



PROCESSO	:	10008-0/2020 (PRINCIPAL – CONTAS ANUAIS DE GOVERNO) 49950-1/2021 (APENSO – PREVIDÊNCIA MUNICIPAL)
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2020
UNIDADE GESTORA	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANATINGA
GESTOR	:	JOSIMAR MARQUES BARBOSA
RELATOR	:	CONSELHEIRO VALTER ALBANO

2- RAZÕES DO VOTO

122. Passo ao exame das contas anuais de governo da Prefeitura de Paranatinga, referentes ao exercício de 2020, observando-se o disposto no art. 33 da Lei Orgânica do TCE/MT¹, c/c art. 82, § 2^o, c/c, art. 176, § 2^o, ambos do RITCE/MT.

2.1. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.

123. O Município aplicou na **manutenção e desenvolvimento do ensino, o equivalente 22,24%** da receita proveniente de impostos municipais e transferências estadual e federal, **abaixo dos 25% previstos no art. 212, da Constituição Federal, caracterizando em irregularidade a ser analisada no item 2.3.1.**

124. Na **remuneração dos profissionais do Magistério**, o Município **aplicou o correspondente a 62,16%** dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB –, sendo, portanto, **superior aos 60% estabelecidos no inc. XII do artigo 60**

¹ LC 269/2007 - Art. 33. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão responsabilidades, nos termos regimentais e demais provimentos do Tribunal.

² RITCE/MT Art. 82. Será adotada a forma de Parecer Prévio quando a deliberação recair sobre as contas de governo prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos, estadual e municipais;

§ 2º. O parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31/12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;

b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;

c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;

d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;

e) a observância ao princípio da transparência.

³ RITCE/MT - Art. 176. O parecer prévio do Tribunal de Contas será emitido:

§ 2º. O parecer prévio não envolve o exame de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras, por dinheiros, bens e valores públicos, cujas contas serão objeto de julgamento em separado, através de procedimento próprio.



do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – e do art. 22, da Lei Federal 11.494/2007.

125. Já nas **ações e serviços públicos de saúde**, o Município **aplicou o equivalente a 26,84%** dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos especificados no artigo 158 e alínea “b”, inciso I do artigo 159, e § 3º, todos da CR/88, c/c o inc. III do art. 77 do ADCT, **cumprindo assim o limite mínimo estabelecido de 15%**.
126. **As despesas com pessoal do Executivo Municipal** totalizaram o montante de R\$ **48.679.972,88**, equivalente a 52,08% da Receita Corrente Líquida, **abaixo do limite máximo de 54%** fixado pela alínea “b”, do inc. III, do art. 20, da LRF.
127. **No repasse ao Poder Legislativo, o Município transferiu o equivalente à 6,31%, portanto, dentro do limite máximo permitido pela Constituição Federal, que é de 7%, de acordo com o art. 29-A da CF.**

2.2. DO DESEMPENHO FISCAL.

128. Ao se analisar as receitas orçamentárias, verifica-se que as **Transferências Correntes** representam a maior fonte de recursos na composição da receita municipal, totalizando o valor de **R\$ 86.038.401,86**, correspondente a 80,57% do total da receita orçamentária - Exceto a intra-, de **R\$ 106.783.265,75**.
129. A **receita tributária própria atingiu o percentual de 13,70% em relação ao total de receitas correntes arrecadadas**, descontada a contribuição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).
130. A série histórica das receitas orçamentárias no período de 2017/2020, **evidencia um crescimento das receitas tributárias próprias, porém, ainda incipiente ao serem comparadas com as transferências correntes, sendo imprescindível um plano de ação no sentido de não só assegurar a cobrança dos tributos de sua competência, como também de viabilizar a máxima efetividade na arrecadação destes.**



131. Na **execução orçamentária**, comparando as **receitas arrecadadas com as despesas realizadas pelo Município**, **constata-se superávit no resultado orçamentário de R\$ 13.567.260,96.**
132. No **resultado financeiro**, constata-se que o Poder Executivo Municipal apresentou insuficiência financeira de R\$ **10.240.915,90**, dispondo de R\$ 2,10 para R\$ 1,00 de obrigações de curto prazo, revelando equilíbrio financeiro. Demonstrou ainda, liquidez pagar suas dívidas circulantes (fornecedores, empréstimos e financiamentos a curto prazo, etc).
133. **Tem-se ainda, que para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos R\$ 0,059 em restos a pagar.**

