PARECER PRÉVIO - PA00 - 117/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2650/2018
PROTOCOLO	: 1890673
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE ALCINÓPOLIS
JURISDICIONADO	: DALMY CRISÓSTOMO DA SILVA
RELATOR	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS CUMPRIDAS – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – RESULTADOS DO EXERCÍCIO – IMPROPRIEDADES SUBSISTENTES – DEPÓSITO DE DISPONIBILIDADES DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO NÃO OFICIAL – ART. 927 DO CPC – PRECEDENTES DO TCE/MS – PROVIMENTO DE COMISSIONADO NO CARGO DE CONTROLADOR INTERNO – PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA – NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA – SANEAMENTO DAS INCONSISTÊNCIAS INICIALMENTE APONTADAS NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO POSTERIOR – AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO E/OU COMPROMETIMENTO DA SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL – NECESSIDADE DE MAIOR RIGOR NO PREENCHIMENTO – RECOMENDAÇÕES – MONITORAMENTO.

Emite-se o parecer prévio favorável com ressalva à aprovação da prestação de contas anuais de governo, com fulcro no que dispõem o art. 21, I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, parágrafo único, e 119, III, do Regimento Interno - TCE/MS, em decorrência do depósito de disponibilidades de caixa em instituição não oficial, consoante precedentes desta Corte, e do provimento de comissionado no cargo de Controlador Interno, considerando o conjunto das contas e o não comprometimento na análise e na confiabilidade, com a formulação das recomendações necessárias e determinação de monitoramento.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 25 de outubro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável com ressalva à aprovação** da Prestação de Contas de Governo do **Município de Alcinópolis/MS**, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do Sr. **Dalmy Crisóstomo Da Silva**, Prefeito Municipal - à época, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, § único, e 119, inciso III, do Regimento

Interno - TCE/MS, em decorrência do depósito de disponibilidades de caixa em instituição não oficial e o provimento de comissionado no cargo de Controle Interno, pelas razões expostas na fundamentação deste voto; e, **a fim de não incorrer nas mesmas impropriedades,** nos termos do art. 185, inc. IV, b, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS nº 98/2018, especificamente: a) pela **recomendação ao gestor** que observe com maior rigor o preenchimento dos demonstrativos a fim de evidenciar as informações de acordo com a escrituração dos registros contábeis primários, evitando que as falhas verificadas voltem a ocorrer; b) pela **recomendação** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Alcinópolis - MS para que providencie, com a maior brevidade possível, caso ainda não o tenha feito, a realização de Concurso Público de provas e títulos para o preenchimento de vagas existentes na Controladoria da Prefeitura Municipal ou, caso já tenha realizado, que nomeie servidor público efetivo, em obediência ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; c) pelo **monitoramento** da recomendação (b) 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); d) 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 respeito às legislações emanadas pelo Banco Central do Brasil e as orientações do Conselho Monetário Nacional; e pela **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 50, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

Campo Grande, 25 de outubro de 2023.

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

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

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

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente processo das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Alcinópolis - MS, referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Dalmy Crisóstomo Da Silva, prefeito municipal, remetida a esta Corte de Contas, nos termos estabelecidos na Resolução TCE/MS nº 54/2016, Anexo III, item 3.1.1.

Concluídos os trabalhos, a equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão – DFCGG constatou inconsistências que não foram sanadas (ANA - DFCGG/CCM - 2414/2022, fls. 1008-1017). Desta forma, tanto a Auditoria quanto a Procuradoria de Contas se manifestaram pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação (PAR - GACS LLRP - 5275/2022, fls. 1019-1030 e PAR - 2ª PRC - 7089/2023, fls. 1031-1036, respectivamente).

É o relatório, passo ao voto.

