PARECER PRÉVIO - PA00 - 128/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/07126/2017
PROTOCOLO	: 1806757
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE PARAÍSO DAS ÁGUAS
JURISDICIONADO	: IVAN DA CRUZ PEREIRA
RELATOR	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – IMPROPRIEDADES NÃO ENSEJADORAS DE REJEIÇÃO DAS CONTAS – DEPÓSITOS DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS DE CAIXA EM INSTITUIÇÕES NÃO OFICIAIS – INEXISTÊNCIA DE AGÊNCIA BANCÁRIA DE BANCO OFICIAL NO MUNICÍPIO – PRECEDENTES – ART. 927 DO CPC – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA – INVENTÁRIO DE BENS IMÓVEIS INCOMPLETO – AUSÊNCIA DAS NOTAS EXPLICATIVAS – IMPROPRIEDADE QUE NÃO COMPROMETERAM A ANÁLISE E A CONFIABILIDADE DAS CONTAS EM FACE DAS JUSTIFICATIVAS – RECOMENDAÇÃO.

1. O Parecer C nº 13/2022 emitido por esta Corte de Contas respondeu 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. Considerando a jurisprudência desta Corte de Contas e a determinação contida no art. 927 do CPC, é objeto de ressalva a manutenção das disponibilidades de caixa em bancos não oficiais, quando não há agência bancária de banco oficial no município. Contudo, é importante alertar os gestores que tais ressalvas contidas nos precedentes não configuram dispensa do cumprimento das regras de contratações públicas

2. Emite-se o parecer prévio favorável, com ressalva, à aprovação das contas de governo, com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, parágrafo único, e 119, III, do Regimento Interno - TCE/MS, e formulam-se as recomendações cabíveis.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 12ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 30 de outubro a 1º de novembro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação com ressalva** das Contas Anuais de Governo do **Município de Paraíso das Águas/MS**, referente ao exercício

financeiro de **2016**, sob a responsabilidade do Sr. **Ivan da Cruz Pereira**, Prefeito Municipal - 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 na fundamentação deste voto; A fim de não incorrer nas mesmas impropriedades, nos termos do art. 185, inc. IV, b, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS nº 98/2018, especificamente: a) Pela **recomendação** ao atual gestor para que observe com maior rigor a atualização do inventário analítico de bens móveis e imóveis em respeito ao art. 96, da Lei nº 4.320/1964, bem como, observe os prazos previstos na Portaria da STN nº 548/2015 - Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, quanto às regras relativas aos registros decorrentes de reconhecimento, mensuração e evidenciação de bens móveis e imóveis; b) Pela **recomendação** ao atual gestor para que 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, em atenção ao art. 37, inc. XXI, da CF/88; c) Pela **recomendação** à atual gestão quanto à obrigatoriedade de elaborar e publicar (inclusive no Portal de Transparência) **as notas explicativas em conjunto com as Demonstrações Contábeis a que se referirem**, fato que deve ocorrer de forma TEMPESTIVA, em atenção ao MCASP e NBC TSP; e pela **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 50, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

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

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

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

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente processo das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Paraíso das Águas - MS, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Ivan da Cruz Pereira, prefeito municipal à época, remetida a esta Corte de Contas, nos termos estabelecidos na Resolução TCE/MS nº 54/2016, Anexo III, item 3.1.1.

Concluídos os trabalhos, a equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão – DFCGG concluiu que, exceto pelos achados como "ausência de inventário de bens imóveis" e "ausência de notas explicativas às DCASPs", a prestação de contas está em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com os critérios aplicados (ANA - DFCGG/CCM - 7420/2021, fls. 4057-4062). Por sua vez, a Procuradoria de Contas se manifestou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação (PAR - 1ª PRC - 8274/2023, fls. 4065-4070) e, acrescentou aos achados a irregularidade pela "ausência de remessa de documentação obrigatória".

É o relatório, passo ao voto.

