ACÓRDÃO - AC00 - 314/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/2318/2019
PROTOCOLO	: 1962863
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE CORGUINHO
JURISDICIONADO	: JEFFER APARECIDO PERES DA SILVA
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – ATENDIMENTO À LEI FEDERAL Nº 11.494/2007 – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – EQUILÍBRIO NA GESTÃO DAS CONTAS – IMPROPRIEDADE – AUSÊNCIA DE CONTADOR EFETIVO – ATIVIDADE CONTÁBIL EXERCIDA EM REGIME DE TERCEIRIZAÇÃO – NÃO PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES – VALOR DIMINUTO DOS CANCELAMENTOS – JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS – CONTA BANCÁRIA EM INSTITUIÇÃO NÃO OFICIAL – PRECEDENTES – ART. 927 DO CPC – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – REMESSA INTEMPESTIVA DOS BALANCETES MENSAIS DO SICOM – APURAÇÃO EM INSTRUMENTO ESPECÍFICO – AUSÊNCIA DAS NOTAS EXPLICATIVAS – PARECER DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO COM ASSINATURA DE MEMBROS NÃO NOMEADOS PELA PORTARIA APRESENTADA – RECOMENDAÇÕES – QUITAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, nos termos do art. 59, II, c/c o art. 60, ambos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período, com a formulação das recomendações cabíveis.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela **regularidade com ressalva** da prestação de contas anual do **Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Corguinho - MS**, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade da Sr. **Jeffer Aparecido Peres da Silva**, Secretário Municipal de Educação, dando-lhe a devida **quitação**, com fundamento no art. 59, II,

c/c o art. 60, ambos da LCE nº 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período; pela **recomendação** ao atual gestor para 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; pela **recomendação** ao atual gestor para que observe com maior rigor as normas aplicáveis à remessa de dados, documentos e informações ao TCE/MS, especialmente no sentido de que as prestações de contas vindouras sejam encaminhadas devidamente instruídas com toda a documentação exigida; pela **recomendação** ao atual gestor do fundo com vistas a manter as 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 da contratação pública (licitação, dispensa ou inexigibilidade), em atenção ao art. 37, XXI, da CF/1988; pela **recomendação** à atual gestão do fundo quanto à obrigatoriedade de elaborar e publicar as notas explicativas às DCASP, devendo serem elaboradas e publicadas (inclusive no Portal da Transparência) de forma TEMPESTIVA; e pela **recomendação** à atual gestão do fundo para que observe os requisitos legais e as formalidades na elaboração do Parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento.

Campo Grande, 14 de dezembro 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 Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Corguinho - MS, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Jeffer Aparecido Peres da Silva, Secretário Municipal de Educação, nomeado pela Portaria nº 54/2017, de 22.2.2017 (fl. 4), pela Prefeita Municipal, Sra. Marcela Ribeiro Lopes.

Em análise preliminar a Unidade de Contas de Gestão da Educação (ANA - DFE - 5001/2020 - fls. 600/616) conclui que a prestação de contas não estava em conformidade com as exigências legais. No mesmo sentido se pronunciou a Auditoria (PAR - GACS LLRP - 9193/2020 - fls. 617/631).

Remetidos os autos à Procuradoria de Contas, o órgão ministerial manifestou-se (DSP - 4ª PRC - 32474/2020 - fls. 632/634) pela intimação do jurisdicionado em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Ato contínuo, a gestora apresentou defesa e juntou documentos, os quais estão insertos às fls. 643/661.

Concluídos os trabalhos, a equipe técnica (fls. 666/673) opinou pela irregularidade da prestação de contas, nos seguintes termos:

> **6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**
>
> Face ao exposto, **propõe-se** ao Conselheiro Relator:
>
> **a)** no saneamento dos autos, encerrar a instrução processual, considerando que os achados estão devidamente suportados por evidências, com fundamento no art. 112, III, do Regimento Interno;
>
> **b)** no relatório e voto, acolher a proposta de que as contas do Senhor Jeffer Aparecido Peres da Silva [redacted] sejam julgadas irregulares, com fundamento nos artigos 42, caput, e inciso II e 59, III, todos da Lei Orgânica.

