PARECER - PA00 - 10/2023

PROCESSO TC/MS	**:** TC/2963/2019
PROTOCOLO	**:** 1965542
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE TERENOS
JURISDICIONADO	**:** SEBASTIÃO DONIZETE BARRACO
ADVOGADOS	**:** JULIANNA LOLLI GHETTI – OAB/MS 18.988; MARCIO LOLLI GHETTI – OAB/MS 5.450.
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – RESULTADOS DO EXERCÍCIO – CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO – FALHAS PASSÍVEIS DE RESSALVA – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DOS BALANÇOS – CONSULTA AO DIÁRIO OFICIAL – AUSÊNCIA DE EXTRATOS DAS CONTAS BANCÁRIAS – AUSÊNCIA DO TERMO DE CONFERÊNCIA ANUAL DO ALMOXARIFADO – NÃO PREENCHIMENTO DE CARGO DE CONTROLADOR INTERNO POR SERVIDOR EFETIVO – DIVERGÊNCIA DE VALORES – DEMONSTRATIVO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS E DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – ANEXOS 10 E 12 – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

1. Não obstante a ausência do documento comprobatório da publicação dos balanços, a identificação no Diário Oficial dos Municípios da publicidade dos atos permite considerar a inexistência de infração às regras de transparência e de publicidade.

2. A ausência de alguns extratos das contas bancárias citadas nas conciliações e na “relação de contas bancárias” é passível de ressalva, considerando o fato de que os faltantes podem estar anexados aos autos das respectivas prestações de contas anuais de gestão e a verificação, na sobredita “relação de contas bancárias”, de que a totalização dos saldos bancários é condizente com o valor registrado a título de “Caixa e Equivalentes de Caixa”, nos Anexos 13 (Balanço Financeiro), 14 (Balanço Patrimonial) e 18 (Demonstrativo de Fluxos de Caixa).

3. Apesar da ausência do “Termo de Conferência Anual do Almoxarifado”, a declaração constante nos autos de inocorrência de movimentação no sistema do almoxarifado na Prefeitura Municipal, no exercício, permite considerar que as aquisições de “material de consumo” se destinaram somente ao uso imediato, sem estoque a ser contabilizado e conferido.

4. O cargo de Controlador Interno deve ser preenchido exclusivamente por servidor efetivo, sem acumulação de funções, em observância ao princípio da Segregação de Funções, sendo a questão objeto de recomendação ao atual gestor.

5. São passíveis de ressalva a divergência entre os totais de valores do demonstrativo de abertura de créditos adicionais e os que foram apurados por meio dos decretos de abertura de créditos adicionais e a divergência entre os anexos 10 e 12, a título de receita orçada, mencionada no subitem Execução Orçamentária da Receita e da Despesa.

6. Demostrados os resultados do exercício e o cumprimento das exigências constitucionais e legais na prestação de contas anuais de governo, exceto quanto às falhas apontadas, emite-se o parecer prévio favorável, com ressalva, à aprovação, pelo Legislativo, com as recomendações cabíveis.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 6ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 12 de abril de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em emitir o **parecer prévio favorável à aprovação, com a ressalva** que resulta na recomendação inscrita no inciso subsequente, da prestação de contas anual de governo, **exercício financeiro de 2018**, do **Município de Terenos**, gestão do Sr. **Sebastião Donizete Barraco**, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, com fundamento nas disposições do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 17, I, b, 71, 118, *caput,* e 119, I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência; e **recomendar**, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal de Terenos para que se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de que o cargo de Controlador Interno seja preenchido exclusivamente por servidor efetivo, em observância ao princípio da Segregação de Funções, e que as prestações de contas vindouras sejam encaminhadas devidamente instruídas com todos os documentos exigidos, devidamente em consonância com os demonstrativos e registros contábeis.

Campo Grande, 12 de abril de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Em apreciação a prestação de contas anual de governo do Município de Terenos, exercício financeiro de 2018, encaminhada a este Tribunal em 4 de abril de 2019, fora do prazo (1/4/2019) estabelecido pela regra do art. 33 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012.

Encontram-se apensados a estes autos os dos Processos TC/4473/2018 (Rel. Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2018), TC/8484/2018 (Relatório de Gestão Fiscal-RGF de 2018).