VOTO

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

2. DO VOTO

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Alcinópolis - MS**, referente ao exercício financeiro de **2017**, sob a responsabilidade do Sr. Dalmy Crisóstomo Da Silva, Prefeito Municipal - à época. Os principais aspectos relativos às contas de governo estão relacionados a seguir:

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O art. 165 da CF/88 define que o planejamento governamental se dará por intermédio de **três peças editadas sob a forma de lei**: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA. No caso do Município de Alcinópolis, exercício 2017, o planejamento governamental foi definido por meio do PPA (Lei nº 359/2013), da LDO (Lei nº 398/2016) e da LOA (Lei nº 403/2016), remetidos a esta Corte de Contas (Remessa nº 8083).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Alcinópolis – MS, Lei Municipal nº 403/2016 (LOA), definiu para o exercício de 2017, receita estimada no valor de R$ 33.300.000,00 e despesa fixada em igual valor (fl. 73). Ocorreu abertura de créditos adicionais no exercício totalizando o valor de R$ 11.069.125,80, também ocorreram anulações de dotações que reduziram o orçamento na mesma importância, ou seja, a despesa inicialmente autorizada no valor de R$

33.300.000,00, não foi alterada (fl. 820, 851, 865 e 1010).

2.2 RESPONSABILIDADE FISCAL

A análise da Responsabilidade Fiscal de cada ente da federação passa pelo crivo do cumprimento da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que impõe limites ao endividamento público, exige equilíbrio nas contas, define parâmetros para geração de despesa com pessoal e determina a existência de disponibilidade de caixa face às despesas previamente assumidas. No transcurso do exercício de 2017, o Município de Alcinópolis apresentou os seguintes índices:

Lei de Responsabilidade Fiscal		
Receita Corrente Líquida e Ajustada: R$ 35.191.817,06		
	R$	**%**
Gasto com Pessoal (Poder Executivo)	15.595.973,42	**44,32**
Disponibilidade de Caixa Líquida	9.087.672,17	**-**
Dívida Consolidada Líquida	- 9.301.097,80	**-26,43**

Fonte: fls. 823-825, da ANA - DFCGG/CCM - 6538/2020 e fl. 861, do PAR - GACS LLRP - 255/2021.

Portanto, conforme a análise da Divisão de Contas, fls. 816-853, corroborado pelo parecer da Auditoria, fls. 855-878, foram atendidas as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas ao gasto com pessoal, disponibilidade de caixa e limite para o endividamento público.

2.3 OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A apreciação das contas de governo passa pela verificação do atendimento à norma Constitucional (CF/1988) e à Lei nº 11.494/2007 (regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB) e à Lei Complementar Federal nº 141/2012 (regulamenta o art. 198, § 3º, da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde). Quanto aos limites impostos, verifica-se pelo quadro abaixo que os limites constitucionais e legais foram cumpridos, conforme manifestação dos órgãos técnicos:

Natureza do Recurso	**Limite Constitucional/Legal**	**Valor aplicado/2017**
Repasse ao Poder Legislativo	7%	6,98**%** (Divisão) **regular** 6,99% (Auditoria) **regular**
Aplicação na área da Saúde	15%	15,30% (Divisão) **regular** 15,31% (Auditoria) **regular**
Aplicação área da Educação	25%	31,81% (Divisão) **regular** 26,21%[1] (Auditoria) **regular**

[1] Conforme registro da Auditoria (fl. 872), a diferença no cálculo da apuração do percentual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (Divisão de Fiscalização: 31,81% e Auditoria: 26,21%) é motivada pelo fato da

Despesa Pessoal Legislativo	6%	4,07% (Divisão) **regular**
Despesa Pessoal Executivo	54%	44,32% (Divisão) **regular**

Fonte: fls. 821-824 da ANA - DFCGG/CCM - 6538/2020 e fls. 871 do PAR - GACS LLRP - 255/2021.

2.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações do Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais, do Balanço Patrimonial e da Demonstração dos Fluxos de Caixa devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105 da Lei nº 4.320/1964, na Portaria STN nº 634/2013 e atualizações, no MCASP – 7ª Edição e atualizações.