Após, a Procuradoria de Contas (fls. 675/692) manifestou-se pela irregularidade das contas, tendo em vista as infrações praticadas nos termos do art. 42, IV, VIII e IX da Lei Complementar 160/2012, como segue:

> Ante o exposto, acompanhando o entendimento da Divisão de Fiscalização, opina o Ministério Público de Contas no sentido que, nestes autos, o egrégio Tribunal de Contas-MS:
>
> I – Julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de **2018**, do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Corguinho/MS, gestão dos Senhores **Jeffer Aparecido Peres da Silva,** Secretário Municipal de Educação, e **Marcela Ribeiro Lopes,** Prefeita Municipal, 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 como pendentes no feito, tipificando as infrações previstas no artigo 42, incisos IV, VIII e IX da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> II – **APLIQUE MULTA** aos jurisdicionados acima, nos termos do artigo 44, inciso I, e artigo 46, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigos 17, inciso V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TCE/MS nº 98/2018, concedendo prazo para comprovação do recolhimento nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva;
>
> III – Determine a **APURAÇÃO** em procedimento próprio (em apartado) acerca da intempestividade na remessa dos balancetes de janeiro a maio, agosto e de dezembro de 2018 ao SICOM, conforme previsto no art. 182 do Regimento Interno TC/MS – Resolução 98/2018, possibilitando a responsabilização do gestor omisso, com a aplicação de sanção cabível;
>
> IV – **RECOMENDE** aos atuais responsáveis pelo Órgão que observem com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer;
>
> IV – **COMUNIQUE** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.
>
> É o 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 o parecer da Procuradoria de Contas sobre a prestação de contas, conforme disposto no Regimento Interno desta Corte (Resolução TCE/MS nº 98/2018).

Inicialmente, cumpre destacar que, quanto à legislação do FUNDEB (Lei 11.494/2007, vigente à época), verifica-se que foram aplicados em remuneração dos profissionais do magistério da educação básica 77,98% (fl. 604) dos recursos totais disponibilizados no exercício, nos termos do art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007.

Segundo a equipe técnica e a Procuradoria de Contas, a situação patrimonial e orçamentária, os fluxos de caixa, os resultados e o desempenho das atividades durante o exercício e a conformidade com o orçamento aprovado foram expostos por meio das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP's): Balanço Orçamentário (fls. 131-133), Balanço Financeiro (fls. 134-136), Demonstração das Variações Patrimoniais (fls. 140-141) e Balanço Patrimonial (fls. 137-139), as quais evidenciaram o equilíbrio na gestão das contas do Fundeb.

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

Execução Orçamentária	Anexos 10 e 11 (R$)
Receita Arrecadada	2.676.253,49
Despesa Realizada	2.676.471,07
Resultado Orçamentário	**- 217,58**

Fonte: Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, fl. 69, Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, fl. 70 e ANA - DFE - 5001/2020, fls. 607.

O resultado orçamentário foi deficitário em R$ 217,58, comprovado pelo Balanço Orçamentário (fls. 131-133). O resultado financeiro do exercício foi positivo e totalizou R$ 4.732,99, demonstrando aumento das disponibilidades de caixa ao término do exercício financeiro.

O resultado patrimonial foi negativo e totalizou R$ 217,58 (fls. 137-139). A apuração do resultado patrimonial refletiu na apuração do Patrimônio Líquido da

Unidade que, ao final do exercício financeiro, totalizou R$ 74.481,76. Assim, verifico que os pontos de controle que determinam a consistência das Demonstrações Contábeis (item 4.3 – fls. 605-611) foram considerados **parcialmente** atendidos pela equipe técnica.

