



**PROCESSO Nº** : 10.056-0/2020 (AUTOS DIGITAIS)  
**ASSUNTO** : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020  
**UNIDADE** : PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE  
**GESTOR** : LEONARDO TADEU BORTOLIN  
**RELATOR** : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO

### PARECER Nº 5.523/2021

**EMENTA:** CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE. EXERCÍCIO DE 2020. IRREGULARIDADES CONCERNENTES A LIMITES CONSTITUCIONAIS, PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO, GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA, PRESTAÇÃO DE CONTAS, REGISTROS CONTÁBEIS E GESTÃO PREVIDENCIÁRIA. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RECOMENDAÇÕES AO GESTOR.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se da apreciação das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Primavera do Leste** referente ao **exercício de 2020**, sob a responsabilidade do **Sr. Leonardo Tadeu Bortolin**.

2. A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apresentou, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria<sup>1</sup>, que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pelo gestor. No referido parecer técnico constatou-se as seguintes irregularidades:

**LEONARDO TADEU BORTOLIN - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 05/03/2020 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).**

<sup>1</sup> Documento digital nº 166238/2021



1.1) Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em desacordo com o estabelecido no art. 212 da Constituição Federal. - Tópico - 6.2. EDUCAÇÃO

**2) CB02 CONTABILIDADE\_GRAVE\_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).**

2.1) Inconsistência no Balanço Orçamentário apresentado pelo Chefe do Poder Executivo e o valor constante no Sistema APLIC. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

2.2) 1.1. O montante recebido no valor de R\$ 18.275.971,22 referente ao Apoio Financeiro do Governo Federal para enfrentamento ao Covid-19, não foi contabilizado corretamente no detalhamento das fontes nºs 076000, 077000 e 080000 definido pelo TCE. - Tópico - 4.1.4. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS

2.3) Não programação de despesa para o enfrentamento ao Covid-19. - Tópico - 4.2.2. PROGRAMAS OU AÇÕES ESPECÍFICAS RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA COVID - 19

**3) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).**

3.1) Ausência de comprovação da realização de audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão da LDO, contrariando o art. 48, §11º, inc. I da LRF/00. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

3.2) Publicação em meio oficial e divulgação no Portal Transparência da Lei de Diretrizes Orçamentárias sem os anexos obrigatórios que acompanham a LDO. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

3.3) Não comprovação da realização de audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão da Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

**4) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.**

4.1) Apuração de indisponibilidade financeira para pagamento de Restos a Pagar processados e Não Processados, nas fontes de recursos 01 e 02. - Tópico - 5.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

**5) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).**

5.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



5.2) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superavit Financeiro. - Tópico - 3.1.3.1. **ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

**6) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).**

6.1) Ausência de previsão das metas fiscais de resultado nominal e primário na LDO, infringindo o artigo 4º, §1º da LRF. - Tópico - 3.1.2. **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO**

**7) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_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).**

7.1) Encaminhamento das Contas Anuais de Governo, referente ao exercício de 2020, fora do prazo determinado pela Resolução Normativa nº 36/2012 - TCE/MT. - Tópico - 9.1. **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE**

**8) MB99 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_99. Irregularidade referente à Prestação de Contas, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.**

8.1) Ausência de encaminhamento ao TCE/MT, das Leis Ordinárias nºs 1909/2020 e 1912/2020, que alteraram o PPA. - Tópico - 3.1.1. **PLANO PLURIANUAL – PPA**

3. O Relatório Preliminar da Secretaria de Controle Externo de Previdência encartado no documento digital nº 192801/2021 também consignou a presença das irregularidades, a saber:

**1. DA 05. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_05. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal).**

1.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária patronal, no valor de R\$ 2.215.705,24, referente ao período de dezembro de 2020, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

**2. DA 07. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_07. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940).**

2.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária dos servidores, no valor de R\$ 1.371.212,48, referente a dezembro de 2020, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

**3. LB 99. Previdência\_Grave\_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do**



**TCE-MT nº 17/2010.**

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

**4. LB 14. Previdência\_Grave\_14. Inobservância à alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial, inclusive com previsão em lei municipal (art. 24, §1º, da ON MPS/SPS nº 02/2009).**

4.1. Prática de alíquotas divergentes da propositura contida na avaliação atuarial do exercício de 2020, base cadastral de 31.12.2019, no tocante ao custeio do Regime Próprio de Previdência Social.

**5. CB 02. Contabilidade\_Grave\_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106, da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).**

5.1. Inconsistência nos registros contábeis (Balancete de Verificação do RPPS) das provisões matemáticas previdenciárias calculadas com data focal em 31/12/2019, quando deveria utilizar como base a data-focal de 31/12/2020.

**6. CB 02. Contabilidade\_Grave\_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106, da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).**

6.1. O Plano de Amortizado do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº 1.662/2016, não atenderá aos critérios normativos de efetividade descritos no art. 54 da Portaria MF 464/2018, regulamentado pelo art. 9º da Instrução Normativa 07 e pela Portaria ME nº 14816/2020, relativamente à amortização a ser realizada nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, sendo necessária a sua modificação, para fins de amortização do déficit atuarial, de acordo com a proporção estabelecida pelos normativos.

**7. LB 99. Previdência\_Grave\_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010**

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

**8. LB 99. Previdência\_Grave\_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.**

8.1. Ausência de elaboração do Demonstrativo de Viabilidade Orçamentária, Financeira e Fiscal para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101/2000, referente ao Plano de Amortização do Déficit Atuarial aprovado pela Lei Municipal nº 1.662/2016.



4. Por meio dos **Ofícios nº 613/2021/GCI/LCP e 794/2021/GCI/LCP**, o gestor foi notificado para tomar conhecimento dos relatórios. Ato seguinte, fez juntada de suas considerações, consoante **documentos digitais nº 201168/2021 e 223978/2021**.

5. A SECEX de Receita e Governo, ao manifestar-se conclusivamente (documento digital nº 211588/2021), **sanou** o item **2.1** da irregularidade **CB02** e **8.1** da irregularidade **MB99** e **manteve** as demais.

6. A SECEX de Previdência, por sua vez, **sanou** o item **1.1** da irregularidade **DA05** e **2.1** da irregularidade **DA07** e **manteve** as demais.

7. Após notificação para as alegações finais<sup>2</sup>, apresentadas por meio do documento digital nº 226889/2021, vieram os autos para análise e parecer.

8. É o breve relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

9. Incumbe ao Tribunal de Contas apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, conforme preconiza o art. 71, I, da Constituição Federal e, por simetria, o art. 26, VII, c/c art. 47, I e art. 210, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso. A análise realizada pelo Tribunal, materializada em um amplo relatório e no parecer prévio, subsidia com elementos técnicos o julgamento realizado pelo Poder Legislativo.

10. As contas anuais de governo representam o exercício das funções políticas dos governantes, consubstanciando-se no conjunto de informações que abrangem, de forma consolidada: o planejamento, a organização, a direção, a execução e o controle dos orçamentos de todos os poderes, órgãos, fundos e entidades da administração indireta integrantes de cada ente federado.

---

<sup>2</sup> Não consta nos autos as alegações finais referentes ao Relatório Técnico da Secretaria de Controle Externo de Previdência



11. Nesse sentido, a Resolução Normativa nº 01/2019, que estabelece regras para apreciação e julgamento de Contas Anuais de Governo prestadas pelo Prefeito, em seu art. 3º, §1º, estabelece que o parecer prévio manifestará sobre as seguintes matérias:

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

12. Portanto, são esses os aspectos sob os quais se guiará esse *Parquet* Especial na presente análise.

## 2.1. Análise das Contas de Governo

### 2.1.1. Da evolução do Índice de Gestão Fiscal Municipal (IGFM)

13. No que tange à evolução do **Índice de Gestão Fiscal (IGF)**<sup>3</sup>, em consulta ao comparativo disponível no site do TCE/MT<sup>4</sup> demonstrando a série histórica do IGFM do município sob análise, verifica-se que **o município atingiu o conceito “B” (BOA GESTÃO), ocupando atualmente a 53ª posição** no ranking dos entes políticos municipais de Mato Grosso:

3 O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios do Estado de Mato Grosso (IGFM-TCE/MT), criado pela Resolução Normativa nº 029/2014, é uma ferramenta que tem por objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

4 Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/>>, na aba “Índice IGFM TCE-MT” em “Espaço do Cidadão”.



Exercício	IGFM - Receita própria	IGFM - Gasto de Pessoal	IGFM - Liquidez	IGFM - Investimento	IGFM - Custo Dívida	IGFM - RES. ORÇ. RPPS	IGFM Geral	Ranking
2015	0,57	0,41	1,00	0,37	0,87	0,67	0,62	56
2016	0,54	0,46	0,49	0,53	0,86	0,65	0,55	89
2017	0,64	0,25	0,57	0,15	0,91	0,62	0,47	102
2018	0,57	0,39	1,00	0,44	0,99	0,42	0,62	42
2019	0,62	0,53	1,00	0,35	0,99	0,39	0,64	53

Site TCE/MT > Espaço do Cidadão > IGFM TCE/MT

(Imagem extraída do Relatório Técnico Preliminar fl.08)

14. Da análise do quadro acima, observa-se, que o município, apesar na queda na posição do ranking, obteve uma pequena melhora em relação ao exercício anterior (2018) do IGFM, situação em que obteve nota 0,62.

15. Nesse sentido, **este Parquet sugere que se recomende ao Chefe do Poder Executivo para que este continue adotando medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM.**

#### 2.1.2. Da elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento

16. As peças orçamentárias do Município foram:

- PPA aprovado pela Lei nº 1.694 de 24/10/2017;
- LDO instituída pela Lei Municipal nº 1.846 de 21/11/2019; e,
- LOA disposta na Lei Municipal nº 1.861 de 18/12/2019, contendo estimativa de receita e fixação de despesa na ordem de R\$ 295.258.815,13.

17. Sobre as peças orçamentárias a Secretaria de Controle Externo concluiu que:

- a) O Executivo não encaminhou as Leis nº 1909/2020 e 1912/2020 que alteraram o PPA de 2020;
- b) As metas fiscais de resultado nominal e primário não foram previstas na LDO (art. 4º, §1º da LRF);
- c) A LDO estabelece as providências que devem ser adotadas caso a realização das receitas apuradas bimestralmente não comporte o cumprimento das metas de resultado primário e nominal;
- d) Foram apresentados documentos incompletos para comprovar a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e de discussão da LDO, em desconformidade com o art. 48, § 1º, inc. I da LRF;



- e) Não houve divulgação/publicidade da LDO nos meios oficiais e no Portal Transparência do Município, conforme estabelece o art. 37, CF e art. 48, LRF;
- f) Consta na LDO o Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingentes e outros Riscos, conforme estabelece o artigo 4º, §3º da LRF;
- g) Consta da LDO o percentual 1% da Receita Corrente Líquida para a Reserva de Contingência, conforme art.21 da LDO;
- h) O texto da lei destaca os recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social (art. 165, § 5º da CF);
- i) Não foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LOA, em desacordo com o art. 48, § 1º, inc. I da LRF;
- j) Não consta na LOA autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, obedecendo assim, ao princípio da exclusividade (art. 165, §8º, CF/1988).

18. A partir dessas conclusões a SECEX fez os seguintes apontamentos a saber **MB99 e FB13**, a seguir delineados:

#### 2.1.2.1 Irregularidade MB99

**8) MB99 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_99. Irregularidade referente à Prestação de Contas, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.**

8.1) Ausência de encaminhamento ao TCE/MT, das Leis Ordinárias nºs 1909/2020 e 1912/2020, que alteraram o PPA. - Tópico - 3.1.1. PLANO PLURIANUAL – PPA

19. Segundo a Equipe Técnica, a gestão municipal deixou de encaminhar a esta Corte, as Leis Ordinárias nº 1.909/2020 e 1.912/2020, que alteraram o PPA.

20. **Em sede de defesa, o Gestor** admitiu que as referidas Leis não foram encaminhadas via Sistema Aplic. Mas que, contudo, estas foram elaboradas, aprovadas e publicadas no Diário Oficial em conformidade com a Constituição Federal, LRF e Lei nº 4.320/64.

21. Após análise dos argumentos defensivos, a **Secretaria de Controle Externo** opinou pelo saneamento da irregularidade, recomendado, ao fim, que nos próximos anos a Gestão Municipal encaminhe todas as leis de alteração do PPA de forma tempestiva.



22. O Gestor não apresentou **alegações finais** para este apontamento.
23. **Pois bem.**
24. Diante do presente caso é vital repisar que é despiciendo ao **Ministério Público de Contas** tecer maiores considerações factuais sobre o cenário encontrado. O Gestor municipal, não somente demonstrou que as Leis Ordinárias nºs 1909/2020 e 1912/2020 foram devidamente elaboradas, aprovadas e publicadas em Diário Oficial, nos termos da legislação vigente, como as encaminhou a este Tribunal na fase de defesa.
25. Dessa maneira, em que pese a intempestividade do envio, ainda considerando a natureza do processo, não há necessidade de maiores elucubrações do Ministério Público de Contas, exceto pugnar pelo saneamento do achado MB99, achado 8.1, haja vista a elaboração, divulgação e encaminhamento das leis a esta Corte.

#### 2.1.2.2 Irregularidade FB13

6) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

6.1) Ausência de previsão das metas fiscais de resultado nominal e primário na LDO, infringindo o artigo 4º, §1º da LRF. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

26. Segundo o **Relatório de Acompanhamento Simultâneo** (doc. digital nº 9953/2021), as metas de Resultado Nominal e primário não foram previstas na LDO, o que prejudicou a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal.
27. **Em sede de defesa, o Gestor** alegou, preliminarmente que não era responsável pela elaboração das peças orçamentárias, uma vez que tal incumbência foi direcionada ao Secretário Municipal de Fazenda, por força da Lei nº 968/2006.
28. Argumentou que por tal razão não há que se falar em culpa *in eligendo* quando há designados para tarefa. Destacou que os servidores ocupam tais funções



com responsabilidade nos anos vindouros, além de terem formação acadêmica e profissional necessária ao desempenho da função, sem qualquer prova de incompatibilidade destes.

29. Salientou ainda que a sua responsabilização por falta de fiscalização deve passar pelos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

30. No mérito do apontamento, informou que as metas fiscais de resultado nominal e primário foram previstas na Tabela 1, Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e foram publicadas no DIOPRIMA, conforme documento digital nº 201168/2021, pg.244.

