ACÓRDÃO - AC00 - 1138/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2249/2018
PROTOCOLO	: 1890051
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ROCHEDO
JURISDICIONADA	: MORGANA ESPINOSA
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – DEPÓSITOS DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS DE CAIXA EM INSTITUIÇÕES NÃO OFICIAIS – AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO BANCÁRIA OFICIAL NO MUNICÍPIO – PARECER-C Nº 13/2022 – PRECEDENTES – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – QUITAÇÃO – REMESSA INTEMPESTIVA DE BALANCETES AO SICOM – INSTRUMENTO ESPECÍFICO DENOMINADO APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA – AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA E VISIBILIDADE DA GESTÃO DA SAÚDE – RECOMENDAÇÕES – MONITORAMENTO.

1. Considerando os precedentes desta Corte e sobretudo o art. 927 do CPC, o achado referente aos depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições não oficiais 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, XXI, da CF/88.

2. 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, com a expedição das recomendações cabíveis.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 25 a 28 de setembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela **regularidade com ressalva** da Prestação de Contas Anuais de Gestão, exercício **2017**, do **Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS**, gestão da Sra. **Morgana Espinosa**, 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 Rochedo – MS à época, Sra. **Morgana Espinosa**, para efeitos do art. 60 da Lei Complementar nº 160/2012; pela **recomendação** ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS para que observe com maior rigor os prazos estabelecidos por este Tribunal, principalmente, quanto a remessa de documentos, dados e informações; pela **recomendação** ao atual gestor para que observe as formalizações legais para contratação de instituição não oficial e observe com maior rigor o disposto no art. 37, inc. XXI, da CF/88, dando cumprimento aos princípios do interesse público, da proporcionalidade, da razoabilidade e respeite às legislações emanadas pelo Banco Central do Brasil e as orientações do Conselho Monetário Nacional; pelo **monitoramento** da recomendação, quanto a contratação de instituição não oficial, nos termos previsto no art. 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 187, §3º, inciso I da Resolução TCE/MS nº 98/2018 (RITCE/MS); e 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.

Campo Grande, 28 de setembro 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 Rochedo - MS, referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade da Sra. Morgana Espinosa – 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, Letra B).

Após os devidos trâmites regimentais e, concluídos os trabalhos, a Divisão de Fiscalização (ANA - FTCA - 6034/2023, fls. 870-875) 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 Sra. Morgana Espinosa - Secretária Municipal de Saúde á época, sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, com fundamento no art. 59, inciso II, e no § 1º, I, todos da Lei Orgânica;
>
> É o Relatório.

Na sequência, a Procuradoria de Contas por meio do parecer (PAR - 1ª PRC - 9001/2023, fls. 877-880), acompanhou o entendimento da Divisão de Fiscalização, opinando pela regularidade com ressalva das contas:

I - Julgar **REGULAR COM RESSALVA** a Prestação de Contas de Gestão, do exercício de 2017, do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo/MS, gestão do Senhor **FRANCISCO DE PAULA RIBEIRO JUNIOR**, Prefeito, e da Senhora **MORGANA ESPINOSA**, Secretária Municipal de Saúde, 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 a inconformidade na abertura de crédito adicional e o Parecer do Controle Social meramente formal;

II – **RECOMENDAR** ao responsável pelo Órgão e ao Controlador Interno para que observem com rigor as normas que regem a administração públicae normas contábeis, especialmente para que adotem medidas visando dar Publicidade e Transparências nas contas futuras, dando ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, às prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade;

III – **COMUNICAR** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.

É o nosso Parecer.

É o relatório, passo ao voto.

VOTO

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

Os autos em tela encontram-se conclusos a este 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. 740 e 772):

APLICAÇÃO DOS RECURSOS CONSTITUCIONAL E LEGAL EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)		**Quadro 1**
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%	27,34% (Divisão) **regular** 24,69% (Auditoria) **regular**

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 intempestiva do envio dos Balancetes mensais no SICOM:

Inicialmente, apurou a Divisão de Fiscalização de Contas dos Municípios (ANA - DFCGG/CCM - 4879/2019, fls. 735-753) e a Auditoria (PAR - GACS LLRP - 15378/2019, fls. 755-777) que as remessas dos balancetes mensais do SICOM, referentes aos meses janeiro, agosto e dezembro de 2017, foram realizadas fora do prazo estabelecido por esta Corte de Contas, sendo fato incontroverso a existência de remessa intempestiva por parte do gestor que contraria a Resolução TCE/MS nº 54/2016. Em sede de manifestação técnica por resultado insubsistente acerca da análise da documentação juntada após a intimação do jurisdicionado (fl. 872), há que se mencionar que existe no TCE/MS instrumento específico denominado Apuração de Infração Administrativa cujo objeto visa apurar as irregularidades relativas à intempestividade e ausência de remessa obrigatória de documentos, razão pela qual deixo de imputar nestes autos a multa respectiva, atraindo a recomendação.

