



PROCESSOS Nºs	: 10.063-3/2020 (PRINCIPAL), 35.353-1/2019, 506729/2021, 353574/2019 e 50.008-9/2021 (APENSOS)
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE JUÍNA
GESTOR	: ALTIR ANTONIO PERUZZO – ex-PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RAZÕES DO VOTO

53. Primeiramente, cabe salientar que os artigos 210 da Constituição Estadual e 1º, I, da Lei Orgânica do TCE/MT (LC nº 269/2007) estabelecem a competência deste Tribunal de Contas para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais.

54. Nesse âmbito, também cumpre dizer que as contas anuais de governo municipal, conforme conceitua o artigo 2º da Resolução Normativa nº 1/2019-TP, “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”.

55. Feitas essas pontuações e após apreciar os posicionamentos técnicos das Secexs de Governo e Previdência, a defesa do gestor à época e o parecer do Ministério Público de Contas, observando o disposto no artigo 33 da Lei Orgânica do TCE/MT (LC nº 269/2007), bem como os artigos 82, § 2º, e 176, §§ 2º e 3º, do RITCE/MT (Resolução 14/2007-TCE/MT), passo ao exame das **contas anuais de governo do exercício de 2020**, apresentadas pela Prefeitura Municipal de Juína, sob a responsabilidade do Prefeito Municipal à época, Sr. Altir Antonio Peruzzo

- IRREGULARIDADES ELENCADAS PELA SECEX DE GOVERNO





56. Cumpre lembrar que foram mantidas as quatro irregularidades descritas inicialmente pela referida Secex, sendo que ocorreu apenas o saneamento parcial do subitem 3.1. Desse modo, por questões didáticas, irei apreciar cada irregularidade pela ordem de sequência enumerada pela equipe técnica e, no momento oportuno, comentarei sobre o achado sanado.

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 constitucional no ensino, sendo aplicado 22,67% da receita base na manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o art. 212 da Constituição Federal.

57. O Quadro 7.3 contido no **Relatório Técnico Preliminar**, fundamenta a irregularidade acima descrita pela equipe técnica.

58. Em sua **defesa**, o gestor discorreu sobre o estado de calamidade pública vivenciado em 2020 pela Covid-19 e invocou a Resolução de Consulta nº 06/2021 proferida por este Tribunal, que flexibilizou a gravidade da irregularidade em questão, quando posicionou-se no sentido de que a não aplicação do percentual mínimo exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal, não conduzirá, por si só, emissão de parecer prévio contrário a aprovação das contas anuais de governo dos exercícios de 2020 e 2021. Frente a isso, sustentou que seria desarrazoado imputar ao gestor qualquer responsabilidade.

59. Prosseguindo, contestou o percentual informado no achado de auditoria, com base no argumento de que *“não foram considerados outros recursos de livre aplicação, cujo detalhamento foram efetuados sob a orientação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.”*

60. Nessa linha, explicou que foram aplicados também na educação o montante de R\$ 2.482.931,91 - Fonte nº 101.077000 - Transferência de Recursos do Programa de Enfrentamento ao Coronavírus, em decorrência do artigo 5º, II da Lei





Complementar nº 173/2020, e o valor de R\$ 248.294,3 - Fonte 101.080000, destinados pela Medida Provisória nº 938/2020.

61. Com efeito, a seu ver, foram destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino, o valor de R\$ 21.968.623,15, ou seja 28,55% da receita base, percentual esse acima do mínimo constitucional exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal.

62. Por meio do **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica analisou a situação e reafirmou que o Anexo 7, Quadro 7.1. do Relatório Técnico preliminar está correto, visto que, conforme determinação constitucional, a receita base de cálculo do percentual a ser aplicado na educação deve ser composta das receitas resultantes de impostos (IPTU/ITBI/IRRF/ISS) mais as transferências oriundas de impostos (Cota Parte FPM/ICMS/IPI/IMPOSTOSITR/IOF).

63. Portanto, aduziu que os recursos de livre aplicação alegado pela defesa, os quais são provenientes do Programa de Enfrentamento ao Coronavírus, não devem compor a receita base de cálculo do ensino, pois não possuem natureza tributária. Para dar legitimidade a sua conclusão, realçou que tais recursos foram contabilizados como Receitas de Transferências a Programas e não como Transferências de Impostos. Além disso, citou diversos entendimentos técnicos sobre a contabilização dos recursos destinados ao enfrentamento da Covid-19, os quais apregoam que essas receitas não possuem natureza tributária e, portanto, não integram as bases de cálculo para fins de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino.