Os analistas da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenação de Contas dos Municípios-DFCGG/CCM examinaram a matéria, conforme a Análise ANA-DFCGG/CCM-7219/2020 (peça 68, fls. 1386-1442), por meio da qual foi concluído que a prestação de contas ***não está em conformidade*** com os critérios aplicáveis.

Em seguida, o representante da Auditoria emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-7664/2021 (peça 70, fls. 1444-1469), opinando pela emissão de **"***parecer prévio* ***contrário à aprovação*****"** das contas em apreço.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Despacho DSP-2ª PRC-21293/2021 (peça 71, fls. 1470-1472), requerendo a intimação do jurisdicionado para que, em observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, ele pudesse se manifestar sobre as irregularidades apontadas na análise da DFCGG/CCM e no Parecer da Auditoria.

Efetivadas as intimações (peças 73 e 74, fls. 1474-1475), embora o Sr. Sebastião Donizete Barraco, então Prefeito Municipal, por intermédio de sua representante legal, tenha pedido e obtido a prorrogação de prazo, não apresentou quaisquer justificativas ou documentos, conforme certifica o Despacho DSP-G.FEK-30472/2021 (peça 84, fls. 1485).

Por fim, o representante do MPC emitiu o Parecer PAR-2ª PRC-13481/2022 (peça 85, fls. 1486-1493), opinando pela emissão de **"*PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO*"** das contas em apreço.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para a apreciação desta prestação de contas, nos termos do art. 4º, III, ***b***, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

Examinando a matéria, verifico de início a remessa intempestiva e incompleta dos documentos exigidos pelas disposições da Resolução TCE/MS n. 88, de 2018.

Quanto ao mérito, os analistas da DFCGG/CCM concluíram que a prestação de contas não está em conformidade com os critérios aplicáveis devido aos "achados" sintetizados no item 7 (conclusão) de sua análise (peça 68, fls. 1386-1442).

E no mesmo sentido se manifestaram os representantes da Auditoria e do MPC, opinando ambos pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas em apreço.

Essa opinião desfavorável à aprovação destas contas se deve às irregularidades apontadas nos subitens ***2.2.2***, ***2.2.2.1***, ***2.2.3***, ***2.2.4***, ***2.2.5*** e ***2.2.6*** do Parecer PAR-GACS LLRP-7664/2021 (peça 70, fls. 1444-1469), que foram corroboradas pelo autor do Parecer Ministerial.

No entanto, ao examinar detidamente a matéria, constato que as irregularidades apontadas no sobredito Parecer, por si sós, não constituem motivos para a rejeição destas contas, conforme as razões que em seguida exponho.

E começo dizendo que, no meu entender, as falhas assinaladas no subitem ***2.2.2*** do referenciado Parecer são passíveis de ressalva, porquanto:

– apesar de não ter sido encaminhado o documento comprobatório da publicação dos balanços, não houve infringência às regras de transparência e publicidade, tendo em vista que foi possível averiguar, por meio de consulta ao Diário Oficial dos Municípios de Mato Grosso do Sul (D.O.M./MS) n. 2321, de 2 de abril de 2019, páginas 247-254, que os balanços consolidados do Município de Terenos foram devidamente publicados, assim como também foram publicados os demais balanços não consolidados (D.O.M./MS n. 2317, de 27/3/2019, págs. 111-116 e 403-452);

– quanto aos extratos bancários, embora não constem nos autos todos os extratos das contas bancárias citadas nas conciliações (peça 38, fls. 946-1005) e na "relação de contas bancárias" (peça 37, fls. 937-945), essa falha é passível de ressalva, pois deve ser considerado o fato de que os extratos bancários faltantes possam estar anexados aos autos de suas respectivas prestações de contas anuais de gestão (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais, e demais Fundos Municipais). E ainda, verifica-

se na sobredita **"**relação de contas bancárias**"** que a totalização dos saldos bancários é condizente com o valor registrado a título de "Caixa e Equivalentes de Caixa", nos Anexos 13 (Balanço Financeiro), 14 (Balanço Patrimonial) e 18 (Demonstrativo de Fluxos de Caixa);

— e, com referência à falta do **"***Termo de Conferência Anual do Almoxarifado***"**, encontra-se nos autos a declaração de que **"***não houve ocorrência de movimentação no sistema do almoxarifado na Prefeitura Municipal, no exercício de 2018***"** (peça 47, fls. 1327), levando a entender que as aquisições de "material de consumo" se destinaram somente ao uso imediato, não havendo estoque a ser contabilizado e conferido.