31. Diante disso, requereu o afastamento da irregularidade.

32. A **Secretaria de Controle Externo** manteve o apontamento, destacando que metas fiscais apresentadas pela defesa referem-se a LDO do exercício de 2021 e não de 2020 – exercício sob análise.

33. Em suas **alegações finais** o Gestor repisou a inexistência da culpa *in eligendo*, haja vista a existência de servidores capacitados para função, bem como a responsabilidade do Secretário Municipal de Fazenda, nos termos do art. 34 da lei municipal nº 968/2006.

34. Ressaltou que a Equipe técnica não analisou a supracitada tese, quando da análise da defesa.

35. Por fim, requereu que, caso não seja aceito tais argumentos, fosse realizada a dosimetria de eventuais sanções já que o cometimento da irregularidade foi desprovida de dolo.

36. **Passa-se a análise ministerial.**



37. Preliminarmente, cumpre expor que o **Ministério Público de Contas opina pela manutenção do achado.**

38. Isso porque a Gestão não comprovou que o anexo das metas fiscais da LDO/2020 continha as metas de Resultado Nominal e Primário, tendo em vista que a lei encaminhada em sede de defesa era a LDO do exercício de 2021.

39. Vale lembrar, que a fixação o Resultado nominal e primário é de suma importância, pois ele apresenta a variação da dívida fiscal líquida em determinado período, ou seja, a evolução da dívida, a demonstrar a necessidade ou não de empréstimos do setor público junto a terceiros para cobrir as suas despesas.

40. Por esta razão, o artigo 9º da LRF, o qual determina providências do administrador público no sentido de “limitar” o empenhamento da despesa quando a realização da receita comprometer as metas de resultado primário e nominal fixadas na LDO.

41. Neste sentido, com vistas a conferir maior transparência à gestão dos recursos públicos, o legislador procurou fortalecer o controle social no processo de elaboração e execução do orçamento público, fixando prazos para a realização de audiências públicas pelo Poder Executivo, oportunidade em que será demonstrado e avaliado o cumprimento das metas fiscais.

42. Cumpre destacar ainda que a Lei 10.028/2000, art. 5º, II, tipifica como infração administrativa que atenta contra as finanças públicas a proposição de lei de diretrizes orçamentárias que **não contenha as metas fiscais na forma da lei.**

43. Isso porque as metas fiscais servem para controle das contas públicas, com a finalidade de garantir as condições necessárias para que a economia cresça de forma sustentada, sendo uma forma de controle social do governo, a fim de avaliar o cumprimento de metas.



44. Quanto ao argumento de escusa de responsabilidade em razão da existência de lei municipal que direciona a incumbência pela elaboração das leis orçamentárias ao Secretário Municipal de Fazenda, cabe expor que tais alegações não podem prosperar.

45. Como sabido, o dever de prestar contas aos órgão de controle é do Chefe do Poder Executivo. Nesta senda, mesmo que não seja ele o responsável por elaborar as leis orçamentárias, cabe a ele supervisionar ou nomear um supervisor para acompanhar e fiscalizar todo o processo.

46. Por este motivo, é inescapável a aferição de sua responsabilização a título de culpa *in vigilando*, uma vez que lhe é exigível assegurar o regular funcionamento da máquina administrativa, mediante o cumprimento dos deveres de natureza governamental e administrativa e através da fiscalização de atos delegados.

47. Neste contexto, vale trazer a baila a jurisprudência<sup>5</sup> desta Corte quanto ao assunto:

Responsabilidade. Chefe do Executivo municipal. Falhas na elaboração da LOA pelo contador.

As falhas na elaboração da Lei Orçamentária Anual municipal são de responsabilidade do chefe do Executivo, ainda que tenha se valido do auxílio de contador para a confecção do documento, tendo em vista que o orçamento anual é estabelecido em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, devendo o agente político ser responsabilizado por culpa *in vigilando* e/ou culpa *in eligendo* quando não corrigir as falhas detectadas e/ou escolher mal os seus assessores técnicos, respectivamente.

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Parecer Prévio nº 74/2015-TP. Julgado em 01/09/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 21/09/2015. Processo nº 3.271-9/2014).

Responsabilidade. Prefeito municipal. Delegação de funções administrativas. Culpa *in vigilando* e/ ou *in eligendo*. Grau de culpabilidade. Omissão e presunção de boa-fé.

1. Ao desconcentrar suas atividades por intermédio da delegação de funções administrativas, o prefeito não se desonera do dever de bem escolher seus agentes delegados e de vigiar suas ações, no âmbito de suas competências, sob pena de ser responsabilizado por culpa *in vigilando* e/ou *in eligendo*. O dever do prefeito de fiscalizar e rever atos delegados decorre do sistema hierárquico da Administração, o qual tem

<sup>5</sup> Boletim de Jurisprudência Edição Consolidada: fevereiro/2014 a dezembro/2020



como premissa o poder de comando de agentes superiores sobre aqueles hierarquicamente inferiores.

2. A responsabilização do gestor delegante por culpa *in eligendo* e/ou *in vigilando*, em relação à conduta irregular de seus delegatários, deve ocorrer com uma minuciosa avaliação do seu grau de culpabilidade.

3. A omissão do prefeito, na qualidade de autoridade superior, no dever de fiscalizar e rever os atos dos secretários municipais delegatários afasta qualquer presunção de boa-fé.

(Recurso Ordinário. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 212/2019-TP. Julgado em 07/05/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/05/2019. Processo nº 15.114-9/2017).

48. Nesse diapasão, não afastada a responsabilidade do Gestor, bem como não demonstrada a proposição das metas fiscais no anexo da LDO conforme exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 10.028/2000, este *Parquet*, em concordância com a equipe técnica, manifesta-se pela manutenção da irregularidade FB13 (achado 6.1), sem prejuízo da emissão de recomendação ao Chefe do Poder Executivo para que inclua na LDO a meta de resultado nominal e primário.

### 2.1.3 Alterações orçamentárias

49. Na análise do planejamento orçamentário e financeiro municipal, observou-se a abertura no exercício R\$ 1.435.719,77 em créditos especiais e R\$ 113.818.482,70 em créditos suplementares, totalizando R\$ 115.254.202,47 em créditos adicionais. Esse montante corresponde a 39,03% das despesas fixadas para o período, indicando um planejamento ineficiente das programações de despesas.

50. Em que pese não tenham sido apontadas irregularidades quanto a esses aspectos por parte da Secretaria de Controle Externo, o Ministério Público de Contas entende necessária a expedição de recomendação à gestão, para que, promova o aperfeiçoamento do planejamento orçamentário, evitando a abertura de créditos adicionais em montante superior à autorização legislativa fixada na Lei Orçamentária Anual, porquanto tal atitude compromete a previsão da execução orçamentária e prejudica o exercício, pelo Poder Legislativo, de sua função de autorizador de despesas.

51. Por outro lado, a unidade técnica constatou a abertura de créditos



adicionais por conta de recursos inexistentes, decorrentes de excesso de arrecadação e superavit financeiro, ensejando a irregularidade de sigla **FB03**.

52. Ademais, identificou na despesa fixada uma diferença no valor de R\$ 20.341,45, entre o Balanço Orçamentário apresentado pelo Chefe do Poder Executivo (R\$ 312.069.077,25) e o valor atualizado no sistema Aplic (R\$ 312.089.418,70), que comprometeu a consistência do Balanço Orçamentário (**CB02**).

### 2.1.3.1 Irregularidade FB03

**5) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_GRAVE\_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).**

5.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS  
5.2) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Superavit Financeiro. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

53. Ao analisar a abertura de créditos adicionais com a indicação de recursos oriundos de Excesso de Arrecadação, a Equipe Técnica verificou a inexistência de recursos no valor total de R\$-2.397.098,29 nas fontes de recursos fontes "24, 29, 42" (**achado 5.1**).

54. Segundo a Equipe técnica, tais créditos foram assim distribuídos:

Fonte	Valor
24	R\$ -435.719,77
29	R\$ -397.653,19
42	R\$ -1.563.725,33
<b>Total</b>	<b>R\$ -2.397.098,29</b>

55. Do mesmo modo, ao analisar a abertura de créditos adicionais com a indicação de recursos oriundos de Superavit Financeiro de exercícios anteriores, a unidade técnica verificou a inexistência de recursos no valor de R\$ -2.590.869,37 nas fontes de recursos "02,46, 92" (**achado 5.2**).



Fonte	Valor
02	R\$ -1.275.000,00
46	R\$ -575.000,00
92	R\$ -740.869,37
<b>Total</b>	<b>R\$ -2.590.869,37</b>

56. Em **sede de defesa o Gestor** requereu o afastamento da irregularidade, tendo em vista que a Lei Municipal nº 968/2006 determina que a responsabilidade pela elaboração das leis orçamentárias no âmbito do Município de Primavera do Leste recai sobre o Secretário de Fazenda.

57. Assim, entendeu ser imprescindível a apuração da responsabilidade dos servidores diretamente relacionados a tais atribuições, especialmente por se tratar de matéria eminentemente técnica, para as quais não possui grandes conhecimentos.

58. Após análise da defesa, a **Secretaria de Controle Externo** opinou pela manutenção da irregularidade **FB03**, destacando que cabe ao Chefe do Poder Executivo a responsabilidade no controle da abertura de créditos adicionais, pois a gestão de recurso público é uma das principais responsabilidades do prefeito.

59. Em sede de **alegações finais o Gestor** repisou a ilegitimidade de sua responsabilidade e a necessidade de se apurar a culpabilidade dos servidores diretamente relacionados a tais atribuições.

60. **Isto posto passa-se a análise ministerial.**

61. Verifica-se nos autos que o Gestor não trouxe argumentos para sanear a irregularidade elencada, mas sim para afastar sua responsabilidade. Diante disso, opina-se por manter a irregularidade, tendo em conta a ausência de elementos para contrapor a ocorrência das falhas encontradas.

62. Quanto a responsabilidade do Gestor, como já dito alhures a prestação de contas de governo se diferencia da prestação de contas de gestão, uma vez que é o



meio pelo qual, anualmente, os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem.

63. Nessa toada, sendo o prefeito responsável pelos recursos do município que administra, é também o responsável pela respectiva prestação de contas e possíveis irregularidades relacionadas.

64. Outrossim, ainda que não haja evidência de dolo ou má-fé do prefeito municipal na prática de irregularidades, é inescapável a aferição de sua responsabilização a título de culpa *in vigilando*, pois lhe é exigível assegurar o regular funcionamento da máquina administrativa, mediante o cumprimento dos deveres de natureza governamental e administrativa e através da fiscalização de atos delegados.

65. No que tange ao mérito do apontamento – abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistente de excesso de arrecadação e superavit financeiro -, vale lembrar que consoante disposição do artigo 167, inciso V, da Constituição da República é vedada a abertura de créditos suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes.

66. Detalhando a previsão constitucional, o artigo 43, da Lei 4.320/1964, preceitua que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa.

67. Nesse sentido, nos termos do § 1º do artigo 43, da Lei 4.320/1964 consideram-se recursos disponíveis, desde que não comprometidos, aqueles decorrentes do superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior e aqueles decorrentes de excesso de arrecadação.

68. Recordar-se que a indisponibilidade deve ser analisada por fonte de recursos, haja vista que algumas fontes possuem recursos vinculados a atividades específicas, como educação e saúde, os quais não pode o gestor dispor livremente, sob pena de desvirtuar todo o planejamento realizado nas leis orçamentárias e



eventualmente descumprir os limites mínimos impostos pela Constituição Federal para aplicação em áreas específicas.

69. Quanto ao tema, importa trazer a baila, a jurisprudência<sup>6</sup> desta Corte no que tange a abertura de créditos adicionais utilizando como fonte o superavit financeiro/excesso de arrecadação, bem como a Resolução Consulta sobre o assunto:

**3.7) Contabilidade. Superávit financeiro do exercício anterior. déficit na execução orçamentária. Compensação. Notas explicativas no balanço orçamentário.**

O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de exercício anterior, utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, deve ser computado no cálculo do resultado da execução orçamentária do exercício em referência, tendo em vista que a abertura e a execução de créditos adicionais suportados por superávit financeiro implica na existência de despesa realizada sem necessidade da arrecadação de receita orçamentária, sem, contudo, haver prejuízo ao princípio do equilíbrio de caixa estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Deve-se indicar, no balanço orçamentário, notas explicativas que esclareçam a utilização de recursos do superávit financeiro do exercício anterior, bem como sua influência no resultado orçamentário do exercício corrente, além da apuração detalhada desses valores, de forma a possibilitar a correta interpretação das informações. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 10/2014- TP. Julgado em 08/07/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 21/07/2014. processo nº 7.550-7/2014).

**14.3) Planejamento. Créditos Adicionais. Excesso de Arrecadação.**

A apuração do excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais deve ser realizada por fonte de recursos, de forma a atender ao objeto de sua vinculação, conforme determina o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. **É vedada a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, sendo que, para se evitar essa prática, a gestão deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados estão adequados com a previsão ao longo do exercício e se as fontes de recursos, nas quais foram apurados os excessos, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários.** 3. Caso se verifique que o excesso de arrecadação projetado para o exercício e já utilizado para abertura de crédito adicional não se concretizará, a gestão deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas. 4. A diferença positiva entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, constatada durante o exercício, constitui fator atenuante da irregularidade caracterizada pela abertura de crédito adicional sem a concretização do excesso de

<sup>6</sup> Boletim de jurisprudência TCE/MT Consolidado 2014-2020



arrecadação na respectiva fonte de recursos, desde que não configure desequilíbrio fiscal das contas públicas. (Contas Anuais de Governo do Estado. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Parecer Prévio nº 4/2015-TP. Julgado em 16/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/06/2015. processo nº 8.1760/2014) (Grifo nosso)

**Resolução de Consulta nº 26/2015-TP (DOC, 21/12/2015). Orçamento. Poderes Estaduais e órgãos autônomos. Crédito adicional. Excesso de arrecadação.**

1. O excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à finalidade específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos (art. 43, II, da Lei nº 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único, da LC nº 101/2000).
2. O excesso de arrecadação utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o respectivo exercício financeiro, considerando, ainda, a tendência do exercício (art. 43, § 3º, Lei nº 4.320/64).
3. A legislação financeira vigente não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais quando verificada a existência de excesso de arrecadação, o que pode ser promovido a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração e observados os requisitos legais pertinentes.
4. O cálculo do excesso de arrecadação deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controles criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, com destaque para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de forma a mitigar os riscos fiscais inerentes à utilização de potencial excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais.
5. A apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeito de abertura de créditos adicionais, deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.
6. A Administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o objetivo de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando ao longo do exercício, e, caso não estejam, deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas. (...)

