PARECER PRÉVIO - PA00 - 67/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/3569/2020
PROTOCOLO	: 2030856
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALCINÓPOLIS
JURISDICIONADO	: DALMY CRISÓSTOMO DA SILVA
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – ATENDIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DA LRF – IMPROPRIEDADES – ENCAMINHAMENTO DOS BALANCETES AO SICOM FORA DO PRAZO – APURAÇÃO EM PROCEDIMENTO ESPECÍFICO – CARGO DE CONTROLADOR INTERNO PREENCHIDO POR SERVIDOR COMISSIONADO – CONTROLE INTERNO NÃO EFETIVO – NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO E APRIMORAMENTO DO PARECER DO CONTROLADOR – DISPONIBILIDADE DE CAIXA EM BANCO NÃO OFICIAL – PRECEDENTES – ART. 927 CPC – NÃO COMPROMETIMENTO DA ANÁLISE E CONFIABILIDADE DAS CONTAS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva, das contas anuais de governo, com fundamento no art. 21, I, da LCE n. 160/2012, c/c arts. 117, 118, parágrafo único, e 119, III, do Regimento Interno - TCE/MS, expedindo-se as recomendações cabíveis.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 13 de março de 2024, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela **emissão de parecer prévio favorável à aprovação com ressalva** das contas de governo da **Prefeitura Municipal de Alcinópolis/MS**, referente ao **exercício de 2019**, sob a responsabilidade do Sr. **Dalmy Crisóstomo Da Silva**, prefeito municipal à época, com fundamento no art. 21, inciso I da LCE n. 160/2012, c/c arts. 117, 118, § único, e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas na fundamentação deste voto; pela **recomendação** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Alcinópolis - MS para que observe com maior rigor os prazos estabelecidos por este Tribunal, principalmente, quanto à remessa de documentos, dados e informações; pela **recomendação** ao atual gestor para realização de concurso público para o cargo de controlador interno, haja vista que, conforme entendimento do STF, o cargo de controlador interno é técnico não podendo ser provido por provimento em comissão em homenagem ao art. 37, II da CF/88; pela

recomendação ao atual controlador interno do município para que elabore seus pareceres tendo como referência a legislação de regência do Município, instruindo ainda com memória de cálculo o acompanhamento realizado; e 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.

Campo Grande, 13 de março de 2024.

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 a matéria dos autos sobre a Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Alcinópolis/MS**, referente ao exercício financeiro de **2019**, sob a responsabilidade do **Sr. DALMY CRISÓSTOMO DA SILVA**, Prefeito Municipal - à época.

Finalizados os trabalhos, a equipe técnica (ANA – FTCA – 7442/2023, fls. 1134-1136) opinou no sentido que, após a intimação e juntada de documentos e justificativas por parte do jurisdicionado, as contas sejam aprovadas com ressalvas:

> **6 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**
>
> Face ao exposto, propõe-se ao Conselheiro Relator:
>
> a) no saneamento dos autos, encerrar a instrução processual, considerando que os achados estão devidamente suportados por evidências, com fundamento no art. 112, III, do Regimento Interno;
>
> b) no relatório e voto, acolher a proposta de que as contas do Senhor Dalmy Crisótomo da Silva sejam aprovadas com ressalvas, com fundamento nos Art. 33, da Lei Orgânica do TCE (Lei Complementar nº 160/2012);

Posteriormente, a Procuradoria de Contas se manifestou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação (PAR - 1ª PRC - 11252/2023, fls. 1138-1145):

> Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina no sentido que, nestes autos, o egrégio Tribunal de Contas - MS:
>
> I – emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo do Município de Alcinópolis-MS, referente ao exercício financeiro de 2019, sob a responsabilidade do Sr. **DALMY CRISÓSTOMO DA SILVA**, Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do artigo 21 c/c inciso III do artigo 59 ambos da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso I, "b" c/c artigo 118, Parágrafo Único da Resolução nº 98/2018, tendo em vista o cargo de Controlador Interno preenchido por servidor em cargo comissionado, o Parecer do Controle Interno não efetivo e o depósito de disponibilidades financeiras em instituições não oficiais, fatos que afrontam a Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 4.320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), caracterizando as infrações previstas no artigo 42, incisos IV e IX, da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> II – **RECOMENDAR** ao atual Ordenador de Despesa, com fulcro no inciso II, do artigo 61 da Lei Complementar nº 160/2012, para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, corrigindo as falhas de natureza contábil aqui apuradas, de forma que não voltem a ocorrer no futuro;

III – **RECOMENDAR** à atual gestão utilize o modelo de relatório Parecer Técnico Conclusivo emitido pela Unidade de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Gestão disponibilizado por esta Corte de Contas, na página do Jurisdicionado;

IV - **RECOMENDAR** ao Prefeito Municipal para que adeque a estrutura do Controle Interno de forma a garantir que ele seja efetivo e realize concurso público para o cargo de controlador interno, visto que a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão;

V – **COMUNICAR** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Alcinópolis - MS (exercício de 2019), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012;

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

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 **2019**, sob a responsabilidade do Sr. **Dalmy Crisóstomo da Silva**, Prefeito Municipal - à época. Os principais aspectos relativos às contas de governo estão relacionados nos tópicos seguintes:

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**: PPA, LDO e LOA. No caso do município de Alcinópolis, exercício 2019, o planejamento governamental foi definido por meio do PPA, Lei nº 442/2018, da LDO, Lei nº 433/2018, e da LOA, Lei nº 443/2018, remetidos a esta Corte de Contas (remessa e-contas nº 11179).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Alcinópolis – MS, Lei Municipal nº 443/2018 (LOA), definiu para o exercício de 2019, receita estimada no valor de R$ 36.137.000,00 e despesa fixada em igual valor. No decorrer do exercício financeiro, ocorreu a abertura de créditos adicionais, alterando a fixação da despesa do Município para R$ 44.454.640,75, conforme detalhado pela DFCGG (fl. 1027).

2.2 RESPONSABILIDADE FISCAL

A análise da Responsabilidade Fiscal de cada ente da federação passa pelo crivo do cumprimento da Lei Complementar Federal 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 2019, o município de **Alcinópolis** apresentou os seguintes índices:

Lei de Responsabilidade Fiscal				
Receita Corrente Líquida (DFCGG): 40.391.996,69 **Receita Corrente Líquida (Auditoria):** 40.391.996,69				
	DFCGG (R$)	**%**	**Auditoria (R$)**	
Gasto com Pessoal (Poder Executivo)	18.015.361,99	**44,60**	18.015.361,99	**44,60**
Disponibilidade de caixa líquida	10.128.864,86	**-**	**-**	**-**
Dívida Consolidada Líquida	- 10.931.422,39	**-25,07**	**-**	**-**

Fonte: ANA – DFCGG/CCM - 2802/2021, fls. 1021-1052 e PAR GACS CLO – 11142/2022, fl. 1054-1084.

Portanto, conforme a análise da Divisão de Contas (fls. 1021-1052) corroborado pela Auditoria (fls. 1054-1084) 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 § 3o do art. 198 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, os seguintes índices foram identificados pela Divisão de Contas e pela Auditoria:

Natureza do Recurso	**Limite Constitucional/Legal**	**Valor aplicado**
Repasse ao Poder Legislativo	7%	7,00 (Divisão) **regular** 7,23% (Auditoria) **irregular**
Aplicação na área da Saúde	15%	16,28% (Divisão) **regular** 16,30% (Auditoria**) regular**
Aplicação área da Educação	25%	29,53%(Divisão) **regular** 29,41% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Legislativo	6%	3,70% (Divisão) **regular** 3,70% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Executivo	54%	44,60% (Divisão) **regular** 44,60% (Auditoria) **regular**

Fonte: ANA – DFCGG/CCM - 2802/2021, fls. 1021-1052 e PAR GACS CLO – 11142/2022, fl. 1054-1084.