E quanto aos fatos mencionados no subitem ***2.2.2.1***, concordo que o cargo de Controlador Interno deva ser preenchido exclusivamente por servidor efetivo, sem acumulação de funções, o que deverá resultar em recomendação ao atual gestor.

Com referência aos apontamentos do subitem ***2.2.3***, o Auditor destacou que as **"***disponibilidades de caixa não foram depositadas integralmente em instituições financeiras oficiais, pois os depósitos foram efetivados no Banco Bradesco, conforme, por amostragem, peça nº 39, fls. 1304/1305***"**.

No entanto, entendo que, no presente caso, o assunto exige uma reflexão mais aprofundada dos fatos, começando pelo significado da expressão **"**disponibilidade de caixa**"**, conforme disposto no art. 164, § 3º, da Constituição Federal, adiante inscrito:

> Art. 164. [...].
>
> [...]
>
> § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Neste ponto, deve ser considerado o posicionamento do Supremo Tribunal Federal-STF, firmado nos seguintes termos:

> *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. (Rcl 3.872-AgR/DF, rel. para acórdão Min. Carlos Velloso, D.J. 12.5.2006) = AI 837.677 AgR, rel. Min. Rosa Weber, j. 3-4-2012, 2ª T, DJE de 8-5-2012.*

Consoante a jurisprudência do STF, o depósito de salários ou remuneração de servidores públicos em instituições financeiras particulares não ofende as regras do art. 164, § 3º, da Constituição Federal, porque o depósito a esse título não se

enquadra no conceito de **"**disponibilidade de caixa**",** conforme salientou o Ministro Carlos Velloso, nas razões nas razões do seu voto (Rcl 3.872-AgR/DF*):*

> ***"****[...] tais recursos, uma vez postos à disposição dos servidores, têm caráter de despesa liquidada, pagamento feito, não estando disponíveis ao Município, pessoa jurídica de direito público interno, mas estão disponíveis aos servidores, credores particulares****".***

No mesmo sentido entende este Tribunal, consoante o teor da seguinte jurisprudência:

> EMENTA: CONTAS ANUAL DE GOVERNO – ENVIO DE DOCUMENTOS – DEMONSTRATIVOS E ANEXOS – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – DISPONIBILIDADE DE CAIXA – REGISTROS CONTÁBEIS – CONSONÂNCIA COM A LEI – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL.
>
> [...]
>
> III - As disponibilidades de caixa dos Entes Públicos devem ser depositadas, obrigatoriamente, em instituições financeiras oficiais, considerando que são aquelas autorizadas pelo Banco Central para captar e movimentar as os recursos públicos. A abertura e a movimentação de contas junto à outra instituição financeira não afronta a Constituição Federal quando tiveram como propósito único a quitação da folha de pagamento dos servidores municipais. (PA00-9/2018. Rel. Cons. Iran Coelho das Neves)

E assim, diante das jurisprudências supramencionadas, há possibilidade de o salário ou remuneração de servidores públicos serem depositados em instituições financeiras não oficiais, sem ofender as regras do art. 164, § 3º da Constituição Federal**.**

De outro lado, é conveniente salientar que o próprio dispositivo constitucional (§ 3º do art. 164 da CF) abre espaço para exceções legais (**"**ressalvados os casos previstos em lei**"**).

E, de acordo com as regras do art. 43, § 1º, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 ("Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF"), além de ter sido reforçada a vedação prevista no § 3º do art. 164 da Constituição Federal, foram também estabelecidos outros critérios quanto às "disponibilidades de caixa":

> **Art. 43**. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.
>
> **§ 1º** As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira. (sublinhas adicionadas)

Portanto, embora haja depósito em instituição financeira não oficial (Banco Bradesco), conforme consta na **"**relação de contas bancárias**"** (peça 37, fls. 937-945), inclusive, com aplicação de recursos no mercado financeiro, como é o caso do depósito na agência 1849/ conta 0002764-2, comprovado pelo extrato bancário anexado aos autos do Processo TC/2811/2019, fls. 163-164 (prestação de contas anual de gestão do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais de Terenos), de acordo com as disposições legais supramencionadas, não há como afirmar que houve infringência às regras do art. 164, § 3º, da Constituição Federal.