70. Como já exposto em parágrafos precedentes, o gestor não trouxe elementos suficientes para afastar o apontamento, razão pela qual este Ministério Público de Contas, anuindo ao entendimento técnico, manifesta-se pela manutenção da irregularidade FB03. Opina, ainda, pela expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para que realize o efetivo controle dos créditos adicionais abertos durante o



período, especialmente aqueles decorrentes de excesso de arrecadação e superavit financeiro, evitando que sejam abertos sem a existência de recursos, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

### 2.1.3.2 Irregularidade CB02

**2) CB02 CONTABILIDADE GRAVE 02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).**

2.1) Inconsistência no Balanço Orçamentário apresentado pelo Chefe do Poder Executivo e o valor constante no Sistema APLIC. - Tópico - 3.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

71. Consoante o **Relatório Técnico**, entre o Balanço Orçamentário apresentado pelo Chefe do Poder Executivo (R\$ 312.069.077,25) e o valor atualizado no sistema Aplic (R\$ 312.089.418,70), há, na despesa fixada, uma diferença no valor de R\$ 20.341,45, que comprometem a consistência do Balanço Orçamentário.

72. **Em sede de defesa o Gestor** admitiu que, de fato, o Balanço apresentou uma diferença a menor de R\$ 20.341,45 na dotação. Saliu, no entanto, que após confronto de dados com outros relatórios e análise técnica da empresa responsável pelo *software* contábil, verificou que não existia inconsistência da escrituração contábil, apenas um erro de configuração nos acumuladores das “Outras Despesas Correntes” da coluna “Dotação Atualizada”.

73. Nesse contexto, encaminhou novo Balanço Orçamentário, corrigido e assinado.

74. Após análise da defesa, a **Secretária de Controle Externo** sanou o apontamento.

75. O Gestor não apresentou **alegações finais** para esse apontamento.

76. Diante do presente caso é vital repisar que é despiciendo ao **Ministério Público de Contas** tecer maiores considerações factuais sobre o cenário encontrado. O Gestor municipal, não somente identificou o erro, como encaminhou novo Balanço Orçamentário, corrigido e assinado em substituição do anterior.



77. Dessa maneira, em que pese a importância da questão, ainda considerando a natureza do processo, não há necessidade de maiores elucubrações do Ministério Público de Contas, exceto pugnar pelo saneamento do achado CB02, achado 2.1, tendo em vista a correção realizada.

#### 2.1.4 Da previsão, fixação e execução das receitas e despesas públicas

78. Para o exercício de 2020 a receita total **prevista** após as deduções e considerando a receita Intraorçamentária, foi de **R\$ 307.286.871,32**, sendo **arrecadado** o montante de **R\$ 339.652.307,22**.

79. Já a despesa **autorizada**, inclusive intraorçamentária, foi de R\$ **312.089.418,70**, sendo realizado (empenhado) o montante de R\$ 300.113.584,12, liquidado R\$ 290.658.985,27 e pago R\$ 285.725.640,98.

80. Em relação à execução orçamentária, apresentaram-se as seguintes informações:

<b>Quociente de execução da receita (QER) – 1,1089</b>
Valor previsto: R\$ 293.086.571,32
Valor arrecadado: R\$ 325.009.962,57

<b>Quociente de execução da despesa (QED) –0,9597</b>
Despesa autorizada (atualizada): R\$ 297.224.505,17
Despesa executada: R\$ 285.264.879,53

81. Os resultados indicam a presença de **excesso de arrecadação** (receita arrecadada maior do que a prevista) e **economia orçamentária** (despesa realizada em patamar inferior ao quanto havia sido autorizado) sendo executado 95,97% do previsto.

82. Na sequência, a partir das informações acima, ajustadas com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013, obtém-se o Quociente do Resultado da Execução Orçamentária (QREO):

<b>Quociente de resultado da execução orçamentária (QREO) – 1,1665</b>
--



Receita consolidada: R\$ 316.859.680,31

Despesa consolidada: R\$ 271.620.023,49

83. Assim, verifica-se que os resultados indicam que a receita arrecadada é maior que a despesa realizada e que o **superávit orçamentário de execução foi de R\$ 45.239.656,82.**

### 2.1.5 Realização de programas previstos na LOA

84. 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 em seu relatório preliminar.

85. A previsão orçamentária atualizada da LOA para os programas foi de **R\$ 312.089.418,70**, sendo que o valor gasto para a execução foi de **R\$ 300.113.584,12**, o que corresponde a 96,16% de execução de recursos em relação ao que foi previsto.

86. Verifica-se que, dos 36 programas que possuíam dotação de recursos, conforme previsão atualizada, 29 obtiveram execução acima de 90%, 3 tiveram execução entre 60% e 90%, e 4 com execução menor que 60% em relação ao valor previsto.

#### 2.1.5.1 Do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19)

87. A Resolução Normativa nº 4/2020-TP, alterada pela Resolução Normativa nº 08/2020-TP, estabeleceu procedimentos de contabilização, transparência e prestação de contas dos atos de gestão e/ou de governo no enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional - ESPIN - decorrente do coronavírus - Covid-19.

88. Disciplinou o art. 2º, inciso II, do referido normativo que os gestores públicos municipais, em procedimentos, atos e contratos, que tenham por fundamento o estado de calamidade pública, e tenham recebido recursos



destinados exclusivamente a esse fim, deverão criar programas ou ações específicas para a contabilização das despesas.

89. Em cumprimento ao normativo o Município de Primavera do Leste recebeu o valor de R\$ 18.275.971,19, contudo, consta no relatório Técnico preliminar que o município não criou projetos/atividades para execução de despesas com enfrentamento ao Covid-19. Constatou, ademais, a ausência de detalhamento de fontes, o que dificultou a rastreabilidade da aplicação dos recursos, ensejando a irregularidade **CB02, achado 2.3.**

90. A Unidade técnica consignou, ainda, que os registros contábeis dos repasses recebidos para o enfrentamento da Pandemia, foram realizados de forma incorreta no detalhamento das fontes nºs 076000, 077000 e 080000 (**CB02, achado 2.2).**

#### 2.1.5.1.1 Irregularidade CB02

**2) CB02 CONTABILIDADE\_GRAVE\_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).**

2.2) 1.1. O montante recebido no valor de R\$ 18.275.971,22 referente ao Apoio Financeiro do Governo Federal para enfrentamento ao Covid-19, não foi contabilizado corretamente no detalhamento das fontes nºs 076000, 077000 e 080000 definido pelo TCE. - Tópico - 4.1.4. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS

2.3) Não programação de despesa para o enfrentamento ao Covid-19. - Tópico - 4.2.2. PROGRAMAS OU AÇÕES ESPECÍFICAS RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA COVID - 19

91. Quanto ao achado 2.2, o Gestor alegou que as receitas foram contabilizadas corretamente.

92. Informou que foram criadas receitas específicas para contabilização dos recursos do Covid-19, com os seguintes códigos “1.7.1.8.03.9.1.01.00.00 – COVID 19 – Fundo a Fundo SUS”, “1.7.1.8.12.1.1.05.00.00 – COVID FNAS” e “1.7.1.8.03.1.1.12.00.00 – Leitos de UTI COVID”, conforme discriminado no Anexo 10 do Balanço Geral e encaminhado na carga das Contas de Governo, via Sistema Aplic e disponível para consulta no Documento digital nº 201168/2021, pg. 39 a 41.



93. No que tange **ao achado 2.3**, o **Gestor** discordou da Equipe Técnica alegando a impossibilidade de programação de despesas de algo imprevisível e de proporções incalculáveis.

94. Salientou que para discriminar as despesas do enfrentamento da Covid-19, o setor contábil solicitou à empresa prestadora de *software* que adaptasse o sistema, a fim de garantir a emissão de relatórios e a publicação das despesas específicas do combate ao coronavírus no Portal transparência do Município.

95. Ressaltou que o não detalhamento das despesas, conforme as determinações de recursos elencadas no Relatório das Contas de Governo de 2020, não prejudicou a contabilização correta e transparência das despesas vinculadas ao combate ao Coronavírus.

96. Pontuou que a Prefeitura de Primavera do Leste sempre priorizou a publicidade dos atos, tanto que desde o início da pandemia, inúmeras respostas foram encaminhadas à Promotoria Pública, Ministério Público e demais órgãos de controle, contendo todos os processos de compras (empenho, liquidação, pagamento e demais comprovantes), devidamente digitalizados, disponibilizados para download no link <https://drive.google.com/drive/folders/1hUS5tykVmMOWZA7H7vOrgTV5BsI5KUK6usp=sharing>.

97. Ao fim, requereu o afastamento da irregularidade.

98. A **Secretaria de Controle Externo** acatou em partes os argumentos da defesa, mas manteve os apontamentos 2.2 e 2.3. Destacou que os recursos provenientes da LC n 173/2020, 5º, I (PFEC, 5º, I) no valor de R\$ 900.422,00, por se tratar de recursos vinculados, fazia-se necessário o registro no detalhamento 076000, para permitir a rastreabilidade da sua aplicação.

99. Em sede de **alegações finais**, o Gestor repisou que a Administração Municipal tomou as medidas necessárias para que fosse possível a correta



contabilização de receitas e despesas havidas em razão da pandemia. Por esta razão, entendeu que demonstrou suficientemente a regularidade de seus atos.

100. **Assiste razão a Equipe Técnica.**

101. A indisponibilidade ou disponibilidade de recursos deve ser analisada por fonte, haja vista que algumas fontes possuem recursos vinculados a atividades específicas, os quais não pode o gestor dispor livremente, sob pena de desvirtuar todo o planejamento realizado e eventualmente impossibilitar o rastreamento e fiscalização dos órgãos de controle dos recursos utilizados.

102. Como reforço a tal argumento, cumpre expor os dizeres da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF):

Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

103. Vale lembrar que tanto o STN (Nota técnica nº 12774/2020) quanto o TCE (Resolução Normativa nº 04/2020 e 08/2020) não exigiram o registro das receitas não vinculadas. Isso porque, tais recursos não possuem vinculação em sua destinação, podendo ser utilizados para qualquer finalidade.

104. Recomendou-se, no entanto, que fossem observadas as classificações já utilizadas para o tipo de transferência recebida ou recurso arrecadado, podendo ser criado um detalhamento na classificação por fonte de recursos que permitisse identificar a destinação do recurso ao enfrentamento à pandemia, possibilitando também o controle das despesas.

105. Por esta razão, foram criadas no Sistema APLIC os detalhamentos **077000** – Transferências de recursos inciso II, art. 5º da LC 173/2020 e **080000** - Apoio financeiro prestado pela União - MP nº 938/2020 e Lei nº 14.041/2020.

106. De acordo com os documentos encaminhados pelo município, o valor de R\$ 18.275.971,22, recebidos do Governo Federal, foram registradas nas seguintes



especificações de receita: 1.7.1.8.03.9.1.01.00.00 – COVID 19 – Fundo a Fundo SUS”, “1.7.1.8.12.1.1.05.00.00 – COVID FNAS” e “1.7.1.8.03.1.1.12.00.00 – Leitos de UTI COVID.

107. Vale lembrar que desse valor R\$ 900.422,00 corresponde ao detalhamento 076000, R\$ 16.245.523,48 ao detalhamento 077000 e R\$ 1.130.025,74 ao detalhamento 080000.

108. Considerando que os valores R\$ 16.245.523,48 e R\$ 1.130.025,74 tratam-se de recursos não vinculados, conclui-se que o registro contábil na fonte 00 não apresenta irregularidade. Contudo, o valor de R\$ 900.422,00 por se tratar de recursos vinculados fazia-se necessário o registro no detalhamento determinado, qual seja, 076000, para permitir a rastreabilidade da sua aplicação.

109. Do mesmo modo, cabia ao município criar projetos/atividades que permitissem demonstrar onde o recurso estava sendo aplicado (apontamento 2.3), possibilitando assim, não somente a transparência na aplicação dos recursos, mas também o planejamento na utilização destes.

110. Tal determinação foi disciplinada na Resolução Normativa do TCE nº 4/2020, alterada pela Resolução Normativa nº 8/2020 – TP, senão vejamos:

Art. 2º Os gestores públicos, em procedimentos, atos e contratos que tenham por fundamento o estado de calamidade pública instalado em decorrência da Covid-19 e/ou tenham recebido recursos destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia e seus efeitos financeiros, deverão adotar as seguintes medidas:

(...)

II. **no âmbito municipal, criar programas ou ações específicas para contabilização das despesas relacionadas ao enfrentamento da Covid e utilizar detalhamentos de fonte específicos, criados no Sistema Aplic, para identificar os recursos recebidos para essa finalidade;**  
(Grifo não original)

111. **Nessa toada, este Ministério Público de Contas opina por manter a irregularidade CB02 (apontamento 2.2 e 2.3), tendo em conta o registro incorreto de recursos vinculados no valor de R\$ 900.422,00 e não criação de projetos e atividade**



para específicos para contabilização das despesas relacionadas ao enfrentamento da Covid. Opina também pela expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para que observe as orientações expedidas pelos órgão de controle em Notas Técnicas e Resoluções Consultas quanto ao registro contábil de recursos, com o fito de permitir a rastreabilidade e fiscalização dos recursos recebidos pelo município.

#### 2.1.6. Da gestão financeira e patrimonial no exercício analisado

112. Com relação aos restos a pagar, verificou-se que para cada R\$ 1,00 (um real) de restos a pagar inscritos, há R\$ de 2,8731 disponibilidade financeira, e para cada R\$ 1,00 (um real) de despesa empenhada, R\$ 0,0479 foram inscritos em restos a pagar.

113. Em uma análise por fontes, a Unidade Técnica constatou indisponibilidade financeira para pagamento de Restos a Pagar processados e Não Processados, nas fontes de recursos 01 e 02 no montante de R\$ 4.736.615,28 (DB99).

##### 2.1.6.1 Irregularidade DB99

**4) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.**

4.1) Apuração de indisponibilidade financeira para pagamento de Restos a Pagar processados e Não Processados, nas fontes de recursos 01 e 02. - Tópico - 5.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

113. Segundo o **Relatório Técnico** as fontes 01 e 02 apresentam indisponibilidade de recursos, mesmo analisando conjuntamente com a fonte 00, no montante de R\$ 4.736.615,28.