Entretanto, a Divisão de Fiscalização de Gestão da Educação, em sua análise (peça 50), apontou as seguintes irregularidades às contas de gestão do FUNDEB de Corguinho, as quais passo a apreciar:

Item da Análise	Achados	Critério	Evidências/Situação Encontrada
2.2.1	Remessa intempestivas dos balancetes mensais	Resolução TC/MS nº 88/2018, art. 45 II.	De acordo com consulta no SICOM
2.2.2	Prestação de contas – Remessa Obrigatória.	Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo III, item 2.1.3, "B".	Documentos faltantes ou em desacordo com a resolução, conforme tabela.
4.3.1.4	Execução de Restos a Pagar. .	Lei 4.320/64 e Resolução TCE/MS nº 88/2018	Restos a pagar processados de Pessoal e Encargos Sociais dos exercícios de 2014 e 2015, não havendo justificativa ou notas explicativas pelo não pagamento até a presente data
4.3.2	Balanço Financeiro	CF/1988 (art. 37, caput) Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo III, item 2.1.3, "B"	Demonstração do valor de R$ 60.532,99 lançado como valores não escriturados pelo banco
4.3.2	Balanço Financeiro	CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Conta Bancária em instituição não oficial
4.3.7	Notas explicativas às Demonstrações Contábeis.	MCASP e NBC T 16.6 (Resolução nº 1.133/2008 – item 3)	Não foram apresentadas notas explicativas.
6	Parecer do Conselho de Acompanhamento	Lei Federal nº 11.494/07, Art. 24, § 13 e Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo III, item 2.1.3, "B"	Parecer encaminhado consta assinatura de membros não nomeados na portaria apresentada.

1) Da Remessa Intempestiva dos Balancetes Mensais do Sicom

A remessa dos dados e informações contábeis deve ser realizada eletronicamente por meio do Sistema SICOM, nos prazos definidos no Manual de Peças Obrigatórias (Resolução TCE/MS nº 88/2018, art. 45). Contudo, a DFE (fl. 602) e a Auditoria (fls. 628) apuraram que as remessas de **janeiro, fevereiro, março, abril,**

agosto e dezembro de 2018 foram remetidas intempestivamente ao TCE/MS, contrariando as normativas desta Corte de Contas.

A remessa intempestiva de balancetes ao Sicom contraria a Resolução TCE/MS nº 88/2018. Todavia, conforme mencionou a Procuradoria de Contas (fl. 690), há que se mencionar que existe no TCE/MS instrumento específico conforme prevê o art. 182 do RI/TCE/MS cujo objeto visa apurar as irregularidades relativas à intempestividade e ausência de remessa obrigatória de documentos. Nesse contexto, acolho a manifestação do nobre *Parquet* no sentido de que a infração seja apurada em processo apartado, **razão pela qual deixo de imputar nestes autos a multa respectiva.**

No entanto, **recomendo** ao atual gestor para que observe com maior rigor os prazos estabelecidos por este Tribunal, principalmente, quanto a remessa de documentos, dados e informações.

2) Ausência de Contador efetivo - Atividade contábil exercida em regime de terceirização

Quanto à ausência do ato de nomeação do contador, a gestora informou (fls. 644-645) que realizou concurso público de provas e títulos, mas que houve suspensão do certame pelo Ministério Público Estadual. Apresentou cópia (fl. 657) do comunicado da Prefeitura Municipal aos candidatos inscritos, datado de 13/12/2018. Informou, ainda, que celebrou Contrato Administrativo nº 048/2018 com a empresa Simone Silva de Oliveira - ME, para um período de 12 meses, referente à contratação de contador terceirizado.

Por sua vez, a Divisão competente manteve posicionamento no sentido de que o contador terceirizado assume atividade que poderia, em tese, ser realizada pelos recursos humanos da própria Administração Pública, haja vista que a terceirização deve ser restrita à atividade não coincidente com as atribuições de cargos e empregos públicos e que não diga respeito às questões institucionais e estratégicas ou ao exercício de poderes extroversos e, se o legislador criou cargo ou emprego público, atribuindo-lhe determinada atividade, essa atividade deve ser desempenhada pelo ocupante do respectivo cargo ou emprego público e não transferida a terceiros (fl. 670).

Ademais, citou diversos julgados que demonstram o apontamento ser prática recorrente do Município de Corguinho.

A Procuradoria de Contas acompanhou o corpo técnico, destacando que a contratação permanente e reiterada dos serviços contábeis não pode ser admitida por se tratar de atividade fim, excetuando-se apenas serviços técnicos especializados (fl. 686).

