico e, mesmo após oportunizado ao gestor o direito ao contraditório e ampla defesa, as irregularidades apontadas permaneceram, tanto que a Auditoria (fl. 2603) acompanhou as irregularidades apontadas. Para fins de análise, entendo que os apontamentos de itens 01 e 06 referem-se à ausência de documentos, embora, a não instituição do Controle Interno caracterize, também, descumprimento de dispositivo constitucional (art. 74 – CF/88) e legal (LRF – art. 59 e Lei 4.320/64 – art. 76). Por outro lado, entendo que as irregularidades apontadas nos itens 2,3, 4 e 5 referem-se à escrituração das contas públicas de modo irregular – art. 42, VIII da LO/TCE/MS.

A Auditoria corroborou com os achados da DFCGG e ainda identificou as seguintes irregularidades:

1. Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições oficiais;
2. Ausência de exposição justificativa nos termos do art. 43, caput da Lei 4.320/64 (RECOMENDAÇÃO);
3. Cancelamento de Restos a Pagar Processados;
4. Divergência entre o Anexo 13 (Balanço Financeiro) e o Anexo 17 (Demonstrativo da Dívida Flutuante) no tocante a inscrição de restos a pagar.

Quanto às impropriedades apontadas pela Auditoria, entendo que assiste razão aos apontamentos, contudo, deixo de considerar o Depósito de disponibilidades de caixa em instituição não oficial como irregularidade, em virtude das razões que explicitaremos na sequência. As demais irregularidades restaram adequadamente

caracterizadas e comprovadas no Parecer de fls. 2584/2606.

Da ausência de documentos

Conforme apontado pelas equipes técnicas, a prestação de contas não foi instruída com todos os documentos de remessa obrigatória, conforme exigido pela IN TCE/MS n. 35/2011.

Identificaram a Divisão de Contas, a Auditoria e a Procuradoria de Contas que o responsável deixou de apresentar o inventário analítico de bens móveis e imóveis, o parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas e o cadastro do controlador interno. No tocante ao inventário analítico, a Divisão de Contas considerou-o ausente haja vista que os documentos apresentados às fls. 1661/1662 e fls. 1673/1833 não guardam compatibilidade com as informações apresentadas nas DCASP, contudo, entendo que tal inconsistência está relacionada à ausência de base documental para escrituração, o que por si só configura escrituração de modo irregular, infração nos termos do art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS. No mais, verifico que assiste razão às equipes técnicas, praticando o gestor conduta infracional tipificada no art. 42, inciso II da LO-TCE/MS.

Da escrituração de modo irregular

Verifica-se que as contas de governo da Prefeitura Municipal de Cassilândia apresentaram inconsistências contábeis **não sanadas**, mesmo após a apresentação de documentos em sede de resposta à intimação, fls. 1414/2548. As irregularidades dizem respeito ao Balanço Patrimonial, no qual o demonstrativo consolidado indica saldo de R$ 33.893.052,42 na conta Caixa e Equivalente de Caixa e os extratos e conciliações encaminhados perfazem a quantia R$ 33.818.414,71. Além disso, os Resultados Acumulados – Exercício Anterior no Balanço Patrimonial – Consolidado, de R$ 15.913.300,92, adicionado do Resultado do Exercício de R$1.013.351,07 apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais (fls.1603-1605) está divergente dos “Resultados Acumulados – Exercício Atual.

Por fim, a Divisão de Contas ainda ponderou inconsistência contábil na Demonstração dos Fluxos de Caixa, uma vez que as Receitas Derivadas e Originárias divergem daquelas registradas no Anexo 12 – Balanço Orçamentário (peças 85 e 126). Portanto, diante das irregularidades identificadas pelo corpo técnico, entendo a ocorrência de escrituração de modo irregular, prática infracional tipificada no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS.

Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições oficiais

No Parecer PAR – GACS CLO 6231/2020, fls. 1354/1388, e PAR – GACS CLO 7140/2022, fls. 2584/2606, o conselheiro substituto Célio Lima de Oliveira ponderou a

existência de disponibilidades de caixa em bancos não oficiais, o que contraria o art. 164 §3º da Constituição Federal, que determina:

> Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.
>
> § 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.
>
> § 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.
>
> **§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, 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 pontuou o Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira, apesar de o Gestor informar que se trata de contratação para folha de pagamento, no resumo das contas consta como “conta tributos” (fl. 966) e pelos extratos não se pode extrair que as movimentações se tratam de folha de pagamento de forma exclusiva, o que é admitido pela jurisprudência pátria (TCU 033.466/2013-0 e TC – 028710/026/10):

> 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 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***

> ***<u>créditos de fornecedores, com o especial propósito de assim igualmente autorizar a intermediação desses recursos por meio de instituições que não sejam oficiais.</u>*** *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).