2.3. DAS IRREGULARIDADES.

134. A SECEX de Receita e Governo apontou no Relatório Preliminar de Auditoria 5 irregularidades, sendo duas gravíssimas e as demais graves, decorrentes de: 1 (AA 01) – aplicação de 22,24% do total da receita base na manutenção e desenvolvimento do ensino, abaixo do patamar mínimo exigido de 25%; 2 (DA 01) - realização de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato; 3 (DB 08) - falhas de publicidade e transparência da LOA; 4 (DB 99) - insuficiência financeira para pagamento de restos a pagar inscritos em determinadas fontes; 5 (FB 03) – abertura de créditos adicionais por conta de excessos de arrecadação que não se verificaram.
135. No Relatório Técnico de Análise de Defesa, a SECEX de Receita e Governo sugeriu o saneamento das irregularidades 2 (DA 01), 3 (DB 08) e 4 (DB 99), e a manutenção das irregularidades 1 (AA 01) e 5 (FB 03).
136. Convergindo com a equipe técnica da SECEX de Receita e Governo e o Ministério Público de Contas, concluiu pelo afastamento das irregularidades 2 (DA 01), 3 (DB 08) e 4 (DB 99), devido à: inoportunidade de incremento de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, em atendimento a regra do art. 42, caput e parágrafo único, da LRF; além da demonstração da publicidade da LDO e seus anexos no Portal Transparência da Administração Municipal, nos termos dos artigos 48 da LRF; comprovação da existência



de disponibilidade financeira para custear restos a pagar inscritos em determinadas fontes, em cumprimento ao disposto no art. 50, *caput*, e no art. 55, inciso III, alínea “b”, itens 3 e 4, da LRF.

2.3.1 IRREGULARIDADE RELATIVA AOS LIMITES E PERCENTUAIS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS:

A irregularidade 1 (AA 01), refere-se à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, de 22,24% da receita proveniente de impostos municipais e transferências estadual e federal, abaixo dos 25% previstos no art. 212, da Constituição Federal.

➤ DEFESA DO GESTOR

137. Alegou o gestor, que a situação de calamidade pública causada pela pandemia da COVID-19, trouxe sérias dificuldades a serem enfrentadas pelo Município, dentre elas, a de priorizar os investimentos em áreas mais afetadas no período, a dizer da saúde e da assistência social, em detrimento de outras áreas não tão menos importantes, mas, porém, com grau de emergencialidade de atendimento menor do que a daquelas, resultando assim, em prejuízo ao cumprimento de limites constitucionais e legais, como no presente caso, da educação, cujos gastos, mesmo a partir de todos os esforços, representaram 22,24% da receita proveniente de impostos municipais e transferências estadual e federal, abaixo dos 25% exigidos no art. 212, da Constituição Federal.

138. Em vista de tal contexto, a defesa do gestor sustentou que este Tribunal emitiu em 17/08/2021, a Resolução de Consulta 6/2021, flexibilizando o não cumprimento do limite constitucional de aplicação de recursos na educação, de modo que a irregularidade caracterizada, ainda que de natureza gravíssima, não seja considerada, por si só, para a emissão de parecer prévio contrário a aprovação das contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021.

➤ RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

139. No Relatório Técnico de Análise de Defesa, a equipe técnica manifestou pela manutenção da irregularidade 1 (AA 01), sob o argumento de que não há dúvida quanto à materialidade



do fato ilegal apontado, cujos efeitos para fins de avaliação do mérito dessas contas devem ser flexibilizados à luz da Resolução de Consulta 6/2021, deste Tribunal.

140. O Ministério Público de Contas ponderou nos termos da Resolução de Consulta 6/2021-TCE/MT, que a situação pandêmica ainda persistente causada pela COVID-19, influenciou na ocorrência da irregularidade em questão, constatação esta que serve como atenuante da gravidade atribuída ao fato ilegal em questão, de modo a que não seja capaz de, por si só, acarretar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação dessas contas.

➤ POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR

141. Não obstante ser incontroversa a materialidade da irregularidade 1 (AA 01), impõe-se nos termos do disposto no art. 22, caput e § 1º, da LINDB⁴, e, sobretudo, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, verificar a presença de circunstâncias atenuantes, a exemplo de cenário de grave crise fiscal, e de estado de calamidade pública, a justificar o fato ilegal apontado.

142. No presente caso, tem-se que em decorrência das dificuldades enfrentadas no combate a pandemia da COVID-19, o Município teve de priorizar os gastos nas áreas da saúde e da assistência social, as quais foram as mais afetadas no período pandêmico de calamidade pública, dificultando ou mesmo inviabilizando o cumprimento de obrigações/direitos legais e constitucionais, a dizer do que se verificou em relação ao não alcance do patamar constitucional de aplicação de 25% da receita base na manutenção e desenvolvimento do ensino, em contrariedade ao disposto no art. 212 da CF.

143. De certo que somente em hipóteses de ocorrência de eventos de grande repercussão social e econômica, como a vivenciada pela pandemia do COVID-19, é que se pode admitir a flexibilização ou não cumprimento de exigências legais e constitucionais

⁴ LINDB. Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. ([Regulamento](#))
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.



enquanto perdurar situação de excepcionalidade, tal como restou previsto na LC 173/2020⁵, quanto ao tratamento de comandos normativos da LRF⁶.