De acordo com a douta Auditoria (fls. 1068-1069) ocorreu irregularidade quanto ao repasse de R$ 2.147.976,26 relativo a duodécimo para Câmara dos Vereadores e o limite apurado que seria de até R$ 2.078.770,32, opinando pela irregularidade (fl. 1069), em virtude do extrapolamento totalizar 0,23%.

Por sua vez, a DFCGG (fl. 1029) considerou cumprido o limite constitucional, pois extraiu os dados relativos ao repasse do Balanço Financeiro da Câmara Municipal (TC/3261/2020 – fls. 104-105). Observo que, a contrário sensu, a Auditoria extraiu os dados do Balanço Financeiro Consolidado (conforme expressamente declarado à fl. 1068), decorrendo daí a divergência de opiniões. Ocorre que o Balanço Consolidado, apresenta dados do repasse somado à devolução, tanto nos ingressos como nos dispêndios, não sendo a informação mais adequada para aferição do montante repassado. Por tal razão acolho o cálculo da DFCCG, demonstrado à fl. 1029, uma vez que os montantes apurados convergem com os dados registrados no Balanço Financeiro da Edilidade (TC/3261/2020 – fls. 104-105), no qual resta comprovado o cumprimento do limite constitucional.

2.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações do 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 4.320/1964, na Portaria STN n.º 634/2013 e no MCASP – 8ª Edição, aprovado pela Portaria STN n.º 877/2018.

De acordo com a análise da DFCGG (fls. 1026-1027) o Balanço Orçamentário demonstrou déficit orçamentário, o Balanço Financeiro demonstrou resultado financeiro negativo, enquanto que o Balanço Patrimonial demonstrou resultado patrimonial positivo:

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO		
Excesso de arrecadação	14,77%	Previsão Atualizada da Receita: R$ 36.137.000,00 Receita Realizada: R$ 41.475.811,62
Economia na execução da despesa	2,59%	Dotação Atualizada: R$ 44.454.640,75 Despesa Empenhada: R$ 43.304.362,14
Déficit Orçamentário	R$ 1.828.550,52	
BALANÇO FINANCEIRO		
Resultado Financeiro negativo	R$ 62.087,85	
BALANÇO PATRIMONIAL		
Patrimônio Líquido Apurado	R$ 35.217.340,23	

2.5 IMPROPRIEDADES

Considerando a análise ANA – FTCA – 7442/2023, fls. 1134-1136 (**Incluindo os apontamentos da Auditoria PAR GACS CLO – 11142/2022, fls. 1054-1084**), e a manifestação da Procuradoria de Contas consubstanciada no PAR – 1ª PRC – 11252/2023 (fls. 1138-1145) verifica-se que ficaram pendentes as seguintes inconsistências:

a) Balancetes mensais via SICOM entregues fora do prazo;

b) Cargo de Controlador Interno não preenchido por servidor pertencente ao quadro efetivo da entidade;

c) Parecer do Controle Interno não efetivo;

d) As disponibilidades de caixa não foram depositadas integralmente em instituições financeiras oficiais, em afronta ao art. 164, § 3º da CF/88 e art. 43 da LRF.

a) Balancetes mensais via SICOM entregues fora do prazo;

A remessa dos dados e informações contábeis deve ser realizada eletronicamente através do Sistema SICOM, nos prazos definidos na Resolução TCE/MS nº 88/2018, art. 45.

Nesse sentido, apurou a DFCGG (fl. 1023) que as remessas dos balancetes mensais do SICOM, referentes a todos os meses de 2019, foram realizadas fora do prazo estabelecido pelo Tribunal de Contas. Assim, é fato incontroverso a existência de remessa de dados e informações em desacordo com a Resolução TCE/MS nº 88/2018.