114. Em **sede de defesa o Gestor** refutou o apontamento de indisponibilidade financeira, pois as despesas realizadas nas fontes 01 e 02 são custeadas com recursos ordinários da fonte 00 (100), ou seja, no mínimo 25% da fonte 100 é destinada para a educação e no mínimo 15%, para a saúde, originando a aplicação nas fontes 101 e 102, respectivamente.



115. Destacou que, conforme demonstrado nos documentos encaminhados<sup>7</sup> pela prefeitura em 15/04/2021, o saldo financeiro nas fontes 100, 101 e 102 era no montante de R\$ 51.864.871,94 frente à inscrição de restos a pagar, e nas fontes 01 e 02, no total de R\$ 10.753.664,64.

116. Frisou que a prefeitura possuía disponibilidade financeira para quitação dos restos a pagar inscritos, bem como superávit financeiro de R\$ 41.111.207,30, nas respectivas fontes.

117. Requereu o afastamento da irregularidade, pois de forma geral não houve prejuízo, ausência de disponibilidade ou mais despesas do que receitas. Tal situação somente aparece quando analisado por fontes de recurso, *in casu*, fonte alimentada e provida com recursos ordinários.

118. Ao fim, pugnou por sua ilegitimidade para ser responsabilizado por tal irregularidade, haja vista as competências do Assessor de Planejamento e Secretário Municipal de Fazenda.

119. Malgrado as alegações da defesa, a **Secretaria de Controle Externo** manteve a irregularidade destacando que as fontes foram analisadas de forma conjunta e ficou evidenciado a ausência de recursos nas fontes 01 e 02 no total de R\$ 4.736.615,28, após o devido abatimento de todos os valores provenientes das fontes 00, 101 e 102.

120. Em sede de **alegações finais**, o Gestor alegou que a Equipe Técnica não considerou o posicionamento adotado pelo Conselheiro Relator Luiz Carlos Pereira nas Contas Anuais de Governo de Juscimeira (Processo nº173045/2017).

121. **Assiste razão a Equipe técnica.**

---

<sup>7</sup> Protocolo nº 503266/2021



122. A inscrição de despesas em restos a pagar, em qualquer exercício financeiro, depende da existência de disponibilidade de caixa que a comporte, nos termos do artigo 55, III, “b”, itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

123. O mecanismo de controle por fonte de recursos se inicia na previsão orçamentária, de modo que o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário. Isso, pois, na receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. E, para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados, especialmente a natureza dessa despesa, o programa e objeto (elemento/subelemento) a que se refere, conforme assinala o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>8</sup>.

124. Como já dito alhures a indisponibilidade deve ser analisada por fonte de recursos, haja vista que algumas fontes possuem recursos vinculados a atividades específicas, como educação e saúde, os quais não pode o gestor dispor livremente, sob pena de desvirtuar todo o planejamento realizado nas leis orçamentárias e eventualmente descumprir os limites mínimos impostos pela Constituição Federal para aplicação em áreas específicas.

125. Assiste razão a defesa, quanto a possibilidade de se utilizar os recursos da fonte 00 para cobrir despesas da fonte 01 e 02. Isso porque a fonte 00 é destinatária dos recursos ordinários sem destinação específica, assim é possível a utilização de recursos dessa fonte para qualquer finalidade, inclusive para pagar despesas das fontes 01 e 02.

126. Contudo, como bem demonstrado pela Equipe técnica no quadro 5.2, a análise da indisponibilidade de recursos na fonte 01 e 02 ocorreu mesmo analisando conjuntamente com a fonte 00. Ou seja, mesmo utilizando-se os recursos da fonte 00, as fontes 01 e 02 apresentam uma indisponibilidade de recursos na monta de R\$ 4.736.615,28.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484)>. Acesso em: 15/03/2021.



127. Nestes termos, cabia ao gestor, verificando insuficiência de saldo financeiro por fonte, a efetiva limitação de empenho e de movimentações financeiras, segundo os critérios fixados em sua lei de diretrizes orçamentárias.

128. Quanto sua escusa de responsabilidade, cumpre repisar que tais alegações não podem prosperar, tendo em vista o seu dever de prestar contas e sua responsabilidade *in vigilando*.

129. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas, anuindo ao entendimento técnico, manifesta-se pela manutenção da irregularidade DB99 (apontamento 4.1), e sugere a expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para que se abstenha de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa.

130. Dando continuidade a análise das contas, a Unidade Técnica verificou que a **dívida consolidada líquida** em 31/12/2020 é negativa, pois as disponibilidades são maiores que a **dívida pública consolidada**, indicando cumprimento do limite legal (art. 3º, II, da Resolução do Senado Federal nº40/2001)<sup>9</sup>.

131. Por fim, analisando o **Quociente da Situação Financeira (QSF)**, verificou-se que o município apresentou superávit financeiro de **R\$ 50.644.165.36**, conforme se verifica pelo Consta no **Quadro 6.2 do Relatório Técnico Preliminar**<sup>10</sup>.

## 2.1.7 Do cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução das receitas e despesas públicas

### 2.1.7.1 Da Saúde e da Educação

<sup>9</sup>Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

(...)

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

<sup>10</sup> Relatório Técnico Preliminar - Documento Digital nº 166238/2021 fl. 105



132. Segundo Relatório Técnico, o município descumpriu a exigência constitucional de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, uma vez que o percentual aplicado foi de 22,09%, ensejando a **irregularidade AA01**.

133. Por outro lado, os percentuais mínimos exigidos pela Constituição Federal para a Saúde, foram efetivamente aplicados pelo Município.

EDUCAÇÃO		
Receita Base para Cálculo da Educação: R\$ 199.299.397,10		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	22,09%
Total de Recursos para Aplicação no FUNDEB: R\$ 40.637.718,39		
FUNDEB (Lei 11.494/2007)	60% (art. 60, §5º, ADCT)	84,12%

SAÚDE		
Receita Base para Cálculo da Saúde: R\$ 196.912.632,12		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	30,43%

#### 2.1.7.1.1 Irregularidade AA01

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) Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em desacordo com o estabelecido no art. 212 da Constituição Federal. - Tópico - 6.2. EDUCAÇÃO

134. Segundo a **Equipe Técnica**, o município deixou de aplicar o percentual mínimo de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

135. Em **sede de defesa o Gestor** argumentou que é comprometido com a Educação e sempre a colocou como prioridade na gestão do Município.

136. Em relação ao exercício de 2020, afirmou que é necessária a ponderação acerca dos efeitos da pandemia, que ainda persistem em alta intensidade,

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



sendo o setor educacional um dos mais afetados. Ressaltou que as despesas correntes de manutenção do ensino, tais como transporte escolar, merenda, limpeza, segurança, material de expediente, energia, extensão da carga horária, contratações temporárias etc., foram reduzidas drasticamente, em razão da suspensão das aulas presenciais.

137. Destacou que tramita no Senado Federal proposta de Emenda à Constituição nº 13/2021, a qual “acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais, para determinar que os Estados e Distrito Federal e os Municípios, bem como seus agentes, não sejam responsabilizados pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal”.

138. Sustentou que em condições normais, sem influência da pandemia, era alta a probabilidade de atingimento do piso mínimo de aplicação na manutenção do desenvolvimento do ensino, como ocorreu nos últimos anos.

139. Aduziu que o não atingimento do percentual mínimo de gastos com a Educação não pode ser analisado de forma isolada, mas sim dentro do contexto geral da pandemia. Diante disso, requereu o afastamento do apontamento.

140. A **Secretaria de Controle Externo** manteve o apontamento, haja vista a não aplicação do percentual mínimo de 25% proveniente da receita de impostos. Todavia, transferiu ao Relator das Contas a análise dos argumentos apresentados pelo gestor, com o intuito de se aferir se situações relatadas justificam o descumprimento do percentual.

141. Em suas **alegações finais** o Gestor repisou as alegações aventadas em sede de defesa.

142. De fato, a análise da situação requer cautela.

143. Isso porque, a pandemia e o temor pelas consequências da Covid-19 fizeram com que quase a totalidade da rede pública de ensino paralisasse suas



atividades, o que dispensou a realização de muitas despesas, como material de expediente, contratações temporárias e programa de transporte escolar.

144. Por outro lado, apesar das aulas não terem sido presenciais, houve a adoção de medidas não consideradas diretamente de natureza educacional como fornecimento de alimentação aos estudantes e suas famílias e emprego de segurança sanitária nas escolas, além do fornecimento de equipamentos e acesso à internet para garantir condições mínimas de ensino e aprendizagem.

145. Associado a isso, deve ser lembrado que durante este período houve queda na arrecadação, a necessidade de direcionar maior volume de recursos próprios para ações de saúde, relacionadas à prevenção de contágios e tratamento das pessoas infectadas, além da adoção de medidas de apoio às atividades econômicas com o intuito de amenizar os efeitos sociais do desaquecimento das atividades produtivas.

146. Por esta razão, a situação deve ser ponderada sob a perspectiva da razoabilidade. Até porque, o município não apresentou tal irregularidade em anos anteriores, sendo no exercício de 2019 aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, o equivalente a 26,56% do total da receita base.

147. Sobre o princípio da razoabilidade, Fábio Corrêa Souza de Oliveira (OLIVEIRA, 2003, p.92) conceitua que:

“...o razoável é conforme a razão, racionável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em data comunidade.”

148. Não obstante a isso, tramita no Congresso Nacional, com aprovação em primeiro turno na Câmara dos Deputados, a PEC nº 13/2021 que altera o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que os Estados o



Distrito Federal e os Municípios, bem como seus agentes, deixem de ser responsabilizados pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

149. À vista do exposto, este Ministério Público de Contas, opina pela manutenção do achado, tendo em conta a não observância dos ditames constitucionais, mas entende razoável a aprovação das contas, em razão da situação excepcional vivenciada.

150. No entanto, há necessidade se alertar a Gestão Municipal, que a irregularidade AA01 constitui-se uma falha grave, e a opinião por parecer prévio favorável restringe-se ao exercício de 2020, tendo em conta os efeitos da pandemia. Contudo, para a análise das contas de 2021, havendo o descumprimento da vinculação constitucional de recursos para a educação, o posicionamento de Parecer Prévio Contrário poderá ocorrer, haja vista o controle da pandemia, retorno das atividades econômicas e das aulas presenciais.

151. Outrossim, malgrado o posicionamento acima delineado, cumpre expor o posicionamento desta Corte, quando o mínimo constitucional não é atendido, senão vejamos.

Educação. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Mínimo constitucional. Inclusão no exercício seguinte de percentual não aplicado.

Quando não atendido o percentual mínimo constitucional na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212, CF/1988), a diferença percentual não aplicada deve ser incluída no orçamento do ente federado para o exercício subsequente.

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 485/2017-TP. Julgado em 12/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº 8.243-0/2016)

152. Nessa toada, este Ministério Público de Contas sugere a expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para que a diferença percentual do mínimo constitucional exigido pelo art. 212 da CF/88, não aplicado na manutenção e desenvolvimento do exercício de 2020, seja incluso no orçamento do ente federado para o exercício subsequente.



### 2.1.7.2 Pessoal

153. Verifica-se que o governante municipal respeitou o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo, bem como com o limite de gastos totais da municipalidade:

PESSOAL - Arts. 18 a 22 da LRF		
Gasto do Executivo	54,00% da RCL (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	<b>46,61%</b>
Gasto do Poder Legislativo	6,00% da RCL (máximo) (art. 20, III, "a" da LRF)	<b>2,59%</b>
Gasto do Município	60,00% da RCL (máximo)	<b>49,20%</b>

### 2.1.7.3 Limite de gastos da Câmara Municipal

154. Segundo consta dos autos, os repasses ao Poder Legislativo respeitaram o limite máximo constitucional previsto no art. 29-A da Constituição Federal (7%), e ocorreram até o dia 20 de cada mês. Além disso, os repasses não foram superiores à proporção estabelecida na LOA (Art. 29-A, §2º, inciso III, CF/88).

REPASSES AO PODER LEGISLATIVO		
Exigências Constitucionais	Valor Máximo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Art. 29-A da CF/88	7,00%	<b>6,59%</b>

### 2.1.8 Da observância do Princípio da Transparência e tempestividade do envio da prestação de contas

155. Nesse item, a SECEX verificou a ocorrência das seguintes irregularidades:

#### 2.1.8.1 Irregularidade DB08

**3) DB08 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVE\_08. Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive**



quanto à realização das audiências públicas (arts. 1º, § 1º, 9º, § 4º, 48, 48-A e 49 da Lei Complementar 101/2000).

3.1) Ausência de comprovação da realização de audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão da LDO, contrariando o art. 48, §11º, inc. I da LRF/00. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

3.2) Publicação em meio oficial e divulgação no Portal Transparência da Lei de Diretrizes Orçamentárias sem os anexos obrigatórios que acompanham a LDO. - Tópico - 3.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

3.3) Não comprovação da realização de audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão da Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020. - Tópico - 3.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

156. Segundo o **Relatório de Acompanhamento Simultâneo** (doc. digital nº 9953/2021) a Equipe Técnica identificou que, malgrado a publicação do convite de convocação da população para participar das Audiências Públicas para discussão da Lei Orçamentária Anual – LOA e Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, não houve o encaminhamento das Atas de audiência e as listas de presença dos participantes. De forma que não foi comprovada a realização dos eventos pelo fiscalizado (**item 3.1 e item 3.3**).

157. Ademais, não houve a publicação dos anexos obrigatórios que acompanham a LDO em site oficial e no Portal Transparência do Município, bem como dos respectivos anexos obrigatórios (**item 3.2**).

158. Quanto ao **item 3.1**, o **Gestor** alegou que, em virtude da pandemia, a audiência pública para elaboração e discussão da LDO foi realizada de forma *online*, nos termos da Orientação Técnica nº 004/2020.

159. Ressaltou que no transcorrer das audiências foram disponibilizados diferentes canais de comunicação, tais como whatsapp, e-mail e chat, visando garantir a participação do público.

160. Informou ainda que a audiência continua disponível no canal de licitações da Prefeitura de Primavera do Leste no canal Youtube, acessível através do link <http://youtube.com/watch?v=Fhg1Q6-I9V0>.