Com referência aos apontamentos dos subitens **"***2.2.4) Orçamento***"**, discordo do entendimento de que foram violadas as regras do art. 167, VI, da Constituição Federal, visto que as alterações orçamentárias ocorridas no exercício financeiro foram efetivadas por Decretos do Executivo (peça 17, fls. 176-857), devidamente autorizados por leis aprovadas pelo Poder Legislativo ─ Leis (municipais) n. 1.215, de 2017 (LOA), n. 1.216, de 2018 e n. 1.235, de 2018 (peça 16, fls. 162-165) ─, em conformidade com as regras do art. 42 e 43, § 1º, I a III, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Porém, considero passível de ressalva a divergência apontada entre os totais dos valores do Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais (fls. 36-160) e os que foram apurados por meio dos Decretos de Abertura de Créditos Adicionais (fls. 176-857), bem como a divergência entre os Anexos 10 e 12, a título de receita orçada, mencionada no subitem **"***2.2.5) Execução Orçamentária da Receita e da Despesa***"**.

Por fim, quanto aos apontamentos do subitem **"***2.2.6) Demonstrações contábeis***"**, conforme foi mencionado anteriormente (subitem 2.2.2), o não encaminhamento de todos os extratos bancários não prejudicaram a análise e a confiabilidade dos dados apresentados na presente prestação de contas.

E bem assim, entendo que a diferença de R$ 240,52, verificada no Anexo 17, relativa ao transporte do saldo total do exercício de 2017 para o exercício de 2018, não prejudicou o resultado do exercício, haja vista que os valores, tanto de 2017 como de 2018, foram corretamente demonstrados no "Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes" do Balanço Patrimonial consolidado (peça 20, fls. 864-866).

Feitas as ponderações acima, passo às considerações sobre os resultados consolidados do exercício financeiro de 2018 (Executivo, Legislativo e Fundos), apresentados nos Balanços, Demonstrações e Anexos exigidos pela Lei (federal) n. 4.320, de 1964 (arts. 101 a 105), pela Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, art. 50, III), e pela Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 (art. 33, § 1º).

Nesses termos, avalio como **regular a gestão orçamentária**, resultando evidenciada a integração entre o planejamento e a execução do orçamento anual, nos termos do art. 102 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Quanto ao **Balanço Financeiro**, constato a regularidade e compatibilidade dele com as demais conciliações e demonstrações, assim como constato que sua estrutura está formalizada em conformidade com as regras do art. 103 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Do mesmo modo, a avaliação da **situação patrimonial** mostrou-se regular, em virtude da consistência entre o saldo patrimonial do exercício anterior (TC/2553/2018, fls. 521-523), integrado pelo resultado patrimonial do exercício financeiro examinado (2018) ─ demonstrado no Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais, peça 21, fls. 867-868) ─ e os valores consignados no Anexo 14 – Balanço Patrimonial consolidado de 2018 (peça 20, fls. 864-866), apresentando-se assim em conformidade com as regras do art. 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Relativamente à **gestão fiscal e às aplicações de recursos financeiros por disposições constitucionais,** verifico a obediência aos limites de gastos com pessoal e relativamente aos repasses feitos ao Poder Legislativo, bem como o cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação de recursos na educação, especialmente no que se refere ao FUNDEB, e nas ações e serviços públicos de saúde.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, **VOTO** nos sentidos de:

I – emitir parecer prévio favorável à aprovação, com a ressalva que resulta na recomendação inscrita no inciso subsequente, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2018, do Município de Terenos, gestão do Sr. Sebastião Donizete Barraco, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, com fundamento nas disposições do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 17, I, ***b***, 71, 118, *caput,* e 119, I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência;

II – recomendar, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal de Terenos para que se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de que o cargo de Controlador Interno seja preenchido exclusivamente por servidor efetivo, em observância ao princípio da Segregação de Funções, e que as prestações de contas vindouras sejam encaminhadas devidamente instruídas com todos os documentos exigidos, devidamente em consonância com os demonstrativos e registros contábeis.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação com ressalva e recomendação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 12 de abril de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

PMS/MSS