Em sua manifestação, a Procuradoria de Contas (fl. 1143), entende que a apuração das remessas ao Sicom deve ocorrer em procedimento próprio, como rotineiramente vem ocorrendo nesta Corte de Contas. Dessa forma, voto pela **recomendação** ao atual gestor da Prefeitura Municipal para que observe com maior rigor os prazos estabelecidos por este Tribunal, principalmente, quanto à remessa de documentos, dados e informações.

b) e c) Do Cargo de Controlador Interno provido por servidor comissionado e do parecer do Controle Interno

Ao caso em tela, primeiramente, cabe salientar que é compreensível a dificuldade que os Municípios têm para realizar concurso público para controladores internos, todavia, tal conduta contraria o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88, e as demais regras do direito público.

Nesse sentido, importante mencionar que o entendimento jurisprudencial (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) impõem a regra do concurso público para as tarefas de natureza técnica, contínua e finalística, como no caso ora em análise.

Sendo assim, acolho o entendimento da Auditoria (fls. 1058-1059) e da Procuradoria de Contas (fl.1144) e **recomendo** à atual gestão para que realize concurso público, caso ainda não o tenha realizado, para o cargo de controlador interno, em obediência às determinações constitucionais e demais leis que regem à administração pública.

Além disso, acolho o entendimento da Auditoria (fls. 1059-1061) e da Procuradoria de Contas (fl.1144) e **recomendo** aos responsáveis para que aperfeiçoem o Parecer do Controle Interno, de forma a serem instruídos com dados relativos aos procedimentos realizados sob a ótica contábil, legal e quanto ao cumprimento da política pública e sobre o cumprimento da legislação do Município, destacando que todo Parecer do Controle Interno deve ser fundamentado em evidência do trabalho realizado, sob pena de tornar-se mera folha de papel, sujeitando o controlador às penalidades legais e à responsabilização subsidiária decorrentes de eventuais danos por ação ou omissão.

d) As disponibilidades de caixa não foram depositadas integralmente em instituições financeiras oficiais, em afronta ao art. 164, § 3º da CF/88 e art. 43 da LRF.

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 a Auditoria (fls. 1061-1064), constam disponibilidades de caixa depositadas no Banco Bradesco e alguns lançamentos deveriam ser justificados, a título de exemplo:

Fls.000617

Agência | Conta	Total Disponível (R$)	Total (R$)
01450 | 0590988-0	285.325,53	285.325,53

