ACÓRDÃO - AC00 - 251/2024

PROCESSO TC/MS	:	TC/2790/2018
PROTOCOLO	:	1892331
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CORGUINHO
JURISDICIONADO/	:	ÉLICA LUIZA DE OLIVEIRA
INTERESSADO		ANDERSON ALVES DE OLIVEIRA
RELATORA	:	CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS) – CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL E CONSTITUCIONAL – IMPROPRIEDADES – DOCUMENTOS ENCAMINHADOS DE FORMA EXTEMPORÂNEA EM SEDE DE RESPOSTA À INTIMAÇÃO – DEPÓSITOS DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS DE CAIXA EM INSTITUIÇÕES NÃO OFICIAIS – JUSTIFICATIVAS DO GESTOR – PRECEDENTES – ART. 927 DO CPC – AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA E VISIBILIDADE DA GESTÃO DA SAÚDE – JUSTIFICATIVA – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS – CONSIDERAÇÃO DO EXERCÍCIO ANALISADO – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÕES – QUITAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar nº 160/2012 e art. 17, II, “a”, 4, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, dando quitação à responsável, com expedição 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 de Gestão, exercício **2017**, do **Fundo Municipal de Saúde de Corguinho - MS**, gestão da Sra. **Élica Luiza de Oliveira**, Secretária Municipal de Saúde à época, nos termos do artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, “a”, 4, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **quitação** à Ordenadora de Despesa e Secretária Municipal de Saúde de Corguinho – MS à época, Sra. Élica Luiza de Oliveira, para efeitos do art. 60 da Lei Complementar nº 160/2012; pela **recomendação** ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Corguinho - MS para que adote providências no sentido de observar o Manual de Peças Obrigatórias (Resolução TCE-MS nº 88/2018), cumprindo 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 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 (licitação, dispensa ou inexigibilidade), em atenção ao art. 37, inc. XXI, da CF/88; pela **recomendação** ao atual gestor para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública no tocante aos princípios da publicidade e da transparência, em especial, quanto a cumprir o previsto no art. 31, *caput*, da LC nº 141/2012 e disponibilizar os documentos em ambiente de acesso amplo e de forma objetiva, transparente, clara e compreensível por todos, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer; pela **recomendação** ao atual gestor e ao responsável contábil pelas demonstrações contábeis para que, ao elaborar as próximas DCASP, atentem à obrigatoriedade de elaborar e encaminhar as Notas Explicativas que são partes integrantes das Demonstrações Contábeis, e cumpra, na ÍNTEGRA o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP; e pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE nº 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

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 Saúde de Corguinho - MS, referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade da Sra. Élica Luiza de Oliveira – Ordenadora de Despesa/Secretária à época, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade com a Resolução TCE/MS nº 54/2016 (Anexo II, item 2, subitem 2.1.4).

Após os devidos trâmites regimentais e, concluídos os trabalhos, a Divisão de Fiscalização (ANA - FTCA - 8930/2023, fls. 2180-2185) concluiu pela regularidade com ressalva da prestação de contas, nos termos que seguem:

> **c)** no relatório e voto, acolher a proposta de que as contas da senhora Élica Luiza de Oliveira, Secretária Municipal de Saúde e Saneamento e ordenador de despesas, sejam julgadas **regulares com ressalvas**, dando-lhe quitação, com fundamento no art. 59, II, e § 1º, I, todos da Lei Orgânica;

Na sequência, a Procuradoria de Contas por meio do parecer (PAR - 1ª PRC - 13055/2023, fls. 2187-2197), acompanhou o entendimento da Divisão de Fiscalização, opinando pela regularidade com ressalva das contas:

> I – Julgue **REGULAR COM RESSALVA** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2017, do Fundo Municipal de Saúde de Corguinho - MS, das Senhoras **Élica Luiza de Oliveira** e **Marcela Ribeiro Lopes**, secretária municipal de saúde e saneamento e prefeita municipal, respectivamente, nos termos do artigo 77, inciso II, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012, e artigo 17, inciso II, "a", 4, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, tendo em vista as impropriedades apontadas como pendentes nos autos;
>
> II - Pela **APURAÇÃO** em procedimento próprio (em apartado) acerca da intempestividade na remessa dos balancetes de janeiro a dezembro de 2017 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;
>
> III – **RECOMENDAR** aos responsáveis atuais pelo Órgão que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, inclusive os apontamentos formulados pela equipe técnica insertas no item **6.b** da análise de peça n. 64.