Em análise preliminar, não se olvida que as conclusões da Auditoria e Douta Procuradoria de Contas quanto à irregularidade da contratação terceirizada de

contador é adequada e pertinente ao caso concreto, por evidente afronta ao princípio do concurso público. Contudo, as contas analisadas referem-se ao exercício de 2018, ocasião em que fora suspenso o concurso público por recomendação do Ministério Público Estadual, conforme documento de fl. 657. Neste contexto, observo que a gestora ao demonstrar o certame em andamento (ainda que paralisado em 13/12/2018) e ao trazer as justificativas que condicionaram a sua escolha pela terceirização dos serviços contábeis no exercício financeiro de 2018, trouxe condições para que possamos avaliar a situação à luz do disposto no art. 22 da LINDB que estabelece o seguinte:

> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão **considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)
>
> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Sendo assim, entendo que a suspensão do certame noticiada e comprovada documentalmente importa em constatação da necessidade de adequação da municipalidade ao princípio do concurso público de um lado, e de outro lado, em dificuldade real enfrentada para o exato cumprimento da regra constitucional, de modo que tal cenário, condicionou a escolha pela terceirização, razão pela qual, entendo razoável e proporcional não considerar irregular, nestes autos, a terceirização dos serviços contábeis.

Importante destacar que o concurso público foi suspenso em 13/12/2018. **A gestora compareceu aos autos em 09/12/2020, portanto 2 anos depois, sem noticiar o que ocorreu com o certame (se prosseguiu ou se foi anulado)**. Conforme consta do e-cjur, no decorrer do exercício de 2023, a municipalidade ainda atua com a terceirização dos serviços contábeis, em desrespeito a regra do concurso público.

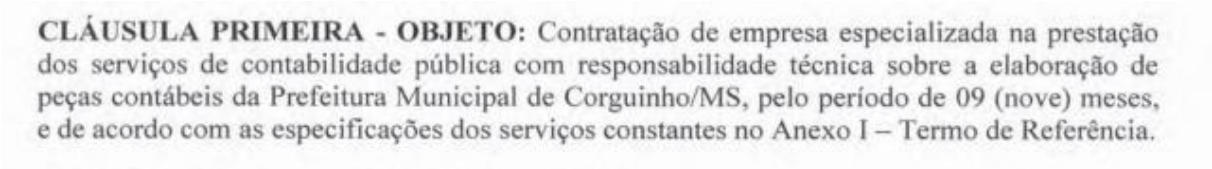


ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CORGUINHO

142

CONTRATO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 033/2020
CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 049/2020



CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de contabilidade pública com responsabilidade técnica sobre a elaboração de peças contábeis da Prefeitura Municipal de Corguinho/MS, pelo período de 09 (nove) meses, e de acordo com as especificações dos serviços constantes no Anexo I – Termo de Referência.

Fonte: E-Cjur – documentos anexos ao cadastro do responsável contábil (2023).

Importante destacar que a manifestação desta relatora nestes autos é idêntica à proferida nos autos TC/2652/2019 que trata das Contas Anuais de Governo de Corguinho, relativas ao exercício de 2018. Naqueles autos (fls. 1279-1281 – TC/2652/2019), julgados em 10/11/2023, foi efetuada a fixação do prazo de um ano ao chefe do executivo atual, para que efetue concurso para o cargo de contador.

Neste contexto, acolho em parte a manifestação da Auditoria e da Procuradoria de Contas, contudo, em face da fixação de prazo proferida naqueles autos entendo que, no caso em análise, cabe apenas a ressalva quanto ao fato constatado, uma vez que a fixação de prazo foi dirigida ao Prefeito Municipal nos autos do TC/2652/2019.

