



PROCESSO Nº : 10.036-6/2020 (AUTOS DIGITAIS)
49.999-4/2021 (APENSO)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA CANAÃ DO NORTE-MT
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL – EXERCÍCIO DE 2020
CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PREVIDÊNCIA
GESTOR : RUBENS ROBERTO ROSA
RELATOR : CONSELHEIRO SERGIO RICARDO

PARECER Nº 5.500/2021

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2020. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA CANAÃ DO NORTE. ASPECTOS GERAIS: NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM EDUCAÇÃO. SONEGAÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES AO TRIBUNAL DE CONTAS. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE ENVIO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREVIDÊNCIA: DESEQUILÍBRIO NA COBERTURA DE RESERVAS MATEMÁTICAS PELA FALTA DE PLANEJAMENTO PREVIDENCIÁRIO. DESEQUILÍBRIO NA COBERTURA DAS RESERVAS MATEMÁTICAS. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA DO ENTE FEDERATIVO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT ATUARIAL. INCONSISTÊNCIA NO BALANÇO PATRIMONIAL. O PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL, HOMOLOGADO POR MEIO DO DECRETO Nº 63/2020, APRESENTA ALÍQUOTAS FINAIS SUPLEMENTARES INFECTÍVEIS. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO



1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte** referentes ao exercício de 2020, sob a gestão da **Sr. Rubens Roberto Rosa**.
2. Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal; arts. 47 e 210 da Constituição Estadual; arts. 26 e 34 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007); e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).
3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.
4. Além disso, com vistas ao aprimoramento da fiscalização sobre a gestão dos Regimes Próprios de Previdência, os autos também foram instruídos com informações e documentos sobre os principais aspectos da gestão previdenciária do Município, que motivou a elaboração de relatório de auditoria em apartado ao relatório sobre as contas de governo em seus aspectos gerais.
5. Verifica-se que a auditoria foi realizada com base em informações prestadas por meio do Sistema APLIC, em informações extraídas dos sistemas informatizados da entidade, em publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.
6. Consta do relatório técnico que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.
7. Os Processos nº 344141/2019, 276092/2020, 516791/2021 e 346330/2019 apensos a estes autos, referem-se ao envio de documentação pertinente às contas anuais de governo em seus aspectos gerais, pelo Gestor da unidade jurisdicionada, para análise e subsídio do presente processo de Contas de Governo por parte da equipe de auditoria.



8. A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apresentou o relatório preliminar de auditoria (documento digital 190627/2021), por meio do qual constatou a presença de 03 (três) irregularidades, quais sejam:

RUBENS ROBERTO ROSA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) AA01 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_01. 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 Constituição Federal).

1.1) Aplicação de 24,15% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, com despesas de MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o percentual mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal. - Tópico - 6.2. EDUCAÇÃO

2) MB01 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_01. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284 -A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

2.1) As informações requeridas pelo Ofício nº 02/2021 emitido pela Secex Governo, referentes à contratação de OS, Oscip e Cooperativas, não foram encaminhadas pelo gestor dentro do prazo estabelecido, contrariando o art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284 -A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007. - Tópico - 6.4.2. PESSOAL - LIMITES LRF

3) MC02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_MODERADA_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

3.1) A prestação de Contas de Governo foi protocolada no TCE dia 30/04/2021, contrariando o prazo normativo estabelecido pela Resolução Normativa nº 36/2012-TP. - Tópico - 9.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE

9. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi citado (documento digital 210881/2021) para apresentar defesa, tendo se manifestado através do documento digital 210880/2021.

10. Diante das alegações apresentadas em defesa, a equipe de auditoria emitiu relatório técnico conclusivo (documento digital 224218/2021), por meio do qual



analisou as razões defensivas e concluiu pela **manutenção** de todas as irregularidades.

11. Instado às **alegações finais**, o gestor permaneceu inerte.

12. O processo nº 49.999-4/2021, em apenso, contém a análise do Regime Próprio de Previdência Social do Município, realizada pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, abrangendo a fiscalização da gestão previdenciária, atuarial, contábil e de investimentos, mediante o qual afirma que foram constatadas 04 (quatro) irregularidades acerca dos temas fiscalizados, a saber:

RUBENS ROBERTO ROSA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

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.

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

Ausência de lei específica do ente federativo para implementação do plano de equacionamento do déficit atuarial.

CB 02. Contabilidade_Grave_02. 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).

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.

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, homologado por meio do Decreto nº 63/2020, apresenta alíquotas finais suplementares infactíveis, proporcionando o desequilíbrio na arrecadação de receitas previdenciárias a curto e/ou médio prazo, bem como o desequilíbrio do Plano de Previdência ao longo do tempo.

13. Devidamente notificado (documento digital 211011/2021), o gestor apresentou sua defesa mediante o documento digital nº 211012/2021.



14. Por meio do **relatório técnico de defesa** (documento digital nº 231100/2021), a equipe de auditores opinou pela **manutenção** de todas as irregularidades.
15. Instado a apresentar suas **alegações finais**, o gestor permaneceu inerte.
16. Por fim, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para análise e parecer, nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).
17. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

18. Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.
19. Ainda, nos termos do art. 26 da referida Lei Complementar, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, até o final do exercício financeiro seguinte à sua execução, sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, as quais abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.
20. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Prefeita Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.
21. A Resolução Normativa nº 01/2019 estabeleceu regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal. Em seu art. 3º, § 1º, a referida Resolução Normativa estabelece que o parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

Art. 3º (...)



§ 1º (...)

I – Elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento (leis orçamentárias): Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA;

II – Previsão, fixação e execução das receitas e despesas públicas;

III – Adequação e aderências das Demonstrações Contábeis apresentadas na prestação de contas às normas brasileiras e aos princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública;

IV – Gestão financeira, patrimonial, fiscal e previdenciária no exercício analisado;

V – Cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução das receitas e despesas públicas;

VI – Observância ao princípio da transparência no incentivo à participação popular, mediante a realização de audiências públicas, nos processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias e na divulgação dos resultados de execução orçamentária e da gestão fiscal; e,

VII – As providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as contas anuais de governo dos exercícios anteriores.

22. Dessarte, o processo de contas de governo consiste no trabalho de controle externo destinado a avaliar, dentre outros aspectos, a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como falhas e irregularidades em atos e procedimentos governamentais, ou insucesso na obtenção dos resultados esperados, devido à falhas ou deficiências administrativas.

23. Ademais, pode ser incluído dentre os objetivos e matérias suscetíveis de averiguação no processo de contas de governo, a relevância da atuação do Gestor, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, assim como as ações que desempenha, os bens que produz e os serviços que presta à população.

24. Não se pode olvidar, outrossim, que é por meio do processo de contas de governo que se verifica e se analisa a eficácia, eficiência e efetividade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados definidos e previstos na LOA, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a capacidade de o controle interno minimizar os riscos para evitar o não atingimento das aludidas metas, além da observância dos limites constitucionais e legais para execução de orçamentos e o respeito ao princípio da transparência.

25. Assim, na órbita das contas de governo, se faz oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a



observância ao princípio da transparência. São esses os aspectos sob os quais se guiará o *Parquet* na presente análise.

26. No caso vertente, as Contas Anuais de Governo do **Município de Nova Canaã do Norte**, relativas ao exercício de 2020, **reclamam pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação, com recomendações.**

27. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, ressaltando que a exposição dos fundamentos e do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

2.1. Contas Anuais de Governo – Aspectos gerais (Processo nº 10.036-6/2020)

2.1.1. Das irregularidades apuradas

1) AA01 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_01. 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 Constituição Federal).

1.1) Aplicação de 24,15% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, com despesas de MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o percentual mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal. - Tópico - 6.2. EDUCAÇÃO

28. Na **análise técnica preliminar**, a equipe de auditoria apontou que ao analisar os gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, verificou-se que em 2020 foram aplicados R\$ 7.309.985,09 (sete milhões, trezentos e nove mil novecentos e oitenta e cinco reais e nove centavos) de recursos nessa função, sendo que o mínimo necessário para o cumprimento do limite constitucional de 25% seria de R\$ 7.566.127,29 (sete milhões, quinhentos e sessenta e seis mil cento e vinte e sete reais e vinte e nove centavos), não sendo aplicado no exercício o valor de R\$ 256.142,20 (duzentos e cinquenta e seis mil cento e quarenta e dois reais e vinte centavos).

29. Em sede de **defesa**, o gestor alega, inicialmente, que ao iniciar o exercício 2020 sobreveio a paralisação das atividades escolares motivado pelo COVID19, e que por isso mesmo os gastos com transporte escolar, tais quais:



combustíveis, lubrificantes, peças, mão de obras, motoristas; bem como: manutenção de bens móveis e imóveis, ausência de contratação de profissionais para atuarem em substituições, horas extras, produtos de limpeza e alimentícios e tantos outros, não existiram no exercício corrente.

