PARECER - PA00 - 48/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/06936/2017
PROTOCOLO	**:** 1805836
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE TERENOS
JURISDICIONADA	**:** CARLA CASTRO REZENDE DINIZ BRANDÃO
RELATOR	**:** CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ATENDIMENTO OS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – INCONSISTÊNCIA – DEPÓSITO DE DISPONIBILIDADES DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO NÃO OFICIAL – POSSIBILIDADE PROCESSAMENTO DE FOLHA DE PAGAMENTO – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS – RECOMENDAÇÃO.

Verificado o atendimento aos dispositivos legais e constitucionais na prestação de contas anual de governo analisada, em que respeitados todos os limites da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, é emitido o parecer prévio favorável à aprovação das contas, porém, com ressalvas em decorrência da manutenção de disponibilidade de caixa em instituição não oficial (art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988), que não prejudicou a análise, a qual resulta na recomendação ao responsável, ou a quem o tiver sucedido, a adoção de medidas necessárias para a correção da impropriedade identificada.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 12 a 15 de setembro de 2022, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável com ressalvas à aprovação** da prestação de contas anual de governo do **Município de Terenos**, referente ao exercício financeiro de **2016** e prestadas pela Chefe do poder Executivo, Sra. **Carla Castro Rezende Diniz Brandão**, o que faço com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012, em decorrência da não observância ao art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988, quanto ao Depósito de Disponibilidades de Caixa em Instituição não Oficial, expostas na fundamentação deste voto; e por **recomendar** ao responsável, ou a quem o tiver sucedido, a adoção de medidas necessárias para a correção da impropriedade identificada; pelo envio deste processo à Casa Legislativa competente para que se proceda o devido julgamento das contas prestadas, conforme determina o art. 33, § 6º, da LCE n. 160, de 2012.

Campo Grande, 15 de setembro de 2022.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se da prestação de contas de governo da Chefe do Poder Executivo Municipal de Terenos/MS, exercício de 2016, Sra. Carla Castro Rezende Diniz Brandão, Prefeita Municipal, à época.

Após a manifestação inicial dos órgãos de apoio, a gestora foi intimada a se pronunciar sobre as irregularidades apontadas, no prazo de 20 (vinte) dias úteis, conforme Termo de Intimação nº 4254/2020, peça 78, ocasião na qual apresentou resposta conforme peças nº 83 e 84.

Ao final da instrução processual, a equipe da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão conforme análise nº DFCGF/CCM - 8796/2020, peça 86, manifestou-se pelo parecer prévio favorável à aprovação.

A Auditoria, por meio do Parecer CLO - 1713/2021, peça 88, e o Ministério Público de Contas, através do Parecer 2ª PRC - 8862/2022, peça 89, opinaram pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação pelos seguintes motivos:

> 1- Ausência da remessa obrigatória de dados e documentos;
>
> 2- O valor das despesas com “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, verificado no “Anexo 1 – Demonstrativo das Despesas com Pessoal” do RGF, R$ 1.587.019,11, diverge do respectivo valor constante do “Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais de Terenos”, peça nº 15, fl. 356, R$ 2.175.459,95;
>
> 3- Descumprimento da norma constitucional, art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988, quanto ao Depósito de Disponibilidades de Caixa em Instituição não Oficial;
>
> 4- Os decretos de abertura de créditos adicionais encaminhados não apresentam a exposição justificativa, restando prejudicado o cumprimento do “caput” do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320/64;

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO

A prestação de Contas contém as peças exigidas nos artigos 101 a 105 da Lei Federal nº 4.320/64.

Analisando com acuidade os pontos de irregularidade que serão tratados especificamente mais adiante e subsidiada pelas conclusões técnicas da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, Auditoria e Ministério Público de Contas, foi constatado a manutenção de disponibilidades de Caixa em Instituição financeira não oficial, contrariando o art. 164, § 3º da Constituição Federal, ausência do cadastro dos responsáveis, do controlador interno e contador, inconsistência entre "Anexo 1 – Demonstrativo das Despesas com Pessoal" do RGF e "Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais de Terenos".