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 do Ministério Público de Contas sobre a prestação de contas, conforme disposto no Regimento Interno desta Corte (Resolução TCE/MS nº 98/2018).

Inicialmente, cumpre destacar que a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde de 2017 (art. 7º, Lei Complementar nº 141/2012) **restou comprovada** conforme cálculo apresentado pela Divisão de Fiscalização e Auditoria (vide fls. 299 e 337, respectivamente):

APLICAÇÃO DOS RECURSOS CONSTITUCIONAL E LEGAL EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)		
CF/1988 (art. 198, § 2º) e LFC nº 141/2012 (art. 7º)		
Natureza do Recurso	**Limite Constitucional/Legal**	**Valor aplicado/2017**
Aplicação na área da Saúde	15%	25,97% (Divisão) **regular** 25,55% (Auditoria) **regular**

Cabe ressaltar que tanto a Equipe Técnica como a Auditoria manifestaram-se pelo cumprimento do limite legal, de modo que as divergências na apuração do percentual não geraram distorções relevantes.

Tendo em vista as irregularidades e inconsistências constatadas na prestação de contas pela Divisão de Fiscalização, Auditoria e Procuradoria e Contas, passo a decidir:

1) Remessa enviada em desacordo com o Manual de Peças Obrigatórias:

Inicialmente, apurou a Divisão de Fiscalização de Contas dos Municípios (fl. 295) e a Auditoria (fl. 318) ausência do ato de nomeação da contadora, Sra. Fabiana de Fátima Vasum. Em sede de resposta à intimação, a gestora informou (fl. 360) que a contadora possui vínculo empregatício com a empresa MKJ Assessoria Contábil Ltda – EPP, com Contrato Administrativo nº 065/2017 de assessoria contábil firmado (fl. 359-360). Destacou, ainda, frustrada a tentativa de concurso público de provas e títulos para preenchimento de diversos cargos, inclusive o de Contador, seja pela condição salarial pouco atrativa em contrapartida ao serviço complexo e de grande responsabilidade, além da falta de experiência e conhecimentos necessários para a

boa execução da contabilidade aplicada ao setor público.

É compreensível a dificuldade que os Municípios têm de realizar concurso público para contadores, todavia, a conduta de contratar empresa para desempenhar a função contraria o disposto no art. 37, *caput* e inc. II, da CF/88, e as demais regras do direito público. Neste sentido, é plausível mencionar entendimentos jurisprudenciais (PARECER-C TCE/MS 00/0044/01; Decisão Singular TCE/MS DSG – G. JD – 9839/2015; Súmula TCE/MT 002; STF: RE 1041210 RG / SP; Parecer Consulta TCE/ES 009/2018; Acórdão TCU 712/2007) que impõem a regra do concurso público para as tarefas de natureza técnica, contínua e finalística, como no caso ora em análise. **Ademais, entendo que a contratação permanente e reiterada dos serviços contábeis não pode ser admitida, pois a continuidade dos serviços, a necessidade da guarda dos dados contábeis representam atribuições relevantes para a boa governança e para o regular desempenho das ações administrativas**.

Desta forma, contrariando a alegação da gestora, **entendo que a terceirização dos serviços contábeis na administração pública infringe regra constitucional (art. 37, inciso II, da CF/88) por se tratar de atividade fim**. No mais, por ocasião da emissão do presente voto, constata-se que no Sistema e-CJUR consta como suporte para o cadastro do responsável contábil do município, Contratos Administrativos firmados com terceiros para prestação de serviços contábeis, ou seja, a responsabilidade técnica pelas Demonstrações Contábeis da Municipalidade, no exercício de 2023, ainda está a cargo de empresa terceirizada. Observa-se, portanto que, decorrido mais de 5 anos do encerramento do exercício relativo às contas em análise, a situação irregular de terceirização dos serviços contábeis ainda perdura.

Contudo, as contas analisadas referem-se ao exercício de 2017 e no exercício de 2018 fora suspenso concurso público, por recomendação do Ministério Público Estadual conforme documento juntado ao TC/2498/2019, fl. 736:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORGUINHO
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
COMISSÃO MUNICIPAL DE CONCURSO PÚBLICO

COMUNICADO

Comunicamos aos candidatos inscritos para o concurso pública promovido pela Prefeitura Municipal de Corguinho – MS, que, acatando recomendação do Ministério Público Estadual – Comarca de Rio Negro – MS, o referido concurso fica suspenso temporariamente, recomendando-se aos candidato que acompanhem através do site da empresa www.valeconsultoriaeassessoria.com e/ou no Diário Oficial do Municipal de Corguinho novas informações de interesse geral.