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

2) Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições 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. 745-746 e 758-760, respectivamente), constam disponibilidades de caixa depositadas no Banco Bradesco e Sicredi (peça nº 27), conforme exemplos a seguir:

Bradesco
Net Empresa

Extrato por Período
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE.
FRANCISCO DE PAULA R

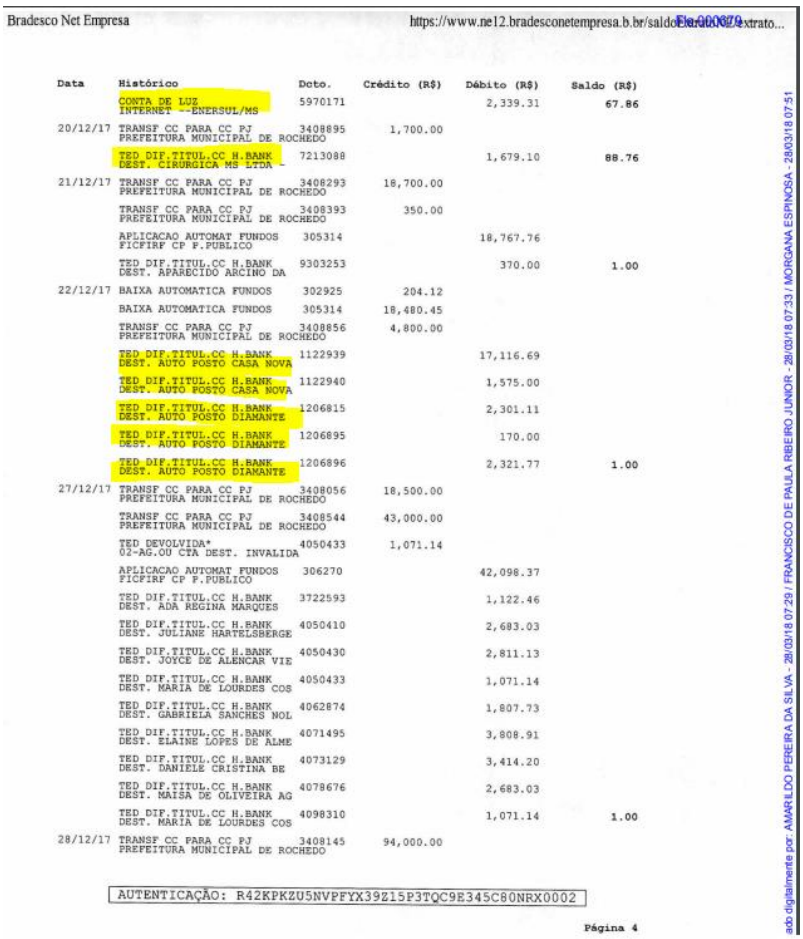
Extrato de: Ag: 03408 | CC: 0511637-6 | Entre 01/12/17 e 31/12/17

Data	Histórico	Dcto.	Crédito (R$)	Débito (R$)	Saldo (R$)
30/11/17	SALDO ANTERIOR				112.89
06/12/17	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408790	1,200.00		
	TRANSF FDOS DOC-E H BANK DEST.ALINE LEIS SOUZA MAIA MATOS	4266052		140.55	
	TRANSF FDOS DOC-E H BANK DEST.ABADIA RODRIGUES DE OLIVEIR	4269342		140.55	
	TRANSF FDOS DOC-E H BANK DEST.MARCILENE AQUINO DA SILVA	4271311		140.55	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. MARIA DE LOURDES SIL	4277628		215.51	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. MARGARIDA MARTINS AL	4280999		215.51	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. MARIA DE LOURDES COS	4284313		200.00	260.22
07/12/17	TRANSF CC PARA CC PJ ROCHA MATERIAL P CONSTRUC	3408927		97.58	162.64
08/12/17	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408492	2,500.00		
	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408641	21,200.00		
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. SERGIO LUIZ SOARES M	6410523		13,084.06	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. SERGIO LUIZ SOARES M	6421014		10.00	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. JORGE LUIZ MIRANDA	6421325		5,183.96	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. MORGANA ESPINOSA	6493949		1,468.83	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. ADA REGINA MARQUES	6502471		1,037.66	
	TRANSF CC PARA CC PJ ABEL CORRALES LOPES	5307294		2,864.00	214.13
11/12/17	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408601	18,800.00		
	APLICACAO AUTOMAT FUNDOS FICFIRF CP P.PUBLICO	302925		3,536.31	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. PREFEITURA MUNICIPAL	7912373		10,968.38	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. COOP CRED LIVRE ADMI	8200085		4,508.44	1.00
12/12/17	BAIXA AUTOMATICA FUNDOS	302925	141.42		
	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408112	6,000.00		
	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408374	3,000.00		
	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408968	35,000.00		