30. Ressalta que com a ausência dos referidos gastos, não haveria resultado útil na aplicação de recursos unicamente e exclusivamente para observância do limite constitucional, mas que o montante R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) de recursos próprios e devidos à educação não foram utilizados em outras áreas e ficaram disponíveis para educação em 31/12/2020.

31. Reconhece que tendo sido aplicado valor inferior ao mínimo estabelecido pelo comando constitucional, muito bem demonstrado no achado de auditoria, ora defendido, permanecendo em plena vigência o dispositivo do Art. 212 da Carta da República, a materialização da irregularidade está confirmada.

32. No entanto, alega que no dia 17/08/2021, por meio do processo nº. 26.392-3/2020, sob a Relatoria do Conselheiro Domingos Neto, o Tribunal do Pleno, aprovou Resolução de Consulta nº. 06/2021, flexibilizando a irregularidade gravíssima AA01, no sentido de que a não aplicação do percentual mínimo exigido pelo Art. 212 da Constituição Federal, não conduzirá, por si só, à emissão de parecer prévio contrário a aprovação das contas anuais de Governo dos exercícios de 2020 e 2021, conforme voto condutor da Resolução de Consulta nº. 006/2021, *in verbis*:

“O reconhecimento do estado de calamidade pública nos termos do Art. 64 da Lei Complementar nº. 101/2000, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino fixada no Art. 212 da Constituição da República.

No exercício da competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivo Municipal, mediante a emissão de parecer prévio, caberá ao Tribunal de Contas do Estado, considerará os obstáculos e as dificuldades reais apresentadas pelo Gestor, bem como, circunstâncias práticas que impuseram e limitaram ou condicionaram a ação do agente público no cumprimento do mínimo constitucional em educação.

Pela informação ao consulente de que nas contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021, a natureza gravíssima da irregularidade referente a não aplicação do percentual mínimo de 25% das receitas de impostos, compreendidos entre o proveniente de transferência na manutenção e desenvolvimento do ensino AA01, será flexibilizada e não conduzirá, por si mesma, a emissão de parecer prévio contrário a aprovação das contas.”



33. Portanto, entende que há o reconhecimento, pelo TCE/MT, do cenário de pandemia vivenciado pelos gestores desde o mês de março de 2020, com escolas fechadas, aulas suspensas, alunos e professores obrigados a se adaptarem ao ensino virtual, paralisação do transporte escolar, foram e são, até os dias de hoje, circunstâncias que limitaram a atuação dos gestores, impedindo o atingimento do percentual mínimo em educação.

34. Esclarece que apesar da **Resolução de Consulta nº. 006/2021** ter flexibilizado a natureza gravíssima da irregularidade, o Tribunal de Contas não desincumbiu os gestores do cumprimento do mínimo constitucional. Por esta razão, os gestores devem adotar medidas para que eventual prejuízo financeiro causado pelos efeitos da pandemia, não provoque dano ainda maior de natureza pedagógica aos alunos da rede municipal de ensino.

35. Alega que o defende que muito embora tenha se confirmado o achado de auditoria, a gravidade da irregularidade AA01 foi flexibilizada pela Resolução de Consulta nº. 06/2021, não podendo, por si mesma, provocar a emissão de parecer prévio contrário a aprovação das contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021.

36. Por fim, citou diversos normativos de cunho nacional e estadual que teriam interferido na gestão da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, dentre eles: Decreto Estadual n.º 407 de 16 de março de 2020, Lei Complementar Federal n.º 173 de 27 de maio de 2020, e a Lei Federal n.º 13.979 de 06 de fevereiro de 2020.

37. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria acatou parcialmente os argumentos de defesa aduzindo que:

“A razoabilidade quanto aos argumentos, conforme exposto pelo próprio gestor, já foi considerada pelo TCE ao emitir Parecer em Processo de Consulta com o entendimento de que a irregularidade sobre o descumprimento da aplicação mínima na MDE nos exercícios de 2020 e 2021 será flexibilizada e não conduzirá, por si mesma, à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.”

38. Seguiu afirmando que, inobstante os argumentos sejam relevantes, considerando que de fato foi aplicado em 2020 percentual inferior ao mínimo



estabelecido pela Constituição Federal, conclui-se pela permanência da irregularidade, cabendo ao Relator avaliar a aplicabilidade de atenuante devido ao contexto da pandemia e o entendimento dado pelo Processo nº 26.392-3/2020).

39. O Ministério Público de Contas concorda integralmente com a equipe de auditoria.

40. Isso porque, as normas acerca dos recursos mínimos a serem aplicados em saúde e educação são de cunho constitucional e demonstram o especial apreço do constituinte a essas áreas, consideradas vitais ao povo e ao Estado como um todo, de modo a existir vinculação de um percentual da despesa à realização de políticas públicas voltadas a elas.

41. No caso em apreço, o gestor admite que deixou de aplicar o montante exigido da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, totalizando as despesas nessa área o percentual de 24,15%, aquém dos 25% constitucionalmente previstos, o que, em um ambiente de normalidade jurídica apontaria para emissão de **Parecer Prévio Contrário à aprovação, ante o caráter gravíssimo** a que o presente apontamento se reveste.

42. Contudo, há que se reconhecer que diante do combate à pandemia, instaurou-se uma série de medidas ao enfrentamento, dentre as quais se destaca a edição da Lei Complementar nº 173/2020, ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, onde se promoveu mudanças no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), admitindo, na hipótese de decretação de calamidade pública, a mitigação de uma série de obrigações de natureza fiscal, com a intenção de conferir ao gestor público as condições necessárias ao enfrentamento do período excepcional.

43. Observa-se, por outro lado, que as alterações legislativas **em nenhum momento dispensam os Municípios do cumprimento do percentual mínimo de aplicação na educação**. Não há no ordenamento jurídico vigente norma que flexibilize ou altere a regra disposta no caput do artigo 212 da CF/88. Pelo contrário, a Emenda Constitucional 108/2020, editada recentemente (em 26/08/2020), ao acrescentar disposições ao artigo 212, **ratifica, ainda que indiretamente**, o percentual mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, como segue:



Art. 212. (...) § 8º. Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no caput deste artigo e no inciso II do caput do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (grifamos).

44. Sobre o tema, diversos Tribunais de Contas brasileiros já se posicionaram, com entendimento de que permanece obrigatório a exigência constitucional de que os municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação, conforme a seguir se reproduz:

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA):

(...) 1. Ainda que a situação atual apresente uma dificuldade econômica, inclusive na prestação de serviços educacionais por conta da suspensão das aulas, **permanece obrigatório a observância do disposto na Constituição Federal, notadamente exigência de que os municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação.** [destacou-se] (...) (Consulta. Processo 07582e20. Parecer 00805-20).

(...) 1. Em que pese a situação oriunda da pandemia do novo coronavírus seja absolutamente extraordinária e implique para sua contenção na adoção de ações restritivas de locomoção consubstanciadas no distanciamento social (quarentena e isolamento), aliada à suspensão de várias atividades ditas não essenciais, medidas essas que certamente impactam negativamente a economia do Ente Federado, alcançando a sua arrecadação tributária e a execução orçamentária previamente planejada, do estudo **das Emendas Constitucionais aprovadas até então, não é possível depreender qualquer proposta que tenha como escopo a flexibilização do comando inserto no art. 212, caput, da Constitucional Federal, que, expressamente fixa para os Municípios o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, para o custeio de despesas vinculadas às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.** [destacou-se] (...) (Consulta. Processo 10424e20. Parecer 01089-20).

(...) No atual ordenamento jurídico, em tese, não há espaço para a flexibilização do comando inserto no art. 212, caput, da Constitucional Federal, que, expressamente fixa para os Municípios o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a Página 14 de 20 proveniente de transferências, para o custeio de despesas vinculadas às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. (Consulta.



Processo 11139e20. Parecer 01230- 20).

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)

CONSULTA. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. ART. 65, LRF. PERCENTUAL CONSTITUCIONAL MÍNIMO. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. DISPENSA. IMPOSSIBILIDADE. O reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República. (Consulta. Processo 1092562).

45. Nesse contexto, não há dúvida quanto ao entendimento de que permanece obrigatória a exigência de que os municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação.

46. Entretanto, a indispensabilidade a qual o regramento constitucional ora questionado está revestido não significa que esta Corte de Contas deve desconsiderar a realidade vivenciada pelos municípios de Mato Grosso no referido período de calamidade decorrente da Covid-19, quando da análise e apreciação das Contas Anuais de Governo dos Chefes do Poder Executivo.

47. Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas foi provocado pela Associação Mato-grossense dos Municípios, onde exarou a **Resolução de Consulta nº 6/2021 (Processo nº26.392-3/2020), com manifestação ministerial favorável, por meio do Parecer nº 2.251/2021**, segundo a qual se convencionou que no curso do enfrentamento da pandemia, o cumprimento da exigência constante do art. 212 da CF passa pela necessidade de consideração dos obstáculos e dificuldades reais enfrentadas pela gestão, conforme a seguir:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 6/2021 – TP

(...)