Foi apontado, ainda, que nas aberturas de créditos adicionais encaminhadas, não constam a exposição de justificativa.

1. ORÇAMENTO

Os quadros demonstrativos apresentam como orçamento destinado ao Município um montante de R$ 64.068.000,00 (sessenta e quatro milhões e sessenta e oito mil reais), conforme a Lei Municipal nº 1.161/2015 (LOA 2016) que estimou a receita e fixou a despesa do Município de Terenos/MS para o exercício financeiro de 2016.

No exercício, foram abertos créditos adicionais aumentando o orçamento total da despesa autorizada inicialmente para R$ 66.534.837,46, conforme visto no Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça 20.

Entretanto, a Auditoria cita que os decretos de abertura de créditos adicionais encaminhados não apresentam a devida justificativa, restando prejudicado o cumprimento do "caput" do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

2. CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle Interno é previsto pelo artigo 74 da Constituição Federal e deve ser implementado por todos os municípios e estados visando cumprir com os

preceitos de transparência com os recursos públicos e evitar irregularidades.

Assim, de acordo com o Controlador da Unidade de Controle Interno, peça 05, finaliza seu parecer da seguinte forma:

> [...]
>
> Em razão das análises efetuadas concluímos pelo Parecer Técnico Conclusivo Favorável da referida gestão. O teor deste documento deve ser levado ao conhecimento do Responsável pela Administração para elaboração do Pronunciamento Próprio do Gestor. O parecer supra não elide nem respalda irregularidades não detectadas na presente avaliação, nem isenta dos encaminhamentos administrativos e legais que o caso ensejar.

3. BALANÇO GERAL

O Balanço Patrimonial do exercício de 2016 apresentou disponibilidades financeiras no valor de R$ 26.725.569,63. Conforme demonstrado no Balanço Financeiro – Anexo 13, peça 21, constatou-se que o saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa guarda consonância com os demais demonstrativos contábeis apresentados.

No entanto, verificou-se que nem todos os extratos bancários das contas do Banco Bradesco constantes da Relação de Contas Bancárias, autuada à peça nº 38, foram remetidos a esta Corte de Contas.

3.1 PATRIMÔNIO LÍQUIDO

O Patrimônio Líquido evidenciado no Balanço Patrimonial totaliza R$ 8.513.203,73, sendo que o saldo apresentado está consonância com os resultados acumulados de exercícios anteriores, adicionado o resultado do exercício, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Apuração Do Patrimônio Líquido	
Especificação	**2016**
1. Resultados de Exercícios Anteriores	11.398.720,08
2. Resultado do Exercício Atual	-2.855.516,35
3.Ajustes de Exercícios Anteriores	0,00
4. Total do Patrimônio Líquido	**8.513.203,73**

4. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Os dispositivos constitucionais que regem a aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE constam do art. 212 da Constituição Federal de 1988 e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Aos Municípios foi estabelecida a aplicação mínima de 25% da receita resultante da arrecadação de impostos e de transferências dessa natureza na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, nota-se que o município aplicou em ações com a manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de R$ 12.095.692,78, correspondente ao percentual de 31,63% das receitas resultantes de impostos, portanto, cumpriu o que determina o art. 212 da Constituição Federal.

Cumpriu também com o art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007, relativo ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, tendo em vista que o Município aplicou o valor de R$ 8.098.349,06, representando 84,48% do gasto total do Fundo R$ 9.842.486,33, cumprindo assim, o disposto na referida Lei.

5. DESPESAS COM PESSOAL

Estabelece o art. 19 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), para fins de cumprimento do disposto no art. 169 da CF/88, que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder o percentual de 60% da receita corrente líquida do Município. Já o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, estabelece que a repartição do limite global definido no art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais, 6% (seis por cento) para o Legislativo e 54% (quarenta e nove por cento) para o Executivo.

Total da Receita Corrente Líquida	55.186.770,69	%
Poder Legislativo	1.277.417,30	2,31
Poder Executivo	26.834.614,20	48,63

O quadro acima mostra que a despesa total com pessoal do Poder Executivo foi de **48,63%,** R$26.834.614,20 da RCL R$ 55.186.770,69, portanto, abaixo do limite máximo de 54% da RCL previsto no art. 20, III, “b”.