De acordo com a análise da DFCGG (fls. 827-831) o Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial demonstrou superávit orçamentário, resultado financeiro e patrimônio líquido positivos:

ALANÇO ORÇAMENTÁRIO		
Excesso de arrecadação	8,62%	Previsão Atualizada da Receita: R$ 33.300.000,00 Receita Realizada: R$ 36.169.983,56
Economia na execução da despesa	9,16%	Dotação Atualizada: R$ 33.300.000,00 Despesa Empenhada: R$ 30.503.146,67
Superávit orçamentário	R$ 5.666.836,89	
BALANÇO FINANCEIRO		
Resultado financeiro positivo	R$ 7.251.868,46	
BALANÇO PATRIMONIAL		
Patrimônio Líquido Apurado	R$ 31.689.439,52	

Cabe ressaltar que, em sede de intimação, o Jurisdicionado reapresentou novos demonstrativos, sanando inconsistências inicialmente apontadas pela Divisão de Fiscalização e Auditoria, conforme manifestação da equipe técnica (fls. 1008-1017):

a. RGF – Anexo 02, 2º semestre (peça 81) em conformidade com o Anexo 16 e Extrato de Credores da Dívida Fundada (peças 21 e 22);

b. Anexo 17 – Consolidado e Não Consolidado (peças 79 e 80);

c. Anexo 13 – Consolidado (peça 83) e do Não Consolidado (peça 84) com a correção no valor do repasse do duodécimo;

d. Anexo 14 (peça 85) com a correção da divergência entre o resultado do quadro do superávit/déficit financeiro e a diferença entre o Ativo e Passivo Financeiro;

e. Anexo 18 (peça 90) com a correção em relação aos fluxos de caixa;

DFCGG utilizar, para o cálculo, as despesas empenhadas por Função (Anexo 7 e Anexo 8 RREO), sendo deduzido os convênios da fonte recebidos da União e do Estado (fonte: 15 e 24), ao passo que a Auditoria se baseou nas despesas empenhadas diretamente nas Fontes de Recurso relacionadas à Educação, evidenciadas no Balanço Financeiro (peça nº 18). No entanto, tanto a Divisão de Fiscalização quanto a Auditoria apontaram o cumprimento dos limites constitucionais.

> f. Republicação dos Anexos 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18 - Consolidado e Não-Consolidado (peça 93) em conformidade com as respectivas peças 17, 20, 21, 79, 80, 83, 84, 85 e 86.

No entanto, torna se relevante pontuar que, embora não ocorra a alteração do resultado do exercício e/ou comprometimento da situação orçamentária, financeira, patrimonial, entendo que a reabertura/alteração de demonstrativos seguindo puramente as manifestações do corpo técnico não espelham a confiabilidade dos dados, haja vista que a escrituração/lançamento realizado pelo órgão advém dos atos e fatos da administração pública, ou seja, dos registros contábeis primários do ente.

Pela ausência de alteração do resultado do exercício e/ou comprometimento da situação orçamentária, financeira, patrimonial, a reapresentação dos respectivos demonstrativos não maculam a presente prestação de contas a ponto de torná-la irregular sendo cabível, nesse caso, a **recomendação ao gestor** de observar com maior rigor o preenchimento dos demonstrativos a fim de evidenciar as informações de acordo com a escrituração dos registros contábeis primários, evitando que as falhas verificadas voltem a ocorrer.

Por fim, convém destacar que a Resolução 88/2018 deste TCE/MS, traz expressa determinação, a partir do exercício financeiro de 2018, quanto a impossibilidade de alteração a posteriori das DCASP. Vejamos:

> Art. 9º A contabilidade evidenciará os atos e fatos relacionados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, mantendo controle metódico e registro cronológico, sistemático e individualizado, de modo a demonstrar os resultados da gestão.
>
> 3º As correções dos registros contábeis decorrentes de omissões e erros verificados nas prestações de contas de exercícios encerrados deverão ser efetuadas no exercício corrente, respeitando o registro cronológico dos lançamentos contábeis, independente do exercício em que as irregularidades ocorreram ou do ordenador responsável à época, devendo utilizar conta própria denominada “Ajuste de Exercícios Anteriores” e evidenciar em“Notas Explicativas”, **não sendo admitida reabertura e/ou retificação de demonstrações contábeis já publicadas e enviadas a esta Corte de Contas**.
>
> §4º O sistema de contabilidade deverá conter rotinas para a realização de correções ou anulações **por meio de novos registros, assegurando a inalterabilidade das informações originais incluídas após sua contabilização**, de forma a preservar o registro histórico de todos os atos.