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 26.392-3/2020

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos do artigo 1º, XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e do artigo 29, VIII, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por **unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 2.251/2021 do Ministério Público de Contas: I)** conhecer a consulta formulada, com base no artigo 232, §



1º, da Resolução nº 14/2007; e, II) no mérito: **a)** aprovar o verbete de Resolução de Consulta e responder ao consulente que: **1)** o reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República; e, **2)** no exercício da competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, mediante a emissão de parecer prévio, caberá ao TCE/MT considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público, no cumprimento do mínimo constitucional em educação; e, **b) informar** ao consulente que, **nas contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021, a natureza gravíssima da irregularidade referente a não aplicação do percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (AA01) será flexibilizada e não conduzirá, por si mesma, à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.** O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br. (grifou-se)

48. Diante disso, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos casos concretos, considerar as circunstâncias práticas que impõem, limitam ou condicionam a ação do agente público no cumprimento do mínimo constitucional em educação, de modo a sopesar se a eventual não aplicação mínima de 25% da receita (fixado no art. 212 da CF) prejudicou, ou não, por si mesma, a globalidade das contas anuais de governo prestadas.

49. Isto porque, as Prefeituras Municipais matogrossenses na manutenção e desenvolvimento na função educação, para amenização dos efeitos da epidemia, mantiveram as escolas e aulas presenciais suspensas por longos e indeterminados períodos, o que incontestável repercutiu e, efetivamente reduziu, o empenho, liquidação e pagamento de despesas relacionadas ao ensino e à educação.

50. Diante de todo o exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pela **manutenção da irregularidade**, com flexibilização de sua forma gravíssima, pelo período e nos termos definidos na Resolução de Consulta nº 6/2021, e, por fim, com expedição de **recomendação** à Câmara Legislativa Municipal, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas de governo, para que determine ao Chefe do Poder Executivo que **observe** os limites de a aplicação mínima da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.



2) MB01 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_01. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284 -A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

2.1) As informações requeridas pelo Ofício nº 02/2021 emitido pela Secex Governo, referentes à contratação de OS, Oscip e Cooperativas, não foram encaminhadas pelo gestor dentro do prazo estabelecido, contrariando o art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284 -A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007. - Tópico - 6.4.2. PESSOAL - LIMITES LRF

51. No **relatório técnico preliminar**, a equipe informou que, no exercício de suas atribuições, encaminhou a todas as prefeituras de Mato Grosso, o Ofício Circular 02/2021, onde foram solicitadas informações sobre a existência no município, de contratação de OSCIPS, OS ou Cooperativa de Trabalhos), sendo que nenhum deles foi respondido.

52. Em síntese, a **defesa** reconhece que não respondeu ao ofício, mas acrescenta que as informações já foram disponibilizadas ao Tribunal de Contas, através de remessa de documentos via Aplic.

53. Afirma ainda que foi um caso isolado e que espera “(...) o ocorrido não pode ser interpretado como sonegação de informações e documentos, visto que, caso tivesse sido solicitado novamente, a falha da nossa equipe técnica teria sido identificada e enviaríamos os dados com prontidão. ”

54. A equipe técnica manteve o apontamento no **relatório técnico conclusivo**, aduzindo que a obrigação de prestar contas através da resposta a Ofícios expedidos por este Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, é expressamente prevista no §5º do art. 148 do Regimento Interno deste Tribunal, razão pela qual a defesa não afasta a responsabilidade do gestor.

55. Sem **alegações finais**.

56. O Ministério Público de Contas entende que a irregularidade deve ser mantida.

57. Em que pese haja verossimilhança na argumentação do gestor,



mormente pelo fato de que não havia motivo para que houvesse a sonegação das informações requeridas diante da disponibilização das informações, através de outros documentos, é inquestionável que não houve o atendimento ao Ofício Circular n. 02/2020.

58. Assiste razão à equipe técnica, também, quando ressalta a obrigação de resposta decorrente do §5º do art. 148 do Regimento Interno deste Tribunal, que versa:

“Art. 148. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, mediante os seguintes instrumentos:

(...)

§ 5º. O acompanhamento das atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal será realizado de forma seletiva e simultânea, mediante informações obtidas:

(...)

II. Por meio de expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;” (Grifamos)

59. Além disso, o Regimento Interno desta Corte de Contas é expresso em evidenciar os deveres das partes nos processos de sua competência:

Art. 284-A São **deveres das partes** e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo junto ao Tribunal de Contas do Estado:

I. expor os fatos conforme a verdade;

II. proceder com lealdade e boa-fé;

III. não apresentar denúncia, nem alegar defesa, cientes de que são destituídas de fundamento;

IV. não produzir provas, nem praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do direito;

V. não criar embaraços à efetivação das medidas cautelares determinadas;



VI. não sonegar documento ou informação ao Tribunal de Contas; (grifou-se)

VII. não obstruir o livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos determinados; (Nova redação do inciso VII do artigo 284-A dada pela Resolução Normativa nº 5/2016).

VIII. cumprir com exatidão as decisões, diligências, recomendações e solicitações proferidas pelo Tribunal Pleno ou julgador singular.

60. Por não ter respondido aos ofícios, nem encaminhado os documentos solicitados, a gestão incorreu em irregularidade de sonegação de informações ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, nos termos do que prescreve o art. 153 da Resolução Normativa nº 14/2007 (RITCE-MT), *in verbis*:

Art. 153. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado pelo jurisdicionado, sob qualquer pretexto, ao Tribunal de Contas ou às equipes de auditoria e inspeção.

61. Assim sendo, o **Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade**, bem como, pela **expedição de recomendação** ao Legislativo Municipal para que **determine ao Poder Executivo atente-se** a todas as solicitações de informações e documentos pela Corte de Contas, em observância ao art. 215 da Constituição do Estado de Mato Grosso, art. 36, § 1º da Lei Complementar nº 269/2007 e art. 284-A, VI da Resolução Normativa nº 14/2007.

3) MC02 PRESTAÇÃO DE CONTAS MODERADA_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

3.1) A prestação de Contas de Governo foi protocolada no TCE dia 30/04/2021, contrariando o prazo normativo estabelecido pela Resolução Normativa nº 36/2012-TP. - Tópico - 9.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE

62. Em sede de **relatório técnico preliminar** a equipe técnica constatou que houve a apresentação das Contas Anuais de Governo fora do prazo legal, no dia



30/04/2021, contrariando o prazo normativo estabelecido pela Resolução Normativa nº 36/2012-TP.

63. Em sua defesa, o **gestor** atribui o atraso no envio da prestação de contas de governo, a excessos de trabalhos na equipe de servidores responsável, e aduziu que:

Destaca-se ainda, com o lamentável fato de o precedente exercício ter submetido o município a um cenário pandêmico (Covid19), do qual concomitou com acréscimo de serviços em todos os setores da prefeitura, não excedente o departamento contábil.

O fator providencial para o atraso em debate, foi que na validação da carga do aplic mensal 13/2021, que se trata das contas de encerramento, ocorreu uma divergência de superavit, que para correção foi necessário reabrir todas as cargas posterior a abril/2020, e fazer o reenvio.

Desta feita, apenas conseguimos validar a carga de encerramento na data de 23/04/2021, posterior ao prazo regimental de envio das contas de governo, que seria no dia 16/04, insta mencionar que não é permitido a validação das contas de governo sem antes validar a carga 13 referente aos encerramentos das contas contábeis do exercício de 2020.

Após a validação da carga de encerramento se fez necessário mais 4 dias uteis, para reconferência dos balanços, análise dos informes enviados no aplic cidadão, ticagem de superávits, confronto dos informes aplic x meio físico, demais conferências contábeis e, por fim, o envio dos informes consolidados através das contas de governo.

64. Em sua análise a equipe técnica pontuou que, ainda que a defesa tenha alegado dificuldades, qualquer obstáculo causado pelo enfrentamento da pandemia não foi exclusividade do município de **Nova Canaã do Norte**, não sendo razoável acatar a justificativa, considerando que outros municípios atenderam ao prazo regimental para prestação de contas junto a esse TCE.

65. Ressaltou ainda que a demora na validação da carga de encerramento do Aplic foi causada por falhas do próprio gestor, gerando retrabalhos e atrasos na prestação de contas, não sendo razoável sanar a irregularidade pelo fato de que o gestor admitiu falhas de sua gestão contábil.

66. O **Ministério Público de Contas** acompanha a Unidade Instrutiva e opina



pela manutenção da irregularidade.

67. No tocante as justificativas do gestor, estas não têm o condão de afastar os apontamentos, sendo, pois, admitidas e confessadas pelo requerente.

68. Não se pode olvidar que cabe ao gestor o dever de observar os prazos estabelecidos no Regimento Interno e na Lei Orgânica desta Corte de Contas, a fim de que a prestação de contas se dê de forma regular e a contento dos mencionados diplomas legais.

