# ACÓRDÃO - AC00 - 1745/2023

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/2316/2018 |
| **PROTOCOLO** | : 1890224 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO |
| **ÓRGÃO** | : CÂMARA MUNICIPAL DE ROCHEDO |
| **JURISDICIONADO** | : PEDRO LUIS DA SILVA ALMEIDA |
| **ADVOGADOS** | : EDSON KOHL JUNIOR – OAB/MS - 15.200<br>WERTHER SIBUT DE ARAUJO – OAB/MS - 20.868 |
| **RELATORA** | : CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS |

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS – CONSIDERAÇÃO DO EXERCÍCIO ANALISADO – DISPONIBILIDADE DE CAIXA EM BANCO NÃO OFICIAL – AUSÊNCIA DE AGÊNCIA DE BANCO OFICIAL NO MUNICÍPIO – PRECEDENTES CONSIDERADOS – ART. 927 DO CPC – CLASSIFICAÇÃO DE DESPESA EM ELEMENTO INADEQUADO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LOA – CASO CONCRETO – AUSÊNCIA DE DANO – IMPROPRIEDADE CONTÁBIL – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÕES.**

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, I, “a”, 1, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, com a formulação das recomendações cabíveis.

## ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 17ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 6 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela **regularidade com ressalva** da Prestação de Contas de Gestão, exercício **2017**, da **Câmara Municipal de Rochedo**, gestão do Sr. **Pedro Luís da Silva Almeida**, Presidente e Ordenador de Despesa à época, nos termos do artigo 59, inciso II da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, “a”, 1, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **recomendação** à atual gestão da Câmara Municipal de Rochedo e ao responsável técnico pelas DCASP para que observem com maior rigor o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), assim como às orientações de preenchimento das demonstrações contábeis expedidas pela Secretaria de Tesouro Nacional nas IPCs (Instrução de Procedimentos Contábeis) para fins da adequada demonstração da situação orçamentária, financeira e patrimonial da entidade; pela **recomendação** à atual gestão da Câmara Municipal de Rochedo e ao

responsável técnico pelas DCASP para que aprimorem o processo de elaboração e publicização das Notas Explicativas, passando a produzir as NEs por ocasião do encerramento do exercício, detalhando as principais políticas contábeis e os registros não suficientemente esclarecidos nas Demonstrações Contábeis e, por fim, publicando-as conjuntamente; pela **recomendação** à atual gestão da Câmara Municipal de Rochedo para que mantenha as disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, em atenção ao disposto no art. 164 § 3º da Constituição Federal e, quando da sua impossibilidade que realize o processo licitatório, conforme preconizam às regras da administração pública, demonstrando de forma inequívoca a essa Corte de Contas os procedimentos adotados; e pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE nº 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

Campo Grande, 6 de dezembro de 2023.

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

(Ato convocatório n. 03/2023)

**RELATÓRIO**

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

Trata o presente processo da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Rochedo-MS, relativa ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. **PEDRO LUÍS DA SILVA ALMEIDA**, Presidente e Ordenador de Despesa à época, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade com a Resolução TCE/MS 54/2016.

Finalizados os trabalhos, a Divisão de Fiscalização (ANA - FTCA – 8761/2023, fls. 256-260), concluiu pela IRREGULARIDADE DAS CONTAS, nos seguintes termos:

> 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(a) Senhor(a) Pedro Luís da Silva Almeida (CPF 010.XXX.XXX-70) sejam julgadas irregulares, com fundamento nos artigos 42, caput, e 59, III, da Lei Orgânica.

Na sequência, a douta Procuradoria de Contas acompanhou entendimento da Divisão de Contas (PAR - 1ª PRC - 12791/2023, fls. 262-269), opinando:

> "Mediante o exposto e por tudo mais que dos autos consta, opina o Ministério Público de Contas no sentido de que o egrégio Tribunal de Contas adote nestes autos o seguinte julgamento:
>
> I – Julgue pela **IRREGULARIDADE** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2017, da Câmara Municipal de Rochedo - MS, gestão do Sr. **PEDRO LUIS DA SILVA ALMEIDA**, Presidente, nos termos do artigo 77, inciso II, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c artigo 21, inciso II e artigo 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012, e artigo 17, inciso II, "a", 1, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, tendo em vista a realização de despesa sem previsão na Lei Orçamentária Anual, classificação de despesa em elemento inadequado, disponibilidades de caixa depositadas em instituições financeiras não oficiais, ausência de Notas Explicativas, inconsistência nos saldos das contas contábeis da Demonstração dos Fluxos de Caixa, acarretando escrituração irregular das contas, em desacordo com a Constituição Federal de 1988, Lei nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000, tipificando as infrações previstas no artigo 42, incisos IV, VIII e IX da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> II – **APLICAR MULTA** ao gestor, Sr. **PEDRO LUIS DA SILVA ALMEIDA**, nos termos do artigo 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigos 17, inciso V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TC/MS nº 98/2018, concedendo prazo para comprovação do recolhimento nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva;

III – **RECOMENDAR** que o responsável pelo Órgão observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente as regras de natureza contábil, observando também a classificação de despesa em elemento inadequado e as notas explicativas junto às demonstrações contábeis de acordo com o disposto na NBC TSP 11 e no MCASP;

IV – **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

Os autos em tela encontram-se conclusos a esta Relatoria, contendo a manifestação da equipe técnica e os pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas sobre a prestação de contas, conforme disposto no Regimento Interno desta Corte (Resolução TCE/MS nº 98/2018).

No tocante aos mandamentos legais e constitucionais atribuídos às Câmaras Municipais, a Divisão de Fiscalização (fls. 164-182) e a Auditoria (fls. 184-200) manifestaram-se pelo cumprimento dos seguintes limites fixados nos arts. 29, inc. VI, a, VII; 29-A, § 1º, todos da CF/88 e art. 20, inc. III da LRF:

- Subsídio dos Vereadores foi inferior a **20,00%**, representando **14,32%** em relação ao subsídio do Deputado Estadual**,** em conformidade, portanto, com o art. 29, inc. VI, a, da CF/88)[1];
- Foram gastos **1,58%** da receita do Município com a remuneração dos vereadores, cumprindo assim o disposto no art. 29, inc. VII, da CF/88);
- Aplicou-se **54,41%** da receita da Câmara Municipal com folha de pagamento (art. 29-A, § 1º, da CF);
- **3,24% (DFCGG/CCM) e 3,20% (Auditoria)** da despesa total com pessoal e encargos (art. 20, inc. III, "a", da LRF).

Quanto ao limite constitucional de 7% da despesa total do respectivo Poder (art. 29-A, inc. I, da CF/88), foram identificados pela Divisão de Contas e pela Auditoria o que se segue:

[1] Lei Estadual nº 4.601/2014 (legislatura 2015-2018, publicada no Diário Oficial do Estado nº 8.819 de 12/12/2014 que fixou o subsídio dos Deputados Estaduais em R$ 25.322,25. Decreto Legislativo nº 001/2016 que fixou o subsídio dos vereadores de Rochedo.

| Especificação | DFCGG | | AUDITORIA | |
|---|---|---|---|---|
| | Vlr. Apurado R$ | % Apurado | Vlr. Apurado R$ | % Apurado |
| Receita base constitucional | **15.437.607,68** | 100 | **15.437.607,68** | 100 |
| Limite autorizado | 1.080.632,54 | 7,00 | 1.080.632,54 | 7,00 |
| Despesa total da Câmara Municipal | 1.055.540,93 | 6,84 | 1.055.540,93 | 6,84 |
| **Resultado do exame** | **REGULAR** | | **REGULAR** | |

Fonte: Valores e limites apurados pela DFCGG (fl. 168) e pela Auditoria (fl. 193).

Nesse contexto, confrontando a manifestação da Divisão de Fiscalização (ANA – FTCA–8761/2023 fls. 256-260 **com reanálise acerca dos apontamentos do PAR GACS LLRP – 13341/2020**, fls. 184-200) e o parecer da Procuradoria de Contas (PAR – 1ª PRC – 12791/2023, 262-269) verifico que subsistem as seguintes impropriedades, as quais aprecio:

1. Classificação de despesa em elemento inadequado c/c a Realização de despesa sem previsão na LOA;
2. Inconsistência nos saldos das contas contábeis da Demonstração dos Fluxos de Caixa
3. Ausência de Notas Explicativas;
4. Manutenção de Disponibilidades de Caixa em Bancos Não-Oficiais;