64. Quanto ao Comunicado Aplic nº 16/2020, editado pelo TCE/MT e suscitado pelo gestor para amparar o seu posicionamento, a equipe técnica refutou essa assertiva. Para tanto, elucidou que esse comunicado tem a finalidade principal de evidenciar e rastrear a destinação dos recursos advindos da Lei Complementar nº 173/2020 e sua efetiva aplicação, permitindo ainda a verificação dos recursos vinculados.





65. Em suas **alegações finais**, o gestor, em suma, reproduziu os mesmos argumentos expendidos na sua defesa.

66. O **Ministério Público de Contas**, ratificou o posicionamento técnico. Entretanto, à luz do caso concreto, ressaltou que essa irregularidade não deve ensejar a rejeição das contas. Desse modo, acentuou que é suficiente a expedição de recomendações, incluindo a de compensação do percentual não aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (2,33%) no exercício seguinte.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

67. Não subsistem dúvidas de que o descumprimento do percentual mínimo constitucional que os entes devem aplicar na manutenção e desenvolvimento de ensino, regra geral, é uma irregularidade gravíssima que enseja a reprovação das contas. A respeito do caso em apreço, desde já, consigno que, coaduno com os argumentos utilizados pela equipe técnica para declarar que o município investiu somente 22,67% da receita de impostos na educação, descumprindo o percentual constitucional de 25%, estipulado no art. 212 da CF.

68. Paralelamente à conclusão acima, não se pode menosprezar o fato notório de que no exercício de 2020, de maneira imprevisível, surgiu a pandemia do COVID-19. Com isso, diversas medidas foram impostas para conter a sua propagação, entre elas a suspensão das atividades pedagógicas presenciais nas unidades escolares de todos os níveis e modalidades de ensino. Também houve a construção de um conjunto de normas jurídicas, tanto na esfera federal quanto estadual, visando à proteção da coletividade e a regulamentação das relações jurídicas ocorridas no período, numa tentativa de minorar o impacto negativo da pandemia nos setores da sociedade.

69. A título exemplificativo, convém citar a Lei Complementar nº 173/2020, a qual, ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, promoveu mudanças no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), admitindo, na hipótese de decretação de calamidade pública, a mitigação de uma série de





obrigações de natureza fiscal, com a intenção de conferir ao gestor público as condições necessárias ao enfrentamento do período excepcional.

70. Não obstante as mudanças na legislação, fato é que inexistiu qualquer alteração do percentual que deve ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino e, **por essa razão, é próprio concluir, pelos fundamentos já exteriorizados, que houve violação do art . 212 da CF.**

71. Portanto, com supedâneo no Princípio da Legalidade, infere-se que, apesar da pandemia da COVID-19 ter gerado a suspensão das aulas presenciais, impactos negativos na economia, reconhecimento de estado de calamidade pública, entre outros, **permanece a obrigatoriedade** da exigência constitucional para que os Municípios apliquem anualmente o mínimo de 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

72. Em que pese esse cenário, este Tribunal, posteriormente à reunião de Colegiado de Membros realizada em 24/5/2021, editou a Resolução de Consulta 6/2021, ponderando que, perante a pandemia da Covid-19, que ainda causa reflexos em 2021, eventual descumprimento do percentual de 25% na manutenção e desenvolvimento de ensino nos exercícios de 2020 e 2021, por si só, não ocasionará a reprovação das contas de governo do Município.

73. Nessa seara, considerando a flexibilização conferida por este próprio Tribunal e, também, por coerência às deliberações deste Plenário, proferidas na sessão de 4/11/2021, cito como exemplo o processo nº 100528/2020, saliento que não concordo com a recomendação sugerida pelo Ministério Público de Contas, a fim de incluir no orçamento seguinte o percentual de 2,33% que o gestor deixou de aplicar em 2020.

74. A par do arrazoado, entendo pertinente **recomendar ao Poder Legislativo Municipal** que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que adote medidas de modo a cumprir a aplicação do mínimo de 25% das receitas de impostos na





manutenção e desenvolvimento de ensino, conforme previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

2) FB02 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_02. Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais – sem autorização legislativa ou autorização legislativa posterior (art. 167, V, a Constituição Federal; art. 42, da Lei nº 4.320/1964).