69. O Chefe do Poder Executivo deve prestar contas ao TCE-MT conforme dispõe o inciso I do art. 71 da Constituição da República; os incisos I e II do art. 47 e art. 209, §1º, da Constituição Estadual e os arts. 26 e 34 da Lei Complementar 269/2007.

70. As contas anuais de governo municipal demonstram a atuação do Chefe do Poder Executivo no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas e devem ser remetidas ao TCE-MT no dia seguinte ao prazo estabelecido no caput do art. 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso (sessenta dias, a partir do dia quinze de fevereiro), para emissão do Parecer Prévio.

71. O prazo final para envio da prestação de Contas de Governo, de acordo com a legislação, encerrou-se no dia 15 de abril de 2019. O protocolo no Tribunal ocorreu no dia 30 de abril de 2021, portanto, fora do prazo legal, ainda que o atraso tenha sido por período relativamente curto, razão pela qual a irregularidade deve ser mantida.

72. A título de encerramento, é preciso esclarecer ainda que eventuais dificuldades encontradas não podem ser motivo para desencadear os atrasos ocorridos, cabendo à gestão um planejamento adequado para fins de cumprimento dos prazos para prestação de contas perante esta Casa.

73. Assim sendo, o **Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade**, bem como, pela **expedição de recomendação** ao Legislativo Municipal para que **determine ao Poder Executivo que observe** os prazos para prestação de contas perante o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.



2.1.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

74. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

Plano Plurianual (2018/2021) - PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Lei Orçamentária Anual - LOA
Lei Municipal nº 1.108/2017	Lei Municipal nº 1.209/2019	Lei Municipal nº 1.216/2019

75. A LOA/2019 estimou a receita e fixou a despesa no montante de R\$ 57.110.000,00 (cinco bilhões setecentos e onze milhões de reais), conforme seu art. 1º. Deste valor, 39.259.000,00 (trinta e nove milhões duzentos e cinquenta e nove mil reais) foram destacados ao Orçamento Fiscal e R\$ 17.851.000,00 (dezessete milhões oitocentos e cinquenta e um mil reais) ao Orçamento da Seguridade Social. Não houve Orçamento de Investimentos.

76. Foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LOA, em observância ao disposto no art. 48, parágrafo único da LRF.

2.1.2.1. Da execução orçamentária

77. Com relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

QUOCIENTE DE EXECUÇÃO DA RECEITA (QER) – 1,0453	
Valor previsto: R\$ 54.920.000,00	Valor arrecadado: R\$ 57.410.569,68
QUOCIENTE DE EXECUÇÃO DE DESPESA (QED) – 0,8983	
Despesa autorizada: R\$ 55.287.561,15	Despesa realizada: R\$ 49.668.663,20
QUOCIENTE DO RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (QREO) – 1,1875	
Receita Orçamentária Arrecadada Consolidada	Despesa Orçamentária Empenhada Consolidada



Ajustada: R\$ 56.017.501,07

Ajustada: R\$ 47.171.943,44

78. De acordo com o relatório técnico, levando-se em consideração os valores ajustados para as receitas e despesas, tem-se que a receita arrecadada foi **maior** que a despesa realizada. Destas informações obtém-se o quociente do resultado da execução orçamentária de 1,1875¹, o que demonstra a existência do **superávit orçamentário de execução**.

2.1.2.2. Dos restos a pagar

79. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, ao final do exercício de 2020 os saldos de Restos a Pagar Processados e de Restos a Pagar Não Processados encontravam-se zerados (R\$ 0,00). Ou seja, no exercício de 2020 todas as despesas empenhadas foram pagas, assim como os RP inscritos em exercícios anteriores foram pagos.

80. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), este também ficou zerado, pelos mesmos motivos acima.

81. Pelas mesmas razões, não foram catalogadas irregularidades referentes aos restos a pagar.

2.1.2.3. Dívida Pública

82. O art. 3º, II, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, estabelece, no caso dos Municípios, que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderá exceder a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida (RCL). Já o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, define que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida.

83. Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) é **zero**, indicando cumprimento do limite previsto no art. 3º, II, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal. Outrossim, verificou-se que o montante global das operações

¹ Receita orçamentária arrecadada ajustada / despesa orçamentária empenhada ajustada



realizadas no exercício financeiro **respeitou o limite máximo de 16%** da receita corrente líquida, em observância ao que dispõe o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001, também do Senado Federal.

84. Denota-se, ainda, que também não houve dispêndios da dívida pública no exercício analisado no montante de R\$ 513.329,98 (quinhentos e treze mil trezentos e vinte e nove reais e noventa e oito centavos), relativos a despesas realizadas com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, correspondendo a **1,02%** da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite de 11,5%.

85. Conclui-se que a amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada estão adequados ao limite estabelecido nas Resoluções nº 40/2001 e 43/2001, ambas do Senado Federal.

2.1.2.4. Limites constitucionais e legais

86. Cabe analisar a observância de alguns aspectos importantes durante o exercício, relativos à execução de atos de governo. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:

Aplicação em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	24,15%
Saúde	15,00% (arts. 158 e 159, CF/88)	16,67%
Aplicação mínima com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	79,84%
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	50,81%
Gasto do Poder Legislativo	6,00% (art. 20, III, “a”, LRF)	2,40%



Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto total do Município	60% (art. 19, III, LRF)	87. 53,21%

88. Depreende-se que o governante municipal cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Saúde e o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo, **mas não observou o mínimo de investimento da receita de impostos no desenvolvimento e manutenção do ensino**, irregularidade já tratada acima (AA01).

2.1.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

89. Para o estudo da previsão e execução dos programas de governo, sob a ótica da execução orçamentária, a equipe técnica deste Tribunal de Contas elaborou o Quadro 3.3 – Programas de Governo – Previsão e Execução, em seu relatório preliminar.

90. A previsão orçamentária atualizada da LOA para os programas foi de R\$ 58.193.466,77 (cinquenta e oito milhões, cento e noventa e três mil quatrocentos e sessenta e seis reais e setenta e sete centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 52.395.610,09 (cinquenta e dois milhões, trezentos e noventa e cinco mil seiscentos e dez reais e nove centavos), o que corresponde a 90,03% da previsão orçamentária.

2.1.4. Observância do Princípio da Transparência

91. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório de auditoria consigna que foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao art. 48, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

92. Observe-se que, o relatório técnico preliminar verificou que as audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da Lei Orçamentária Anual foram realizadas, em conformidade ao art. 48, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



2.1.5. Índice de Gestão Fiscal

93. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM², cujo objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

94. Compulsando os autos, verifica-se que o IGF-M do exercício em análise não foi apresentado no relatório preliminar devido à impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre as contas de governo.

2.2. Contas Anuais de Governo – Previdência (Processo nº 49.999-4/2021)

95. Com o intuito de promover o desenvolvimento e aprimoramento dos controles sobre os Regimes Próprios de Previdência Social e em observância à Resolução ATRICON nº 05/2018³ as presentes contas de governo foram instruídas com relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, contendo a **análise da Previdência Municipal de Nova Canaã do Norte**, abrangendo a fiscalização da gestão previdenciária, atuarial, contábil e de investimentos, a serem julgados em conjunto aos demais aspectos gerais do parecer prévio deste Tribunal de Contas.

96. Foram analisados os atos de administração, notadamente, a adimplência das contribuições previdenciárias e de eventuais parcelamentos efetuados, bem como a apresentação de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, do Ministério da Fazenda, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social.

97. Nesse sentido, com base nas amostras e nos procedimentos aplicados, o relatório de auditoria apontou que foram constatadas 6 (seis) irregularidades acerca dos temas acima mencionados, a saber:

**RUBENS ROBERTO ROSA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:
01/01/2020 a 31/12/2020**

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não

² Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014 TCE/MT.

³ “Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 relacionadas à temática “Controle externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”.



contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

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.

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

Ausência de lei específica do ente federativo para implementação do plano de equacionamento do déficit atuarial.

CB 02. Contabilidade_Grave_02. 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).

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.

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, homologado por meio do Decreto nº 63/2020, apresenta alíquotas finais suplementares ineficazes, proporcionando o desequilíbrio na arrecadação de receitas previdenciárias a curto e/ou médio prazo, bem como o desequilíbrio do Plano de Previdência ao longo do tempo. o de Amortização do Déficit Atuarial aprovado pela Lei nº 2035/2020.

2.2.1. Da análise das irregularidades – Previdência Municipal.

98. Inicialmente, essencial consignar que todas as irregularidades trazidas pela equipe técnica dizem respeito à falta de consistência da atuação do gestor no trato com o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência do Município de Nova Canaã do Norte.

99. Ocorre que o texto constitucional, ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos, previu a existência de um regime próprio de previdência social, assegurado aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. Assim dispõe o art. 40, *caput*, da CRFB/88, *verbis*:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e



fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.** (grifou-se)

100. Esse estatuto previdenciário próprio dos servidores públicos é regulado por uma série de princípios elencados pelo texto constitucional, dentre os quais, como expressamente mencionado no dispositivo supracitado, destaca-se a **preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.**

101. Trata-se de princípio constitucional medular do novo modelo previdenciário brasileiro. Os regimes previdenciários devem ser norteados por este princípio, significando, na prática, que o equilíbrio atuarial é alcançado quando as contribuições para o sistema proporcionem recursos suficientes para custear os benefícios futuros assegurados pelo regime.