Neste contexto, alerto/recomendo aos gestores atuais, bem como aos responsáveis técnicos pelas DCASP quanto à impossibilidade de alteração posterior das Demonstrações Contábeis, em especial, quanto às contas recepcionadas sob a égide da Resolução nº 88/2018.

2.5. IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES

Os autos em tela encontram-se conclusos a esta Relatoria, contendo a manifestação da equipe técnica e o parecer do Ministério Público de Contas sobre a prestação de contas, conforme disposto no Regimento Interno desta Corte (Resolução TCE/MS nº 98/2018). No entanto, subsistem irregularidades e impropriedades as quais passo a decidir:

2.5.1 Provimento de comissionado no cargo de Controle Interno:

Destaca-se que na manifestação da DFCGG (fl. 834) e a Auditoria, em seu parecer (fls. 858-861), quanto ao cargo de Controlador Interno do município é a de que seja preenchido por servidores titulares de cargo de provimento efetivo. No entanto, foi nomeada a Sra. Poliani Carme Magda de Oliveira para exercer o cargo em comissão de controlador interno, que passou a assinar o Parecer Técnico Conclusivo (fls. 6 e 9-10). Não houve resposta à intimação sobre este apontamento pelo gestor (fl. 1014).

Vislumbra-se que neste caso deve ser realizado concurso público de provas e títulos para o preenchimento das vagas existentes na Controladoria do Município, de modo que a função de controlador interno possa ter a independência para relatar e apontar livremente eventuais irregularidades. Importante destacar que o provimento do cargo de controlador interno, por qualquer outro meio que não seja o vínculo efetivo, contraria orientação expressa desta Corte de Contas, consubstanciada no Parecer C-PAC00 07/2020.

O provimento do cargo em comissão de controlador, além de violar o art. 37, inc. II, da CF/88, viola o princípio da independência, essencial para o adequado exercício da função. Tal entendimento é pacífico na jurisprudência, como por exemplo, o STF em decisão tomada em 08/06/2020, no RE 1.264.676/SC, reiterou decisões anteriores que já afirmavam a natureza técnica do cargo de controlador interno e a necessidade de concurso público para prover o cargo e, desta forma, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem reconhecido a inconstitucionalidade dessa ocupação por meio de função de confiança e, tem anulado, uma série de leis municipais de criação de cargos em comissão de controlador geral do município ou de controlador interno, destacando que o posto deve ser preenchido mediante concurso público por ser de natureza técnica e profissional[2].

2.5.2 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

[2] À exemplo, citamos os Processos 2029471-61.2022.8.26.0000 – Município de Jales/SP e Processo 2072419-18.2022.8.26.0000 – Município de Santo Antônio da Alegria.