**1. Classificação de Despesa em Elemento Inadequado c/c a Realização de Despesa Sem Previsão na LOA**

Conforme pontuou o corpo técnico (fl. 167 e fl. 195) corroborado pela Procuradoria de Contas (fl. 266), no exercício de 2017, a Câmara Municipal de Rochedo realizou despesas com a contratação da empresa KMD Assessoria Contábil, Consultoria e Planejamento, no montante de R$ 48.605,42, e com Kohl Advogados Associados S/S, no montante de R$ 55.000,00. Ambas as despesas se referem à contratação de assessoria/consultoria, conforme detalhamento dos empenhos correspondentes. Entretanto, verificou-se que tais gastos foram realizados no elemento 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica quando deveriam ter sido empenhados no elemento 3.3.90.35 (Serviços de Consultoria). Tal orientação consta da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04/05/2001.

Apurou ainda a área técnica que a LOA do município de Rochedo (Lei Municipal nº 752/2016) não dispunha de dotação na rubrica de serviços de consultoria, impossibilitando o registro adequado.

Em sede de intimação, o gestor (fls. 213-215) justificou que a situação em tela consiste em erro formal, sem prejuízo às contas em análise, uma vez inexistente dolo, má-fé, tampouco prejuízo ao erário. Requereu ainda a instauração de incidente de uniformização acerca do tema a fim de que ocorra a consolidação do entendimento desta Corte de Contas acerca de tal impropriedade.

Analisando os argumentos da defesa, a área técnica considerou o caso como impropriedade, ponderando da seguinte forma, fl. 258:

> "Em uma nova análise, considera-se tais fatos como impropriedades contábeis decorrente da falha mencionada anteriormente na elaboração da LOA. Com isso, diante da existência de recursos orçamentários e financeiros para sua realização, considerando-se as disponibilidades ocorridas no decorrer do período, inclusive com a devolução de duodécimo não utilizado, R$ 23.330,05, entende-se que o pressente item é passível de ser ressalvado no julgamento das contas".

Neste contexto, observo que a impropriedade referente a classificação inadequada da despesa, em desacordo com a Portaria STN/SOF nº 163/2001, e sem previsão orçamentária constante da LOA é deveras semelhante ao caso, já bastante debatido neste Tribunal, dos empenhos realizados pelas Câmaras Municipais quando do pagamento da Contribuição à União da Câmara dos Vereadores (UCV). Verifico que há decisões do colegiado desta Corte de Contas nas quais o conjunto das contas de gestão prestadas, ainda que subsista o empenho em elemento diverso ao recomendado no Parecer-C nº 00/0004/03 ou na Portaria STN/SOF nº 163/2001, foi considerado **regular com ressalva**. A título de exemplo cito:

**ACÓRDÃO - AC00 - 1103/2023**

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS QUE NÃO OCASIONARAM PREJUÍZO – CUMPRIMENTO PARCIAL DA TRANSPARÊNCIA ATIVA – **CLASSIFICAÇÃO DE DESPESA EM MODALIDADE DE APLICAÇÃO INADEQUADA – CLASSIFICAÇÃO DE DESPESA EM ELEMENTO DE DESPESA INADEQUADO** – CONTAS **REGULARES COM RESSALVA** – RECOMENDAÇÃO – QUITAÇÃO. É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento no art. 59, II e §1º, da LCE n. 160/2012, em razão da identificação de inconsistências, que não ocasionara prejuízo à análise ou danos aos cofres públicos, insuficientes para ocasionar a reprovação, bem como expedida a recomendação cabível.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 11ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 2 a 5 de outubro de 2023, ACORDAM os Senhores C/onselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Terenos, referentes ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Sr. Helder Noboru Kasae, presidente à época, com fundamento no art. 59, II, c/c o art. 61, ambos da LCE n. 160/2012, dando-lhe a devida quitação, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período; e pela recomendação ao atual gestor para que observe com mais rigor o art. 48 da LRF

c/c com o art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal e o preenchimento adequado da classificação da despesa, conforme critérios estabelecidos pela Lei n. 4.320/64, Portaria STN/SOF n. 163/2001 e demais normais legais.(Conselheiro Osmar Domingues Jerônymo – TC/3298/2020).