161. No que tange ao **achado 3.2**, o **Gestor** alegou que todos os anexos da



LDO foram publicados no DIOPRIMA, através da Edição Extraordinária nº 1827 de 17/11/2020, disponível para consulta através do link <https://primaveradoleste.mt.gov.br/pastaarquivos/5250DIOPRIMA-1827-EXTRA.pdf>.

162. Quanto ao **achado 3.3 o Gestor** argumentou que a audiência da LOA foi realizada também de forma *online* e continua disponível para consulta através do link <https://www.youtube.com/watch?v=-KX67S7QDT4>.

163. Diante disso, requereu o saneamento dos achados.

164. A **Secretaria de Controle Externo** manteve os apontamentos, destacando que os documentos informados pelo Gestor refere-se a **LDO e LOA de 2021**, não de **2020**, exercício sob análise (apontamento 3.1 e 3.3).

165. Ressaltou ademais que a publicidade e divulgação da LDO/2020 foram realizadas no Portal Transparência do Município, conforme estabelece o art. 37, CF/88 e art. 48, LRF/00. Todavia, os anexos obrigatórios que integram a lei não foram publicados, tampouco disponibilizados (apontamento 3.2).

166. **Em suas alegações finais o Gestor** alegou a sua irresponsabilidade em relação ao assunto, pois tal atribuição é do Secretário de Fazenda da municipalidade conforme previsto pela Lei Municipal nº 968/2006.

167. **Isto posto, passa-se à análise ministerial.**

168. Como sabido, o Poder Público tem o dever de manter plena transparência de toda a sua atuação, notadamente sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, de modo a permitir o controle social dos atos administrativos, conforme inteligência do artigo 37, caput, da CF/1988.

169. Nesse sentido, para que os atos sejam considerados válidos e conhecidos externamente pela sociedade, é necessário que eles sejam publicados e



divulgados no Portal Transparência do município por se tratarem de atos gerais, dirigidos a destinatário indeterminado (coletivo) e para que assim possam iniciar seus efeitos, ou seja, a publicação da LDO é condição de eficácia da peça de planejamento.

170. Nessa perspectiva, a publicidade inadequada ou a sua ausência macula a transparência pública dos atos do Ente Político.

171. Adentrando-se ao caso em comento, verifica-se que o gestor não comprovou o efetivo chamamento público para elaboração e aprovação da LDO/2020 e LOA/2020. **Por esta razão, outra alternativa não resta senão anuir à conclusão técnica de manutenção dos achados 3.1 e 3.3.**

172. **Por outro lado, opina-se por sanear o apontamento 3.2.**

173. Isso porque, o gestor publicou a LOA e LDO e seus anexos obrigatórios no site da prefeitura.

174. Em que pese os anexos obrigatórios da LOA/2020 não terem sido publicado em Diário Oficial, houve a publicação desses documentos em site oficial da Prefeitura. Diante disso, por uma questão de razoabilidade, entende-se que o apontamento pode ser sanado, tendo em conta que a publicidade não foi como um todo prejudicada.

175. De mais a mais, de fato não é exigível e nem razoável a publicação *in totum* da LOA na imprensa oficial com seus respectivos anexos, em face do volume de informações e dos custos que tal medida pode alcançar, mas apenas uma versão mais simplificada com a respectiva indicação do endereço eletrônico onde se pode ter acesso à integralidade dessa peça de planejamento

176. **Diante do exposto, este *Parquet* opina por manter os apontamentos 3.1 e 3.3 da irregularidade DB08 e sanear o apontamento 3.2. Manifesta-se também por expedir a recomendação para que a gestão da Prefeitura de Primavera do Leste para**



que realize audiência pública para elaboração e discussão das Leis orçamentárias (LOA e LDO) nos termos da art. 48, §11º, inc. I da LRF e encaminhe os comprovantes a esta Corte.

177. Ainda no que concerne à observância do princípio da transparência, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal foram elaborados e publicados, conforme dita o art. 48 da LRF, e os atos oficiais da administração foram publicados na imprensa oficial e em outros veículos de comunicação, quando exigido pela legislação e nos prazos legais (art. 37, caput, CF; art. 6º, inc. XIII, L. 8.666/93).

178. Ato seguinte, verificou-se que as contas apresentadas pela Chefe do Poder Executivo ficaram à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração.

179. Todavia, a Prestação de Contas Anuais não foi encaminhada à Corte de Contas dentro do prazo legal e de acordo com a Resolução Normativa nº 36/2012 – TCE/MT-TP, o que ensejou a **irregularidade MB02**, a seguir delineada.

#### 2.1.8.2 Irregularidade MB02

7) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_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).

7.1) Encaminhamento das Contas Anuais de Governo, referente ao exercício de 2020, fora do prazo determinado pela Resolução Normativa nº 36/2012 - TCE/MT. - Tópico - 9.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE

180. Em **sede de defesa o Gestor** alegou que diante do cenário de pandemia, a rotina das pessoas, empresas e órgãos públicos foram alteradas, o que impactou diretamente no andamento regular das atividades administrativas.

181. Salientou que a ausência de servidores gerada pela necessidade de quarentena, bem como a sobrecarga de parte da equipe que precisava manter todos os serviços funcionando e ainda atender toda a demanda excessiva da saúde e



assistência social, foi um fator preponderante no atraso e envio da prestação de contas anual de 2020.

182. Por fim, requereu o saneamento da irregularidade, tendo em vista que o atraso foi de somente 05 dias.

183. Após análise da defesa apresentada, a **Secretaria de Controle Externo** manteve a irregularidade, destacando que o gestor admitiu o encaminhamento fora do prazo das Contas Anuais de Governo.

184. Nas **alegações finais**, o gestor repisou o cenário de pandemia e a ausência de prejuízo ao exercício do Controle Externo o atraso de 05 dias.

185. **Feitas essas considerações, passa-se à análise ministerial.**

186. De plano, é necessário frisar que o atraso na remessa de informações à Corte de Contas, além de contrariar a legislação específica sobre matéria, acaba por desestabilizar o planejamento realizado pela equipe técnica para a apreciação das contas de governo. Sabe-se que o atraso na prestação viola o princípio da transparência e prejudica a eficiência do trabalho da equipe de auditoria, podendo, até mesmo, impedir o exercício tempestivo da fiscalização das despesas públicas.

187. **Contudo, verificando-se que o atraso foi de somente 5 (cinco) dias, este Parquet entende que o apontamento pode ser saneado em observância ao princípio da razoabilidade.**

#### **2.1.9 Das providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as contas anuais de governo dos exercícios anteriores**

188. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, a equipe de auditoria inicialmente ressaltou que o **Parecer Prévio nº 31/2021**, que julgou as contas do exercício de 2019, foi deliberado na sessão do dia



06/04/2021, publicado no DOC de 03/05/2021. A Secex, de maneira correta, entende que o gestor não teve tempo hábil para cumprir as recomendações lançadas no supracitado parecer prévio.

189. Diante desse quadro, a equipe de *experts* fez uma análise levando em conta o cumprimento das recomendações do Parecer Prévio nº 76/2019 relativo à Contas Anuais de Governo de 2018, processo nº 167150/2018. Nesse ponto, a SECEX analisou as seguintes recomendações e determinações:

- a) efetue os registros contábeis de forma a garantir a consistência das Contas e dos Demonstrativos Contábeis encaminhe todos os Decretos Executivos de Créditos Adicionais Suplementares através do Sistema APLIC, a fim de evitar divergências entre as informações enviadas por meio físico; .
- b) Observe e respeite o prazo estabelecido no § 1º do art. 209 da Constituição Estadual e art. 164 do Regimento Interno do TCE/MT para envio das Contas Anuais de Governo ao TCE/MT
- c) Observe a existência de saldo por fonte de recursos suficientes quando da inscrição de restos a pagar; e
- d) Observe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e que se proceda aos lançamentos contábeis que demonstrem a veracidade dos fatos

190. Avaliando o cumprimento das recomendações/determinações a unidade técnica verificou que as quatro determinações supramencionadas não foram cumpridas, tendo em vista que houve divergência entre o Aplic e o Balanço Orçamentário, a ocorrência de indisponibilidade em saldo por fontes para Restos a Pagar e a falta de registro nos detalhamentos de fontes de recursos para enfrentamento da pandemia.

191. Por fim, vale destacar que foram verificadas a instauração de 04 (quatro) Processos de Fiscalização, incluindo 3 (três) processos de RNI (relativo a supostas irregularidades em procedimentos licitatório e transparência na gestão fiscal) e 1 (uma) RNE (relativa a irregularidades em procedimentos licitatório).

## 2.2. Das Condições excepcionais a serem observadas no exercício analisado

### 2.2.1. Da observância das regras de final de mandato previstas na Lei de



## Responsabilidade Fiscal

192. A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu algumas regras de final de mandato que deverão ser observadas pelos governantes nessa fase da administração estadual, municipal e federal. Essas regras se referem às seguintes vedações:

- a) gastos com pessoal (nos 180 dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento desses gastos poderá ser editado artigo 21, parágrafo único da LRF);
- b) contratação de operações de crédito (a contratação de operação de crédito é vedada nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo), e;
- c) realização de despesas que se estenderão até o exercício seguinte (nos dois últimos quadrimestres do último ano da legislatura e do mandato do chefe do Poder Executivo, não poderá ser assumida obrigação cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício).

193. Nessa esteira, durante a análise das contas da Prefeitura Municipal de Primavera do Leste, a Secretaria de Controle Externo apontou que o município respeitou as regras e proibições da LRF específicas para o último ano de mandato das alíneas “a” e “b”, supramencionadas, não havendo irregularidade a ser elencada.

194. Ressaltou ainda que houve constituição de comissão de transmissão de mandato, formada a partir da Portaria nº 623/2020 de 15/12/2020 e normatizada pelo artigo 10 da Lei Orgânica Municipal.

195. Por outro lado, a Secex de Governo não analisou a regra prevista na alínea “c”, tendo em conta a Resolução Normativa TCE n. 20/2020 – TP, a qual prevê que compete à Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal a verificação desta regra fiscal.

### 2.2.2. Da situação de calamidade pública decorrente ao Coronavírus (COVID-19)

196. No exercício financeiro de 2020 a administração pública brasileira – em todos os seus níveis - precisou se adequar à realidade trazida pela pandemia decorrente do COVID-19, que levou o Congresso Nacional a declarar estado de



calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, assim como o Governo do Estado de Mato Grosso, pelo Decreto nº 424/2020, e a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, por meio da Resolução nº 6.728/2020.

197. As consequências socioeconômicas causadas pelo estado de calamidade pública devem ser levadas em consideração na análise das Contas Anuais de Governo, tendo em vista que delas decorrem obstáculos e dificuldades reais ao gestor, devendo ser analisadas as circunstâncias práticas que tenham limitado ou condicionado a atuação do gestor durante o estado de pandêmico, a teor do disposto no artigo 22, caput e seu §1º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

198. Isto posto, deve esta Corte de Contas verificar os impactos dos fatos supracitados nas contas públicas do município em apreço, notadamente eventual frustração de receita ou dificuldade e impossibilidade de adequada realização de programa de governo previsto nas leis orçamentárias.

199. Conforme consta nos documentos, não houve reconhecimento pela Assembleia Legislativa do estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19, no município de Primavera do Leste.

200. Isso porque, não basta o estado de calamidade pública para justificar as irregularidades, devendo o gestor demonstrar de que forma específica ele contribuiu para a caracterização da irregularidade.

201. Vale ressaltar que, conforme anexo 13 da manifestação técnica preliminar<sup>11</sup>, a SECEX não encontrou irregularidades no recebimento e aplicação dos recursos necessários ao combate à pandemia. Foi registrado somente a irregularidade CB02 relativa ao registro contábil de detalhamento das despesas.

## **2.3. Análise das Contas de Governo da Previdência Municipal**

### **2.3.1. Da gestão previdenciária**

---

<sup>11</sup> Anexo 13 COVID 19 – Relatório Técnico Preliminar fls, 142 e 143



202. É cediço que compete à municipalidade respeitar as regras concernentes à gestão previdenciária, especialmente aquelas insculpidas na Constituição Federal e na Lei Federal nº 9.717/98.

203. Na análise da Previdência do Município de Primavera do Leste, a Unidade Técnica<sup>12</sup> apurou que houve o inadimplemento das contribuições previdenciárias patronais e do segurado, contrariando a obrigação constitucional contida no art. 40, caput, e 195, inciso I e II, da CF/88, da qual resai a obrigatoriedade de se efetuar repasses para custeio dos regimes previdenciários (**irregularidades DA05 e DA07**).

204. Observou também que o Município, por meio do CRP nº 989871-198076, encontra-se em situação regular com Certificado de Regularidade Previdenciária.

205. No que tange à avaliação atuarial, cumpre destacar que esta se refere ao estudo desenvolvido a partir de características biométricas, demográficas e econômicas da população, com fito de estabelecer os valores necessários ao equilíbrio financeiro futuro do regime. Quanto a esse tópico, verificou-se que o município elaborou a avaliação atuarial em 2020 com base cadastral em 31/12/2019.

206. Ademais, constatou que o valor da receita arrecadada superou o valor da despesa liquidada nos últimos seis exercícios analisados. No exercício de 2020, a relação entre a receita arrecadada e a despesa liquidada foi de 1,83, o que é positivo, pois demonstra que a receita arrecadada superou bastante a despesa liquidada.

207. Por outro lado, o índice de cobertura das reservas matemáticas foi 0,53 em 2020, o que demonstra que existe a necessidade melhoria no processo de capitalização para garantir a totalidade de seus compromissos futuros (cobertura dos benefícios concedidos e a conceder).

208. Outrossim, houve uma redução considerável do índice de cobertura

---

12 Relatório Técnico Preliminar Doc. Digital nº 192801/2021



nos últimos seis anos (2015 a 2020) de 30,3% na comparação dos exercícios de 2019 (0,54) e 2020 (0,53), de modo que houve um decréscimo 1,85% (-0,01).

209. Esse indicativo demonstra que há um processo de descapitalização do regime previdenciário, em decorrência de um decréscimo na relação entre os ativos previdenciários e as reservas matemáticas previdenciárias (passivo atuarial), ensejando a **irregularidade LB99**.

210. Consta no Relatório Preliminar também que as alíquotas de custeio do RPPS propostas na legislação municipal não estão de acordo com a necessidade registrada e proposta na avaliação atuarial do exercício de 2020, de modo que o Plano de Amortização proposto na avaliação atuarial está divergente do aprovado em lei (**irregularidade LB14**).