Extrato de: Ag: 1450 | CC: 0590988-0 | Entre 01/12/2019 e 31/12/2019

Data	Lançamento	Dcto.	Crédito (R$)	Débito (R$)	Saldo (R$)
29/11/2019	**SALDO ANTERIOR**				1,00
04/12/2019	TED-TRANSF ELET DISPON REMET.PM ALCINOPOLIS ICS	6606564	150.000,00		150.001,00
	APLICACAO AUTOMAT FUNDOS FICFIRF CP P.PUBLICO	442633		-38.365,36	111.635,64
	TRANSF CC PARA CC PJ RONILDO DOS SANTOS	788889		-75,00	111.560,64
	TRANSF CC PARA CC PJ RONILDO DOS SANTOS	788894		-75,00	111.485,64
	TRANSF CC PARA CC PJ IDAELSON FERREIRA SILVA	788920		-11.173,80	100.311,84
	TRANSF CC PARA CC PJ SILVIO FERREIRA BRANDAO	1450842		-950,00	99.361,84
	TRANSF CC PARA CC PJ RITA MARIA CARNEIRO DE CAR	1450847		-3.581,13	95.780,71
	TRANSF CC PARA CC PJ TEODORA SILVA FREITAS	1450853		-1.100,00	94.680,71
	TRANSF CC PARA CC PJ NILSON DE ALMEIDA FRANCO	1450859		-112,50	94.568,21
	TRANSF CC PARA CC PJ EVANDO ALVES DA SILVA	1450868		-75,00	94.493,21
	TRANSF CC PARA CC PJ FERNANDO NUNES CARNEIRO	1450874		-112,50	94.380,71
	TRANSF CC PARA CC PJ MARIANE BARBOSA BORGES	1450878		-120,00	94.260,71
	TRANSF CC PARA CC PJ THIAGO CARNEIRO PEREIRA	1450882		-125,00	94.135,71
	TRANSF CC PARA CC PJ DALMY CRISOSTOMO DA SILVA	1450883		-307,50	93.828,21
	TRANSF CC PARA CC PJ DALMY CRISOSTOMO DA SILVA	1450885		-307,50	93.520,71
	TRANSF CC PARA CC PJ TATIANE RODRIGUES DOS SANT	1450899		-6.029,85	87.490,86
	TRANSF CC PARA CC PJ SOS ELETRIFICACAO	1450903		-418,00	87.072,86
	TRANSF CC PARA CC PJ SOS ELETRIFICACAO	1450908		-142,50	86.930,36
	TRANSF CC PARA CC PJ SOS ELETRIFICACAO	1450914		-451,25	86.479,11
	TRANSF CC PARA CC PJ ELETRICA ARAPONGAS LTDA	1450917		-23.994,00	62.485,11
	TRANSF CC PARA CC PJ ABC TRANSPORTE ESCOLAR	1450923		-6.739,75	55.745,36
	TRANSF CC PARA CC PJ DEMORAIS TRANSPORTES	1450926		-11.131,61	44.613,75
	TRANSF CC PARA CC PJ	1450931		-7.995,08	36.618,67

Fonte: Extrato bancário (fl. 617).

Vislumbra-se nos comprovantes o pagamento a pessoas jurídicas e/ou fornecedores em geral. 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. 1124-1130).

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 de 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 75 contas bancárias, a maioria delas (cerca de 70) 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.

2.6) Das Impropriedades ensejadoras de emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA

IMPROPRIEDADE	DISPOSITIVO LEGAL	DESFECHO
Remessa intempestiva do Si-com	45 da Resolução TCE/MS 88/2018.	**RECOMENDAÇÃO**
Cargo de Controlador Interno preenchido por servidor co-missionado	Art. 37, II da CF/88 c/c en-tendimento do STF	**RECOMENDAÇÃO**
Controle Interno não efetivo	Legislação que rege o muni-cípio – art. 74, CF LRF LC 141/2012 Lei do FUNDEB, etc.	**RECOMENDAÇÃO**
Disponibilidade de caixa em banco não oficial	Art. 164 § 3º da Constituição Federal	**RECOMENDAÇÃO**

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho a manifestação da equipe técnica e o parecer ofertado pelo douto Ministério Público de Contas e, com fundamento no art. 80, §1º do Regimento Interno, **VOTO**:

1. Pela **emissão de parecer prévio FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas de governo da Prefeitura Municipal de **Alcinópolis/MS**, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Sr. **DALMY CRISÓSTOMO DA SILVA**, prefeito municipal à época, com fundamento no art. 21, inciso I da LCE n. 160/2012, c/c arts. 117, 118, § único, e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas na fundamentação deste voto;

2. Pela **recomendação** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Alcinópolis - MS para que observe com maior rigor os prazos estabelecidos por este Tribunal, principalmente, quanto à remessa de documentos, dados e informações;

3. Pela **recomendação** ao atual gestor para realização de concurso público para o cargo de controlador interno, haja vista que, conforme entendimento do STF, o cargo de controlador interno é técnico não podendo ser provido por provimento em comissão em homenagem ao art. 37, II da CF/88;

4. Pela **recomendação** ao atual controlador interno do município para que elabore seus pareceres tendo como referência a legislação de regência do Município, instruindo ainda com memória de cálculo o acompanhamento realizado;

5. 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;

6. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, 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 da Relatora, pela emissão do parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva, da prestação de contas anuais de governo e pelas recomendações.

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 o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 13 de março de 2024.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

PMS/MSS