2.1) Abertura de crédito adicional sem lei autorizativa, no valor de R\$ 35.199,57, em desacordo com o art. 167,inc. V, CF; art. 42, Lei nº 4.320/64.

75. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe técnica verificou a abertura de créditos especiais sem autorização legal, com base nos elementos abaixo

a) Lei nº 1.935/2020 - autoriza o valor de R\$ 2.962.172,00
Decreto nº 463/2020 - abre crédito no valor de R\$ 2.965.572,00
Valor aberto sem autorização: R\$ 3.400,00 - Fonte 26

b) Lei nº 1.949/2020 - autoriza o valor de R\$ 573.530,00
Decreto nº 510/2020 - abre crédito no valor de R\$ 605.329,57
Valor aberto sem autorização: R\$ 31.799,57 - Fonte 27.

76. Em sua **defesa**, o gestor alegou que não houve abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa, pois aduziu que, conforme consta no texto aprovado pelo Poder Legislativo, o artigo 3º da Lei nº 1.935/2020 concede autorização para abertura de créditos no valor de R\$ 6.000.000,00 e o art. 3º da Lei 1.949/2020 autorizou a quantia de R\$ 2.000,00.

77. Em contrapartida, em razão da condução dos respectivos processos legislativos, reconheceu que tais normas podem levar a erros de interpretação, dando a impressão de haver suplementações sem autorização legislativa e, na sua visão, tal fato deve ter ocasionado o apontamento feito pela equipe técnica.

78. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica não acolheu os argumentos da defesa, pois os Decretos que abriram tais créditos não invocam os dispositivos das Leis que respaldam os valores mencionados pelo gestor. Dessa feita, sustentou que outros decretos foram abertos com base no art. 3º das referidas Leis e, nessas situações, não foram apontadas irregularidades.





79. Prosseguindo, concordou que a redação do art. 3º das respectivas leis é obscura e dá margens a interpretações distintas; entretanto, indicou que tal situação não levou a equipe técnica a erro, tanto que atestou a legalidade de outros Decretos com base no aludido comando normativo.

80. À vista disso, **manteve a irregularidade.**

81. O gestor apresentou **alegações finais** sobre esse item, reiterando os mesmos argumentos da defesa.

82. O **Ministério Público de Contas** ratificou o posicionamento técnico, com recomendação.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

83. O art. 167, V, da Constituição Federal, dispõe claramente que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa. Essa norma é extremamente relevante, pois busca, sobretudo, preservar o Princípio da Separação dos Poderes.

84. Ultrapassada essa breve introdução, assinalo que ratifico os argumentos exteriorizados pela equipe técnica e pelo Ministério Público de Contas para manter a irregularidade. Entretanto, entendo prudente sopesar que o gestor pode ter feito interpretação equivocada, em razão das normas serem obscuras, sendo esse fato incontroverso. Destarte, **verifico a pertinência de apenas expedir recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que somente efetue a abertura de créditos adicionais nos limites autorizados em lei.

3) 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).

3.1) Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação, no valor de R\$ 1.086.701,11, nas fontes de recursos 17 e 27, em





descumprimento ao disposto no art. 167, II e V, da Constituição Federal e no art. 43, da Lei nº 4.320/1964.

85. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe técnica constatou a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação, no valor de R\$ 5.028.729,08, nas Fontes 17, 22, 23, 24, 27 e 90, conforme tabela produzida às fls. 18 e 19 (doc. digital nº 168655/2021).

86. Em sua **defesa**, o gestor esclareceu e apresentou documentos com a pretensão de atestar que haviam recursos suficientes para a abertura dos respectivos créditos.

87. Sobre a **Fonte 17**, alegou que deve ser considerado que, para a edição do Decreto nº 421/2020 autorizado pela Lei nº 1.919/2020, havia a tendência real de ingresso de recursos relativos a COSIP, destinados a manutenção da iluminação pública, até então, creditado pela concessionária apenas a diferença entre a arrecadação e o consumo de iluminação pública.