211. Além disso, os registros contábeis apresentaram inconsistências (Balancete de Verificação do RPPS) nas provisões matemáticas previdenciárias. Isso porque estas foram calculadas com data focal em 31/12/2019, quando o município deveria utilizar como base a data focal de 31/12/2020 (**irregularidade CB02**).

212. Identificou ainda o município não adequou a Lei que estabeleceu o Plano de Amortização do Déficit Atuarial, a fim de proporcionar efetividade na amortização do déficit atuarial, uma vez que parcela estabelecida no plano, para o exercício de 2024, não atende aos critérios normativos de amortização do déficit atuarial, visto que não reduz (amortiza) o montante principal do déficit (**irregularidade CB02**).

213. De mais a mais, o município não comprovou que os recursos econômicos vertidos por meio da alíquota suplementar são suficientes para amortizar o déficit atuarial, durante todo o plano de custeio, o que pode ocasionar um desequilíbrio na arrecadação de receitas previdenciárias no curto e/ou médio prazo, bem como o desequilíbrio do Plano de Previdência no longo do tempo (**irregularidade LB99**).



214. Por fim, o município não elaborou o Demonstrativo de Viabilidade Orçamentária, Financeira e Fiscal, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101/2000, para fins de análise da viabilidade do plano de amortização do déficit atuarial.

215. Tal situação gera uma insegurança quanto à capacidade do Ente de honrar com o pagamento dos compromissos legais previstos na Lei Municipal que aprovou o Plano de Amortização do Déficit Atuarial (**irregularidade LB99**).

216. Tecidas essas considerações gerais, imperiosa a análise das irregularidades identificadas no Relatório Técnico Preliminar de forma pormenorizada.

### 2.3.1.1 Irregularidade DA05 e DA07

**DA 05. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_05. Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal).**

1.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária patronal, no valor de R\$ 2.215.705,24, referente ao período de dezembro de 2020, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

**DA 07. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_07. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal; art. 168- A do Decreto-Lei nº 2.848/1940).**

2.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária dos servidores, no valor de R\$ 1.371.212,48, referente a dezembro de 2020, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

217. Segundo a Declaração de Veracidade, enviado por meio do Sistema APLIC, os recolhimentos previdenciários, relativos à parte patronal da Prefeitura Municipal, se encontram em situação de inadimplência, cujo valor a recolher totaliza R\$ 2.215.705,24 de contribuições patronais (**DA05**).

218. Da mesma forma, os recolhimentos previdenciários, relativos aos segurados se encontram em situação de inadimplência, cujo valor a recolher totaliza R\$ 1.371.212,48 (**DA07**).

219. Em **sede de defesa o Gestor** alegou preliminarmente que não pode ser responsabilizado pelas falhas encontradas, pois não era responsável direto pelo



recolhimento das contribuições.

220. Da mesma forma, não há que se falar em culpa *in eligendo*, uma vez que os servidores envolvidos nos procedimentos ocupam as respectivas funções com responsabilidade nos anos vindouros, além de terem formação acadêmica e profissional para desempenho da função.

221. Sustentou ainda que sua responsabilização por falta de fiscalização (culpa *in vigilando*) deve passar pelos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade, uma vez que não possui conduta a ser penalizada, pois cumpriu todas as legislações pertinentes ao assunto.

222. No mérito informou que contribuição previdenciária da parte patronal, da competência de dezembro/2020, foi recolhido nas datas: 13/01/2021 e 14/01/2021 em total obediência a determinação legal.

223. Salientou que na Declaração de Veracidade (contribuição previdenciária) consta o total recolhimento.

224. Diante disso, encaminhou o extrato bancário e lote de arrecadação, para demonstrar que não há saldo devedor patronal das contribuições previdenciárias do ano de 2020.

225. Da mesma forma, argumentou que o recolhimento da contribuição previdenciária da parte segurado referente a dezembro/2020, foi repassado dentro do prazo legal, conforme extratos bancários e lotes de arrecadação encaminhados.

226. Após análise dos documentos apresentados a **Secretaria de Controle Externo** sanou o apontamento, tendo em vista a ausência de inadimplementos.

227. O gestor **não apresentou alegações finais** para as irregularidades previdenciárias.



228. Pois bem.

229. Diante do presente caso é vital repisar que é despiciendo ao **Ministério Público de Contas** tecer maiores considerações factuais sobre o cenário encontrado. O Gestor municipal, não somente argumentou, como as encaminhou a Relação de Arrecadação e Extratos Bancários, os quais comprovaram a ausência de inadimplência das contribuições previdenciárias e patronais.

230. Dessa maneira, não há necessidade de maiores considerações do Ministério Público de Contas, exceto pugnar pelo saneamento do achado DA05 e DA07, haja vista o recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias patronais e do segurado.

#### 2.3.1.2 Irregularidade LB99

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

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

231. Segundo **Relatório Técnico**, a redução do índice de cobertura das reservas matemáticas em 2020, demonstra que houve um processo de descapitalização do regime previdenciário, em decorrência de um decréscimo na relação entre os ativos previdenciários e as reservas matemáticas previdenciárias (passivo atuarial).

232. Em **sede de defesa o Gestor** alegou que a irregularidade descreve uma redução de centésimo (-0,01) relacionado a cobertura de reservas matemáticas no exercício de 2019 (0,54) em comparação ao exercício de 2020 (0,53).

233. Salientou que o decréscimo de apenas um centésimo decorreu de situação não planejada, vez que o comparativo de um exercício ao outro demonstra um lapso de 365 dias, e dentro de um exercício, diversas situações podem ocorrer,



inclusive situações que fogem de sua responsabilidade.

234. Destacou que os indicativos da capitalização dos ativos do RPPS sequer são de sua responsabilidade, diante das inúmeras circunstâncias alheias ao seu poder de atuação.

235. Frisou que não foi incluído no plano de amortização em vigência a situação de instabilidades inesperadas. No período mais recente, em especial o exercício de 2019/2020, teve a Pandemia ocasionado pelo coronavírus que afetou significativamente o mercado financeiro e surpreendeu, inclusive os especialistas mais pessimistas, ocasionando a queda significativa dos ativos e de renda variável e também a elevação dos juros que impactam nos investimentos de renda fixa.

236. Ressaltou que somado a isso tem-se a imprevisibilidade da economia, visto que, nem mesmo os órgãos reguladores “acertam” suas previsões sobre a economia, sem se esquecer que o cenário nacional sofreu abalos com relação ao ano político de eleição à Presidência da República em 2018, que gerou instabilidade no mercado externo.

237. Aduziu que município é ciente da situação que o sistema brasileiro tem enfrentado com relação ao ramo previdenciário, que culminou na reforma previdenciária proposta pela Emenda Constitucional n. 103/2019. Diante disso, informou está realizando todos os meios para garantir o futuro dos servidores municipais, com fito a cumprir o princípio constitucional de alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

238. Por fim, pugnou pela aplicação do princípio da insignificância em concomitância com os princípios administrativos da proporcionalidade, razoabilidade, na análise do caso.

239. Após análise da defesa apresentada a **Secretaria de Controle Externo** manteve o apontamento destacando que o RPPS de Primavera do Leste terá recursos



para honrar apenas 53% das suas obrigações de longo prazo.

240. Salientou que, além do indicador estar abaixo de 1,00, o RPPS passa por um processo de descapitalização do RPPS, visto que em 2019 esse indicador era de 0,54 e em 2020 passou a ser 0,53, uma redução de 1,85%. Ademais, verificou um histórico consistente de quedas nesse indicador de 2015 (0,76) a 2020 (0,53), variação negativa de mais 30% em 6 anos.

241. Nessa toada, entendeu que não merece prosperar os argumentos baseados nos princípios da insignificância, da razoabilidade e proporcionalidade.

242. O gestor **não apresentou alegações finais** para as irregularidades previdenciárias.

**243. Assiste razão a Equipe Técnica.**

244. Conforme se depreende do texto Constitucional<sup>13</sup> e da Lei Federal nº 9.717/98<sup>14</sup>, é obrigação do gestor adotar medidas objetivando assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Previdenciário Municipal.

245. Essa obrigação implica a necessidade de que o agente público, desde logo, preveja recursos e forma de capitação adequada de seus ativos que, futuramente, garantirão o pagamento das obrigações contraídas e a contrair pelo sistema previdenciário.

246. É que a sustentabilidade e equilíbrio do regime previdenciário depende, fundamentalmente, da formação de reservas suficientes para garantir o

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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: (...)



---

pagamento dos benefícios presentes e futuros a seus segurados.

247. No caso dos autos, como bem pontuado pela unidade técnica, há um desequilíbrio na cobertura das reservas matemáticas do RPPS, pela falta de um adequado planejamento previdenciário que promova a captação de ativos (recursos) suficientes para a melhoria gradativa e alcance do equilíbrio atuarial.

248. Ainda que o município tenha mostrado postura proativa, se comprometendo a adotar uma série de medidas, visando garantir o equilíbrio financeiro e atuarial de seu Regime Próprio Previdenciário, tais medidas ainda não surtiram efeito.

249. Nessa toada, sem o empenho da gestão no estabelecimento de metas visando a melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, o sistema tenderá a um eterno desequilíbrio, que impactará na capacidade do RPPS garantir que os recursos captados sejam suficientes para pagar os benefícios, tanto no curto quanto no longo prazo.

250. Não se pode olvidar que mesmo considerando pequena a variação do IC pequena de um ano para o outro, o histórico de quedas desde 2015 (0,76) demonstra uma variação negativa de mais 30% em 6 anos - 2020 (0,53).

251. Diante disso, é possível que no longo prazo o RRPS não tenha condições de honrar com suas obrigações junto aos seus segurados.

252. Nesse diapasão, a alegação de princípio da insignificância não pode ser acatado, pois variação do Índice de Cobertura das Reservas Matemáticas deve ser analisadas no contexto histórico. Ademais, em razão deste índice já ter apresentado quedas nos anos anteriores e a descapitalização do regime previdenciário já ser conhecida, o Gestor deveria ter dado especial atenção e ter proposto ações efetivas para impedir a variação negativa do exercício de 2020.



253. Diante do exposto, considerando que o gestor não apresentou argumentos capazes de elidir o achado de auditoria, o Ministério Público de Contas, tal qual a equipe técnica, manifesta-se pela manutenção da irregularidade LB99 acompanhada da expedição de recomendação à atual gestão para que, na avaliação atuarial do próximo exercício, apresente 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 Primavera do Leste.

### 2.3.1.3 Irregularidade LB14

**LB 14. Previdência Grave 14. Inobservância à alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial, inclusive com previsão em lei municipal (art. 24, §1º, da ON MPS/SPS nº 02/2009).**

4.1. Prática de alíquotas divergentes da propositura contida na avaliação atuarial do exercício de 2020, base cadastral de 31.12.2019, no tocante ao custeio do Regime Próprio de Previdência Social.

254. De acordo com a **Unidade Técnica** as alíquotas de custeio do RPPS propostas na legislação municipal não estão de acordo com a necessidade registrada e proposta na avaliação atuarial do exercício de 2020.

255. Em **sede de defesa o Gestor** alegou que a lei que trata da alteração da alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial necessita de atuação conjunta do Poder Executivo com o Poder Legislativo Municipal.

256. Esclareceu que, dentro da sua legitimidade, em Junho/2020, encaminhou o Projeto de Lei homologando a reavaliação atuarial realizada. Salientou que o projeto tratou das alterações propostas pela Emenda Constitucional n. 103/2019, e foi protocolado na Câmara de Vereadores em 23/07/2020 – por meio do Ofício nº GP 265/2020.

257. Informou que foi dado início ao Processo Legislativo nº 55/2020, sem contudo ter tido continuidade dentro do Paço Legislativo. Por esta razão, o exercício de 2020 foi finalizado sem que o projeto de lei fosse apreciado.

258. Sustentou que ante a independência entre os poderes, não pode ser

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



---

responsabilizado, uma vez que não cometeu qualquer irregularidade.

259. Após análise da defesa apresentada, a **Secretaria de Controle Externo** manteve o apontamento destacando que o fato de encaminhar o projeto de lei para o Poder Legislativo não exime a responsabilidade do gestor, que deveria demonstrar que envidou o máximo esforço político visando à aprovação do projeto de lei.

260. O gestor **não apresentou alegações finais** para as irregularidades previdenciárias.

**261. Discorda-se da Equipe técnica.**

262. Isso porque a separação de poderes é cláusula pétrea da nossa Constituição, prevista no art. 60, § 4º. Nesse sentido, é muito importante que as ações que possam ferir preceitos da separação de poderes sejam tomadas com a máxima cautela, de modo a respeitar este importante modelo.

263. Desse modo, ao Poder Executivo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, não pode ingerir no processo legislativo. No máximo o Gestor, em atenção aos princípios da efetividade e da economicidade, deve encaminhar com diligência e de modo antecedente ao exercício financeiro, projeto de lei de implementação ao plano de amortização.

264. No caso em comento, em que pese o projeto de lei ter sido encaminhado somente em Junho/2020, este Ministério Público de Contas entende que a irregularidade deve ser sanada, uma vez que o Gestor cumpriu o seu poder-dever de encaminhar o projeto de lei ao Legislativo municipal.

265. Diante disso, malgrado a existência da situação irregular no RPPS, o Gestor não poder ser responsabilizado por fatos que estão fora do seu poder de ingerência.



266. Neste contexto, este Parquet de Contas em discordância com a equipe Técnica manifesta-se pelo saneamento da irregularidade LB14.

#### 2.3.1.4 Irregularidade CB02

**CB 02. Contabilidade\_Grave\_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106, da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).**

5.1. Inconsistência nos registros contábeis (Balancete de Verificação do RPPS) das provisões matemáticas previdenciárias calculadas com data focal em 31/12/2019, quando deveria utilizar como base a data-focal de 31/12/2020.

267. Segundo o **Relatório Técnico Preliminar**, há uma inconsistência nos registros contábeis (Balancete de Verificação do RPPS) das provisões matemáticas previdenciárias, pois estas foram calculadas com data focal em 31/12/2019, quando deveria utilizar como base a data focal de 31/12/2020.

268. Oportunizado o contraditório, o gestor argumentou que a análise da Secex de Previdência diz respeito aos dados enviados ao Tribunal de Contas com base no sistema APLIC e demais informações encaminhadas durante o exercício de 2020, mas relativos a Avaliação Atuarial de 2021, que utiliza como base o Demonstrativo de Resultados de Avaliação Atuarial – DRAA de 2021.