**ACÓRDÃO - AC00 - 922/2023**

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE – IMPROPRIEDADES FORMAIS – INCONSISTÊNCIA NO REGISTRO DA DESPESA AUTORIZADA – CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA EM ELEMENTO INADEQUADO – CARGOS DE CONTADOR E CONTROLADOR INTERNO PREENCHIDOS POR SERVIDORES COMISSIONADOS – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – QUITAÇÃO – ARQUIVAMENTO.

1. A constatação do preenchimento dos cargos de contador e controlador interno por servidores ocupantes de cargo comissionado deve ser objeto de recomendação. 2. As contas de gestão são declaradas regulares com ressalva, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, em razão do atendimento à legislação aplicável à matéria nos aspectos relevantes, estando as peças contábeis respaldadas na Constituição Federal e na Lei Federal nº 4.320/64, bem como da identificação de impropriedade de natureza formal (inconsistência no registro da despesa autorizada e classificação de despesa em elemento inadequado), dando quitação ao responsável, sem prejuízo das cominações anteriores ou posteriores impostas em julgamentos de outros processos, bem como expedida a recomendação cabível.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 18 a 21 de setembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva da prestação de Contas da Câmara Municipal de Aral Moreira MS, exercício de 2020, sob a responsabilidade da Vereadora Presidente à época, Sra. Vera Cruz, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, em razão da inconsistência no registro da despesa autorizada e classificação de despesa em elemento inadequado, dando quitação à responsável, conforme regra do art. 59, § 1º, I, do mesmo diploma legal, sem prejuízo das cominações anteriores ou posteriores impostas em julgamentos de outros processos; pela recomendação ao responsável, ou a quem o tiver sucedido, para que observe com maior rigor as normas que regem a administração pública, especialmente as regras de natureza contábil e a criação e provimento por via do concurso público, do cargo efetivo de contador da Câmara Municipal, assim como, a adequação da estrutura do Controle Interno realizando concurso público para o provimento do cargo de controlador interno; e pelo arquivamento do processo, após trânsito em julgado, pela consumação do Controle Externo, nos termos do art. 186, V, do RITC/MS. (Conselheiro Márcio Campos Monteiro – TC/2383/2021).

Portanto, observo que os julgadores desta Corte de Contas em **decisões mais recentes** têm pugnado pela regularidade com ressalva desta impropriedade, sobretudo, ao **analisar o caso concreto e o conjunto das informações prestadas ao TCE/MS**. Nesse sentido, enfatiza o Código de Processo Civil (Lei Federal 13.105/2015) na seção que trata dos "Elementos e Efeitos da Sentença":

> Art. 489. São elementos essenciais da sentença:
>
> I - ....
>
> [...]
>
> § 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.

Não obstante, entendo que assiste razão parcial ao gestor no sentido de que o caso em tela requer tratamento isonômico. Nestes termos, o art. 927 do CPC pondera:

> Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:
>
> (...)
>
> V - **a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.**

Contudo, consultando a Portaria STN/SOF nº 163, de 04/05/2001 verifico que assiste razão à área técnica, uma vez que o elemento mais adequado para evidenciar a contratação das assessorias seria o 3.3.90.**35** e não o 3.3.90.**39**. Observo, todavia, que o equívoco se encontra no elemento de despesa 39, encontrando-se os demais apropriadamente evidenciados. Nesse contexto, importante refletir que os casos em telas tratam de decisões (subjetivas) do profissional contábil o qual precisa, por ocasião dos lançamentos contábeis, fazer uma escolha crítica de qual elemento melhor se enquadra ao tipo de gasto. Percebo da análise técnica que tais opções adotadas não se amoldam adequadamente às determinações da Portaria STN/SOF 163/2001, contudo, não vislumbro extensão de dano suficiente para a reprovação das contas. Assim, acolho entendimento da Divisão de Fiscalização (fl. 258) e da Procuradoria de Contas (fl. 266) que entenderam que a impropriedade em tela é passível de recomendação.