> LCF 101/2000 – LRF
>
> Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
>
> I - União: 50% (cinquenta por cento);
>
> II - Estados: 60% (sessenta por cento);
>
> III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
>
> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
>
> ...
>
> III - na esfera municipal:
>
> a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
>
> b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Assim, verifica-se que o gestor respeitou a Lei Complementar 101/2000-LRF.

6. DESPESA COM SAÚDE

Segundo informação dos técnicos desta Corte, o órgão em epígrafe demonstrou o cumprimento das disposições contidas no inciso III, do § 1º do art. 77 do ADCT e no disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012, posto que aplicou R$ 8.143.013,40 (21,29%) do produto da arrecadação dos impostos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b, e § 3º, da Carta Magna, nas ações e serviços de saúde, cumprindo assim o mandamento constitucional.

7. REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

De acordo com o Inciso I do Artigo 29-A da Constituição Federal, constitui crime de responsabilidade do Prefeito, efetuar repasse que supere os limites definidos no Inciso I do Artigo 29-A, relativo ao somatório da Receita Tributária e das Transferências previstas no § 5º do Artigo 158 e 159, efetivamente realizada no exercício anterior.

Verificou-se que o valor repassado a Câmara Municipal a título de duodécimo no exercício, perfaz R$ 2.327.174,28, representando 7,00% das receitas prevista no

art. 29-A da Constituição Federal.

Nota-se, então, que o repasse de recursos efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal observou ao limite de 7% da receita base de cálculo, conforme dispõe o artigo 29-A, inciso I, da CF/88.

8. CONCLUSÃO

Em razão das análises efetuadas e entendimentos manifestados pelos órgãos de apoio, verificou-se o atendimento os limites constitucionais e os referentes à Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, como segue:

Natureza do Recurso	Limite Constitucional/Legal	Valor aplicado/2017
Repasse ao Poder Legislativo	7%	7,00% **regular**
Aplicação na área da Saúde	15%	21,29% **regular**
Aplicação área da Educação	25%	31,63% **regular**
Despesa Pessoal Legislativo	6%	2,31% **regular**
Despesa Pessoal Executivo	54%	48,63% **regular**

Quanto às inconsistências apontadas pela Auditoria referente o cadastro do Contador, assim como seu ato de nomeação, responsável pelo período de 01/01/2016 a 02/10/2016, a gestora encaminhou ao processo o cadastro do Controlador Interno (fl.4834) e sua referida nomeação (fl.4837) e a nomeação da Contadora (fl.4838), assim como a justificativa de seu afastamento legal (fls.4840-4842), sanando assim, a irregularidade.

Em relação ao descumprimento da norma constitucional, art. 164, § 3°, da Constituição Federal de 1988, quanto ao Depósito de Disponibilidades de Caixa em Instituição não Oficial, verifica-se que tal pratica foi adotada pela administração para o processamento da folha de pagamento, como bem colocou em seu voto a eminente Conselheira Marisa Serrano:

> PROCESSO TC/6930/2013: "Há, inclusive, que se considerar que, preferencialmente, os recursos serão movimentados em banco oficial (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal ou outros Bancos Oficiais), todavia, desde que não exista banco oficial no local, existe a possibilidade de movimentação de