AUTENTICAÇÃO: R48YN754KFCJL4MJLRQTFYD89W5HEQRGTW6T000A

Página 1

Este documento foi assinado digitalmente por AMARILDO PEREIRA DA SILVA - 28/03/18 07:29 / FRANCISCO DE PAULA RIBEIRO JUNIOR - 28/03/18 07:33 / MORGANA ESPINOSA - 28/03/18 07:51



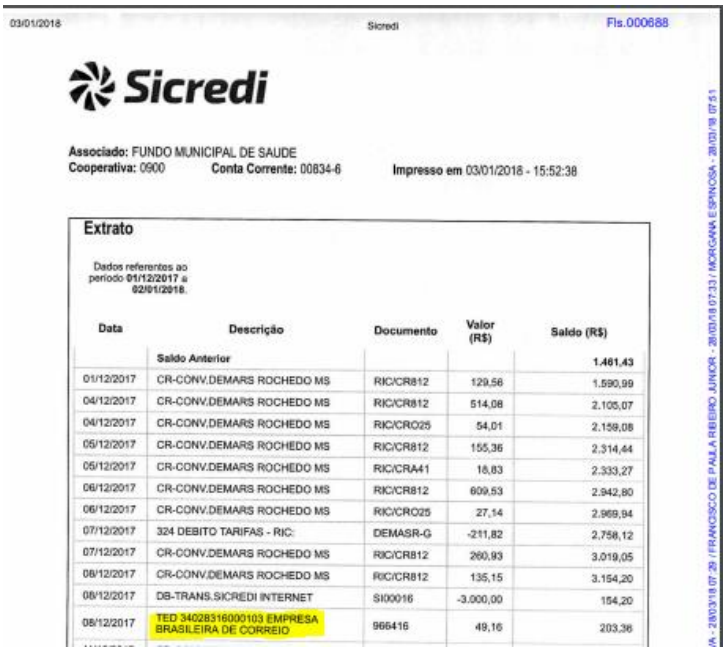
Bradesco Net Empresa https://www.ne12.bradesconetempresa.b.br/saldoeextrato/Extrato...

Data	Histórico	Docto.	Crédito (R$)	Débito (R$)	Saldo (R$)
	CONTA DE LUZ INTERNET --ENERSUL/MS	5970171		2,339.31	67.86
20/12/17	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408895	1,700.00		
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. CIRURGICA MS LTDA -	7213088		1,679.10	88.76
21/12/17	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408293	18,700.00		
	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408393	350.00		
	APLICACAO AUTOMAT FUNDOS FICFIRF CP F.PUBLICO	305314		18,767.76	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. APARECIDO ARCINO DA	9303253		370.00	1.00
22/12/17	BAIXA AUTOMATICA FUNDOS	302925	204.12		
	BAIXA AUTOMATICA FUNDOS	305314	18,480.45		
	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408856	4,800.00		
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. AUTO POSTO CASA NOVA	1122939		17,116.69	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. AUTO POSTO CASA NOVA	1122940		1,575.00	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. AUTO POSTO DIAMANTE	1206815		2,301.11	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. AUTO POSTO DIAMANTE	1206895		170.00	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. AUTO POSTO DIAMANTE	1206896		2,321.77	1.00
27/12/17	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408056	18,500.00		
	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408544	43,000.00		
	TED DEVOLVIDA* 02-AG.OU CTA DEST. INVALIDA	4050433	1,071.14		
	APLICACAO AUTOMAT FUNDOS FICFIRF CP F.PUBLICO	306270		42,098.37	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. ADA REGINA MARQUES	3722593		1,122.46	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. JULIANE HARTELSBERGE	4050410		2,683.03	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. JOYCE DE ALENCAR VIE	4050430		2,811.13	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. MARIA DE LOURDES COS	4050433		1,071.14	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. GABRIELA SANCHES NOL	4062874		1,807.73	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. ELAINE LOPES DE ALME	4071495		3,808.91	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. DANIELE CRISTINA BE	4073129		3,414.20	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. MAISA DE OLIVEIRA AG	4078676		2,683.03	
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. MARIA DE LOURDES COS	4098310		1,071.14	1.00
28/12/17	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	3408145	94,000.00		

AUTENTICAÇÃO: R42KPKZU5NVPFYX39Z15P3TQC9E345C80NRX0002

Página 4

ado digitalmente por AMARILDO PEREIRA DA SILVA - 28/03/18 07:29 / FRANCISCO DE PAULA RIBEIRO JUNIOR - 28/03/18 07:33 / MORGANA ESPINOSA - 28/03/18 07:51



03/01/2018 Sicredi Fls.000688

Sicredi

Associado: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE
Cooperativa: 0900 **Conta Corrente:** 00834-6 **Impresso em** 03/01/2018 - 15:52:38

Extrato

Dados referentes ao período **01/12/2017** a **02/01/2018**.