### 2. Inconsistência nos saldos das contas contábeis da Demonstração dos Fluxos de Caixa

Ponderaram as equipes técnicas (fl. 175 e fl. 197) que a Demonstração dos Fluxos de Caixa da Câmara Municipal de Rochedo não foi preenchida conforme dispõe a IPC 08/2014. Segundo a Divisão de Fiscalização, o montante demonstrado como "Outros ingressos operacionais" deveria corresponder ao somatório dos valores registrados a título de Transferências Financeiras Recebidas (R$ 1.078.870,44,

referente ao Duodécimo Recebido) e dos Recebimentos Extraorçamentários (R$ 254.094,25, referente às consignações inscritas), conforme Anexos 13 e 17.

Constatou a área técnica (fl.176) ainda que que o valor de R$ 769.253,14, apresentado como “Pessoal e demais despesas”, no Anexo 18, diverge do total das correspondentes despesas pagas, no montante de R$ 1.023.347,39, conforme confronto com os demais demonstrativos contábeis. O valor de R$ 23.330.05, referente à Devolução de duodécimo (Transferência Concedida), deveria ter sido apresentado como “Outros Desembolsos Operacionais”, conforme orientação da IPC 08/2014, Item 20.

Em sua defesa, fl. 218, o gestor aduz que tais inconsistências devem ser ressalvadas haja vista que não houve prejuízo à apuração da geração líquida de caixa. Verifico, entretanto, que os argumentos apresentados pelo gestor são ancorados no posicionamento da Auditoria (fl. 197) que entendeu:

> “...esta Auditoria ratifica o achado da Divisão, entretanto entende que tal ponto pode ser ressalvado, pois não causou prejuízo para apuração do resultado da DFC, que, de igual modo, seria uma geração líquida de caixa no valor de R$ 0,00.
>
> Assim, recomenda-se que seja o Gestor advertido para que nas próximas contas apresente o demonstrativo na forma determinada pelo MCASP, às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC’s) e normas contábeis vigentes, de forma a evitar possíveis irregularidades”.

Pois bem, neste contexto, entendo que assiste razão parcial à Divisão de Fiscalização, uma vez que a IPC 08/2014 não fora integralmente observada, haja vista haver divergência de informações sobretudo no que tange ao montante gasto com “pessoal e demais despesas”, os quais não guardam compatibilidade com o total das despesas pagas a esse título. Todavia, há que se considerar uma margem considerável de discricionariedade na interpretação das normas contábeis, conforme já anteriormente mencionado. É o caso, por exemplo, da transferência do saldo do duodécimo para o caixa da Prefeitura, para qual a contabilidade entendeu que seria adequada a evidenciação na conta “transferências concedidas”, contudo, a área técnica, em apontamento inicial e ancorada na IPC08/2014, insiste que deveria ser evidenciada em Outros desembolsos Operacionais”.

Compulsando a IPC 08/2014 verifico que, de fato, a conta “Outros de desembolsos” se destina, dentre outros, a transferências financeiras entre órgãos do mesmo ente, o que parece bastante apropriado para o caso da devolução do duodécimo, contudo, existe na própria DFC um campo específico de transferências concedidas, no qual, entendeu por bem a contabilidade escriturar a devolução por ali.

A reflexão que se propõe aqui é o fato de que tais interpretações da norma, com caráter subjetivo, ainda que em desajuste com o entendimento técnico desta Corte, devem ser tidas como escrituração de modo irregular? Ao que parece não, conforme pontuou a Auditoria. Segundo o Conselheiro Substituto, em que pese as informações

estarem inapropriadamente inseridas em determinadas contas da DFC em detrimento de outras as quais seriam mais assertivas, não mudaria o fato de que a geração líquida de caixa seria de R$ 0,00.

A própria equipe técnica da Divisão de Fiscalização entendeu que o caso em tela dever-se-ia ser tratado como impropriedade contábil. Contudo, tais ponderações que faço aqui **não tiram a obrigação do gestor e dos responsáveis técnicos de ter atenção redobrada às orientações técnicas da Secretaria do Tesouro Nacional feitas por intermédio das Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) ou ainda do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) dentre outros. Além disso, a contabilidade poderia ter detalhado em Nota Explicativa os lançamentos contábeis realizados, contudo, não o fez**.

Sendo assim, acolho as ponderações da Divisão de Fiscalização e da Auditoria no sentido de emitir recomendação ao gestor e o responsável técnico pelas DCASP para que observe rigorosamente as instruções de preenchimento das DCASP e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, evidenciando em Notas Explicativas, a escolha da política contábil adotada.