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 Paraíso das Águas - MS**, referente ao exercício financeiro de **2016**, sob a responsabilidade do Sr. Ivan da Cruz Pereira, Prefeito Municipal - à época. Os principais aspectos relativos às contas de governo estão relacionados a seguir:

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**: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA. No caso do Município de Paraíso das Águas, exercício 2016, o planejamento governamental foi definido por meio do PPA (Lei nº 075/2013), da LDO (Lei nº 163/2015) e da LOA (Lei nº 190/2015), remetidos a esta Corte de Contas (Remessa nº 5632).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Paraíso das Águas – MS, Lei Municipal nº 190/2015 (LOA), definiu para o exercício de 2016, receita estimada no valor de R$ 31.703.059,80 e despesa fixada em igual valor (fl. 1384). Ocorreu abertura de créditos adicionais no exercício e a despesa autorizada do Município foi alterada para R$ 36.815.176,25 (fl. 3967).

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 2016, o Município de Paraíso das Águas apresentou os seguintes índices:

Lei de Responsabilidade Fiscal		
Receita Corrente Líquida: R$ 33.350.144,13		
	R$	**%**
Gasto com Pessoal (Poder Executivo)	13.449.457,98	**40,33**
Disponibilidade de Caixa Líquida	4.599.438,00	**-**
Dívida Consolidada Líquida	- 5.430.126,67	**-16,28**

Fonte: fls. 3971-3973, da ANA - DFCGG/CCM - 1808/2020 e fl. 3998, do PAR - GACS CLO - 12096/2020.

Portanto, conforme a análise da Divisão de Contas, fls. 3962-3992, corroborado pelo parecer da Auditoria, fls. 3994-4021, foram atendidas as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas ao gasto com pessoal, disponibilidade de caixa e limite para o endividamento público.

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/2016**
Repasse ao Poder Legislativo	7%	7% **regular**
Aplicação na área da Saúde	15%	17,28% (Divisão) **regular** 17,32% (Auditoria) **regular**
Aplicação área da Educação	25%	37,72% (Divisão) **regular** 41,04% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Legislativo	6%	2,33% **regular**
Despesa Pessoal Executivo	54%	40,33% **regular**

Fonte: fls. 3968-3972 da ANA - DFCGG/CCM - 1808/2020 e fls. 3998 e 4008-4009 do PAR - GACS CLO - 12096/2020.

2.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações do Balanço Orçamentário, 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 nº 4.320/1964, na Portaria STN nº 634/2013 e atualizações, no MCASP – 6ª Edição e atualizações.

De acordo com a análise da DFCGG (fls. 3974-3981) o Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial demonstrou superávit orçamentário, resultado financeiro e patrimônio líquido positivos:

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO		
Excesso de arrecadação	10,11%	Previsão Atualizada da Receita: R$ 31.703.059,80 Receita Realizada: R$ 34.908.029,59
Economia na execução da despesa	9 %	Dotação Atualizada: R$ 36.815.176,25 Despesa Empenhada: R$ 33.503.099,70
Superávit Orçamentário	R$ 1.404.929,89	
BALANÇO FINANCEIRO		
Resultado Financeiro Positivo	R$ 778.739,18	
BALANÇO PATRIMONIAL		
Patrimônio Líquido Apurado	R$ 21.104.906,53	

2.5. IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES

Os autos em tela encontram-se conclusos a esta Relatoria, contendo a manifestação da equipe técnica e o parecer 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 Ausência de documentos de remessa obrigatória, ausência de Notas Explicativas e de inventário de bens imóveis:

Destaca-se que a douta Procuradoria de Contas se manifestou pela ausência dos seguintes documentos: Inventário Analítico dos bens móveis e imóveis, consolidado (Lei nº 4.320/64, arts. 94 95 e 96); Extrato Bancário com saldo em 31 de dezembro de 2016 consolidado e, Notas Explicativas.

Em reanálise, a Divisão de Fiscalização informou que foi sanada a ausência dos extratos bancários (fl. 4060).

Quanto a ausência das Notas Explicativas, os normativos contábeis, em especial o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, são claros quanto a considerá-las parte integrante das demonstrações contábeis e, desta forma, sua publicação e divulgação deve ser concomitante aos balanços. No entanto, 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, observo que a ausência de publicação das NEs vem sendo objeto de recomendação por parte do colegiado do TCE/MS.