Data	Descrição	Documento	Valor (R$)	Saldo (R$)
	Saldo Anterior			1.461,43
01/12/2017	CR-CONV.DEMARS ROCHEDO MS	RIC/CR812	129,56	1.590,99
04/12/2017	CR-CONV.DEMARS ROCHEDO MS	RIC/CR812	514,08	2.105,07
04/12/2017	CR-CONV.DEMARS ROCHEDO MS	RIC/CRO25	54,01	2.159,08
05/12/2017	CR-CONV.DEMARS ROCHEDO MS	RIC/CR812	155,36	2.314,44
05/12/2017	CR-CONV.DEMARS ROCHEDO MS	RIC/CRA41	18,83	2.333,27
06/12/2017	CR-CONV.DEMARS ROCHEDO MS	RIC/CR812	609,53	2.942,80
06/12/2017	CR-CONV.DEMARS ROCHEDO MS	RIC/CRO25	27,14	2.969,94
07/12/2017	324 DEBITO TARIFAS - RIC:	DEMASR-G	-211,82	2.758,12
07/12/2017	CR-CONV.DEMARS ROCHEDO MS	RIC/CR812	260,93	3.019,05
08/12/2017	CR-CONV.DEMARS ROCHEDO MS	RIC/CR812	135,15	3.154,20
08/12/2017	DB-TRANS.SICREDI INTERNET	SI00016	-3.000,00	154,20
08/12/2017	TED 340283160001O3 EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIO	966416	49,16	203,36

VA - 28/03/18 07:29 / FRANCISCO DE PAULA RIBEIRO JUNIOR - 28/03/18 07:33 / MORGANA ESPINOSA - 28/03/18 07:51

Verifica-se nos extratos bancários que, além dos pagamentos referentes a folha de pessoal consta pagamento a fornecedores em geral, o que demonstra outras finalidades para as contas. Em sede de resposta à intimação, em síntese, o jurisdicionado justificou (fls. 789-793) que a contratação dos Bancos Sicredi e Bradesco ocorreu por ausência de instituição bancária oficial no Município sob pena de prejudicar os fornecedores locais e os servidores com a contratação de um banco oficial localizado na Capital, haja vista a existência de apenas posto de atendimento no município.

Cabe ressaltar neste ponto que a jurisprudência pátria (TCU 033.466/2013-0 e TC – 028710/026/10) tem admitido as movimentações em bancos não oficiais que se tratam de **folha de pagamento** de forma exclusiva:

> GRUPO II – CLASSE III – Plenário
>
> TC 033.466/2013-0
>
> Natureza: Consulta Órgão: Câmara dos Deputados
>
> Interessado: Henrique Eduardo Lyra Alves (130.470.197-20)
>
> Advogado constituído nos autos: não há.
>
> SUMÁRIO: CONSULTA. **CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA PRESTAÇÃO SERVIÇOS, EM CARÁTER EXCLUSIVO, DE PAGAMENTO DE SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E OUTROS SERVIÇOS SIMILARES, MEDIANTE A REALIZAÇÃO DE CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA POR PARTE DA CONTRATADA.** CONHECIMENTO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA MERCANTIL DO OBJETO. AUSÊNCIA DE INTERESSES RECÍPROCOS E DE REGIME DE MÚTUA COOPERAÇÃO A DESCARACTERIZAR OS PRESSUPOSTOS DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. FACULDADE DE O ADMINISTRADOR DISPENSAR A LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL, COM BASE NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CF/88, C/C O ARTIGO 24, INCISO VIII, DA LEI 8.666/1993, DESDE QUE COMPROVADA A VANTAGEM DA CONTRATAÇÃO DIRETA EM RELAÇÃO À ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DOS RECURSOS PÚBLICOS AUFERIDOS DA CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA DA CONTRATADA À CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL E DE EXECUÇÃO DA DESPESA POR MEIO DE LEI ORÇAMENTÁRIA, EM NOME DOS PRINCÍPIOS DA UNICIDADE DE CAIXA E DA UNIVERSALIDADE DO ORÇAMENTO. CIÊNCIA.
>
> PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 18/03/2014 – ITEM 48
>
> TC-028710/026/10

Contratante: Prefeitura Municipal de Cubatão.

Contratada: Banco Santander (Brasil) S/A.