### 3. Ausência de Notas Explicativas

Quanto a ausência das Notas Explicativas, os normativos contábeis, em especial o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, são claros quanto a considerá-las parte integrante das demonstrações contábeis e, desta forma, sua publicação e divulgação deve ser concomitante aos balanços. Nas contas em apreço, constatou as equipes técnicas (fl. 176 e fl. 191) que as DCASP estavam desacompanhadas das Notas Explicativas. Defende o jurisdicionado (fl. 218) que a ausência de Notas Explicativas não comprometeu o exame das contas.

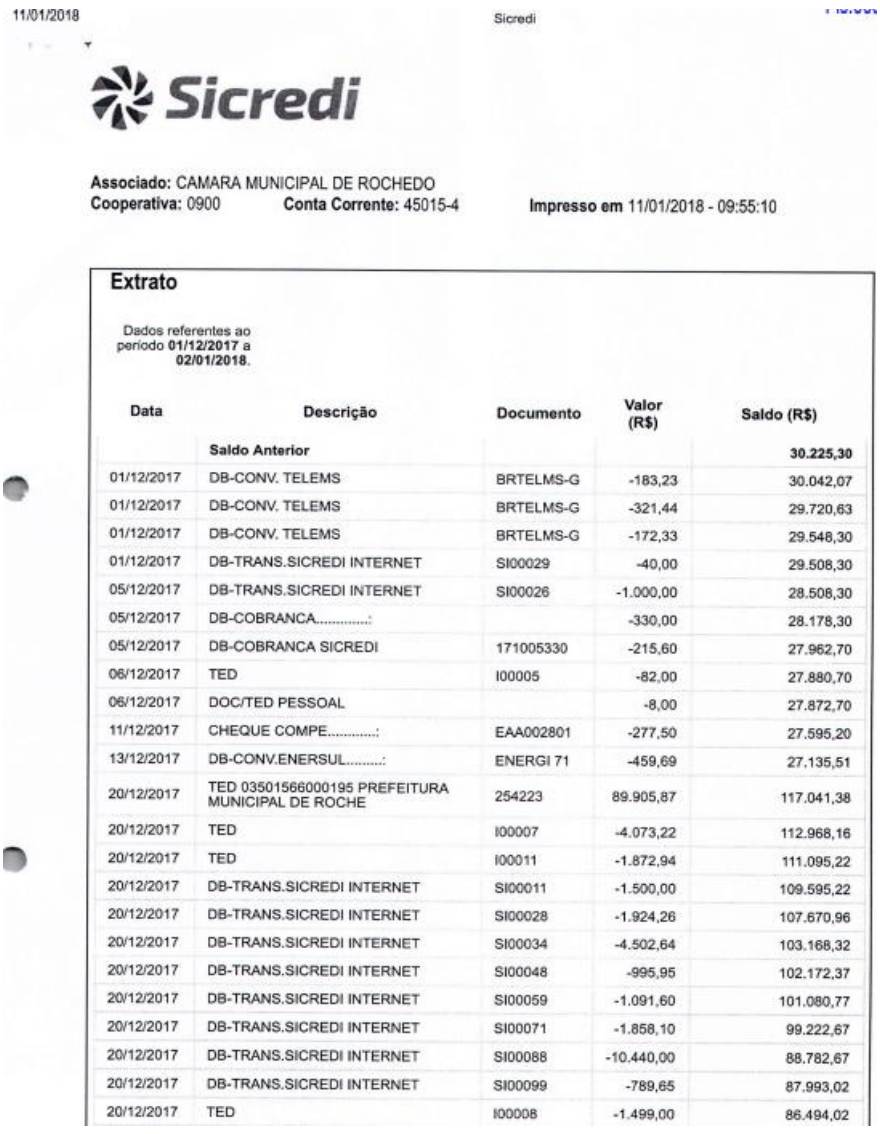
Contudo, importante esclarecer que venho me posicionando, como membro do Corpo Especial, ao longo dos anos nesta Corte de Contas no sentido de que as NEs são indispensáveis ao princípio da transparência e da publicidade e um dever das gestões. No entanto, estando na função de emitir voto nestes autos e em atenção ao que dispõe o art. 927 do CPC, que enfatiza que os juízes e Tribunais deverão observar a orientação do plenário ou órgão especial aos quais estiverem vinculados, observo que a ausência de publicação das NEs vem sendo objeto de recomendação por parte do colegiado do TCE/MS.