102. Para tanto, utilizam-se projeções futuras que levam em consideração, diversas hipóteses atuariais, a exemplo de expectativa de vida, entrada em invalidez, taxa de juros, taxa de rotatividade, taxa de crescimento salarial, dentre outros incidentes sobre a população de segurados e seus correspondentes direitos previdenciários.

103. No âmbito infraconstitucional, ao dispor sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, a Lei nº 9.717/1998 também dispõe sobre a importância da garantia de tal equilíbrio. É notável a importância dada pelo legislador ao equilíbrio financeiro e atuarial, consoante se observa do art. 1º e incisos da referida Lei:

Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal **deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial,** observados os seguintes critérios:

I - **realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;** (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados,



do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, **somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes**, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, **de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais**;

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;

VIII - identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo;

X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo; (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

XI - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004) (grifou-se)

104. A disciplina dos aspectos relacionados à gestão atuarial dos regimes próprios foi, inicialmente, estabelecida por meio da Portaria MPAS nº 4.992, de 5 de



fevereiro de 1999. Posteriormente, a norma que tratou do tema foi a Portaria MPS nº 403/2008, revogada pela Portaria MF nº 464/2018. Os mencionados atos ministeriais reúnem as regras aplicáveis às avaliações atuariais e define as formas de equacionamento do déficit e os parâmetros para sua implementação, bem como outros aspectos relativos à gestão atuarial dos regimes próprios.

105. O artigo 2º da Portaria MPS nº 403/2008 apresenta uma série de definições, iniciando por distinguir os conceitos de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial, nos seguintes termos:

I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;

II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo;

106. Assim sendo, a partir dessas definições, deve-se compreender a expressão “equilíbrio financeiro e atuarial” como a garantia de que os recursos do regime previdenciário próprio serão suficientes para o pagamento de todas suas obrigações, tanto no curto prazo, a cada exercício financeiro, como no longo prazo, que alcança todo o seu período de existência.

107. É com base nesses conceitos, e na importância conferida, pela própria Constituição Federal, que deve ser analisado qualquer aspecto de atitudes de governo no sentido de manter um equilíbrio salutar, razão pela qual passa-se à análise individual das irregularidades.

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

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.

108. No **relatório técnico preliminar**, a equipe de auditoria apontou que houve um decréscimo do índice de cobertura das reservas matemáticas na ordem de 0,08, ou seja, redução de aproximadamente 16,17% em relação ao exercício anterior, o referido



índice passou de 0,48 em 2019 para 0,61 em 2020.

109. A **defesa**, na presente irregularidade, foi delegada à empresa atuarial consultoria, responsável pela gestão atuarial do fundo.

110. A empresa basicamente focou seus argumentos em mostrar como a situação da Previdência do Município de Nova Canaã do Norte, mesmo apontada com defeitos, pela equipe técnica, ainda é melhor do que a situação do RPPS do estado do Mato Grosso e da média dos Municípios, afirmando veementemente que:

Portanto, o índice de cobertura das Reservas Matemáticas do RPPS, no caso do CANAÃ - PREVI ser igual a 0,40 não se trata de uma irregularidade. Se trata apenas de uma demonstração numérica simples do EQUILÍBRIO ATUARIAL do RPPS, que, neste caso, possui 40% dos recursos necessários para o pagamento de suas obrigações previdenciárias a longo prazo, bem acima dos seus pares em Mato Grosso, cujo índice é de 20%.

111. Ressaltou, ao final, que não existe na legislação limites mínimos, prudencial ou máximo dos valores do índice de cobertura das reservas matemáticas, razão pela qual não se poderia prever existência de irregularidade.

112. A **equipe técnica** observa que o comparativo apresentado com o RPPS estadual, ou municipal, não é medida suficiente para afastar a presente irregularidade.

113. Lembra que o fato de um RPPS encontrar-se em melhor condição do que outro não significa que o primeiro esteja 100% regular.

114. Quanto à alegação de impossibilidade de catalogação de irregularidade, pela inexistência de parâmetro legal, a equipe se manifestou explicando que:

(...) , a imputação da presente irregularidade se deu não pelo fato de o índice de cobertura das reservas matemáticas ser de 0,40, mas sim pela constatação da piora do referido índice do exercício de 2019 (0,48) para o exercício de 2020 (0,40).

Portanto, a piora do índice representa uma política previdenciária ineficaz, considerando a descapitalização previdenciária caracterizada pela redução do índice de cobertura, resultante da relação entre ativos previdenciários e provisões matemáticas previdenciárias.



115. O **Ministério Público de Contas** concorda com o posicionamento da equipe técnica.

116. A unidade técnica ratifica a presente irregularidade relacionada ao decréscimo do índice de cobertura das reservas matemáticas, na ordem de aproximadamente 16,17% em relação ao exercício anterior, e não houve qualquer defesa concreta para explicação desse decréscimo.

117. Não há como negar que o índice de cobertura das reservas matemáticas tem está muito aquém do ideal, o que deveria ter ligado um sinal de alerta com adoção de medidas práticas para corrigir o fato.

118. A própria equipe técnica, inclusive, trouxe várias dessas medidas passíveis de serem tomadas, ao destacar trecho do artigo denominado “O Efeito Negativo dos Planos de Equacionamento do Déficit Atuarial Inferiores ao Montante de Juros Anuais” da auditora pública externa do TCE-RS, Sra. Aline Michele Buss Pereira, bacharel em Ciências Atuariais, publicado no livro “Previdência e Reforma em Debate – Estudos multidisciplinares sob a perspectiva do regime Próprio”. Veja-se:

“Existem diversos motivos que fazem o déficit atuarial aumentar ao longo dos anos, entre eles, pode-se exemplificar:

- instituição de alíquota de contribuição inferior ao indicado no cálculo atuarial;
- meta atuarial incompatível com a expectativa de rentabilidade dos investimentos de médio e longo prazo;
- estimativa de compensação previdenciária com o INSS, calculada na avaliação atuarial, acima dos valores recebidos pelo RPPS;
- crescimento salarial real dos servidores do ente federativo acima da premissa considerada na avaliação atuarial;
- crescimento da folha de benefícios previdenciários acima do estimado na avaliação atuarial, oriundos de incorporações para fins de aposentadoria e da criação ou majoração de gratificações sem proporcionalidade com o tempo de contribuição para fins de cálculo dos proventos;
- aumento da expectativa de vida do grupo de beneficiários acima do estimado pela tábua de mortalidade;
- cadastro previdenciário inconsistente, incompleto ou desatualizado;



- alteração de metodologia do cálculo atuarial; e
- plano de equacionamento do déficit atuarial, por alíquotas de contribuições suplementares ou aportes periódicos, com pagamentos inferiores ao montante de juros.”

119. Diante da enorme deficiência, seria de se esperar que o gestor, ou o escritório responsável, tivesse pelo menos empreendido algum esforço, que fosse relativo pelo menos à pesquisa a medidas a serem adotadas para contornar a situação.

120. Isso não ocorreu, pelo contrário, sequer houve preocupação em apresentar defesa.

121. Também andou bem a equipe técnica ao lembrar o caráter específico da irregularidade, que, na verdade, busca prever não a salutariedade imediata do fundo, mas sim sua programação e gestão responsável, para impedir problemas futuros.

122. Por tudo o que foi exposto, o **Ministério Público de Contas** adere integralmente ao posicionamento da equipe técnica, sugerindo a **manutenção da irregularidade** sob análise e a expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Poder Executivo para que **apresente** na avaliação atuarial do próximo exercício um efetivo planejamento previdenciário, com metas e providências concretas, que visem à melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, bem como a melhoria gradativa da situação atuarial do RPPS de Nova Canaã do Norte.

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

Ausência de lei específica do ente federativo para implementação do plano de equacionamento do déficit atuarial.

123. A **equipe técnica** catalogou a presente irregularidade fundamentando que a, conforme determinações da Portaria nº 464/2018 – MF, a implementação do plano de equacionamento do déficit atuarial do município deveria ter sido feita por Lei, sendo que no Município de Nova Canaã do Norte, as normas estão esparsadas pelo



Decreto nº 63/2020 de 10 de agosto de 2020 e Lei nº 1.237 de 30 de julho de 2020.

124. A **defesa** reconheceu a existência da irregularidade e se comprometendo a sanear-lo, nos seguintes termos:

Por mais que o Ente Público não tenha Lei Municipal autorizativa para a aprovação das alíquotas de contribuição por meio de Decreto, o Ente vem demonstrando ação em contribuir para o Equilíbrio Financeiro e Atuarial do RPPS, não deixando de executar as alíquotas de contribuição propostas nas Reavaliações Atuariais mesmo sendo formalizado através de Decreto afim de manter os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos no plano.