144. Não por outra razão, é que este Tribunal editou a Resolução de Consulta 6/2021, na qual restou consignado que apesar de inalterada a exigência constitucional de os Municípios aplicarem, no mínimo, 25% da receita base na manutenção e desenvolvimento do ensino, em não sendo alcançado o referido percentual devido à comprovada situação de dificuldade enfrentada pelo Ente municipal no combate a pandemia da COVID-19, tal como verificado no presente caso, o descumprimento do disposto no art. 212 da CF, deve ser flexibilizado na avaliação do mérito das contas anuais de governo, não podendo, por si só, ensejar na emissão de parecer prévio contrário.
145. Na mesma linha raciocínio, apresenta-se entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em caso análogo ao em exame:

“A decretação de estado de calamidade pública, em decorrência da pandemia (Covid-19), ensejará flexibilização dos limites constitucionais de percentuais mínimos de 25% da receita de impostos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de 60% da destinação dos recursos do Fundeb, referidos nos Arts.212 da CF/88 e Art.60, XII, do ADCT/CF/88, respectivamente, bem como, dos percentuais mínimos de 15% para os Municípios e 12% para o Estado nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (Art.198, §2º, III da CR/88, LC 141/2012)

A não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88) e a não destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do ADCT – CF/88) são irregularidades que, via de regra, resultam na rejeição das contas Municipais e do Estado. O mesmo entendimento é aplicado para as Ações e Serviços Públicos de Saúde. Ressalta-se que nesse momento de incertezas, ainda não é possível prever quais serão os impactos das ações de combate à pandemia da COVID-19 na execução orçamentária dos Municípios e do Estado e, conseqüentemente, no cumprimento do mínimo constitucional de aplicação na Educação e Saúde, e dos 60% de recursos do Fundeb. Mesmo porque, fatores como a queda na arrecadação, manutenção do pagamento dos profissionais do magistério, investimentos em tecnologia que permitam o ensino remoto, dentre outros, podem repercutir diretamente no cálculo dos valores a serem aplicados. Além disso, os gastos alocados na saúde devem crescer nesse momento de pandemia, conseqüentemente, é possível que o índice cresça no período. Diante desse cenário, permanecem inalteradas as regras de aplicação do

⁵ Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), e dá outras providências.

⁶ Flexibilização dos prazos para recondução dos gastos com pessoal e da dívida consolidada aos limites legais; e a dispensa de restrições à contratação de operações de crédito, à concessão de garantias, à antecipação de receitas e à realização de despesas no fim do mandato, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa



percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88) e da destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (art. 60, XII, do ADCT – CF/88), assim como, no percentual mínimo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (art. 198, § 2º, III da CR/88, LC141/2012)”. (Processo: 1092562 Natureza: CONSULTA Consulente: Rogério Mendes da Costa Procedência: Prefeitura Municipal de Piedade dos Gerais RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO).

146. Aliás, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Emenda à Constituição 13/2021⁷, já aprovado em primeiro turno de votação no Senado Federal, prevendo que na situação de estado de calamidade pública provocado pela pandemia de covid-19, os estados, o Distrito Federal, os municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento — exclusivamente, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021 —do disposto no artigo 212 da Constituição Federal, cuja compensação financeira dos recursos não investidos na educação deverá ser feita até 2023.
147. Sendo assim, mantenho a irregularidade 1 (AA 01), ante a constatação da aplicação na **manutenção e desenvolvimento do ensino, de 22,24%** da receita proveniente de impostos municipais e transferências estadual e federal, abaixo do mínimo exigido de **25% previsto no art. 212, da Constituição Federal**.
148. Contudo, entendo à luz do teor da Resolução de Consulta 6/2021, e em observância ao disposto nos artigos 20 e 22 da LINDB, relativizar a irregularidade 1 (AA 01), pois mesmo sendo esta mantida a exigir esforços da atual autoridade política gestora para que haja o cumprimento do percentual mínimo exigido de gastos na educação nos termos do art. 212 da CF, tem-se que o fato irregular em questão, por si só, não é capaz de influir negativamente no mérito dessas contas ao ponto de ensejar a emissão de parecer prévio contrário.
149. Tal encaminhamento funda-se na avaliação de causa excepcional caracterizada, no caso em concreto, pelo estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, decretada ao nível nacional em 20/03/2020, a impor obstáculos e dificuldades reais que limitaram, condicionaram ou mesmo impediram, de forma direta ou indireta, o

⁷ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148543>



cumprimento da aplicação de percentual mínimo exigido da receita base na manutenção e desenvolvimento do ensino.