269. Defendeu que a análise da avaliação atuarial em 2020 deve calcular o passivo atuarial com data focal em 31/12/2019 e o valor registrado nos demonstrativos contábeis dessa mesma data.

270. Informou que por esta razão, ao enviar as informações via APLIC com relação ao exercício de 2020, os dados contábeis utilizados foram realizados com base da data focal do ano civil anterior, pois o exercício de 2020 ainda não havia sido finalizado, não havendo consolidação dos dados patrimoniais referente a 2020.

271. Citou que o art. 3º da Portaria ME nº 464/2018, estabelece que as avaliações atuariais anuais, no que se referem ao cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios do RPPS, deverão ser realizadas considerando a data focal



de 31 de dezembro de cada exercício, de modo a coincidir com o ano civil, implementando o plano de custeio no primeiro dia do exercício seguinte.

272. Acrescentou que a Secretaria da Previdência (art. 68 da Portaria ME 464/2018) exige o preenchimento do DRAA até o mês de março de cada exercício (prorrogado para 31/07/2020 o DRAA do exercício de 2020 – inciso II do art. 1º da Portaria 1.348/2019)

273. Finalizou argumentando que para conclusão do DRAA foram considerados os dados contábeis consolidados no balanço publicado em fevereiro/2020, que por sua vez, compactuou com os dados focais de 31 de dezembro do exercício de 2019 e que seria impossível em março/2020 adquirir dados referente ao balanço/2020, uma vez que seria publicado apenas em fevereiro/2021.

274. Analisando os argumentos defensivos, a **Secretaria de Controle Externo** manteve o achado, consignando que a Portaria nº 464/2018 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. O objetivo de tal previsão é evitar que a contabilização das provisões matemáticas seja feita de forma indevida, utilizando-se de informações financeiras e atuariais defasadas, visto que a mensuração incorreta do cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios deturpa a real situação previdenciária do RPPS.

275. O gestor não apresentou **alegações finais**.

276. **Passa-se à análise ministerial.**

277. É importante ressaltar que uma das características do registro e da informação contábil no setor público é a comparabilidade. Os registros e as informações contábeis devem possibilitar a análise da situação patrimonial de entidades do setor público ao longo do tempo e estaticamente, bem como a



identificação de semelhanças e diferenças dessa situação patrimonial com a de outras entidades

278. Como já dito alhures a Avaliação Atuarial de 2021 deve calcular o passivo atuarial com a data focal em 31/12/2020 e esse valor deve ser registrado nos demonstrativos contábeis dessa mesma data. No caso, sob análise isso não ocorreu, pois, conforme demonstrado no Relatório técnico preliminar, os valores presentes no Demonstrativo de Resultados de Avaliação Atuarial (DRAA) 2021, não conferem com aqueles presentes no Balancete de Verificação do RPPS (dezembro de 2020) e no Balancete de Verificação da Prefeitura consolidado (dezembro de 2020).

279. Ademais, o próprio Gestor admite em sua defesa que houve o registro do passivo atuarial, com data focal de 31/12/2020, nos demonstrativos contábeis.

280. Vale ressaltar que mesmo considerando a data de conclusão do DRAA/2021 em março de 2021, posterior a consolidação do balanço de 2020 (fevereiro de 2021), nada obsta que o atuário informe o valor das provisões matemáticas (passivo atuarial) que serão registrados no balanço patrimonial antes da conclusão da avaliação atuarial.

281. Assim, levando em conta a obrigatoriedade de envio de todas as informações de forma correta e verídicas nas prestações de contas mensais encaminhadas ao TCE-MT, é evidente que a divergência encontrada demonstra a fragilidade das informações de provisões matemáticas previdenciárias apresentadas pelo município.

282. Diante disso, o Ministério Público de Contas concorda com o entendimento da SECEX e manifesta-se pela manutenção da irregularidade CB02, e opina pela expedição de recomendação ao Poder Executivo para que observe a Portaria nº 464/2018 e encaminhe as provisões matemáticas (passivo atuarial) com data focal correta, a fim de que os registros contábeis das provisões matemáticas previdenciárias presentes no Balancete de Verificação não apresente inconsistências.



### 2.3.1.5 Irregularidade CB02

**CB 02. Contabilidade\_Grave\_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106, da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).**

6.1. O Plano de Amortizado do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº 1.662/2016, não atenderá aos critérios normativos de efetividade descritos no art. 54 da Portaria MF 464/2018, regulamentado pelo art. 9º da Instrução Normativa 07 e pela Portaria ME nº 14816/2020, relativamente à amortização a ser realizada nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, sendo necessária a sua modificação, para fins de amortização do déficit atuarial, de acordo com a proporção estabelecida pelos normativos.

283. O **Relatório Técnico** apontou que o Plano do Amortizado do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº 1.662/2016, não atenderá aos critérios normativos de efetividade descritos no art. 54 da Portaria MF 464/2018, regulamentado pelo art. 9º da Instrução Normativa 07 e pela Portaria ME nº 14816/2020, relativamente à amortização a ser realizada nos exercícios de 2022, 2023 e 2024.

284. Tais metas ou critérios podem ser sistematizados nos seguintes termos:



### Quadro 3 - Gradação da Amortização do Déficit

2022	2023	2024
Amortização de, no mínimo, 1/3 do valor necessário para reduzir o principal do déficit.	Amortização de, no mínimo, 2/3 do valor necessário para reduzir o principal do déficit.	Obrigação de iniciar a redução do principal do déficit atuarial.

Fonte: Relatório Técnico preliminar Doc. Digital nº 192801/2021

285. No caso dos autos, a análise de amortização do *déficit* atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Primavera do Leste, conforme termos e condições dispostos na Lei Complementar Municipal nº Lei nº 1.662/2016, aponta para o não atendimento dos critérios normativos de amortização previsto nos instrumentos normativos citados, já nos exercícios de 2023 e 2024:

### Quadro 7 - Análise da Amortização do Déficit Atuarial

	Ano/DRAA	2022	2023	2024	
	Taxa de Juros		6,00%	6,00%	6,00%
Plano de amortização estabelecido em lei	Saldo Inicial (déficit atuarial) (R\$)	28.032.489,09	28.394.825,12	28.669.473,45	
	Valor de Pagamentos (R\$)	1.244.918,22	1.348.152,05	1.457.910,69	
	Juros (R\$)	1.607.254,25	1.622.800,38	1.632.693,77	
	Saldo Final (déficit atuarial) (R\$)	28.394.825,12	28.669.473,45	28.844.256,53	
	Portaria 464/18 e IN 07 (R\$)	Mínimo 1/3 (juros)	Mínimo 2/3 (juros)	Mínimo 100% (juros)	
	Parcela mínima conforme os normativos (R\$)	535.751,42	1.081.866,92	1.632.693,78	
	Resultado (Parcela paga - Parcela Mínima) (R\$)	709.166,80	266.285,13	-174.783,09	
	<b>Avaliação</b>				
	2022	A parcela estabelecida no plano, para o exercício de 2022, ATENDERÁ aos critérios normativos de amortização do déficit atuarial.			
	2023	A parcela estabelecida no plano, para o exercício de 2023, ATENDERÁ aos critérios normativos de amortização do déficit atuarial.			
2024	A parcela estabelecida no plano, para o exercício de 2024, NÃO atende aos critérios normativos de amortização do déficit atuarial, visto que não reduz (amortiza) o montante principal do déficit.				

286. Oportunizado o **contraditório ao gestor**, este argumentou que o atendimento ao art. 54 da Portaria ME 464/2018 foi adiado para 2022, conforme o art. 6º da Portaria SERPT/ME nº 14.816, de 19 de junho de 2020.

287. Ressaltou que não há qualquer subsídio, ou parâmetro para exigir a



gradação da amortização do déficit de um cálculo realizado no exercício de 2020, sendo que houve a permissão normativa para inicial no exercício de 2022.

288. Analisando os argumentos defensivos, a **equipe de auditoria** manteve a irregularidade consignando que defesa não apresentou cálculos ou argumentos suficientes para afastar o apontamento de irregularidade, uma vez que a equipe técnica identificou que a parcela estabelecida no plano, para o exercício de 2024, não reduz (amortiza) o montante principal do déficit.

289. O gestor não apresentou **alegações finais**.

290. **Passa-se à análise ministerial.**

291. É oportuno destacar que o art. 69 da LRF<sup>15</sup> disciplina a necessidade de que os entes que instituem Regimes Próprios de Previdência Social mantenham o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes ao longo do tempo.

292. Tal equilíbrio deve ser demonstrando a curto e médio prazo, demonstrando razoabilidade na distribuição dos aportes. A postergação da amortização do *déficit* atuarial gera desequilíbrio do Plano Previdenciário e, via de consequência, um plano de amortização que contenha aportes finais ineficazes transfere às outras gestões a obrigação de captação de recursos previdenciário em um montante impraticável, comprometendo o seu equilíbrio.

293. Essa é a razão da Portaria nº 464/2018, regulamentada pela Instrução Normativa SPREV nº 07/2018 e pela Portaria ME nº 14.16/2020, prever a necessidade de que o plano de amortização, gradativamente passe a amortizar não apenas o juros do *déficit*, mas o próprio montante principal, sob pena de se perpetuar o desequilíbrio atuarial.

294. Cumpr enaltecer que a Nota Técnica SEI nº 02/2019 reforçou que os  
15 Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.



planos de amortização vigentes não precisariam ser alterados, salvo no caso de novos planos de amortização ou revisão, decorrentes de aumento do déficit atuarial, relativos a 2019.

295. Em 19/06/2020, a Portaria nº 14.816 postergou o prazo inicial para a amortização de 1/3 dos juros a partir de 2022.

296. No caso dos autos, a unidade técnica verificou que o plano de amortização estabelecido por meio da Lei Complementar Municipal nº 1.662/2016 não atende as diretrizes estabelecidas no art. 54 da Portaria nº 464/2018<sup>16</sup>, uma vez que para o exercício de 2024, não reduz o montante principal do déficit. Diante desta realidade, o ente deveria ter realizado adequação do plano, ou seja, sua revisão.

297. Assim, por mais que a Portaria nº 14.816 tenha postergado o prazo inicial para a amortização de 1/3 dos juros para 2022, o plano de amortização deve ser readequado e atender as normativas.

298. Nesse diapasão, inquestionável a ocorrência da irregularidade.

299. Diante disso, o Ministério Público de Contas, anuindo ao entendimento da equipe técnica, **manifesta-se pela manutenção da irregularidade de sigla CB02, sem prejuízo da recomendação ao Poder Executivo para que realize a adequação do Plano de Amortizado do Déficit Atuarial conforme as regras de gradação da amortização estabelecidas na Portaria nº 464/2018, regulamentada pela Instrução Normativa SPREV nº 07/2018 e pela Portaria ME nº 14.16/2020.**

### 2.3.1.6 Irregularidade LB99

**LB 99. Previdência\_Grave\_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010**

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

<sup>16</sup> Regulamentado pelo art. 9º da Instrução Normativa SPREV nº 07/2018 e pela Portaria ME nº 14.16/2020



300. Segundo **Relatório Técnico**, não é possível afirmar que as alíquotas suplementares propostas no Plano de Amortização do município terão o condão de garantir recursos econômicos suficientes para amortizar o déficit atuarial, durante todo o plano de custeio.

301. Isso porque, as alíquotas suplementares estabelecidas no plano de amortização instituído pela Lei Municipal 1.662/2016 são progressivas, iniciando em 1,52% (2016), passando por 2,35% (2020) e chegando em 7,13 no final do plano (2043). No entanto, as alíquotas propostas na Avaliação Atuarial de 2020 chegam a 28,81% no final do plano (2043).

302. Em **sede de defesa o Gestor** argumentou que o IMPREV, como todo plano de previdência, garante o pagamento de benefícios de aposentadoria a seus segurados. Para fazer frente a tal garantia, é necessário que se crie e mantenha uma reserva financeira, que deve ser formada por contribuições provenientes dos servidores segurados, de seus dependentes beneficiários e do ente.

303. Informou que o valor das contribuições é definido pela avaliação atuarial e deve ser suficiente para pagar os benefícios já concedidos e aqueles que serão concedidos no futuro, principalmente os que protegem os servidores em sua velhice. Salientou que a avaliação é realizada mediante uma metodologia, com o uso de técnicas matemáticas, hipóteses e a legislação.

304. Esclareceu que uma vez definidos os compromissos do RPPS, o atuário compara com o valor dos recursos já existentes e, caso haja alguma insuficiência (déficit atuarial), define uma contribuição extraordinária (Custo Especial) a ser somada com aquela calculada para acumular recursos para quem ainda não se aposentou (Custo Normal).

305. Ressaltou que o equilíbrio atuarial sempre ocorrerá quando da aplicação do plano de amortização, pois é calculado para este fim, exceto quando o plano vigente supera a necessidade gerando o superávit escritural, não se podendo



afirmar que o equilíbrio atuarial seria prejudicado.

306. Citou que a nova portaria editada pela Secretaria da Previdência – 464/2018 - estabeleceu regras que serão implantadas a partir da avaliação atuarial do exercício de 2020, algumas com transição até 2023, e qualquer crítica aos resultados das avaliações atuariais até o exercício de 2020 devem ser atenuadas e, suas supostas soluções, devem ser aguardadas, pois o próprio órgão regulador e fiscalizador reconheceu os problemas, por composição da legislação vigente, e procurou saná-los.

307. Por fim, sustentou que quando iniciar a aplicação das regras novas em 2022 será aumentada as prestações para cobrir o valor dos juros inerentes, automaticamente o Ente terá a redução das alíquotas no final do atual plano de amortização do déficit atuarial, pois serão aumentadas as alíquotas do início, demonstrando total convergência ao plano de custeio estabelecido no cálculo atuarial, que está sendo cumprido pelo município.

308. Analisando os argumentos defensivos, a **equipe de auditoria** manteve o achado, consignando que não encontrou argumentos voltados à comprovação de que as alíquotas suplementares propostas pelo Plano de Amortização serão capazes de gerar os recursos econômicos suficientes para amortizar o déficit atuarial no decorrer de todo o plano de custeio, bem como se estas atendem ao limite de gastos com pessoal, disciplinada na Lei Complementar nº 101/2020.

309. O gestor não apresentou **alegações finais**.

**310. Passa-se a análise ministerial.**

311. A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial é objeto de registro normativo na Lei n. 101/2000.

Lei Complementar 101/00

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir



regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

312. Portanto, o plano de amortização do déficit atuarial deve conter alíquotas que gerem o equilíbrio ao longo do tempo.