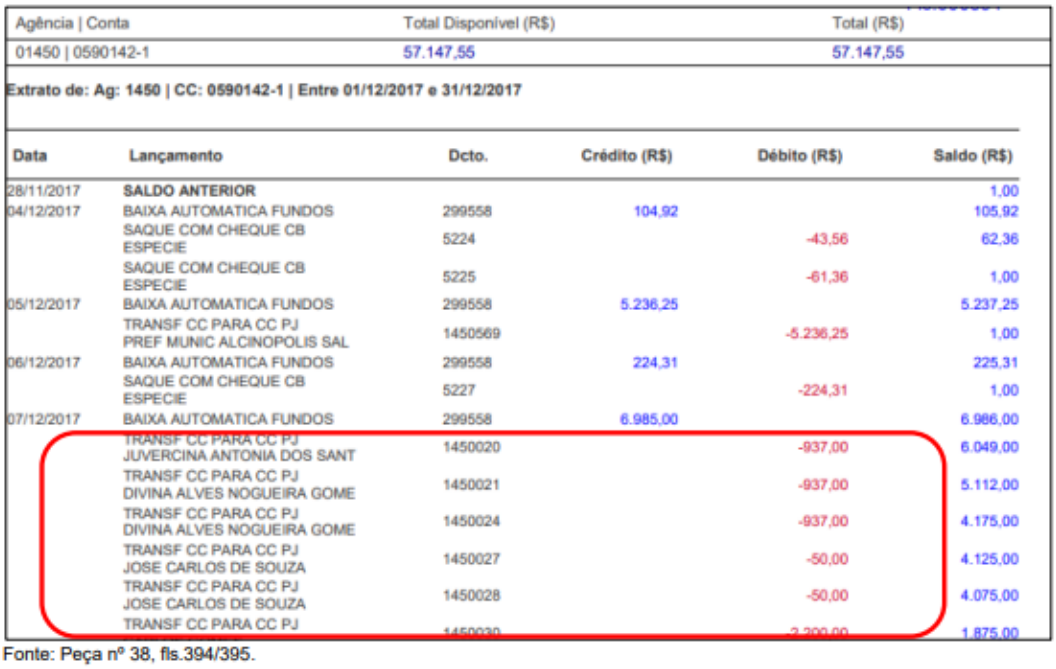
controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. Conforme apurou a Auditoria (fls. 861-865), constam disponibilidades de caixa depositadas no Banco Bradesco, Agência 1450 c/c 590142-1, 590988-0 e 0590141-3, conforme peça nº 38. e que alguns lançamentos deveriam ser justificados, a título de exemplo:



Extrato de: Ag: 1450 | CC: 0590988-0 | Entre 01/12/2017 e 31/12/2017

Data	Lançamento	Dcto.	Crédito (R$)	Débito (R$)	Saldo (R$)
30/11/2017	SALDO ANTERIOR				1,00
01/12/2017	BAIXA AUTOMATICA FUNDOS	299560	21.099,62		21.100,62
	TRANSF CC PARA CC PJ CLAUDINO CONSTRUCAO E URBA	1450682		-4.764,25	16.33[illegible],37
	TRANSF CC PARA CC PJ CLAUDINO CONSTRUCAO E URBANIZACA	1450896		-4.781,12	11.55[illegible],25
	TRANSF CC PARA CC PJ CLAUDINO CONSTRUCAO E URBANIZACA	1450904		-4.764,25	6.79[illegible],00
	TRANSF CC PARA CC PJ TATIANE RODRIGUES DOS SANTOS	1450912		-6.590,00	20[illegible],00
	CHEQUE COMPENSADO	25993			[illegible]

Fonte: Peça nº 38, fls. 333/338.

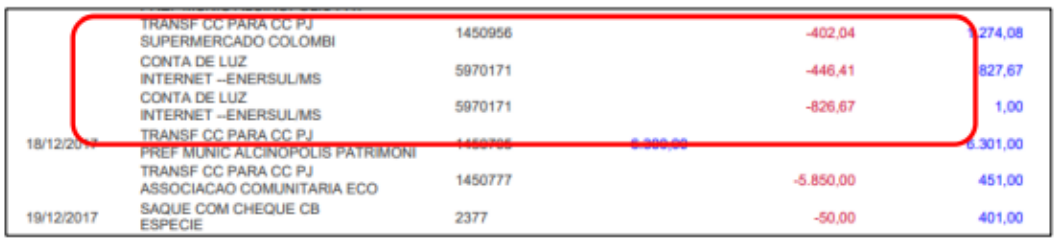


Agência | Conta	Total Disponível (R$)	Total (R$)
01450 | 0590142-1	57.147,55	57.147,55