150. De certo que não se afasta a necessidade de a Câmara Municipal de Paranatinga, quando da deliberação das contas anuais de governo da citada municipalidade, recomendar à atual autoridade política gestora, que:

Proceda, segundo o princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), o controle das receitas e das despesas, mediante exame atento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, adotando em caso de constatação de queda das receitas estimadas ou mesmo de elevação dos gastos, medidas efetivas à luz da prescrição do art. 9º da LRF, a fim de que se garantir não só o cumprimento dos limites constitucionais e legais referentes à educação, como também em relação à pessoal, saúde, remuneração dos profissionais do magistério e aos repasses ao Poder Legislativo.

2.3.2 IRREGULARIDADE RELATIVA À ORÇAMENTO:

A **irregularidade 5 (FB 03)**, relativa a não verificação de excesso de arrecadação indicado para acobertar os créditos adicionais abertos nas fontes 15 (R\$ 8.500,00), 22 (R\$ 472.850,44), 23 (R\$ 583.450,93), 24 (R\$ 1.139.269,02), 29 (R\$ 504.728,57), 33 (R\$ 3.206.103,28), 43 (R\$ 96.118,75) e 47 (R\$ 4080.001,04), no montante de R\$ 6.419.021,99, em contrariedade ao disposto no inciso II do art. 167 da CF, e no inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei 4320/64.

➤ DEFESA DO GESTOR

151. Sustentou o gestor, que os créditos adicionais especiais abertos nas fontes nas fontes 15 (R\$ 8.500,00), 22 (R\$ 472.850,44), 23 (R\$ 583.450,93), 24 (R\$ 1.139.269,02), 29 (R\$ 504.728,57), 33 (R\$ 3.206.103,28), 43 (R\$ 96.118,75) e 47 (R\$ 4080.001,04), só não tiveram a respectiva cobertura financeira, em razão da frustração de repasses de recursos de transferências voluntárias e legais ao Município, comprometendo assim, a previsão de tendência de excesso de arrecadação no exercício à respaldar as respectivas aberturas de créditos adicionais, as quais tiveram devida autorização legislativa e não prejudicaram a programação orçamentária do exercício em questão.

➤ RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

152. A SECEX de Receita e Governo ao emitir o Relatório Técnico de Análise de Defesa, concluiu que as alegações do gestor não servem para afastar a irregularidade apontada



ou justificá-la, posto que nos termos dos artigos 43 e 59 da Lei 4.320/64, e dos artigos 8º e 50 da LRF, era exigível a verificação mensal dos recursos que deveriam ser repassados ao Ente municipal a título de transferências obrigatórias e/ou voluntárias, de modo a que os créditos adicionais somente fossem abertos em montante correspondente ao saldo disponível para tanto, o que não foi observado pela Administração Municipal, restando, portanto, injustificada a falha apontada.

153. O Ministério Público de Contas posicionou-se na mesma linha de raciocínio da SECEX de Receita e Governo.

➤ POSICIONAMENTO DO RELATOR

154. É inequívoca a materialidade da irregularidade 5 (FB 03), pois o **quadro** 1.3⁸ constante do Relatório Preliminar de Auditoria, evidencia que foram abertos créditos adicionais nas fontes 15 (R\$ 8.500,00), 22 (R\$ 472.850,44), 23 (R\$ 583.450,93), 24 (R\$ 1.139.269,02), 29 (R\$ 504.728,57), 33 (R\$ 3.206.103,28), 43 (R\$ 96.118,75) e 47 (R\$ 4080.001,04), sem recursos correspondentes para abarcá-los, uma vez que não se verificou o excesso de arrecadação indicado para tanto, em contrariedade ao disposto no art. 167, II da CF⁹, e no *caput* do art. 43, e no inciso II do § 1º e § 3º, da Lei 4.320/64¹⁰.

155. Contudo, pude verificar na defesa do gestor, a devida comprovação da frustração de repasses de recursos ao Ente municipal oriundos de convênios e de transferências obrigatórias, vinculadas, as referidas fontes, mediante identificação dos mesmos e apresentação dos extratos mensais das contas bancárias, a fim de evidenciar mensalmente os valores que não foram repassados ao Município, e, assim, a justificar a inocorrência dos excessos de arrecadação indicados para acobertar créditos adicionais abertos.

⁸ Excesso de Arrecadação X Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação.

⁹ CF - Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

¹⁰ Lei 4320/64 -Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e *especiais* depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.