Assim, acolho entendimento da Procuradoria de Contas (fl. 268) e voto pela **recomendação no sentido de que as futuras gestões passem a elaborar e publicar as NEs**. Destaco ainda que a ressalva nestas contas, deve-se ao fato de estarmos analisando as contas relativas ao exercício de 2017, de modo que, hodiernamente, a ausência de Notas Explicativas, a par das inúmeras recomendações já efetuadas pelo Egrégio Plenário do TCE/MS no caso de não cumpridas, devem motivar a irregularidade das contas, sob pena de ficarmos infinitamente recomendando ao gestor para que cumpra a norma sem que seu descumprimento seja sancionado.

## 4 Disponibilidade de caixa em banco não oficial

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 à fl. 186-189, constam disponibilidades de caixa depositadas em bancos não oficiais, (Banco SICREDI, conta 45015-4, fls. 66-67).

Constato da análise dos extratos acostados às fls. 66-67 que a Câmara Municipal realizou diversos pagamentos e transferências via transferência eletrônica, mantendo, de fato, suas disponibilidades em bancos não oficiais:



11/01/2018 Sicredi

Sicredi

**Associado:** CAMARA MUNICIPAL DE ROCHEDO
**Cooperativa:** 0900 **Conta Corrente:** 45015-4 **Impresso em** 11/01/2018 - 09:55:10

**Extrato**

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

| Data | Descrição | Documento | Valor (R$) | Saldo (R$) |
|---|---|---|---|---|
| | **Saldo Anterior** | | | **30.225,30** |
| 01/12/2017 | DB-CONV. TELEMS | BRTELMS-G | -183,23 | 30.042,07 |
| 01/12/2017 | DB-CONV. TELEMS | BRTELMS-G | -321,44 | 29.720,63 |
| 01/12/2017 | DB-CONV. TELEMS | BRTELMS-G | -172,33 | 29.548,30 |
| 01/12/2017 | DB-TRANS.SICREDI INTERNET | SI00029 | -40,00 | 29.508,30 |
| 05/12/2017 | DB-TRANS.SICREDI INTERNET | SI00026 | -1.000,00 | 28.508,30 |
| 05/12/2017 | DB-COBRANCA.....: | | -330,00 | 28.178,30 |
| 05/12/2017 | DB-COBRANCA SICREDI | 171005330 | -215,60 | 27.962,70 |
| 06/12/2017 | TED | I00005 | -82,00 | 27.880,70 |
| 06/12/2017 | DOC/TED PESSOAL | | -8,00 | 27.872,70 |
| 11/12/2017 | CHEQUE COMPE.....: | EAA002801 | -277,50 | 27.595,20 |
| 13/12/2017 | DB-CONV.ENERSUL.....: | ENERGI 71 | -459,69 | 27.135,51 |
| 20/12/2017 | TED 03501566000195 PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHE | 254223 | 89.905,87 | 117.041,38 |
| 20/12/2017 | TED | I00007 | -4.073,22 | 112.968,16 |
| 20/12/2017 | TED | I00011 | -1.872,94 | 111.095,22 |
| 20/12/2017 | DB-TRANS.SICREDI INTERNET | SI00011 | -1.500,00 | 109.595,22 |
| 20/12/2017 | DB-TRANS.SICREDI INTERNET | SI00028 | -1.924,26 | 107.670,96 |
| 20/12/2017 | DB-TRANS.SICREDI INTERNET | SI00034 | -4.502,64 | 103.168,32 |
| 20/12/2017 | DB-TRANS.SICREDI INTERNET | SI00048 | -995,95 | 102.172,37 |
| 20/12/2017 | DB-TRANS.SICREDI INTERNET | SI00059 | -1.091,60 | 101.080,77 |
| 20/12/2017 | DB-TRANS.SICREDI INTERNET | SI00071 | -1.858,10 | 99.222,67 |
| 20/12/2017 | DB-TRANS.SICREDI INTERNET | SI00088 | -10.440,00 | 88.782,67 |
| 20/12/2017 | DB-TRANS.SICREDI INTERNET | SI00099 | -789,65 | 87.993,02 |
| 20/12/2017 | TED | I00008 | -1.499,00 | 86.494,02 |