Não obstante tal aspecto possa ser considerado, vejo a ocorrência de mácula de natureza tal que acaba por contaminar o procedimento. Refiro-me à infringência do artigo 164, § 3º, da Constituição Federal. A esse respeito, a jurisprudência deste Tribunal consolidou-se no sentido da possibilidade de se proceder ao pagamento a servidores públicos em instituição financeira privada, o que ocorreu especialmente a partir da decisão proferida na sessão plenária de 30/11/05, em sede de Pedido de Reconsideração apresentado nos autos do TC 34102/026/05, ocasião em que tive a oportunidade de relatá-lo. Isso se deveu principalmente à interpretação exercida pela Suprema Corte[5] sobre o significado da locução "disponibilidade de caixa", empregada no mencionado art. 164 da Constituição da República, em que se excluiu daquele conceito os depósitos de salário, vencimentos ou remuneração a servidor público, porquanto caracterizados como despesa liquidada.

A partir daí, assentaram-se novas bases de interpretação que permitiram um novo posicionamento jurisprudencial, no que se reformulou o entendimento até então predominante nesta Corte de Contas. Por ocasião do julgamento de recurso ordinário interposto nos autos do TC-044696/026/07, em sessão do Tribunal Pleno de 09/06/10, tive oportunidade de me aprofundar na análise da aludida decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, consoante se extrai do voto a seguir transcrito:

"A controvérsia que motivou o julgado recorrido tem a ver com a extensão conferida pela Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo ao objeto da licitação e do correspondente contrato, firmado com o Banco Santander S.A. Isso porque, além do acolhimento e gerenciamento dos recursos destinados ao atendimento da folha de pagamentos dos servidores municipais, tratou o negócio de igualmente transferir à instituição contratada a intermediação de operações de pagamento a fornecedores e prestadores de serviço da Prefeitura. Prevalece entre nós o entendimento de que as disponibilidades de caixa, 'ex vi' do preceituado no § 3º, do art. 165 da CF, somente admitem depósito em bancos oficiais, excepcionando tal conceito os recursos públicos que integram a folha de pagamentos do ente federado. Assim, não cabe reduzir o conceito de disponibilidades de caixa, subtraindo-lhe, por exemplo, os créditos de fornecedores, com o especial propósito de assim igualmente autorizar a intermediação desses recursos por meio de instituições que não sejam oficiais. As razões de Recurso Ordinário, portanto, buscaram descaracterizar o entendimento ora vigente na Corte e, dessa maneira, justificar a contratação da instituição privada, asseverando ser esse o verdadeiro entendimento que haveria de ser extraído da opinião majoritária do Plenário do Excelso Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Reclamação nº 3.872-6.

Contudo, não se sustenta o argumento recursal. Ainda que no julgamento de

> *aludida Reclamação, a questão do pagamento a fornecedores do Estado tenha sido subjacente à discussão de seu cerne, é certo que a deliberação plenária do Excelso STF naquela oportunidade foi, por maioria, na esteira do voto do Ministro Carlos Velloso, o qual, essencialmente, tratou de afastar do conceito de disponibilidade de caixa os valores destinados à composição da folha de pagamento e que, nessa conformidade, também admitem depósito em instituição financeira privada. Outra não é a compreensão da deliberação superior, a partir do teor das correspondentes Ementa e v. Acórdão: 'EMENTA: CONSTITUCIONAL. ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: DISPONIBILIDADE DE CAIXA: DEPÓSITO EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. CF, ART. 164, § 3º. SERVIDORES PÚBLICOS: CRÉDITO DA FOLHA DE PAGAMENTO EM CONTA EM BANCO PRIVADO: INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ART. 164, § 3º, CF. ACÓRDÃO. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, dar provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Ministro Carlos Velloso, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio (Relator), Carlos Britto e Sepúlveda Pertence. Votou o Presidente. (grifei).*' Irretocável o julgado recorrido, meu VOTO é no sentido de improvimento do Recurso Ordinário e da manutenção dos integrais efeitos do deliberado pela E. Primeira Câmara." *(Grifei).*

No entanto, verifica-se que não há consenso entre as Cortes de Contas sobre o tema, pois há quem entenda que os recursos vinculados a pagamento de fornecedores não se enquadrariam no conceito de disponibilidade de caixa, tendo ainda decisões terminantemente contrárias. De modo diverso, o TCE/RO entendeu que os depósitos de recursos em bancos privados vinculados a despesas com fornecedores não se configurariam disponibilidades de caixa nos termos do art. 164, § 3º, da CF/1988:

> O pagamento de servidores (ativos, inativos e pensionistas) e **fornecedores**, em razão dos respectivos recursos não configurarem disponibilidades de caixa (artigo 164, § 3º, CF), pode ser realizado por instituições financeiras oficias ou privadas, desde que precedido do devido procedimento licitatório nos termos do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, caracterizando o seu descumprimento o ilícito penal previsto no artigo 89 da Lei Federal nº 8.666/93 **(TCE/RO. Processo 1244/2009. Rel. Edilson de Sousa Silva).**

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 fornecedores de bens e serviços, 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.