Enquanto membro do Corpo Especial, essa Conselheira Substituta sempre apresentou entendimento quanto à importância da elaboração e publicação conjunta às DCASP das notas explicativas. Aliás, entendo que as NEs são indispensáveis ao princípio da transparência e da publicidade e um dever das gestões. Contudo, acolho entendimento desta Corte 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 2016, de modo que, hodiernamente, a ausência de Notas Explicativas, a par das inúmeras recomendações já efetuadas pelo Egrégio Plenário do TCE/MS no caso de não cumpridas, devem motivar a irregularidade das contas, nos termos propostos pelo nobre Parquet de Contas, sob pena de ficarmos infinitamente recomendando ao gestor para que cumpra a norma sem que seu descumprimento seja sancionado.

Quanto ao inventário analítico de bens, o gestor apresentou a cópia do inventário de bens móveis da Câmara Municipal, que estavam ausentes e, que somados aos inventários de bens móveis das peças 41, 42 e 60, totalizam R$6.747.083,78 de acordo com o valor registrado no Anexo 14 – Consolidado (fl. 1522-1523). O gestor justificou em síntese: - R$ 138.021,90 – encaminhou inventário dos bens imóveis/terrenos; - R$ 2.879.102,20 - obras em andamento não registradas no sistema de patrimônio/inventário até 31/12/2016; - R$ 5.026.349,34 - edifícios e escolas ainda a serem inscritas no sistema devido a atualização cadastral; - R$ 255.122,76 - bens de uso comum do povo não registradas no patrimônio, que passam por uma revisão.

Desta forma, o gestor deve cumprir o determinado no art. 96, da Lei nº 4.320/1964 que dispõe acerca do inventário analítico dos bens móveis e imóveis e entendo que, em relação ao conjunto da prestação de contas, a questão exposta evidencia uma impropriedade que não comprometeu na análise e a confiabilidade das contas em face das justificativas ofertadas pelo gestor à fl. 4026, o que atrai a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade cabendo, no presente caso, **recomendação ao atual gestor** no sentido de que se observe com maior rigor a atualização do inventário analítico de bens móveis e imóveis em respeito ao art. 96, da Lei nº 4.320/1964, bem como, observe os prazos previstos na Portaria da STN nº 548/2015 - Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, quanto às regras relativas aos registros decorrentes de reconhecimento, mensuração e evidenciação de bens móveis e imóveis.

2.5.2 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. 4000), constam disponibilidades de caixa depositadas no banco não oficial SICREDI, conforme peças nº 34 e 35. Ainda, a douta Auditoria complementou que, em atenção ao posicionamento desta Corte de Contas a respeito da movimentação de disponibilidades financeiras em instituição financeira não oficial no município de Paraíso das Águas, referente a prestação de contas do exercício de 2014 consubstanciado no PA00 - 34/2020 (processo nº TC/8033/2015, peça nº 50), a presente irregularidade poderia ser objeto de ressalva, tendo em vista a recomendação já exarada por esta Corte de Contas. No mesmo sentido, a Divisão de Fiscalização considerou a pendência sanada, tendo em vista que o Município de Paraíso das Águas não conta com instituições oficiais em seu território (fl. 4061).

Há que se ressaltar que nos extratos bancários do banco SICREDI consta o pagamento a pessoas jurídicas e/ou fornecedores em geral, como exemplo a seguir:

https://ibpj.sicredi.com.br/ib-view/baseForm/impressaoRelator Fls.001708

SICREDI

Associado: SERVICO AUTONOMO DE AGUA E ESGOTO DE PARAISO DAS A
Cooperativa: 0900 **Conta Corrente:** 29999-5 **Impresso em** 02/02/2016 - 15:45:26