3) Não pagamento de restos a pagar processados de exercícios anteriores

Segundo a Divisão de Fiscalização, considerando as justificativas apresentadas pelo gestor, subsiste irregularidade nas contas de gestão do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Corguinho, listada a seguir:

> *- Restos a pagar processados de Pessoal e Encargos Sociais dos exercícios de 2014 e 2015, não havendo justificativa ou notas explicativas pelo não pagamento até a presente data.*

Na Apuração do Corpo Técnico houve à ausência de pagamento dos restos a pagar processados de exercícios anteriores (2014 e 2015), demonstrados no Anexo 17. Compulsando o demonstrativo da Dívida Flutuante (fl. 142) verifico que os restos a pagar processados não pagos relativos aos anos de 2014 e 2015 perfazem a quantia de R$ 4.139,30, representando apenas 0,15% do total empenhado no exercício, portanto, o cancelamento em questão não tem o condão de macular as contas a par da materialidade dos valores envolvidos. **Contudo, o valor diminuto dos cancelamentos, não isenta o gestor e o contador de dar a necessária divulgação, em Nota Explicativa, das razões de fato e de direito que ensejaram os respectivos cancelamentos.**

Neste contexto, opto pela ressalva do fato com RECOMENDAÇÃO ao atual gestor e ao contador para que observe com maior rigor os normativos acerca do

cancelamento de restos a pagar processados, em especial, quanto a estabelecer processo administrativo que apure o irregular cumprimento das obrigações pelo contratado ou situações incompatíveis com o pagamento, informando em Notas Explicativas os motivos ensejadores da exclusão da dívida, a base legal e respectivas justificativas, garantindo o mínimo de transparência dos dados públicos, sob pena de multa e de caracterizar a infração à norma legal.

4) Conta bancária em instituição não oficial

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. 617-631), constam disponibilidades de caixa depositadas no Sicredi (peça nº 30, fl. 153).

Verifica-se nos extratos bancários (fls. 151-158), pagamentos efetuados em cheques, o que demonstra outras finalidades para as contas abertas em bancos privados, o que contraria a disposição constitucional. Em sede de resposta à intimação, o jurisdicionado alega que que as instituições financeiras oficiais mais próximas (Banco do Brasil S.A e Caixa Econômica Federal) estão localizadas no Município de Campo Grande – MS, situadas a mais de 100 quilômetros de distância de nossa sede administrativa, sendo que a movimentação financeira no Banco Cooperativo SICREDI S/A não configura ato de improbidade administrativa, tampouco causa danos ao erário. Ao contrário, ajuda a fomentar nosso comércio local, além de possuir taxas muito competitivas com as instituições financeiras oficias.

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).**

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.

Destaco ainda 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 da 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 28 - fl. 148) observo que foram declaradas 5 contas bancárias, 2 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.

5) Ausência das notas explicativas

Em análise preliminar, as equipes técnicas apontaram (fls. 600-616 e fls. 917-931) a ausência de notas explicativas. Após intimação, o gestor justificou (fls. 643-656) que as NEs não seriam necessariamente obrigatórias.

A equipe técnica e a Procuradoria de Contas (fl. 672 e fl. 685) salientaram que as NEs são partes integrantes dos demonstrativos contábeis, devendo ser elaboradas e publicadas em conjunto, conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP).

As NEs são demonstrações contábeis fundamentais à administração pública pois garantem à sociedade a transparência nas contas, sendo sua elaboração e publicação exigidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP).

Dessa forma, enquanto membro do Corpo Especial, esta Conselheira Substituta sempre apresentou entendimento quanto à importância da elaboração e publicação conjunta às DCASP das notas explicativas. Aliás, entendo que as NEs são ferramentais e indispensáveis aos princípios democráticos se constituindo em um dever das gestões.

Quanto à argumentação do gestor de que as Notas Explicativas não são obrigatórias (fls. 645-647) não merece prosperar, pois como bem pontuou a área técnica (fl. 670), as Notas Explicativas são parte integrante das Demonstrações Contábeis, devendo integrá-las obrigatoriamente por força da legislação contábil, do MCASP e da Resolução TCE/MS nº 88/2018. Ainda que não haja pontos específicos a esclarecer (fato que nestas contas haviam de sobra a exemplo do cancelamento de restos a pagar e das divergências de conciliação), no mínimo, o contexto operacional e as principais práticas contábeis devem ser evidenciadas em Nota Explicativa. **Portanto, não só as Notas Explicativas são obrigatórias, como existiam, nestas contas de gestão, informações relevantes que deveriam ser evidenciadas em Nota Explicativa, a exemplo dos restos a pagar processados cancelados e as divergências de conciliação detectadas em análise preliminar as quais exigiram a intimação do gestor para saneamento (fls. 609 e 671).**