Contudo, a Divisão de Fiscalização e a Procuradoria de Contas se manifestaram pela regularidade com ressalva das contas do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS, exercício de 2017 (fls. 874 e 880). Entendeu ainda o Corpo Técnico que a justificativa ofertada pelo gestor encontra amparo no PARECER C nº 13/2022 (fl. 872). Neste aspecto, importante destacar que o referido parecer 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, importante destacar dois aspectos: a prioridade pela manutenção das disponibilidades de caixa em bancos oficiais (estatais) e a observância de requisitos prudenciais quanto aos valores aplicados. Da leitura da Resolução BACEN nº 4.659/2018, extrai-se uma série de condições para que a municipalidade possa manter suas disponibilidades de caixa em Cooperativa de Créditos, entre elas, o fato

de que os valores cobertos pelo fundo garantidor consideram o município de forma consolidada, por seus órgãos ou entidades e empresas controladas (Resolução BACEN nº 4.659/2018 – art. 1º, Parágrafo Único e art. 4º).

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. No caso em análise, as cautelas descritas no PARECER C Nº 13/2022 não podem ser verificadas porque estamos analisando contas de forma isolada (a normativa do BACEN determina que os valores cobertos pelo fundo garantidor consideram o município de forma consolidada, por seus órgãos ou entidades e empresas controladas).

Quanto à justificativa ofertada pelo gestor (fls. 789-793), no sentido de que as contas são para pagamento de fornecedores e remuneração de servidores (fl. 789) e, ainda, de que não é proibido contratar diretamente ou com licitação (fl. 791) bancos não oficiais para pagamento de servidores e fornecedores, importa destacar que não foram carreados aos autos documentos relativos à licitação e/ou tampouco procedimento de inexigibilidade para contratação do BRADESCO e SICREDI. Assim, embora possamos visualizar nos extratos o pagamento de pessoas físicas, fato que poderia, em tese, justificar a alegada "conta para pagamento de salários", o gestor não juntou aos autos documentos aptos a provar o que alega. A única alegação do gestor que procede são os precedentes julgados por esta Corte de Contas (fls. 791-793) no sentido de declarar regular com ressalva as contas quando a única irregularidade subsistente é a "manutenção das disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais", cita o gestor o Acórdão 86/2019 proferido no TC/8274/2015. Compulsando a jurisprudência desta Corte de Contas é possível encontrar, de fato, inúmeras decisões neste sentido, 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. 102-104) observo que foram declaradas cerca de 40 (quarenta) contas bancárias, a maioria delas movimentadas em bancos oficiais. Esse fato, já põe por terra o argumento de que a simples inexistência de banco não oficial no município impossibilita ou onera o pagamento à fornecedores. Atualmente, é possível ter uma conta corrente em banco oficial localizado em outro munícipio e efetuar pagamentos, sem necessidade de deslocamento, para instituições bancárias situadas em qualquer local do país e tudo isso em tempo real.

O outro ponto é que, mesmo que a contratação seja para concessão da folha de pagamento, a licitação é necessária, fato que não vem sendo comprovado nas contas de gestão analisadas: o cumprimento das regras de contratação para bancos não oficiais (seja por licitação ou por inexigibilidade). **Neste contexto, é importante alertar os gestores que as ressalvas contidas nos precedentes citados não configuram dispensa do cumprimento das regras de contratações públicas. Tais entendimentos eram por mim defendidos enquanto membro do Corpo Especial e, estando na posição de emissão de voto, ainda não me deparei com argumentos suficientes para alterá-la.** Faço tais reflexões, e a par da determinação contida no art. 927 do CPC, mantenho o entendimento dos precedentes citados, considerando que a situação encontrada pode ser objeto de RESSALVA, mas o faço com as cautelas já citadas: segurança dos recursos aplicados em bancos não oficiais, necessidades de cumprir as normas relativas à contratação pública e o fato de que a regra geral é manutenção das disponibilidades em bancos oficiais.

Sendo assim, considerando os argumentos mencionados e sobretudo o art. 927 do CPC, entendo que o fato pode ser objeto de ressalva com **recomendação** para que o gestor mantenha suas disponibilidades de caixa em bancos oficiais, e quando não o fizer por estar amparado em situação excepcional, como é o caso da folha de pagamento, o faça considerando as demais regras de contratação pública (licitação, dispensa ou inexigibilidade), em atenção ao art. 37, inc. XXI, da CF/88.