Extrato de: Ag: 1450 | CC: 0590142-1 | Entre 01/12/2017 e 31/12/2017

Data	Lançamento	Dcto.	Crédito (R$)	Débito (R$)	Saldo (R$)
28/11/2017	SALDO ANTERIOR				1,00
04/12/2017	BAIXA AUTOMATICA FUNDOS	299558	104,92		105,92
	SAQUE COM CHEQUE CB ESPECIE	5224		-43,56	62,36
	SAQUE COM CHEQUE CB ESPECIE	5225		-61,36	1,00
05/12/2017	BAIXA AUTOMATICA FUNDOS	299558	5.236,25		5.237,25
	TRANSF CC PARA CC PJ PREF MUNIC ALCINOPOLIS SAL	1450569		-5.236,25	1,00
06/12/2017	BAIXA AUTOMATICA FUNDOS	299558	224,31		225,31
	SAQUE COM CHEQUE CB ESPECIE	5227		-224,31	1,00
07/12/2017	BAIXA AUTOMATICA FUNDOS	299558	6.985,00		6.986,00
	TRANSF CC PARA CC PJ JUVERCINA ANTONIA DOS SANT	1450020		-937,00	6.049,00
	TRANSF CC PARA CC PJ DIVINA ALVES NOGUEIRA GOME	1450021		-937,00	5.112,00
	TRANSF CC PARA CC PJ DIVINA ALVES NOGUEIRA GOME	1450024		-937,00	4.175,00
	TRANSF CC PARA CC PJ JOSE CARLOS DE SOUZA	1450027		-50,00	4.125,00
	TRANSF CC PARA CC PJ JOSE CARLOS DE SOUZA	1450028		-50,00	4.075,00
	TRANSF CC PARA CC PJ	1450030		-2.200,00	1.875,00

Fonte: Peça nº 38, fls.394/395.



	TRANSF CC PARA CC PJ SUPERMERCADO COLOMBI	1450956		-402,04	[illegible]274,08
	CONTA DE LUZ INTERNET --ENERSUL/MS	5970171		-446,41	[illegible]827,67
	CONTA DE LUZ INTERNET --ENERSUL/MS	5970171		-826,67	1,00
18/12/2017	TRANSF CC PARA CC PJ PREF MUNIC ALCINOPOLIS PATRIMONI	1450795	6.300,00		6.301,00
	TRANSF CC PARA CC PJ ASSOCIACAO COMUNITARIA ECO	1450777		-5.850,00	451,00
19/12/2017	SAQUE COM CHEQUE CB ESPECIE	2377		-50,00	401,00

Fonte: PAR - GACS LLRP - 255/2021, fl. 864.

Vislumbra-se nos comprovantes o pagamento a pessoas jurídicas e/ou fornecedores em geral. Não houve manifestação do jurisdicionado (fl. 1014). 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).*

Nesse mesmo sentido, o TCE/SP já decidiu:

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 discutido 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**. (Grifo nosso. TC-044696/026/07. Rel. Conselheiro Renato Martins da Costa).**

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

> O pagamento de servidores (ativos, inativos e pensionistas) e **fornecedores**, em razão dos respectivos recursos não configurarem disponibilidades de caixa (artigo 164, § 3º, CF), pode ser realizado por instituições financeiras oficias ou privadas, desde que precedido do devido procedimento licitatório nos termos do artigo 37, inc. XXI, da Constituição Federal, caracterizando o seu descumprimento o ilícito penal previsto no artigo 89 da Lei Federal nº 8.666/93 **(TCE/RO. Processo 1244/2009. Rel. Edilson de Sousa Silva).**
>
> No mesmo sentido, reconheceu o TCE/SC:
>
> Prevalece o entendimento de que as disponibilidades de caixa do preceituado no §3º, do art. 164 da CF, somente admitem depósitos em bancos oficiais, **excepcionando tal conceito os recursos públicos já comprometidos com o pagamento de obrigações do ente federativo, como as que integram a folha de pagamento**, **bem como faturas emitidas por fornecedores e já empenhadas**.
> Destarte, depreende-se, pois, do exposto, que as disponibilidades de caixa, entendidas como os valores de titularidade do ente público, aplicações financeiras, poupança e outros ativos, somente podem ser depositadas em bancos oficiais.
> De outro giro, portanto, excetuam-se do conceito de disponibilidade de caixa os valores relativos a salários ou remuneração de servidor, bem como aqueles referentes ao pagamento de fornecedores, cujas faturas já estejam empenhas, e, por esse motivo, não se sujeitam à obrigatoriedade de depósito em banco oficial. (**Grifo nosso. TCE/SC 881648/2016. Rel. Ivens Zscherper Linhares).**