Para atender a aprovação do Plano de Custeio conforme Portaria Ministerial, relacionada à contribuição previdenciária, informamos que este RPPS se compromete em atender o artigo 1º e § 6º do artigo 53 da Portaria MF 464/2018 aprovando o plano de amortização proposto pela Reavaliação Atuarial/2021, através de Lei Municipal no qual autorizará o Ente a aprovar através de Decreto Municipal caso seja necessário.

125. A **unidade instrutiva** instrutiva manteve irregularidade, ressaltando que ela foi reconhecida pelo gestor, e fez questão de pontuar a necessidade de que o plano de equacionamento do déficit somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, sendo descabido, inclusive, lei genérica autorizativa, conforme sugerido pela defesa.

126. O **Ministério Público de Contas** acompanha integralmente a equipe de auditoria, pela manutenção da irregularidade.

127. A Portaria n. 464/2018, do então Ministério da Fazenda, dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial.

128. Referido normativo, em diversos dispositivos, estabelece de forma expressa a necessidade de que a implementação do plano de equacionamento do déficit atuarial do município seja por Lei. Veja-se, a título de exemplo, o conteúdo dos arts. 49 e 53, §6º, da Portaria:



Art. 49. O plano de custeio proposto na avaliação atuarial com data focal em 31 de dezembro de cada exercício que indicar a necessidade de majoração das contribuições, implementado por meio de lei do ente federativo editada, publicada e encaminhada à Secretaria de Previdência e ser exigível até 31 de dezembro do exercício subsequente, observará o seguinte:

(...)

Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar deficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

(...)

§ 6º O plano de equacionamento do deficit somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, observados o prazo e condições previstos no art. 49. (grifamos)

129. Considerando que o próprio gestor assumiu a existência da irregularidade, não resta, portanto, dúvida com relação à necessidade de sua manutenção.

130. É preciso acentuar, também, o ultimo detalhe da manifestação da equipe técnica, que é a observação relativa ao fato de que o plano de equacionamento do déficit somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, razão pela qual segue também recomendação ao legislativo para que faça referida determinação ao Poder Executivo.

131. Por tudo o que foi exposto, o **Ministério Público de Contas** adere integralmente ao posicionamento da equipe técnica, sugerindo a **manutenção da irregularidade** sob análise e a expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Poder Executivo para que **seja implementado por meio de lei do ente federativo**, o plano de equacionamento do déficit atuarial a que se refere, garantindo o integral cumprimento da Portaria n. 464/2018 – MF.

CB 02. Contabilidade_Grave_02. 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).

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.



132. A **equipe técnica** apontou a inconsistência no Balanço Patrimonial, em face do registro das provisões matemáticas previdenciárias calculadas com data focal em 31/12/2019, quando deveriam ser registradas com base na data focal 31/12/2020.

133. A **defesa**, por sua vez, reconheceu a existência da irregularidade, aduzindo porém que não haviam informações do passivo atuarial com data focal de 31/12/2020, para que o responsável técnico realizasse o registro contábil no balanço patrimonial.

134. Alegou que a contratação da prestação de serviço de atuarial foi efetuada para a reavaliação atuarial de 2020 com data focal de 31/12/2019, sendo que para ter a informação do passivo atuarial seria necessária uma contratação dentro do exercício de 2020, da reavaliação atuarial de 2021 com data focal de 31/12/2020, já que para o custo do passivo atuarial o atuário precisa das informações atualizadas da massa de servidores com as informações determinadas nas legislações emanadas pela Secretaria de Previdência.

135. Por fim, se comprometeu a sanear o problema, nos seguintes termos:

“No mais o Fundo Municipal de Previdência Social se compromete em antecipar a contratação do profissional responsável pela elaboração do Cálculo Atuarial, no intuito de antecipar os informes necessários relativos as Provisões Previdenciárias com data focal de 31/12/2021, a serem lançadas no balanço deste exercício.”

136. A **unidade instrutiva** consignou que o apontamento tomou como critério a Portaria nº 464/2018. Conforme exposto no relatório técnico preliminar, a referida portaria estabelece que a avaliação atuarial, com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, deve apurar as provisões matemáticas nos demonstrativos contábeis a serem levantados nessa data, consoante preconizam os incisos VI e VII do §1º do art. 3º, transcritos abaixo:

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;

137. Observa que a Avaliação Atuarial de 2020 deve calcular o passivo atuarial com a data focal em 31/12/2019 e esse valor deve ser registrado nos demonstrativos contábeis dessa mesma data, assim como a Avaliação Atuarial de 2021 deve calcular o passivo atuarial com a data focal em 31/12/2020.

138. Ressaltou que a contratação da prestação do serviço de atuarial deve ser realizada de forma planejada e com a antecedência adequada, para que haja tempo hábil do atuário apurar o custo do passivo atuarial e por conseguinte possibilitar que o setor contábil possa registrar essas Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial de 31 de dezembro (data focal).

139. Diante disso, a **unidade técnica concluiu pela manutenção do apontamento**, posição que o **Ministério Público de Contas** se filia integralmente, ante a inconsistência no Balanço Patrimonial, pelo registro, no Balanço Patrimonial de 31/12/2020, das provisões matemáticas previdenciárias calculadas com data focal em 31/12/2019, quando deveria utilizar como base a data focal de 31/12/2020, descumprindo, assim, a previsão estabelecida no art. 3º da Portaria nº 464/2018 – MF.

140. Nesse contexto, o **Ministério Público de Contas opina** para que seja **expedida recomendação** ao Legislativo Municipal para que **determine** ao Poder Executivo para que **realize** a avaliação atuarial a data focal estipulada pela Portaria nº 464/2018-MF, do mesmo modo os respectivos registros contábeis.

LB 99. Previdência_Grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, homologado por meio do Decreto nº 63/2020, apresenta alíquotas finais suplementares ineficazes, proporcionando o desequilíbrio na arrecadação de receitas previdenciárias a curto e/ou médio prazo, bem como o desequilíbrio do Plano de Previdência ao longo do tempo. o de Amortização do Déficit Atuarial aprovado pela Lei nº 2035/2020.



141. A Secretaria de Controle Externo de Previdência, em **relatório técnico preliminar**, avaliou a efetividade do plano de amortização para equalização do déficit apresentado instituído pelo Decreto nº 63/2020, e constatou a existência de alíquotas suplementares ineficazes, pois a atual alíquota suplementar corresponde a 6,95%, alcançando uma alíquota de 23,88% em 2054, sendo portanto a alíquota final desproporcional e desarrazoada.

142. Nesse sentido, consoante apontado pela Equipe Técnica, o resultado atuarial da Previdência de Nova Canaã do Norte apresenta-se deficitário, sendo que o plano de amortização do déficit atuarial deveria conter alíquotas que gerem o equilíbrio ao longo do tempo, sendo que ao contrário disso, apresentou sistema caracterizando alíquotas ineficazes, já que acabaria por transferir para outras gestões a obrigação de captação de recursos previdenciários em um montante impraticável.

143. Em sede de **defesa**, o gestor mais uma vez delegou a resposta à empresa Atuarial Consultoria, que por sua vez alegou que a interpretação de factibilidade do Plano de Amortização, se torna subjetiva essa definição, já que a obrigação legal é que o Plano de Amortização demonstre que as alíquotas de custo suplementar/aporte financeiro, conduzam ao Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Plano, dentro do prazo permitido pela legislação.

144. Encerrou afirmando que:

Comparando os Planos de Amortização da Reavaliação Atuarial dos anos de 2019, 2020 e 2021. Vemos uma redução significativa das alíquotas suplementares dos planos, enquanto o Plano de Amortização/2019 apresenta alíquotas finais de 25,25% em 2044, o Plano de Amortização/2020 apresenta alíquotas finais de 24,01% em 2054 e o Plano de Amortização/2021 apresenta alíquotas finais de 18,34% em 2055. Vale ressaltar que a Portaria MF 464/2018, permitiu que os Planos de Amortização possam ser amortizados novamente em 35 anos e conforme a publicação da Portaria SEPRT ME nº 14.816/2020 permitiu que em caráter excepcional, não será considerado o exercício de 2020, para contagem dos prazos remanescentes dos planos de amortização de Déficit Atuarial.



145. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria reconsiderou seu posicionamento inicial e **saneou** a irregularidade, sob o principal argumento de que o Demonstrativo de Viabilidade Orçamentária e Financeira do Município demonstra uma alíquota final de 23,88%, ressaltando ainda que a Projeção das Receitas e Despesas do Ente, nos próximos 35 anos, possui enquadramento da Despesa com Pessoal dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

146. Argumentou, porém, que é de responsabilidade pela prestação de informações no demonstrativo viabilidade financeira, orçamentária e fiscal do plano de custeio do RPPS são do atuário, bem como do dirigente da unidade gestora do RPPS, nos termos do §4º do art. 64 da Portaria nº 464/2018, o que acaba fazendo com que esse possível saneamento traga responsabilidade ao gestor, no futuro.