88. Por conseguinte, explanou que, não obstante o excesso de arrecadação não ter sido confirmado em sua totalidade, foi suplementados o valor de R\$ 2.000.000,00, empenhado R\$ 2.025.000,00 e utilizado na manutenção da iluminação pública a quantia de R\$ 1.967.990,25. Nesse liame, acentuou que houve a arrecadação de R\$ 2.522.569,86, valor esse superior ao estimado e às despesas realizadas.

89. Acerca da **Fonte 22**, narrou que para a edição do Decreto nº 419/2020, autorizado pela Lei nº 1.915/2020, no valor de R\$ 550.000,00, havia previsão dos recursos do convênio PAC-1, para Construção de Creche, firmado junto ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE; todavia, a referida entidade não procedeu á liberação dos recursos de sua responsabilidade. Por esse motivo, comunicou que, seguindo a jurisprudência deste Tribunal, foi anulado o saldo de R\$ 779.515,53, correspondente ao empenho que não estava em liquidação.





90. No que concerne à **Fonte 23**, asseverou que foram abertos créditos por meio do Decreto nº 419/2020, autorizado pela Lei Municipal nº 1.915/2020, no valor de R\$ 300.000,00, em razão da tendência de liberação de recurso no exercício analisado para continuidade de Obra de Ampliação do Centro de Testagem e Aconselhamento – CTA do município, relativo ao Convênio nº 0293/2017/CTA. Porém, esclareceu que houve alteração da Fonte de recursos no exercício de 2020, passando para a Fonte 47, não sendo utilizado o crédito aberto pelo referido Decreto na Fonte 23.

91. No que se refere à **Fonte 24**, expôs que foi aberto pelo Decreto nº 419/2020, a quantia de R\$ 210.000,00 advinda dos recursos previstos no Convênio nº 853524/2017/MAPA, firmado junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, objetivando a construção de Barracão de Café. Acresceu que o Decreto supracitado também suplementou a quantia total de R\$ 2.100.000,00, em razão dos recursos previstos nos contratos de repasse nºs 842824/2017 (R\$ 1.336.859,15) e 8666021/2018 (R\$ 651.428,57), destinados a pavimentação e drenagem de águas pluviais da estrada de acesso ao IFMT- 1ª e 2ª Etapa.

92. Estritamente sobre a **Fonte 27**, informou que o decreto procedeu à suplementação no valor de R\$ 146.960,89, autorizado pela Lei nº 1.902/2020, destinados ao enfrentamento da Covid, e, por força do Comunicado APLIC nº. 16/2020, houve o detalhamento para Fonte 1270760 – Covid-19, cujos recursos não estavam previstos na Lei Orçamentária.

93. No que concerne à **Fonte 90**, noticiou que os recursos são oriundos de operação de crédito interno do Programa FINISA celebrado com a Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 4.005.000,00, conforme contrato de financiamento nº 0531904. Nesse passo, argumentou que a Lei nº 1930/2020, deu amparo a edição do Decreto nº 448/2020, sendo efetuado suplementação no valor de R\$ 2.670.000,00, com suporte no cronograma físico e financeiro do contrato de financiamento, cuja previsão para o exercício de 2020 era R\$ 2.670.000,00.





94. Frente a essas justificativas, afirmou que os créditos foram abertos, considerando o recebimento de todos os recursos previstos nos convênios, destinados a uma finalidade específica e vinculadas ao objeto pactuado, conforme as orientações da Resolução de Consulta nº 43/2008. Assim, pleiteou o afastamento da irregularidade.

95. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica acolheu as justificativas e documentos apresentados e considerou sanadas as aberturas de créditos adicionais por conta de excesso de arrecadação das **Fontes 22, 23, 24 e 90**, pois ficou caracterizado que o excesso de tais fontes não se concretizou, porque os recursos de convênio, contratos de repasses e de financiamento deixaram de ser transferidos dentro do exercício por circunstâncias alheias à vontade do gestor.

96. No tocante à **Fonte 17**, asseverou que de fato houve excesso de arrecadação, pois o valor arrecadado foi superior ao estimado; porém, advertiu que foi insuficiente para dar cobertura ao crédito adicional aberto por essa fonte de recurso.