3) Ausência de transparência e visibilidade da Gestão da Saúde:

Conforme apontado pelas equipes técnicas, o Jurisdicionado não cumpriu o disposto no art. 31, *caput*, da LC nº 141/2012 (fls. 747 e 769-770), pois consta ausente, no Portal da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Saúde, o Relatório de Gestão do SUS e a Avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS.

O Jurisdicionado justificou que não agiu de má fé e que as irregularidades apontadas não hão de ser ato de reprovação de contas de gestão já que o Município cumpriu a termo e forma a Lei nº 12.527/2011, implantando os instrumentos de acesso à informação ao cidadão e que o site da prefeitura foi reestruturado, incluindo

ferramentas de divulgação e transparência dos atos. Informou que as irregularidades mencionadas poderiam ser constatadas no sítio eletrônico do Município de Rochedo (fls. 794-795).

Conforme constatado pela Divisão de Fiscalização em consulta ao endereço eletrônico da prefeitura, não consta disponível os documentos necessários ao atendimento à Transparência da Gestão Fiscal do FMS, localizado somente dados dos exercícios 2019 e 2020 (fls. 872 e 875).

Figura 1 Resultado de pesquisa realizada no sistema Portal Transparência do município

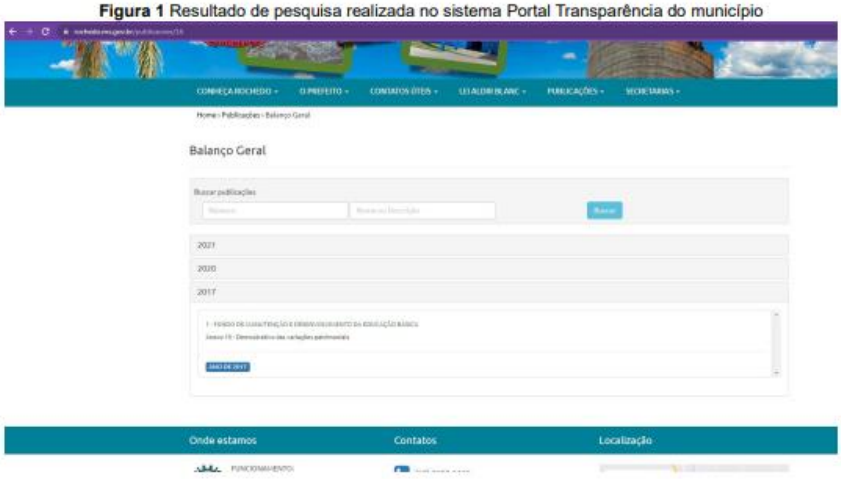
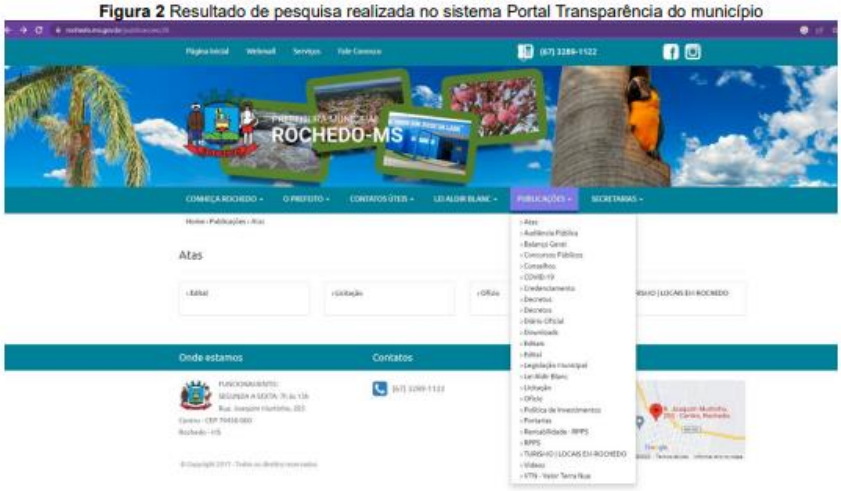