Por todo o exposto, verifica-se que nos extratos bancários está incluído o pagamento a pessoas jurídicas e/ou fornecedores em geral, o que vai além da decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou constitucional o pagamento a servidores públicos em instituição financeira privada. Neste caso em específico, o responsável não apresentou justificativas em sua defesa (fls. 887-890).

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.

Embora há posicionamentos divergentes adotados pelas 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. Nesta esteira, torna-se importante destacar que 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, a exemplo, 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.

Ademais, mencionamos os termos do voto do Relator, aprovados por unanimidade, que originaram o Parecer Prévio dos processos de prestação de contas dos exercícios anteriores (2015 e 2016) da Prefeitura Municipal de Alcinópolis, de que a movimentação de recursos em instituições financeiras não oficial, não é razão de desaprovação das contas, apenas objeto de ressalva (PARECER - PA00 - 27/2023, fls. 1291-1298 do TC/07141/2017 e DELIBERAÇÃO PA00 - 110/2018, fls. 1031-1042 do TC/6070/2016). No caso em tela, analisando a relação de contas bancárias (peça nº 36, fls. 225-226) observo que foram declaradas cerca de 67 contas bancárias, a maioria delas (cerca de 60) movimentadas em bancos oficiais (Caixa Econômica e Banco do Brasil).

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.

Nada obstante, em relação ao conjunto da prestação de contas em questão, entendo não haver comprometimento na análise e a confiabilidade das contas, o que atrai a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade cabendo, no presente caso, recomendação ao atual gestor para que providencie com a maior brevidade possível, caso ainda não o tenha feito, a realização de Concurso Público de provas e títulos para o preenchimento de vagas existentes na Controladoria da Prefeitura Municipal ou, caso já tenha realizado, que nomeie servidor público efetivo, em obediência ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e 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 respeito às legislações emanadas pelo Banco Central do Brasil e as orientações do Conselho Monetário Nacional.

Há que ressaltar ainda, que 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 ao princípio da legalidade expressamente previsto no texto constitucional.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento no artigo 80, §1º do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS nº 98, de 5 de dezembro de 2018, **VOTO**:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA À APROVAÇÃO** da Prestação de Contas de Governo do Município de Alcinópolis/MS, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Dalmy Crisóstomo Da Silva, Prefeito Municipal - à época, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, § único, e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, em decorrência do depósito de disponibilidades de caixa em instituição não oficial e o provimento de comissionado no cargo de Controle Interno, pelas razões expostas na fundamentação deste voto;

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

a. Pela **RECOMENDAÇÃO ao gestor** que observe com maior rigor o preenchimento dos demonstrativos a fim de evidenciar as informações de acordo com a escrituração dos registros contábeis primários, evitando que as falhas verificadas voltem a ocorrer;

b. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de

Alcinópolis - MS para que providencie, com a maior brevidade possível, caso ainda não o tenha feito, a realização de Concurso Público de provas e títulos para o preenchimento de vagas existentes na Controladoria da Prefeitura Municipal ou, caso já tenha realizado, que nomeie servidor público efetivo, em obediência ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

c. Pelo **MONITORAMENTO** da recomendação (b) 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);

d. 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 respeito às legislações emanadas pelo Banco Central do Brasil e as orientações do Conselho Monetário Nacional;

3. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 50, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio favorável com ressalva à aprovação da prestação de contas anuais de governo, pelas recomendações e pelo monitoramento.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Celio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 25 de outubro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

PMS/ARP