> recursos públicos em bancos não oficiais, devendo ser seguidas todas as demais regras aplicáveis à celebração de convênios e ajustes. [..]Nesse quadro, há que se considerar que o gestor fez prova de que não houve prejuízo ou dano ao erário. Não foi verificado desvios de recursos públicos, nem, tampouco, locupletamento por parte dos responsáveis. O Responsável pelo Órgão Concedente, inclusive, alega que nos Convênios seguintes, celebrados no exercício de 2013, procedeu a orientar a utilização de instituição oficial nos recursos oriundos de convênio, uma vez que o Município, nesse período, já passou a contar com agência de banco oficial." Nessa senda, a alegação de que não há vinculação das contas com a folha de pagamento também não procede, já que toda a transação é processada de forma eletrônica e de uma única vez, restando latente no extrato que a única movimentação bancária é para o pagamento de salários dos servidores do Município, o que é permitido pelo STF:
>
> DIREITO CONSTITUCIONAL DISPONIBILIDADE DE CAIXA. FOLHA DE PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS. DEPÓSITO EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PRIVADA. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ARTIGO 164, §3, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afronta o artigo 164, §3 da Constituição Federal, pois não se enquadra no conceito de disponibilidade de caixa. Precedentes. Agravo regimental a que se nega seguimento. (AI837677AgR, Relator(a):Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 03/04/2012, ACÓRDÃO ELETRONICO DJe089DtVULG07 -05-2012PUBLIC08-05-2012RT JVOL-00222-01 PP-00611).

Assim, observa-se que o processamento de folha de pagamento em instituições financeiras não oficiais vem sendo prática costumeira em diversos Entes Públicos, mesmo até pelo princípio da economicidade ao ente e aos servidores públicos, justificando a medida tomada.

Em relação à ausência dos extratos bancários do Banco Bradesco, em consulta a prestação de Contas do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais, processo TC/06913/2017, peças 39 e 40, pode-se verificar a existência dos referidos extratos e conciliações, dessa forma, tal inobservância deve ser ressalvada, com recomendação para que nas próximas prestações de contas a falha seja corrigida.

Quanto à divergência entre o valor das despesas com Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados, verificado no Anexo 1 - Demonstrativo das Despesas com Pessoal do RGF, e o respectivo valor constante do Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais, a parte responsável apresentou junto ao processo, cópia do Demonstrativo do Anexo 11, peça 83, fl.4845, com a devida correção.

Foi constatado que os decretos de abertura de créditos adicionais encaminhados não apresentam a exposição justificativa, restando prejudicado o cumprimento do "caput" do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320/64, contudo, o jurisdicionado em sua defesa, alega que as alterações tiveram amparo Legal em sua Lei Orçamentária Anual nº 1.161/2015 que foi aprovada em 08 de Dezembro de 2015 para vigência no exercício 2016, sendo assim, tendo em vista que os limites utilizados como Créditos Suplementares estiveram dentro dos valores máximos estabelecidos pela LOA, entende-se como suprido o apontamento.

Por fim, percebe-se que, embora o recorrente não tenha sanado todas as impropriedades apontadas anteriormente, as questões remanescentes merecem ser ressalvadas por este Tribunal, sobretudo quanto aos apontamentos realizados pela Auditoria e Ministério Público de Contas, tendo em vista que a falha não prejudicou a análise das contas e que todos os limites constitucionais foram respeitados, necessário, no entanto, a recomendação aos responsáveis que observem com maior rigor as normas e prazos exigidos, evitando incorrer em falhas da mesma natureza.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho a análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e **VOTO** no seguinte sentido:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS** à aprovação da prestação de contas anual de governo do Município de Terenos, referente ao exercício financeiro de 2016 e prestadas pela Chefe do poder Executivo, Sra. Carla Castro Rezende Diniz Brandão, o que faço com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012, em decorrência da não observância ao art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988, quanto ao Depósito de Disponibilidades de Caixa em Instituição não Oficial, expostas na fundamentação deste voto;

II - por **RECOMENDAR** ao responsável, ou a quem o tiver sucedido, a adoção de medidas necessárias para a correção da impropriedade identificada;

III - pelo envio deste processo à Casa Legislativa competente para que se proceda o devido julgamento das contas prestadas, conforme determina o art. 33, § 6º, da LCE n. 160, de 2012.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio favorável com ressalvas à aprovação da prestação de contas anual de governo do Município de Terenos, referente ao exercício financeiro de 2016 e prestadas pela Chefe do poder Executivo, Sra. Carla Castro Rezende Diniz Brandão, e pela recomendação ao responsável, ou a quem o tiver sucedido.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 15 de setembro de 2022.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

KCLP / ARN / VAB