147. O **Ministério Público de Contas**, nesse ponto, manifesta discordância com a opinião da equipe técnica, dessa vez para **manter a irregularidade**.

148. De início, essencial que se reconheça que, essa não é uma irregularidade relativo a descumprimento de normativo, mas sim na análise da busca pela efetividade do plano de amortização, inclusive como fundamentado pela própria equipe técnica, mas na irregularidade LB99 anterior.

149. Nesse sentido, essencial levar em conta a importância do equilíbrio financeiro atuarial do RPPS, da elaboração da projeção atuarial, pelo preenchimento do demonstrativo de resultado da avaliação/reavaliação atuarial, sob pena de se impactar no futuro, com prejuízo para a capacidade administrativa e financeira do fundo previdenciário.

150. Ocorre que os planos de benefícios dos RPPS devem ser gerenciados a curto, médio **e longo prazo**, com a finalidade da busca incessante da solvência e liquidez, observando os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelos princípios da administração pública. Ressalta ainda que qualquer modificação no plano de custeio do RPPS deve ser embasada em estudo técnico demonstrando os seus impactos, visando sempre à efetividade do Plano de Amortização para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário.

151. O art. 5º, da Portaria nº403/2008, determina que o ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável deverão, **conjuntamente** estabelecer as premissas atuariais para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do



RPPS, levando em consideração os critérios estabelecidos na Nota Técnica Atuarial.

152. É de se reconhecer, também, que exigência em questão não se refere a discussões sobre aspectos técnicos relacionados às ciências atuariais, e/ou que muito basta a obediência à literalidade dos termos da **Portaria MPS 403/2008** como alegado pela defesa, não é esse o escopo da portaria, mas sim, no **aspecto da efetividade do Plano de Amortização**, aprovado para fins de equacionamento do déficit atuarial.

153. A equalização do déficit atuarial, através da implantação do plano de amortização, não pode ser tratada como mera formalidade imposta pela Portaria MPS nº 403/2008 e pela Portaria nº 464/2018 (com aplicação facultativa para a avaliação atuarial de 2019 e obrigatória para as avaliações seguintes), pois se o referido plano de amortização não for dimensionado corretamente, será de inteira responsabilidade do Ente o repasse para cobertura de insuficiência financeira a fim de equalizar o desequilíbrio apresentado.

154. A necessidade de redução do montante principal do déficit atuarial desde o início do plano foi expressamente prevista na Portaria nº 464/2018, contudo, tal obrigatoriedade já encontrava respaldo legislativo na aplicação dos princípios de equilíbrio financeiro e atuarial.

155. Nesse ponto, o **Ministério Público de Contas** traz à baila a Constituição Federal que estabelece caráter contributivo e solidário ao regime próprio de previdência social, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do art. 40, da Constituição Federal.

156. A Lei de Responsabilidade Fiscal também realça o caráter contributivo e, nessa mesma linha, acrescenta a necessidade de que o regime previdenciário seja organizado com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, consoante art. 69, da Lei Complementar nº 101/2000.

157. A Portaria nº 403/2008, dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e às reavaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, o art. 2º, I e II e define parâmetros e diretrizes para obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial previstos.

158. Observa-se que a preocupação do Constituinte e do Legislador Infraconstitucional nada mais é do que preservar a sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social, garantindo, assim, o cumprimento da sua finalidade a



curto, médio e longo prazo exige a adoção de medidas efetivas para reduzir e/ou eliminar que o deficit previdenciário.

159. Assim, no caso de a avaliação atuarial indicar a existência de deficit atuarial, deve ser apresentado no parecer do atuário um plano de amortização para o seu equacionamento, nos termos do artigo 18, da Portaria nº 403/2008, do Ministério da Previdência Social.

160. O plano de amortização deve estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do deficit atuarial, podendo ser revisto nas reavaliações atuariais anuais. Além disso, deve estar acompanhado de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 19, §§ 1º e 2º, da Portaria nº 403/2008, do Ministério da Previdência Social.

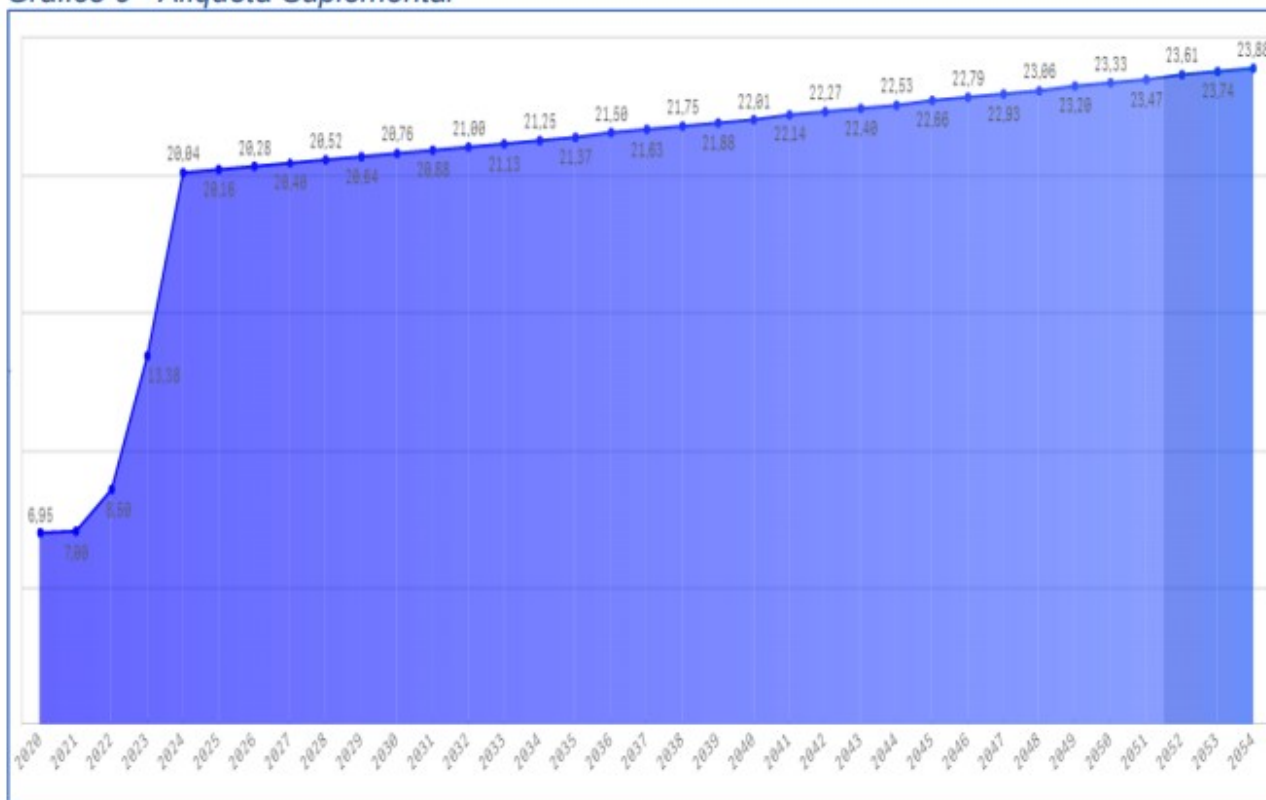
161. O plano de amortização deve apresentar quais as medidas serão adotadas para equacionar o deficit atuarial, dentre as quais encontram-se a definição de alíquota de contribuição suplementar ou aportes periódicos, que deverá estar fundamentada na capacidade orçamentária e financeira do ente federativo para o cumprimento do plano de amortização.

162. Deste modo, a postergação do aumento de alíquotas suplementares para o final do plano acarreta o crescimento do déficit atuarial, tornando as alíquotas infactíveis para o Ente mantenedor.

163. No **caso concreto**, a verificação da efetividade do plano de amortização apresentado, evidenciou a definição de alíquotas suplementares menores a curto prazo e alíquotas suplementares elevadas a longo prazo, o que denotaria a postergação da capitalização de recursos, prejudicando o equilíbrio atuarial.

164. O grande problema disso, é a alíquota infactível associada ao enorme acúmulo de aplicação crescente para que se chegue até a alíquota final, veja-se o gráfico juntado pela equipe técnica, em seu relatório técnico preliminar:

Gráfico 9 - Alíquota Suplementar



Fonte: <https://radarprevidencia.tce.mt.gov.br/extensions/radarprevidencia/planoamortdeficitatuaria.html>

165. Fica absolutamente claro, portanto, que o plano amortização constante na legislação municipal é **viável a curto e médio prazo**. Entretanto, à medida que os aporte periódicos forem crescendo, de acordo com o escalonamento apresentado, os entes vinculados ao RPPS podem ter dificuldades em honrar o seu pagamento, impactando diretamente na amortização do déficit atuarial.