Campo Grande, 13 de dezembro de 2018

Neste contexto, diante da tentativa de realizar o certame no ano seguinte ao da presente prestação de contas, avaliamos a situação à luz do disposto no art. 22 da LINDB que estabelece o seguinte:

> **DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942.**
>
> [...]
>
> 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, embora o certame tenha sido suspenso existe a necessidade de adequação da municipalidade ao princípio do concurso público de um lado e, de outro lado, a 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.

Contudo, os demais argumentos trazidos aos autos (fls. 359-361) não podem ser usados como forma de não implementação permanente da regra constitucional do concurso público. Destaco que as justificativas apontadas: salário pouco atrativo e baixa qualificação são pontos solucionáveis. Necessário, inclusive, fazer a ponderação do montante pago às terceirizadas em contraponto com a remuneração do cargo efetivo, em termos de economicidade, eficiência, eficácia e legalidade. Da ponderação de tais valores é possível aos gestores, em conjunto com a equipe técnica, encontrar soluções para tais dificuldades. O que não se pode admitir é que a situação aqui encontrada se perpetue.

Importante destacar que a manifestação desta relatora nestes autos é semelhante à proferida nos autos TC/2652/2019 que trata das contas anuais de governo de Corguinho, relativas ao exercício financeiro 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 equipe técnica considerou o achado como insubsistente diante da justificativa do gestor (fl. 2183), pois em face da fixação de prazo proferida naqueles autos entendo que no caso em análise cabe apenas a ressalva quanto ao fato constato, uma vez que a fixação de prazo foi dirigida ao Prefeito Municipal nos autos do TC/2652/2018.

Ainda, verifica-se que foram juntados ao processo, em sede de resposta à intimação, documentos de forma extemporânea, como os extratos das contas elencadas na relação da peça n° 25 e, a fim de regularizar a pendência, a gestora

encaminhou os extratos de todas as contas movimentadas pelo FMS de janeiro a dezembro do exercício ora sob análise (fl. 362 e 376-2160). Desta forma, embora a equipe técnica tenha considerado insubsistente a impropriedade (fls. 2183) diante do envio da documentação pela gestora, mesmo que tardia, entendo que cabe **recomendação ao atual gestor** para que adote providências no sentido de observar o Manual de Peças Obrigatórias (Resolução TCE-MS nº 88/2018), **remetendo a esta Corte de Contas a documentação de forma tempestiva**, cumprindo 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.

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 inicialmente a Divisão de Fiscalização e a Auditoria (fls. 304-305 e 320-322, respectivamente), constam disponibilidades de caixa depositadas no BANCO COOPERATIVO SICREDI S/A, conforme peça nº 25, fl. 174.

Em sede de resposta à intimação, em síntese, o jurisdicionado justificou (fls. 366-369) que manter a movimentação financeira para pagamento de servidores e de fornecedores nas instituições financeiras em outro município causa inequívoco prejuízo, especialmente no tocante à circulação de dinheiro, a qual fomentaria o comércio de outra municipalidade.

Cabe ressaltar 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).**

No mesmo sentido, reconheceu o TCE/PR:

> 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/PR 881648/2016. Rel. Ivens Zscherper Linhares)**

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.

Importa destacar que não foram carreados aos autos documentos relativos à licitação e/ou tampouco procedimento de inexigibilidade para contratação do SICREDI. Compulsando a jurisprudência desta Corte de Contas é possível encontrar inúmeras decisões de RESSALVA DAS CONTAS, 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 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 25 - fls. 171-174) observo que foram declaradas cerca de 72 (setenta e duas) contas bancárias, sendo 71 (setenta e

uma) movimentadas em bancos oficiais. Esse fato, já põe por terra o argumento de que a simples inexistência de banco 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.