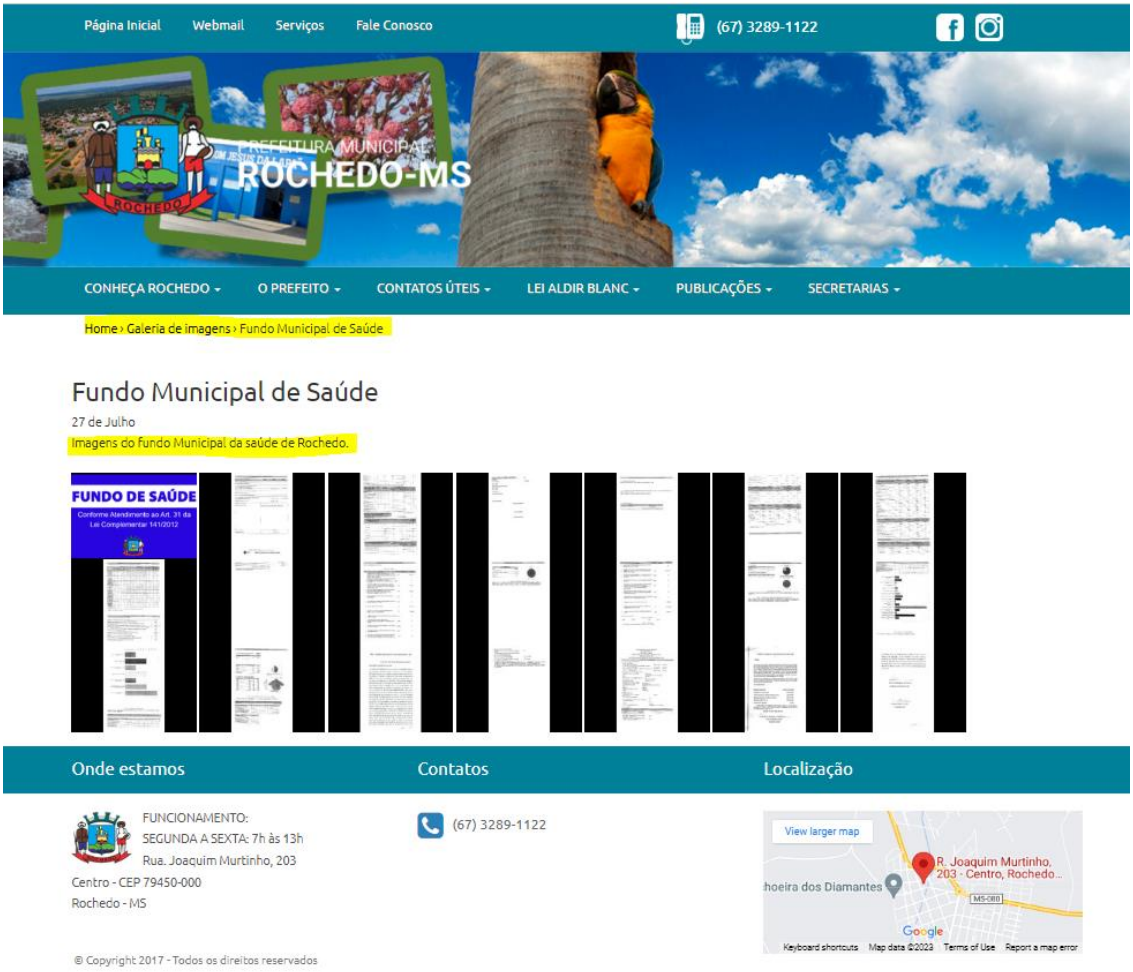
Figura 2 Resultado de pesquisa realizada no sistema Portal Transparência do município



Fonte: Portal Transparência do município, acesso em 30/07/2023
https://www.rochedo.ms.gov.br/publicacoes/16

Verifica-se que os documentos acostados aos autos pelo Jurisdicionado para comprovar a transparência e publicidade (fls. 859-866), consta na “Galeria de Imagens” no site da Prefeitura Municipal não sendo possível a visualização nítida e/ou download dos documentos, pois estão no formato de “imagem”, conforme

demonstrado a seguir:



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.

Dessa forma, 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.

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, **VOTO**:

1. Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Prestação de Contas de Gestão, exercício 2017, do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS, gestão da Sra. MORGANA ESPINOSA, 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 Rochedo – MS à época, Sra. MORGANA ESPINOSA, para efeitos do art. 60 da Lei Complementar nº 160/2012;

3. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Rochedo - MS para que observe com maior rigor os prazos estabelecidos por este Tribunal, principalmente, quanto a remessa de documentos, dados e informações;

4. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para que observe as formalizações legais para contratação de instituição não oficial e observe com maior rigor o disposto no art. 37, inc. XXI, da CF/88, dando cumprimento aos princípios do interesse público, da proporcionalidade, da razoabilidade e respeite às legislações emanadas pelo Banco Central do Brasil e as orientações do Conselho Monetário Nacional;

5. Pelo **MONITORAMENTO** da recomendação, quanto a contratação de instituição não oficial, nos termos previsto no art. 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 187, §3º, inciso I da Resolução TCE/MS nº 98/2018 (RITCE/MS);

6. 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;

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, pela regularidade com ressalva da prestação de contas de gestão, pela quitação à ordenadora de despesa e secretária municipal de saúde, pelas recomendações ao atual gestor, e pelo monitoramento da recomendação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Presidente 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 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, 28 de setembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

GLX / VAB