166. Aliás, isso foi muito bem fundamentado pela equipe técnica em seu relatório técnico preliminar, que, de forma inexplicável, e de posse da mesma documentação já disponível em relatório técnico inaugural, simplesmente aceitou o frágil argumento de defesa de que “assume o compromisso” de factibilidade do plano.

167. Nesse sentido, consoante o robusto estudo realizado pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, **no relatório técnico preliminar**, e analisando os argumentos defensivos, não foi possível identificar a adoção de providências visando à implementação de plano de amortização efetivo com a devida **demonstração de viabilidade orçamentária e financeira**, mormente em virtude da não observância no



estabelecimento das **aportes/alíquotas factíveis** e a **amortização do principal do déficit atuarial**.

168. A situação demonstra inefetividade do plano de amortização como forma de manutenção da sustentabilidade do RPPS a médio e longo prazo, pela dificuldade na continuidade dos pagamentos das contribuições dos entes vinculados ao RPPS de **Nova Canaã do Norte**.

169. Outrossim, entende-se cabível a recomendação, desde já, para que seja revisto o plano de amortização de modo a adequá-lo aos ditames estabelecidos na Portaria nº 464/2018, a fim de que o montante de contribuição no exercício seja superior ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício. Assim, embora a referida portaria seja facultativa para a avaliação atuarial de 2019, esta é obrigatória para as avaliações atuariais seguintes, o que justifica a recomendação.

170. Por tudo o que foi exposto, o **Ministério Público de Contas** sugere a **manutenção da irregularidade** sob análise e a expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Poder Executivo que **reformule** o plano de amortização do déficit atuarial no próximo exercício, fazendo constar a previsão de alíquotas praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

171. Diante da natureza dos apontamentos levantados nestas contas de governo, o **Ministério Público de Contas** entende que elas merecem a emissão de **parecer prévio FAVORÁVEL à aprovação** das contas de governo de 2020 do Município de Nova Canaã do Norte, sob a administração do Sr. Valdir Pereira dos Santos.

172. Pois, considerando os fatos acima expostos, é de se concluir que o agente político, de maneira geral, foi diligente ao aplicar os recursos na área da saúde



e os limites com despesas com pessoal, consoante os limites e direcionamentos contidos na Lei Complementar nº 101/2000 e na Constituição Federal.

173. Não obstante, manteve-se a irregularidade AA01, que se refere a não aplicação de 25% da receita de impostos, proveniente de transferências, em educação, já que o Município aplicou apenas 24,15%. Tal irregularidade tem natureza gravíssima, conforme a Resolução Normativa nº 17/2010-TP.

174. Entretanto, diante das dificuldades relativas ao enfrentamento à pandemia, o Tribunal de Contas emitiu a **Resolução de Consulta nº 06/2021** (Processo nº26.392-3/2020), onde se flexibilizou, na análise das contas anuais de governo dos exercícios, 2020 e 2021, a forma gravíssima do apontamento (AA01), ante as circunstâncias práticas que impõem, limitam ou condicionam a ação do agente público no cumprimento do mínimo constitucional em educação.

175. Como é notório, a pandemia de COVID-19 ocasionou os mais variados impactos na sociedade, e com a educação não foi diferente. A redução da frequência escolar dos alunos, levada a cabo pelo País afora, indubitavelmente acarretou dificuldade dos entes políticos em cumprir a aplicação do mínimo em educação estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

176. Pois, invariavelmente houve redução dos gastos com transporte escolar, pessoal, como a contratação de professores, manutenção das escolas, alimentação dos alunos e demais custos que envolvem a manutenção do ensino público. Em essência, foram esses fatos que levaram o Tribunal de Contas a emitir a Resolução de Consulta nº 06/2021.

177. Com efeito, embora sem abordar especificamente os impactos da suspensão dos diversos ajustes nos gastos com educação, revestem-se de verossimilhança as alegações do gestor no sentido de que a redução da frequência escolar no Município em razão da COVID-19 impôs ônus ao alcance do patamar estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

178. Assim, não obstante opinar pela manutenção da irregularidade, o Ministério Público de Contas entende que, à luz da Resolução de Consulta nº 06/2021, a irregularidade não é apta, por si só, para levar à reprovação das Contas de Governo de 2020 do Município, ante a repercussão da pandemia de COVID-19 na educação.

179. Com relação às demais irregularidades tratadas nos autos, embora algumas de natureza grave, porém com margens pequenas de erro, e não causaram



desequilíbrio nas contas do **Município de Nova Canaã do Norte**, motivo pelo qual, por si só, não ensejam a reprovação nas contas.

180. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2018 (Processo nº 166952/2018) esta Corte de Contas opinou (Parecer Prévio nº 71/2019) pelas seguintes recomendações, sendo observada a postura do gestor conforme quadro a seguir:

Recomendações	Situação verificada
a) adote as cautelas devidas na abertura de créditos adicionais, respeitando as devidas fontes de recurso e abstenha-se de abrir crédito adicional sem comprovação da existência do recurso correspondente, conforme dita os artigos 167, V, da Constituição Federal e 43 da Lei nº 4.320/1964;	a) adote as cautelas devidas na abertura de créditos adicionais, respeitando as devidas fontes de recurso e abstenha-se de abrir crédito adicional sem comprovação da existência do recurso correspondente, conforme dita os artigos 167, V, da Constituição Federal e 43 da Lei nº 4.320/1964;
b) observe a disponibilidade financeira por fontes, procedendo ao remanejamento de recursos de fontes não vinculadas e/ou à anulação de restos a pagar não processados do exercício corrente e dos anteriores, a fim de que nenhuma fonte de recurso apresente insuficiência financeira;	Apesar de não ser identificada irregularidade sobre insuficiência financeira no exercício de 2020, houve a evidenciação de registro contábeis indevidos nas fontes do Fundeb (18 e 19), dessa forma, conclui-se pelo descumprimento da recomendação.
c) observe o prazo estipulado no § 1º do artigo 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso e efetue o envio da prestação das contas anuais de governo, via Sistema Aplic, de forma tempestiva, a este Tribunal;	Considerando que as Contas Anuais de Governo do exercício de 2020 foram protocoladas fora do prazo, conclui-se pelo descumprimento da recomendação.
d) observe as vedações previstas no parágrafo único do artigo 22 da LRF e adote as medidas necessárias para a recondução da despesa aos limites legais, conforme Nota Técnica aprovada mediante a Resolução Normativa nº 4/2011 deste Tribunal.	Considerando que em 2020 as despesas com pessoal estão em conformidade com os limites estabelecidos pela LRF, conclui-se pelo cumprimento da recomendação.

181. Por sua vez, com relação ao cumprimento das recomendações das atinentes ao exercício de 2019 (Processo nº 87980/2019) esta Corte de Contas opinou (Parecer Prévio nº 36/2020) pelas seguintes recomendações, sendo observada a postura do gestor conforme quadro a seguir:

Recomendações	Situação verificada
O Parecer Prévio sobre as Contas Anuais do exercício de 2019 foi emitido pelo TCE-MT apenas	O cumprimento das recomendações e determinações será apurado nas Contas Anuais do



em 14/12/2020, não sendo possível avaliar o cumprimento das determinações no exercício de 2020.	Exercício de 2021.
---	--------------------

182. Pelas razões acima alinhavadas, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de Parecer Prévio, cabendo o julgamento de tais contas à **Câmara Municipal de Nova Canaã do Norte**, a manifestação deste **Ministério Público de Contas** encerra-se com o parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das presentes contas de governo.

3.2. Conclusão

183. Por todo o exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual) opina:

a) pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais de governo da **Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte**, referentes ao exercício de 2020, sob a administração da **Sr. Rubens Roberto Rosa** com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, §3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, §1º, da Resolução TCE/MT nº 10/2008;

b) pela **recomendação** à Câmara Municipal de São José do Povo, nos termos do art. 22, § 1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine ao Chefe do Executivo** que:

b.1) observe os limites de aplicação mínima da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição Federal;

b.2) atente-se a todas as solicitações de informações e documentos pela Corte de Contas, em observância ao art. 215 da Constituição do Estado de Mato



Grosso, art. 36, § 1º da Lei Complementar nº 269/2007 e art. 284-A, VI da Resolução Normativa nº 14/2007;

b.3) observe os prazos para prestação de contas perante o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso;

b.4) apresente na avaliação atuarial do próximo exercício um efetivo planejamento previdenciário, com metas e providências concretas, que visem à melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, bem como a melhoria gradativa da situação atuarial do RPPS de Nova Canaã do Norte;

b.5) seja implementado por meio de lei do ente federativo, o plano de equacionamento do déficit atuarial a que se refere, garantindo o integral cumprimento da Portaria n. 464/2018 – MF;

b.6) realize a avaliação atuarial a data focal estipulada pela Portaria nº 464/2018-MF, do mesmo modo os respectivos registros contábeis.;

b.7) reformule o plano de amortização do déficit atuarial no próximo exercício, fazendo constar a previsão de alíquotas praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário;

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de novembro de 2021.

(assinatura digital)⁴

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

4. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.