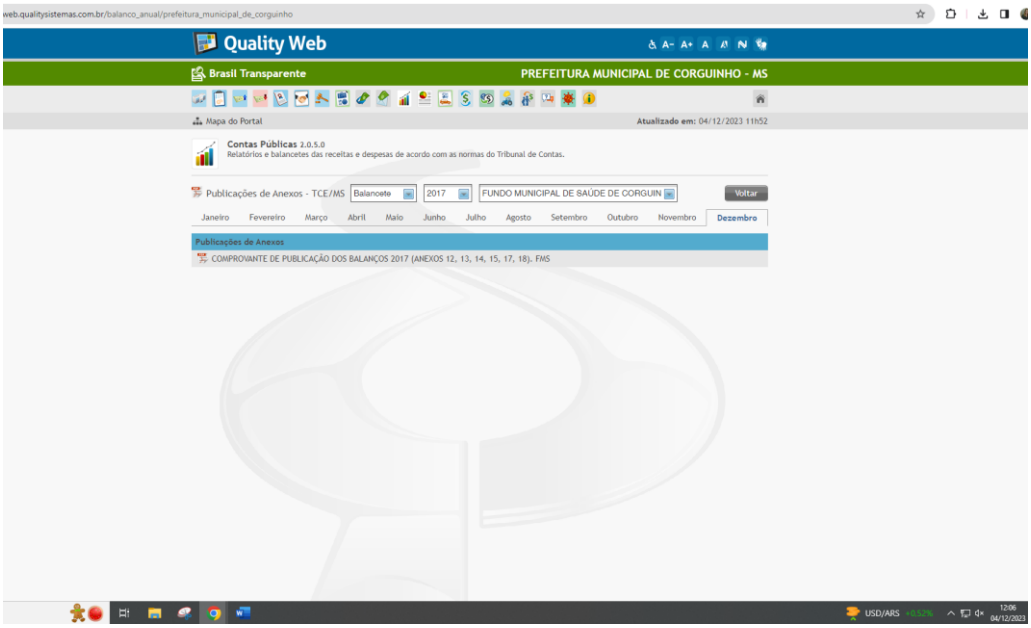
O outro ponto é que, mesmo que a contratação seja para concessão da folha de pagamento, a licitação é necessária, fato que não vem sendo comprovado nas contas de gestão analisadas: o cumprimento das regras de contratação para bancos não oficiais (seja por licitação ou por inexigibilidade). **Neste contexto, 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.

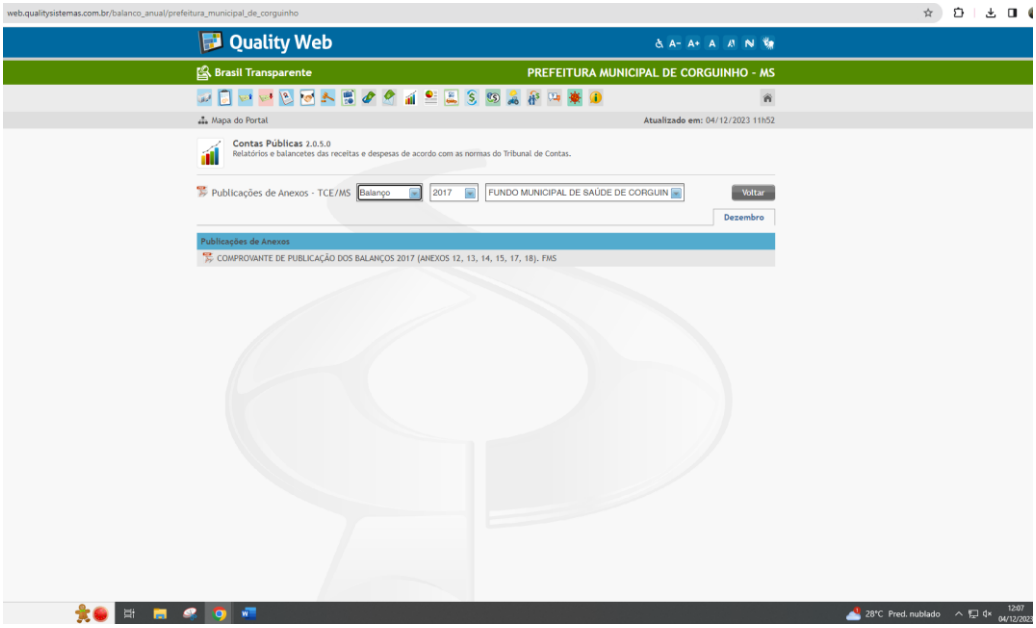
Sendo assim, embora a Divisão de Fiscalização não tenha se manifestado acerca da disponibilidade de caixa em banco não oficial em sede de reanálise, considerando os argumentos mencionados e sobretudo o art. 927 do CPC, entendo que o fato pode ser objeto de ressalva com **recomendação** para que o gestor 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.