Extrato

Dados referentes ao período **01/01/2016** a **31/01/2016.**

Data	Descrição	Documento	Valor (R$)	Saldo (R$)
	Saldo Anterior			**33.015,98**
04/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WQ	47,00	33.062,98
04/01/2016	324 DEBITO TARIFAS - RIC:	SAAEPAR-C	-2,30	33.060,68
05/01/2016	324 DEBITO TARIFAS - RIC:	SAAEPAR-C	-17,25	33.043,43
05/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WQ	348,99	33.392,42
05/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WS	472,30	33.864,72
06/01/2016	324 DEBITO TARIFAS - RIC:	SAAEPAR-C	-9,20	33.855,52
06/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WP	23,50	33.879,02
06/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WQ	203,48	34.082,50
06/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WS	184,49	34.266,99
07/01/2016	324 DEBITO TARIFAS - RIC:	SAAEPAR-C	-10,35	34.256,64
07/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WQ	418,89	34.675,53
07/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WS	23,50	34.699,03
07/01/2016	DB-CONV. TELEMS	BRTELMS-G	-147,57	34.551,46
07/01/2016	DB-CONV.ENERSUL.....:	ENERGISA	-112,27	34.439,19
07/01/2016	DB-CONV.ENERSUL.....:	ENERGISA	-1.225,46	33.213,73
07/01/2016	CR-TRANS.SICREDI INTERNET	SI00059	3,80	33.217,53
08/01/2016	324 DEBITO TARIFAS - RIC:	SAAEPAR-C	-12,65	33.204,88
08/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WP	167,93	33.372,81
08/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WQ	156,05	33.528,86
08/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WS	48,19	33.577,05
08/01/2016	PAGAMENTO DARF	DARF 81	-513,86	33.063,19
08/01/2016	DB-COBRANCA.....:		-310,00	32.753,19
11/01/2016	324 DEBITO TARIFAS - RIC:	SAAEPAR-C	-13,80	32.739,39
11/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WP	56,09	32.795,48
11/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WQ	172,64	32.968,12
11/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WS	109,64	33.077,76
12/01/2016	324 DEBITO TARIFAS - RIC:	SAAEPAR-C	-23,00	33.054,76
12/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WP	77,08	33.131,84
12/01/2016	CONV.SAAE PARAISO	RIC/CR1WQ	1.730,01	34.861,85

Cabe salientar 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, inc. XXI, da Constituição Federal, caracterizando o seu descumprimento o ilícito penal previsto no artigo 89 da Lei Federal nº 8.666/93 **(TCE/RO. Processo 1244/2009. Rel. Edilson de Sousa Silva).**

No mesmo sentido, reconheceu o TCE/SC:

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

Por todo o exposto, verifica-se que nos extratos bancários está incluído o

pagamento a pessoas jurídicas e/ou fornecedores em geral, o que vai além da decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou constitucional o pagamento a servidores públicos em instituição financeira privada.

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

Neste aspecto, importante destacar que o PARECER C nº 13/2022 emitido por esta Corte de Contas respondeu 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, dois aspectos devem ser observados: 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. 10).

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, compulsando a jurisprudência desta Corte de Contas é possível encontrar inúmeras decisões que entenderam que a irregularidade em questão pode ser objeto de RESSALVA, com recomendação ao gestor. Cito a título exemplificativo: 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. Assim, 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**. 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 a 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 34 - fls. 1637-1642) observo que foram declaradas cerca de 81 (oitenta e uma) contas bancárias, sendo cerca de 76 (setenta e seis) movimentadas em bancos oficiais (Banco do Brasil e Caixa Econômica) e 05 (cinco) no SICREDI. 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, ou seja, 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 de folha de pagamento, o faça considerando as demais regras de contratação pública (licitação, dispensa ou inexigibilidade), em atenção ao art. 37, inc. XXI, da CF/88.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento no artigo 80, §1º do Regimento Interno

deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS nº 98, de 5 de dezembro de 2018, **VOTO**:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA** das Contas Anuais de Governo do Município de Paraíso das Águas/MS, referente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade do Sr. Ivan da Cruz Pereira, Prefeito Municipal - 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 na fundamentação deste voto;

2. A fim de não incorrer nas mesmas impropriedades, nos termos do art. 185, inc. IV, b, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS nº 98/2018, especificamente:

a. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para que observe com maior rigor a atualização do inventário analítico de bens móveis e imóveis em respeito ao art. 96, da Lei nº 4.320/1964, bem como, observe os prazos previstos na Portaria da STN nº 548/2015 - Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, quanto às regras relativas aos registros decorrentes de reconhecimento, mensuração e evidenciação de bens móveis e imóveis;

b. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para que 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, em atenção ao art. 37, inc. XXI, da CF/88;

c. Pela **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão quanto à obrigatoriedade de elaborar e publicar (inclusive no Portal de Transparência) **as notas explicativas em conjunto com as Demonstrações Contábeis a que se referirem**, fato que deve ocorrer de forma TEMPESTIVA, em atenção ao MCASP e NBC TSP;

3. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento aos interessados, 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 favorável à aprovação com ressalva das contas de governo e pelas recomendações.

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, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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, 1º de novembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

PMS/ARP