Sustenta o jurisdicionado à fl. 219 que no tocante à contratação do banco SICREDI não há nenhuma tentativa de burlar a legislação, muito menos a fiscalização. Reforça o gestor ainda que a relação Câmara X SICREDI sempre foi transparente a todos os munícipes e órgãos fiscalizatórios, haja vista que a referida situação já se perpetua por vários anos em razão da ausência de Banco Oficial na sede do Município de Rochedo. Nesse contexto, sustenta ainda que as agências de bancos públicos mais próximas da cidade se encontram localizadas em Campo Grande, distância de 80 quilômetros, ou Rio Negro, a 60 quilômetros da cidade.

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

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

**Contratante: Prefeitura Municipal de Cubatão.**

**Contratada: Banco Santander (Brasil) S/A.**

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

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

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

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

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

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

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 vantagens na contratação do banco privado em detrimento das instituições financeiras oficiais.

Não foram carreados aos autos documentos relativos à licitação e/ou tampouco procedimento de inexigibilidade para contratação do SICREDI. Contudo, compulsando a jurisprudência desta Corte de Contas é possível encontrar inúmeras decisões com ressalva das contas, cito a título exemplificativo: Acórdão 631/2023 proferido no TC/7466/2015, Acórdão 387/2022 proferido no TC/2192/2018 e Acordão 999/2020 proferido no TC/4398/2016.

Assim, a jurisprudência desta Corte de Contas tem RESSALVADO a manutenção das disponibilidades de caixa em bancos não oficiais quando **não há agência bancária de banco oficial no município**. Embora tal posicionamento seja adotado por outras Cortes de Contas, a exemplo do TCE/PR (Consulta nº 881648/16), cada TCE fixou a seus jurisdicionados algumas balizas, como a necessidade de licitação, dispensa ou inexigibilidade, entre outras regras da administração pública a serem seguidas. O TCE/SC balizou seus entendimentos por meio do Prejulgado nº 2381, recentemente revisado.

A contrário sensu, meu entendimento pessoal é que, na atualidade, a ausência de banco oficial não autoriza o gestor público a movimentar recursos em bancos não oficiais, pois o pagamento à fornecedores, a realização de transferências bancárias, boletos de cobrança, entre outros, são efetuados de forma eletrônica, ou seja, via *internet*. Aliás, este é meio adotado pelos Municípios para movimentar os recursos fundo a fundo transferidos para o FUNDEB e para a Saúde. 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, com 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.

**DISPOSITIVO**

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

**1.** Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Prestação de Contas de Gestão, exercício 2017, da **Câmara Municipal de Rochedo**, gestão do Sr. **PEDRO LUÍS DA SILVA ALMEIDA**, Presidente e Ordenador de Despesa à época, nos termos do artigo 59, inciso II da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, "a", 1, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, pelas razões expostas no relatório-voto;

**2. Pela RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da Câmara Municipal de Rochedo e ao responsável técnico pelas DCASP para que observem com maior rigor o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), assim como às orientações de preenchimento das demonstrações contábeis expedidas pela Secretaria de Tesouro Nacional nas IPCs (Instrução de Procedimentos Contábeis) para fins da adequada demonstração da situação orçamentária, financeira e patrimonial da entidade;

**3. Pela RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da Câmara Municipal de Rochedo e ao responsável técnico pelas DCASP para que aprimorem o processo de elaboração e publicização das Notas Explicativas, passando a produzir as NEs por ocasião do encerramento do exercício, detalhando as principais políticas contábeis e os registros não suficientemente esclarecidos nas Demonstrações Contábeis e, por fim, publicando-as conjuntamente;

**4. Pela RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da Câmara Municipal de Rochedo para que mantenha as disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, em atenção ao disposto no art. 164 § 3º da Constituição Federal e, quando da sua impossibilidade que realize o processo licitatório, conforme preconizam às regras da administração pública, demonstrando de forma inequívoca a essa Corte de Contas os procedimentos adotados;

**5.** 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 anuais de gestão e pelas recomendações à atual gestão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

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

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e o 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, 6 de dezembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

MRMAM