3) Ausência de transparência e visibilidade da Gestão da Saúde (art. 31, *caput*, da LCF nº 141/2012):

A equipe técnica (fl. 307) e a Auditoria (fls. 320 e 332-333) apontaram que o Jurisdicionado não cumpriu o disposto no art. 31, *caput*, da LC nº 141/2012, pois consta ausente, no Portal da Transparência, o Relatório de Gestão do SUS e a Avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS. O Jurisdicionado justificou que tomaria providencias para a publicação dos referidos documentos no Portal do município (fl. 370). Em consulta ao endereço eletrônico do Portal da Transparência[1], não consta disponível os documentos necessários ao atendimento à Transparência da Gestão Fiscal do FMS:

[1] https://web.qualitysistemas.com.br/balanco_anual/prefeitura_municipal_de_corguinho, acesso realizado em 04/12/2023, às 12h04min.





Cabe ressaltar que, em observância aos princípios da transparência e publicidade, a informação deve estar disponível por meio de acesso amplo e compreensível por todos. O Administrador Público, no desempenho de suas funções, deve pautar suas ações estritamente de acordo com os comandos constitucionais e legais, pois assim agindo estará obedecendo aos princípios que regem a administração pública. Neste momento, entendo por oportuno **recomendar** ao atual

gestor especial atenção no sentido de observar com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública no tocante aos princípios da publicidade e da transparência, em especial, **quanto a cumprir o previsto no art. 31, *caput*, da LC nº 141/2012 e disponibilizar os documentos em ambiente de acesso amplo e de forma objetiva, transparente, clara e compreensível por todos, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer**, sob pena de restar configurada a infração tipificada no art. 42, inc. V, da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012 quanto a falta de transparência nas contas públicas.

4) Ausência de Notas Explicativas:

Considerando que as Notas Explicativas são partes integrantes das demonstrações contábeis e as mesmas não foram apresentadas, conforme apontou a DFCGG e Auditoria (fls. 306 e 333-334, respectivamente). Enquanto membro do Corpo Especial, essa Conselheira Substituta sempre apresentou entendimento quanto à importância da elaboração e publicação conjunta às DCASP. Aliás, entendo que as NEs são indispensáveis ao princípio da transparência e da publicidade e um dever das gestões.

O gestor entende (fls. 370-372) que as Notas Explicativas não são necessariamente obrigatórias em todas as Demonstrações Contábeis. Neste ponto, cabe ressaltar o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 7ª Edição, válido à época, que apresenta a estrutura que pode ser adotada para elaboração das NEs, consideradas parte integrante das demonstrações (pág. 411).

Neste contexto, acolho a manifestação técnica (fl. 2183) 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 2017, 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.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento do art. 4º, inc. III e 80, §1º do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS nº 98, de 5 de dezembro de 2018, acolho a manifestação técnica e o parecer ofertado pelo Ministério Público e **VOTO**:

1. Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Prestação de Contas de Gestão, exercício 2017, do Fundo Municipal de Saúde de Corguinho - MS, gestão da Sra. ÉLICA LUIZA DE OLIVEIRA, Secretária Municipal de Saúde à época, nos termos do

artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, “a”, 4, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **QUITAÇÃO** à Ordenadora de Despesa e Secretária Municipal de Saúde de Corguinho – MS à época, Sra. ÉLICA LUIZA DE OLIVEIRA, para efeitos do art. 60 da Lei Complementar nº 160/2012;

3. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Corguinho - MS para que adote providências no sentido de observar o Manual de Peças Obrigatórias (Resolução TCE-MS nº 88/2018), cumprindo 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 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 (licitação, dispensa ou inexigibilidade), em atenção ao art. 37, inc. XXI, da CF/88;

5. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública no tocante aos princípios da publicidade e da transparência, em especial, quanto a cumprir o previsto no art. 31, *caput*, da LC nº 141/2012 e disponibilizar os documentos em ambiente de acesso amplo e de forma objetiva, transparente, clara e compreensível por todos, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer;

6. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor e ao responsável contábil pelas demonstrações contábeis para que, ao elaborar as próximas DCASP, atentem à obrigatoriedade de elaborar e encaminhar as Notas Explicativas que são partes integrantes das Demonstrações Contábeis, e cumpra, na ÍNTEGRA o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP;

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

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 quitação à ordenadora de despesa e secretária municipal, e recomendações ao atual gestor e responsável contábil.

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)

TSTMRLOS