156. Ressalto que as frustrações de repasses de recursos de transferências voluntárias ou obrigatórias ao Ente municipal, desde que devidamente comprovadas, caracteriza como atenuante a justificar as inoportunidades dos excessos de arrecadação ou superávit financeiro indicados para acobertar créditos adicionais abertos nas respectivas fontes, não implicando no afastamento da irregularidade pela violação do disposto no art. 167, II da CF, e no artigos 43 e 59 da Lei 4.320/64, mas sim em atenuação da gravidade atribuída a esta, isso porque as fontes em que se deram as aberturas de créditos sem os recursos correspondentes para lastreá-las, remanesçam sem saldos disponíveis para tanto.
157. É certo que se deve haver em observância ao do princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), avaliação mensal em cada fonte, da ocorrência ou não de recursos disponíveis, para que, em sendo constatados superávit financeiro (inciso I do art. 43, c/c § 2º, e §§ 1º e 3º do art. 105, ambos da Lei 4320/64) ou excesso de arrecadação apurado dentro da tendência observada para o exercício financeiro (inciso II do § 1º e § 3º, da Lei 4.320/64, c/c a Resolução de Consulta 26/2015-TCE/MT), venham a ser abertos créditos adicionais com observância do disposto no art. 167, II da CF, no art. 43 da Lei 4.320/64, e no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50 da LRF.
158. Convém pontuar, que a despesa decorrente da respectiva abertura de crédito adicional, para ser liquidada, deve ter sido previamente empenhada, e se assim foi feito, é porque, antes, havia o crédito concedido, ou seja, saldo na dotação própria, ao teor do art. 59 da Lei 4.320/64.

➤ CONCLUSÃO DO RELATOR

159. Sendo assim, mantenho a irregularidade 5 (FB 03), em razão da não verificação de excesso de arrecadação indicado para acobertar os créditos adicionais abertos nas fontes 15 (R\$ 8.500,00), 22 (R\$ 472.850,44), 23 (R\$ 583.450,93), 24 (R\$ 1.139.269,02), 29 (R\$ 504.728,57), 33 (R\$ 3.206.103,28), 43 (R\$ 96.118,75) e 47 (R\$ 4080.001,04), no montante de R\$ 6.419.021,99, em contrariedade ao disposto no art. 167, II da CF, e no *caput* e no inciso II do § 1º do art. 43, da Lei 4.320/64, atenuando, entretanto, a gravidade a ela atribuída, em razão de ter restado comprovada a frustração de repasses de recursos vinculados as citadas fontes, que prejudicou a estimativa de excessos de arrecadação indicado para acobertar os créditos adicionais que nelas foram abertos.



160. Ainda a título de atenuante, ao que tudo indica do quadro 5.2 - disponibilidade financeira do Município por Fonte – Relatório Técnico Preliminar -, nas fontes em que foram abertos os créditos adicionais sem os recursos correspondentes, ainda que não seja possível se nelas foram empenhadas despesas com base nas respectivas aberturas, o volume de despesas empenhadas inscritas em restos a pagar, se mostrou inferior ao montante dos recursos efetivamente disponíveis, revelando, portanto, a inocorrência de comprometimento da disponibilidade financeira para cumprimento de obrigações de curto, constatação esta extremamente relevante para a composição da dívida flutuante e, conseqüentemente, para a situação financeira do Município.

161. **Recomendo ao Poder Legislativo Municipal determinação ao atual Chefe do Poder Executivo,** a fim de que:

- Abstenha de promover aberturas indiscriminadas de créditos adicionais ou abrir créditos adicionais para execução de programas e atividades não compatíveis com as peças orçamentárias, de modo a impedir o desvirtuamento da programação orçamentária;

- Realize à luz do princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), avaliação, em cada fonte, mês a mês, da ocorrência ou não de recursos disponíveis (superávit ou excesso de arrecadação), para que, em sendo constatada existência de saldo ou estando as receitas estimadas dentro da tendência observada para o exercício financeiro, se possa, então, promover abertura de créditos adicionais, em cumprimento ao disposto no art. 167, II, da CF, e nos artigos 43 e 59 da Lei 4.320/64.

2.4– DA ANÁLISE DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA:

162. Em relação aos aspectos previdenciários, a Secretaria de Controle Externo de Previdência realizou no Processo 499501/2021, a análise da Previdência Municipal de Paranatinga, abrangendo a fiscalização da gestão previdenciária, atuarial, contábil e de investimentos.

163. No Relatório Preliminar de Auditoria, a equipe técnica da Secretaria de Controle Externo de Previdência apontou 6 irregularidades, sendo duas de natureza gravíssima e quatro graves, imputadas ao Prefeito, Sr. **JOSIMAR MARQUES BARBOSA:**

1) Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal). **DA 05. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_05.**



1.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária patronal, no valor de R\$ 247.777,33, referente ao mês de dez de 2020, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social

2) Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940). **DA 07. Gestão Fiscal/Financeira Gravíssima 07.**

2.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária dos servidores, no valor de R\$ 188.396,73, referente ao período de dez/2020, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

3) Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. **LB 99. Previdência Grave 99.**

3.1. Desequilíbrio na cobertura das reservas matemáticas, pela falta de um adequado planejamento previdenciário que promova a captação de ativos/recursos suficientes para a melhoria gradativa do alcance do equilíbrio atuarial.

4) Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (art. 83 a 106, da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976). **CB 02. Contabilidade Grave 02**

4.1. Inconsistência no Balanço Patrimonial, pelo registro das provisões matemáticas previdenciárias calculadas com data focal em 31/12/2019, quando deveria utilizar como base a data-focal de 31/12/2020.

5) Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. **LB 99. Previdência Grave 99.**

5.1. Impossibilidade de certificação de que as alíquotas suplementares propostas pelo Plano de Amortização garantem os recursos econômicos suficientes para amortizar o déficit atuarial, durante todo o plano de custeio, bem como, no tocante ao limite de gastos com pessoal do Poder Executivo imposto pela Lei Complementar nº 101/2020.

6) Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. **LB 99. Previdência Grave 99.**

6.1. Ausência de elaboração do Demonstrativo de Viabilidade Orçamentária, Financeira e Fiscal para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101/2000, referente ao Plano de Amortização do Déficit Atuarial aprovado pela Lei nº 2035/2020.

➤ DEFESA DO GESTOR



164. Quanto às irregularidades 1 (DA 05) e 2 (DA 07), o gestor alegou que as cotas patronais e dos segurados das contribuições previdenciárias referentes ao mês de dezembro/2020, foram devidamente repassadas ao RPPS, conforme documentos comprobatórios atrelados a sua defesa.
165. Em relação à irregularidade 3 (LB 99), sustentou o gestor que o índice de cobertura das reservas matemáticas em 2019 foi de 0,65, sendo que em 2020 correspondeu a 0,61, tendo havido uma queda de apenas 0,04, o que, segundo ele, não se revela capaz de prejudicar a cobertura dos benefícios previdenciários concedidos e a conceder
166. Argumentou o gestor com relação à irregularidade 4 (CB 02), que os registros contábeis das provisões matemáticas previdenciárias para avaliação atuarial do exercício de 2020, foram calculadas a partir do Balanço Patrimonial de 31/12/2019, posto que as projeções matemáticas para o exercício de 2021, se dá a partir dos dados do Balanço Patrimonial de 31/12/2020, não sendo, portanto, auditados nessas contas anuais.
167. No que se refere às irregularidades 5 (LB 99) e 6 (LB 99), aduziu o gestor que as alíquotas finais suplementares são capazes de garantir os recursos econômicos suficientes para cumprir o Plano de Amortização do Déficit Atuarial aprovado pela Lei nº 2035/2020, o qual, segundo ele, apresenta efetividade e viabilidade econômica e financeira.

➤ **RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

168. Em sede de Relatório Técnico de Análise de Defesa, a equipe técnica da SECEX de Previdência manifestou-se pelo afastamento das irregularidades 1 (DA 05) e 2 (DA 07), pois os argumentos e documentos apresentados pelo gestor se mostraram capazes de comprovar o recolhimento das cotas patronal e do segurado das contribuições previdenciárias ao RPPS.
169. Por outro lado, consignou a unidade técnica de Previdência que as alegações do gestor com relação às irregularidades 3 (LB 99), 4 (CB 02), 5 (LB 99) e 6 (LB 99), não são capazes de afastá-las, devendo as mesmas serem mantidas.



➤ POSICIONAMENTO E CONCLUSÃO DO RELATOR

170. Após analisar detidamente os argumentos e os documentos apresentados pelo gestor em sua defesa, entendo, convergindo com a SECEX de Previdência e o MPC, que as irregularidades 1 (DA 05) e 2 (DA 07) devem ser afastadas, em razão da comprovação¹¹ do recolhimento ao RPPS das cotas patronais e dos segurados das contribuições previdenciárias referentes ao mês de dezembro/2020.
171. Quanto às irregularidades 3 (LB 99), 4 (CB 02), 5 (LB 99) e 6 (LB 99), estou convencido de que as alegações do gestor não se mostraram plausíveis o bastante para implicar na descaracterização ou no saneamento das mesmas.
172. Tem-se que o decréscimo do índice das reservas matemática em 2019, ainda que de 0,4, comparado com o de 2020, representa, segundo a unidade técnica especializada em previdência deste Tribunal, na descapitalização do regime previdenciário de um exercício para outro, revelando piora na capacidade de o RPPS em capitalizar recursos suficientes para garantir a totalidade de seus compromissos futuros (cobertura dos benefícios concedidos e a conceder)
173. Além do mais, verifica-se que os registros contábeis das provisões matemáticas previdenciárias para avaliação atuarial do exercício de 2021, se deu com base no Balanço Patrimonial de 31/12/2019, sendo que o correto era do respectivo demonstrativo contábil de 31/12/2020, contrariando assim, o disposto nos incisos VI e VII do §1º do art. 3º a Portaria 464/2018¹² do Ministério da Previdência.
174. Destaca-se que ao contrário do afirmado pelo gestor, as alíquotas finais suplementares se mostraram ineficazes para garantir os recursos econômicos suficientes para amortizar

¹¹ Fls. 21/26 - Documento digital 208142/2021.

¹² Art. 3º Deverão ser realizadas avaliações atuariais anuais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, coincidente com o ano civil, que se refiram ao cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios do RPPS, cujas obrigações iniciar-se-ão no primeiro dia do exercício seguinte.