Contudo, atuando em consonância com a dinâmica orientativa desta Corte de Contas, acolho entendimento da área técnica e voto pela recomendação no sentido de que as futuras gestões passem a elaborar e publicar as NEs. Destaco ainda que a ressalva nestas contas, deve-se ao fato de estarmos analisando as contas relativas ao exercício de 2018, de modo que, hodiernamente, a ausência de Notas Explicativas, a par das inúmeras recomendações já efetuadas pelo Egrégio Plenário do TCE/MS, deve motivar a irregularidade das contas, sob pena de ficarmos infinitamente recomendando ao gestor que cumpra a norma sem que seu descumprimento seja sancionado.

6) Parecer do Conselho de Acompanhamento com assinatura de membros não nomeados pela portaria apresentada

Atinente ao parecer do Conselho de Acompanhamento, a Divisão de Fiscalização fez a seguinte análise:

> “Os membros do Conselho de Acompanhamento foram nomeados por meio da Portaria nº 101/2017 (fls. 44 - 45), o qual emitiu parecer sobre as contas do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Corguinho pela aprovação da Prestação de Contas relativas ao exercício financeiro de 2018, porém a nomeação apresentada somente se refere a alteração da Portaria nº 100/2017, não inserida nos autos e os assinantes do Parecer apresentado, somente o Sr. Roberto Kelsson Silveira Martins e a Sra. Cléia Martins Sandim, constam na presente portaria 101/2017”. (fl. 612)

Em sede de resposta à intimação o gestor arguiu que não é obrigatória a presença de todos os membros às reuniões do Conselho. A Equipe Técnica, analisando os argumentos do gestor, manteve o apontamento considerando-o, IMPROPRIEDADE, pois o parecer teria sido assinado por membros que não foram nomeados para integrar o Conselho (fl. 672).

Com razão a equipe técnica, embora o Conselho possa reunir-se sem que todos os seus membros estejam presentes, bastando para tanto que se observe o quórum para instalação e deliberação previstos no Regimento do Conselho, a IMPROPRIEDADE arguida pelo corpo técnico, não diz respeito à ausência de assinatura todos os membros no Parecer, ao contrário, a IMPROPRIEDADE diz respeito ao fato de que o parecer fora assinado por membros não nomeados.

Sendo assim, acolho a manifestação técnica uma vez que a Portaria com a nomeação dos integrantes do Conselho de Acompanhamento não se verifica compatível com os membros que assinaram o parecer. Nesse ponto, cabe recomendar ao atual gestor que atente a essa questão nos pareceres futuros, afim de evitar sua reincidência.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento nos artigos 4º, III e 80, §1º do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, acompanho parcialmente a análise técnica e **VOTO**:

1. Pela **regularidade com ressalva** da prestação de contas anual do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Corguinho - MS, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade da Sr. Jeffer Aparecido Peres da Silva, Secretário Municipal de Educação, dando-lhe a devida quitação, com fundamento no art. 59, II, c/c o art. 60, ambos da LCE nº 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;

2. Pela **recomendação** ao atual gestor para 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;

3. Pela **recomendação** ao atual gestor para que observe com maior rigor as

normas aplicáveis à remessa de dados, documentos e informações ao TCE/MS, especialmente no sentido de que as prestações de contas vindouras sejam encaminhadas devidamente instruídas com toda a documentação exigida;

4. Pela **recomendação** ao atual gestor do fundo com vistas a manter as 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 da contratação pública (licitação, dispensa ou inexigibilidade), em atenção ao art. 37, XXI, da CF/1988;

5. Pela **recomendação** à atual gestão do fundo quanto à obrigatoriedade de elaborar e publicar as notas explicativas às DCASP, devendo serem elaboradas e publicadas (inclusive no Portal da Transparência) de forma TEMPESTIVA;

6. Pela **recomendação** à atual gestão do fundo para que observe os requisitos legais e as formalidades na elaboração do Parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento;

7. Pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, em declarar a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, com 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 Celio 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, 14 de dezembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

TST/KBV