Como dito, o gestor, fl. 1416, arguiu que contratou o banco Bradesco para gerir a folha do funcionalismo, por meio de procedimento licitatório. Compulsando a resposta à intimação, fl. 1644, verifico que foi juntado aos autos a contratação pública 217/2014, entre o município de Cassilândia e o Banco Bradesco, cujo objeto é a prestação de serviços relativos à folha de pagamento salarial do funcionalismo municipal (ativo e inativo). No ato da contratação, a municipalidade recebeu como contrapartida a quantia de R$ 700.004,00 e ainda consta dispositivo contratual enfatizando de que não haverá quaisquer remunerações diretas ao Banco oriundas dos cofres públicos:

CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR E DO PAGAMENTO

2.1 – O Banco pagará a Prefeitura de Cassilândia o valor de R$ 700.004,00 (Setecentos Mil e Quatro Reais), a ser creditado na conta bancária indicada pela Prefeitura de Cassilândia, em até 05(cinco) dias úteis após a assinatura do contrato.

Fonte: Contratação Pública nº 217/2014, fl. 1645

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, e deverá analisar os casos que vierem a seu julgamento sob o manto da jurisprudência e as circunstâncias concretas, em respeito a verdade material.

Neste caso em específico, não vislumbro irregularidade na contratação de banco privado para o gerenciamento da folha dos servidores, haja vista obediência às regras licitatórias. Além disso, ainda que pairem algumas dúvidas acerca de movimentação de tributos na respectiva conta, não é possível afirmar, com absoluta certeza, o desvio de finalidade da conta aberta na instituição privada.

No tocante ao Banco Sicredi, observo da análise dos extratos que os valores depositados na Cooperativa de Crédito referem-se a recursos previdenciários, não abrangidos, portanto, pela conceituação de disponibilidade de caixa.

Fls.001103

SICREDI CELEIRO CENTRO OESTE
06/01/2016 SISTEMA SICREDI - CAPTACAO REMUNERADA - 6.49 PAGINA: 0
14:25 EXTRATO MENSAL DE FUNDOS/CLUBES - DEZEMBRO/2015 - POR PRODUTO

Associado .: PREVIDENCIA SOCIAL DOS SERV MUNICI CPF/CNPJ....: 04.720.131/0001
Conta.....: 13697-2 Cooperativa.: 0914

Fundo.....: FIC Institucional RF IMA-B Inicio do Fundo: 18/12/2009
CNPJ do Fundo: 11.087.118/0001-15 Patrimonio.....: 103.462.002,62

DATA	HIST.	LANCAM.	VALOR EM R$	EM COTAS	VALOR DA C
30/11/2015	SALDO ANTERIOR		1.059.140,74	559.543,2543480	1,89286
31/12/2015	SALDO ATUAL		1.073.685,28	559.543,2543480	1,91886

RESUMO DE MOVIMENTACAO		VALOR EM R$
Saldo Bruto em 30/11/15		1.059.140,74
Aplicacoes	(+)	0,00
Resgates	(-)	0,00
Encargos de IOF	(-)	0,00
Encargos de IRRF	(-)	0,00
Rendimento Mes	(+)	14.544,54
Saldo Bruto em 31/12/15	(=)	1.073.685,28

POSICAO DE SAQUE EM 31/12/2015		VALOR EM R$
SALDO BRUTO		1.073.685,28
PROVISAO IOF	(-)	0,00
PROVISAO IRRF	(-)	0,00
BLOQUEIO	(-)	0,00
LIQUIDO PARA SAQUE	(=)	1.073.685,28

Fonte: Extrato bancário, fl. 1103.

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 não vislumbro infringência ao dispositivo constitucional dadas as razões expostas no voto.

Das Irregularidades ensejadoras de emissão de parecer prévio Contrário à Aprovação

IRREGULARIDADE	DISPOSITIVO LEGAL	DESFECHO
Decretos sem exposição de justificativa (fl. 2592)	Art. 43 da Lei 4.320/64	Recomendação
Escrituração Irregular do Balanço Patrimonial (fl. 2570) e da Demonstração do Fluxo de Caixa (fl. 2572), do Balanço Financeiro (fls. 2595/2596)	MCASP/STN - 6ª Edição NBCASP/CFC	IRREGULARIDADE Art. 42, caput e inciso VIII da LO/TCE/MS. Art. 119 – RI/TCE/MS – prejuízo à adequada demonstração da posição financeira, orçamentária e patrimonial.
Completude da Prestação de Contas – Ausência de Documentos de Instrução Obrigatória	IN/TCE/MS nº 35/2011; Art. 74 da CF/88; Artigos 94 a 96 da Lei 4.320/64.	IRREGULARIDADE Art. 37, 42, inciso II da LO/TCE/MS
Cancelamento de Restos a Pagar Processados, sem explicitar/comprovar que a despesa não era exigível (fls. 948/960, 1364 e 2593)	IN/TCE/MS nº 37/2012 Art. 63, §2º, inciso III da Lei 4.320/64	IRREGULARIDADE Art. 42, caput e inciso IX da LO/TCE/MS.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fulcro no art. 80, §1º do RI/TCE/MS, fundamentado na análise da DFCGG, acolho parcialmente o parecer da Auditoria e integralmente o parecer da Procuradoria de Contas, e voto:

1. Pela **emissão de parecer prévio contrário à aprovação** das contas de governo da Prefeitura Municipal de Cassilândia, referente ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, prefeito municipal à época, com fundamento no art. 59, III c/c o art. 42, caput, II e VIII, ambos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;

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

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal de Cassilândia, referente ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin.

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.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 13 de julho de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

PMS / VAB