§ 1º A avaliação atuarial com data focal em 31 de dezembro de cada exercício deverá:

(...)

VI - fornecer as projeções atuariais e a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS, de que trata a Lei Complementar nº 101, de 2000;

VII - apurar as provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas nessa data, observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao Setor Público;



o déficit atuarial, cujo plano aprovado pela Lei nº 2035/2020, não contou com estudo para demonstração da sua viabilidade econômica e financeira.

175. Concluo, portanto, convergindo com a SECEX de Previdência e o MPC, **pelo afastamento das irregularidades 1 (DA 05) e 2 (DA 07), e pela manutenção das irregularidades 3 (LB 99), 4 (CB 02), 5 (LB 99) e 6 (LB 99).**

176. Desse modo, faço **recomendação ao Poder Legislativo Municipal, que quando da promoção do juízo deliberativo dessas contas de governo (art. 31, § 2º da CF), determine ao Chefe do Poder Executivo, que:**

Proceda o registro contábil correto do Balanço Patrimonial, especialmente no que tange aos valores das provisões matemáticas para avaliação atuarial, nos termos dos incisos VI e VII do §1º do art. 3º a Portaria 464/2018 do Ministério da Previdência;

Adote providências no sentido de melhorar o índice de cobertura das reservas matemáticas, a fim de se aproximar de 1,00, e, assim, garantir a capacidade de o RPPS em capitalizar recursos suficientes para a cobertura dos benefícios concedidos e a conceder.

Reformule o plano de amortização do déficit atuarial na próxima reavaliação atuarial, prevendo alíquotas finais suplementares factíveis;

Implemente o estudo de viabilidade orçamentária e financeira, a fim de verificar se o Ente vinculado possui capacidade de honrar com o Plano de Amortização do Déficit Atuarial estabelecido, garantindo, assim, a sua efetividade.

2.5 - DO MÉRITO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PARANATINGA, REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2020:

177. Entendo que as irregularidades mantidas decorrentes do exame do balanço anual, sendo uma delas ainda que de natureza gravíssima (AA 01), e que assim como as demais da auditoria da Previdência Municipal, devem ser devidamente evitadas e corrigidas, apresentaram circunstâncias que atenuaram suas gravidades, não se afigurando, a meu juízo, potencialmente capazes de, individualmente ou mesmo em conjunto, influenciarem negativamente no mérito dessas contas de governo ao ponto de conduzirem na emissão de parecer prévio contrário.



178. Nesse sentido, anoto que em casos de análise de contas anuais de governo, o fato de remanescer mantida expressiva quantidade de irregularidades, por si só, não é suficiente a conduzir a emissão de parecer prévio contrário, se restar verificado que decorreram de falhas ocasionais de rotinas administrativas, e que no contexto geral das respectivas contas, não causaram ou foram a causa preponderante para o comprometimento do alcance dos limites constitucionais e legais, nem do equilíbrio fiscal e orçamentário das contas públicas, até porque tais ocorrências a partir do apurado em certas auditorias, podem decorrer de apenas uma ou outra irregularidade.
179. Tal posicionamento baseia-se nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e, sobretudo, na avaliação da necessidade e da adequação da medida a ser imposta a partir do encaminhamento de mérito, em face das possíveis alternativas e das consequências que se apresentam no caso em concreto (*caput* e parágrafo único do art. 20 da LINDB), além dos obstáculos e dificuldades reais que limitaram, condicionaram ou impediram a atuação do gestores públicos (*caput* e § 1º do art. 22 da LINDB), de modo a impedir deliberação que se mostre destoada de uma análise global dessas contas de governo.
180. É certo que as irregularidades remanescentes não implicaram em comprometimento dos atos de governo essenciais ao alcance dos limites constitucionais e legais, nem ao equilíbrio fiscal e orçamentário das contas públicas.
181. Soma-se isso, o fato de o Poder Executivo apresentar resultado orçamentário superavitário de **R\$ 13.567.260,96**, além de suficiência financeira de **R\$ 10.240.915,90**, dispondo o Município de R\$ 2,10 para cada R\$ 1,00 de obrigações de curto prazo, e de liquidez pagar suas dívidas circulantes (fornecedores, empréstimos e financiamentos a curto prazo, etc), tendo, inclusive, apresentado dívida consolidada líquida dentro dos limites estabelecidos pela Resolução 40/2001 do Senado Federal, e observado o prescrito no art. 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal, no que tange as operações de crédito.
182. Não por outra razão, o Ministério Público de Contas opinou pela **emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação dessas contas anuais de governo.**
183. É importante frisar, que as ponderações acima são frutos das particularidades aquilatadas na análise do caso concreto e, portanto, não servem como salvo conduto aos



Municípios para incorrerem nas falhas que restaram materializadas e/ou em outras que possam resultar em prejuízos a sustentabilidade fiscal e o equilíbrio das contas públicas, que é um direito fundamental difuso da própria coletividade e das gerações futuras de não sofrerem com a mitigação ou inviabilização dos direitos constitucionalmente assegurados, por conta de atividade financeira insustentável do respectivo Ente público.