313. No caso em comento, os percentuais sugeridos na legislação municipal não estão respaldados pelo Demonstrativo de Viabilidade do Plano, o qual deve, além de evidenciar a adequação do plano de custeio do RPPS à capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente, também, deve certificar que os recursos econômicos vertidos são suficientes para honrar tal compromisso.

314. A prática de um Plano de Amortização do Déficit Atuarial que contém alíquotas finais ineficazes transfere para outras gestões a obrigação de captação de recursos previdenciários em um montante impraticável.

315. Em que pese o arcabouço argumentativo do Gestor, este não conseguiu comprovar por meio de cálculos e demonstrativos que as alíquotas suplementares propostas pelo Plano de Amortização serão capazes de gerar os recursos econômicos suficientes para amortizar o déficit atuarial no decorrer de todo o plano de custeio.

316. **Por esta razão a irregularidade deve ser mantida.**

317. **Diante disso, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade LB99 e opina pela expedição de determinação para que a atual gestão tome providências para tornar o Plano de Amortização do Déficit Atuarial mais efetivo, a fim de garantir o pagamento dos benefícios pelo RPPS ao longo de todo o Plano de Previdência.**

**LB 99. Previdência\_Grave\_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010**



8.1 Ausência de elaboração do Demonstrativo de Viabilidade Orçamentária, Financeira e Fiscal para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101/2000, referente ao Plano de Amortização do Déficit Atuarial aprovado pela Lei Municipal nº 1.662/2016.

318. Após consulta realizada no Sistema Aplic, a **Equipe Técnica** não constatou o envio do Demonstrativo de Viabilidade Orçamentária, Financeira e Fiscal.

319. Em **sede de defesa o Gestor** argumentou escusa de responsabilidade, uma vez que não cabe exigir dele o aprofundado conhecimento sobre o estudo atuarial, pois a Lei define a obrigatoriedade da realização de reavaliação atuarial pelo agente técnico habilitado, qual seja o atuário.

320. Salientou que são definições e atribuições extremamente técnicas e especializadas, pautadas em contratações necessárias e obrigatórias em lei, foram devidamente cumpridas.

321. Informou que os dados da reavaliação atuarial foram encaminhadas ao Ministério da Previdência Social - através do DRAA (obrigatoriedade definida no art. 69 da Portaria MF n. 464/2018), e que tais informações serão analisadas por agentes competentes, quais sejam, atuários.

322. Asseverou que o Ministério da Fazenda analisou o DRAA (Demonstrativo de Reavaliação Atuarial) e não fez qualquer manifestação acerca da Reavaliação Técnica apresentada no exercício de 2020.

323. Acrescentou que, apesar de saber tratar-se de um item de boa prática e que poderia ser realizado anualmente, a Instrução Normativa nº 10 de 21/12/2018 e na Nota SEI 4 de 2020, adiou em um ano o envio da demonstração à SPREV - Secretaria de Previdência. Assim, o Perfil de Risco Atuarial I (um) teve seu prazo de envio para 2021.

324. No que tange ao estudo orçamentário, argumentou que o gasto com pessoal do município respeitou os limites prudenciais, como forma de demonstrar a



viabilidade orçamentária e financeira, inclusive quanto ao impacto nos limites de gastos.

325. Finalizou pontuando que o Demonstrativo de Viabilidade Orçamentária, Financeira e Fiscal para o município deve ser obrigatório somente a partir de 2021.

326. Após análise dos argumentos defensivos, a **Equipe de Auditoria** manteve o achado, consignando que apesar de o município de Primavera do Leste estar desobrigado, provisoriamente, de adotar os moldes propostos pelo art. 64 da Portaria nº 464/2018, a obrigatoriedade de demonstração da viabilidade do plano de custeio ainda persiste.

327. O gestor não apresentou **alegações finais**.

**328. Assiste razão a Equipe Técnica.**

329. Inicialmente, cumpre repisar que o dever de prestar contas aos órgão de controle é do Chefe do Poder Executivo, no exercício da função política de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas, além da análise quanto ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

330. A irregularidade em análise tratou da ausência de elaboração do Demonstrativo de Viabilidade Orçamentária, Financeira e Fiscal correspondente a todo o período de equacionamento do déficit atuarial de que trata o Plano de Amortização do Déficit Atuarial. Isto é, o apontamento é relativo a transparência na gestão fiscal, sendo portanto, de sua inteira responsabilidade.

331. É certo que o assunto é eminentemente técnico e requer conhecimento aprofundado. É justamente por isso, por entender que o Gestor não detém conhecimentos específicos e aprofundados em algumas áreas que o legislador constitucional permitiu que o Chefe do Executivo, durante a sua atuação, nomeie pessoas de confiança para auxiliá-lo e orientá-lo no desempenho de suas funções.



332. Diante desta realidade, ante a liberdade e possibilidade de ter ao seu redor pessoas com notável saber sobre o assunto é que a responsabilidade do Gestor não pode ser afastada.

333. No que tange ao argumento de que reavaliação atuarial já foi encaminhada ao Ministério da Previdência Social, e que tais informações serão analisadas por atuários, cabe esclarecer que o envio das informações ao referido Ministério não exclui a competência desta Corte, por meio da Secretaria de Controle Externo especializada de realizar a fiscalização de seus jurisdicionados, tendo em conta os ditames do art.71 da Constituição Federal.

334. Quanto ao mérito da irregularidade, vale lembrar que o plano de custeio constitui um dos elementos essenciais na estruturação do regime próprio, devendo, assim, sua proposição, além de estar fundada em avaliação atuarial tecnicamente adequada, ser passível de efetiva implementação, considerando-se as condições financeiras, orçamentárias e fiscais do ente federativo e as limitações legais e regulamentares aplicáveis, especialmente as previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

335. A Portaria MPS 464/2018, disciplina quanto a necessidade do Ente Federativo demonstrar a adequação do plano de custeio do RPPS a sua capacidade orçamentária e financeira e aos limites de gastos com pessoal impostos pela LRF, conforme art. 64 da Portaria:

Art. 64. Deverão ser garantidos os recursos econômicos suficientes para honrar os compromissos estabelecidos no plano de custeio e na segregação da massa, cabendo ao ente federativo demonstrar a adequação do plano de custeio do RPPS à sua capacidade orçamentária e financeira e aos limites de gastos com pessoal impostos pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

336. Vale ressaltar que até o exercício de 2019, a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira poderia ser realizada de acordo com o formato/modelo estabelecido por cada ente. No entanto, a partir de 2020, a Portaria



464/2018 veio, juntamente com a Instrução Normativa n. 10, de 21/12/2018, estabelecer um modelo de comprovação e análise.

337. Isso porque, prevê a Portaria 464/2018, no art. 79, a facultatividade para aplicação dos parâmetros nela previstos para avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, nos seguintes termos: “A aplicação dos parâmetros previstos nesta Portaria é facultativa para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes.”

338. Conclui-se, no entanto, que a facultatividade disposta na Portaria não decorre da comprovação da demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o exercício de 2019, mas sim somente quanto a utilização das novas exigências e formatos/modelos desta comprovação, pois do contrário impediria um real controle do equilíbrio atuarial, uma vez que sem a sua realização não é possível garantir que os recursos econômicos sejam suficientes para honrar os compromissos estabelecidos no plano.

339. Como bem pontuado pela Equipe Técnica, apesar de o ente estar desobrigado, provisoriamente, de adotar os moldes propostos pelo art. 64 da Portaria nº 464/2018, é importante ressaltar que a obrigatoriedade de demonstração da viabilidade do plano de custeio ainda persiste.

340. Diante disso, a irregularidade deve ser mantida.

341. Nesse contexto, ante a não comprovação da efetiva realização do estudo de demonstração de viabilidade orçamentária e financeira, mantém-se a irregularidade LB99 (achado 8.1), opinando pela expedição de recomendação ao atual gestor para que elabore o demonstrativo de viabilidade orçamentária e financeira para o próximo exercício, observando os regramentos dispostos na Portaria nº 464/2018, do Ministério da Fazenda, c/c IN 10 de 21 de dezembro de 2018.



### 3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

#### 3.1. Análise Global

342. Foi verificada a ocorrência de irregularidades ligadas a gestão fiscal e orçamentária, classificadas sob as siglas **AA01, CB02, DB08, DB99, FB03, FB13, MB02, MB99, DA05, DA07, LB99, LB14**, e sugeridas recomendações com vistas a melhora da gestão fiscal e do planejamento do município.

343. Ressalta-se que o item 2.1 da irregularidade CB02 e 8.1 da irregularidade MB99, item 1.1 da irregularidade DA05 e item 2.1 da irregularidade DA07 foram sanadas pelo este *Parquet* em concordância com a Equipe Técnica. Já as irregularidades DB08 (achado 3.2), MB02 (item 7.2) e LB14 (item 4.1) foram sanadas somente por este *Parquet*.

344. No mais, convém mencionar que, a partir de uma análise global, o município apresentou resultados satisfatórios nas áreas de **educação e da saúde pública**. Malgrado a não aplicação do mínimo constitucional na educação, entende-se que tal situação restrita ao exercício de 2020, ante a pandemia de Covid-19 e o aumento de despesas relacionados a área educacional, mas considerados diretamente “manutenção e desenvolvimento do ensino” como estrutura e suporte de internet, melhorias sanitárias nas escolas e fornecimento de alimentos para os alunos e suas famílias, motivo pelo qual manifestou-se por manter a irregularidade, sem, contudo, opinar pela rejeição das contas.

345. Tal situação não pode ensejar, contudo, prolação de parecer desfavorável, sendo eficiente expedir a recomendação ao Chefe do Poder Executivo para que obedeça aos mandamentos constitucionais, bem como que inclua, no orçamento seguinte, ou seja, exercício de 2021, a diferença na aplicação com a manutenção e desenvolvimento do ensino, como forma de compensação pelo não cumprimento do percentual no exercício de 2020, conforme delineado neste Parecer Ministerial.



346. Ademais, conforme apontado no item 2.1.1. deste parecer, o Índice de Gestão Fiscal Municipal (**IGFM**) foi satisfatório. Apesar na queda na posição do ranking, o município obteve uma pequena melhora em relação ao exercício anterior (2019) do IGFM e manteve o conceito “B” (BOA GESTÃO).

347. No tocante à **gestão fiscal e orçamentária**, verifica-se que o Município se manteve dentro do quadro esperado, em respeito às normas de responsabilidade fiscal, fazendo-se importante destacar que as despesas permaneceram abaixo do montante de recurso arrecadado. No que tange às irregularidades detectadas, este *Parquet* de Contas considera como suficientes as recomendações sugeridas neste parecer.

348. Em atenção à Carta Magna, houve respeito aos limites legais e constitucionais, no tocante aos **gastos de pessoal e aplicação do mínimo nos serviços públicos de saúde** .

349. Diante do exposto, a despeito da manutenção das irregularidades, o MPC entende que **as Contas de Governo do Município de Primavera do Leste, relativas ao exercício de 2020, merecem emissão de Parecer Prévio Favorável.**

### 3.2. Conclusão

350. Por derradeiro, 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) **manifesta-se:**

a) pela deliberação de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Primavera do Leste**, referentes ao exercício de 2020, nos termos do artigo 26, da Lei Complementar nº 269/2007, sob a administração do **Sr. Leonardo Tadeu Bortolin**.



b) pelo saneamento dos achados MB99 (achado 8.1), CB02 (achado 2.1), MB02 (achado 7.1), DB08 (achado 3.2), DA05 (achado 1.1), DA07 (achado 2.1), LB14 (achado 4.1); e manutenção das demais.

c) pela recomendação à atual gestão do Poder Executivo para que:

c.1) continue adotando medidas para melhorar o Índice de Gestão Fiscal Municipal – IGFM;

c.2) inclua no Anexo de Metas Fiscais da LDO as metas de resultado nominal e primário;

c.3) promova o aperfeiçoamento do planejamento orçamentário, evitando a abertura de créditos adicionais em montante superior à autorização legislativa fixada na Lei Orçamentária Anual, porquanto tal atitude compromete a previsão da execução orçamentária e prejudica o exercício, pelo Poder Legislativo, de sua função de autorizador de despesas;

c.4) realize o efetivo controle dos créditos adicionais abertos durante o período, especialmente aqueles decorrentes de excesso de arrecadação e superavit financeiro, evitando que sejam abertos sem a existência de recursos, em conformidade com as disposições do art. 43 da Lei nº 4.320/1964;

c.5) observe as orientações expedidas pelos órgão de controle em Notas Técnicas e Resoluções Consultas quanto ao registro contábil de recursos, com o fito de permitir a rastreabilidade e fiscalização dos recursos recebidos pelo município;

c.6) abstenha-se de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa;

c.7) a diferença percentual do mínimo constitucional exigido pelo art. 212 da CF/88, não aplicado na manutenção e desenvolvimento do exercício de 2020, seja incluso no orçamento do ente federado para o exercício subsequente;

c.8) realize audiência pública para elaboração e discussão das Leis orçamentárias (LOA e LDO) nos termos da art. 48, §11º, inc. I da LRF e encaminhe os comprovantes a esta Corte;

c.9) na avaliação atuarial do próximo exercício, apresente 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 Primavera do Leste;

**c.10)** observe a Portaria nº 464/2018 e encaminhe as provisões matemáticas (passivo atuarial) com data focal correta, a fim de que os registros contábeis das provisões matemáticas previdenciárias presentes no Balancete de Verificação não apresente inconsistências;

**c.11)** realize a adequação do Plano de Amortizado do Déficit Atuarial conforme as regras de gradação da amortização estabelecidas na Portaria nº 464/2018, regulamentada pela Instrução Normativa SPREV nº 07/2018 e pela Portaria ME nº 14.16/2020;

**c.12)** tome providências para que providências para tornar o Plano de Amortização do Déficit Atuarial mais efetivo, a fim de garantir o pagamento dos benefícios pelo RPPS ao longo de todo o Plano de Previdência.

**c.13)** tome providências para que tornar o Plano de Amortização do Déficit Atuarial mais efetivo, a fim de garantir o pagamento dos benefícios pelo RPPS ao longo de todo o Plano de Previdência.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 17 de novembro de 2021.**

(assinatura digital)  
**GUSTAVO COELHO DECHAMPS**  
Procurador de Contas  
(Em substituição ao Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho  
Ato nº 022/2021)