3- DISPOSITIVO DO VOTO

184. Diante do exposto, **acolho o Parecer 5210/2021** do Procurador de Contas, **William de Almeida Brito Júnior**, e, com fundamento no que dispõe o art. 31 da Constituição da República; o art. 210 da Constituição Estadual; o inc. I do art. 1º, e o art. 26, todos da Lei Complementar Estadual 269/2007, **VOTO** no sentido de emitir Parecer Prévio **Favorável à Aprovação** das contas anuais de governo da Prefeitura de **PARANATINGA**, exercício de 2020, gestão do **Sr. JOSIMAR MARQUES BARBOSA**.

185. **Voto**, também, por recomendar ao Poder Legislativo do Município de **PARANATINGA** para que, quando da deliberação das contas anuais de governo da citada municipalidade, referente ao exercício de 2020 (art. 31, § 2º da CF):

a) **Determine ao Chefe do Poder Executivo que:**

- I) **Observe e cumpra** a previsão do inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, assim como as metodologias e os parâmetros de cálculos previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para se definir os resultados primário e nominal que constarão do Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- II) **Observe e cumpra** o disposto no *caput* e no inciso I do art. 5º da LRF, no sentido de assegurar a compatibilidade da programação do orçamento previsto na LOA, com os objetivos e metas constates no Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- III) **Abstenha** de promover aberturas indiscriminadas de créditos adicionais ou abrir créditos adicionais para execução de programas e atividades não compatíveis com as peças orçamentárias, de modo a impedir o desvirtuamento da programação orçamentária;
- IV) **Proceda**, segundo o princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), o controle das receitas e das despesas, mediante exame atento



dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, adotando em caso de constatação de queda das receitas estimadas ou mesmo de elevação dos gastos, medidas efetivas à luz da prescrição do art. 9º da LRF, a fim de se garantir o cumprimento dos limites constitucionais e legais não só referentes à educação, como também pessoal, saúde, remuneração dos profissionais do magistério e aos repasses ao Poder Legislativo.

- V) **Realize** à luz do princípio da gestão fiscal responsável (§ 1º do art. 1º da LRF), avaliação, em cada fonte, mês a mês, da ocorrência ou não de recursos disponíveis (superávit ou excesso de arrecadação), para que, em sendo constatada existência de saldo ou estando as receitas estimadas dentro da tendência observada para o exercício financeiro, se possa, então, promover abertura de créditos adicionais, em cumprimento ao disposto no art. 167, II, da CF, e nos artigos 43 e 59 da Lei 4.320/64;
- VI) **Proceda** o registro contábil correto do Balanço Patrimonial, especialmente no que tange aos valores das provisões matemáticas para avaliação atuarial, nos termos dos incisos VI e VII do §1º do art. 3º a Portaria 464/2018 do Ministério da Previdência;
- VII) **Adote** providências no sentido de melhorar o índice de cobertura das reservas matemáticas, a fim de se aproximar de 1,00, e, assim, garantir a capacidade de o RPPS em capitalizar recursos suficientes para a cobertura dos benefícios concedidos e a conceder.
- VIII) **Reformule** o plano de amortização do déficit atuarial na próxima reavaliação atuarial, prevendo alíquotas finais suplementares factíveis;
- IX) **Implemente** o estudo de viabilidade orçamentária e financeira, a fim de verificar se o Ente vinculado possui capacidade de honrar com o Plano de Amortização do Déficit Atuarial estabelecido, garantindo, assim, a sua efetividade.

b) **Recomende ao Chefe do Poder Executivo que:**

- X) **Elabore e implemente** um plano de ação no sentido de não só assegurar a cobrança dos tributos de sua competência, como também de viabilizar a máxima efetividade na arrecadação destes, a fim de aumentar as Receitas Próprias do Município, visto que as Transferências Correntes no exercício de 2020, corresponderam a 80,57% do total da receita arrecadada, sobre o qual as receitas tributárias próprias representaram apenas 13,70%.

186. Cumpre-me ressaltar, que a manifestação ora exarada baseia-se exclusivamente no exame de documentos de veracidade ideológica presumida, que demonstraram satisfatoriamente os atos e fatos registrados até 31/12/2020 (§ 3º do art. 176 do RITCE/MT).

187. Por fim, **submeto** à apreciação deste Tribunal Pleno, a anexa Minuta de Parecer Prévio para, após votação, ser convertida em Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado.



188. **É como voto.**

Cuiabá/MT, 11 de outubro de 2021.

(assinatura digital)

Conselheiro VALTER ALBANO

Relator