97. Afirmou que o fato das despesas terem sido realizadas em valor inferior ao arrecadado não elide a irregularidade, pois versa sobre etapa posterior à abertura do crédito suplementar. Portanto, alertou, que antes de realizar a abertura de crédito deve-se averiguar a existência de recursos disponíveis, sob pena de estar autorizando o aumento de despesas sem o lastro de receitas efetivamente existentes e colocado em risco a gestão fiscal.

98. No que pertine à **Fonte 27**, informou que, ao contrário do que alega o gestor, está demonstrado no Anexo 1, Quadro 1.3, que para essa fonte (demais recursos vinculados destinados à assistência social) houve previsão de receita, sendo arrecadado valor maior, obtendo excesso de arrecadação, porém, mesmo assim, revelou-se insuficiente para dar cobertura ao crédito adicional aberto.

99. Além disso, clarificou que a Fonte discriminada acima não guarda relação com o Comunicado Aplic nº 16/2020, que apenas orientou a contabilização das





receitas e despesas relacionadas ao enfrentamento da Covid-19 (detalhamento de fontes).

100. Desse modo, manteve a irregularidade para as **Fontes 17 e 27**.

101. Nas suas **alegações finais, o gestor reprisou os** argumentos da defesa e sustentou que o caso reclama a razoabilidade, pelo fato de ter sido cauteloso ao não transformar os créditos em despesas exageradas. Por consequência, aduziu que é medida suficiente a expedição de recomendação.

102. O **Ministério Público de Contas** concordou com o posicionamento técnico.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

103. Confirmo o posicionamento técnico e Ministerial no sentido de que o gestor obteve êxito em demonstrar que **a irregularidade não deve incidir sobre as Fontes 22, 23, 24 e 90**.

104. Do mesmo modo, igualmente a equipe técnica e o Ministério Público Contas, compreendo que, **em relação às Fontes 17 e 27, as irregularidades efetivamente ocorreram**, uma vez que restou configurado nos autos a ausência de planejamento e de metodologia de cálculo para estimar os excessos de arrecadação nessas fontes, restando evidenciada a violação às normas afetas ao tema.

105. Não é demais dizer que, considerando o art. 43, § 3º da Lei nº 4.320/64, bem como a Resolução de Consulta 26/2015 deste Tribunal, a abertura de créditos adicionais com base no excesso de arrecadação deve ser precedida de uma análise prudente e cautelosa do gestor, principalmente na avaliação da tendência de arrecadação do exercício, na medida em que essa, apesar de favorável em dado momento, pode se alterar por fatores estranhos à Administração Pública, conduzindo as contas ao desequilíbrio.





106. À vista disso, **mantenho a irregularidade** na forma descrita pela equipe técnica, com **expedição de recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que observe os artigos 167, incisos II e V, da Constituição Federal e 43, §3º, da Lei nº 4.320/1964, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver recursos suficientes, sempre considerando as fontes de recurso individualmente.

4) MB03 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_03. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica (art. 175 da Resolução 14/2007- Regimento Interno do TCE-MT).

4.1) Divergências entre os registros do APLIC e documentos enviados eletronicamente (art. 175 da Resolução 14/2007- Regimento Interno do TCE-MT).

107. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe técnica identificou as seguintes divergências:

- a) O Decreto nº 387/2020 - R\$ 95.750,40, abre crédito adicional por anulação de dotação, indicando somente as dotações reduzidas. Por outro lado, foi lançado no Sistema Aplic, crédito adicional por superávit financeiro (Fontes 24, 29 e 92);
- b) o Decreto nº 427/2020 abre o valor de R\$ 2.527.662,48; porém, o Aplic registra o valor de R\$ 2.569.962,48, sendo lançado a maior o valor de R\$ 42.300,00.

108. Em sua **defesa**, o gestor confirmou a irregularidade e encaminhou os decretos devidamente corrigidos. Além disso, citou a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal para fundamentar a possibilidade da Administração Pública rever seus próprios atos.

109. Destarte, perante a justificativa apresentada, requereu a expedição de recomendação, por entender ser medida razoável para o caso.

110. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica frisou que a situação apresentada retrata o desmerecimento com que o Sistema Aplic é tratado. Ademais, esclareceu que o exercício financeiro e a execução orçamentária já se





encontram encerrados, não cabendo, qualquer correção nos documentos que respaldaram os lançamentos no Aplic no exercício anterior.

111. A respeito da Súmula 473, explicou que no caso em questão os atos (decretos) não foram nem anulados, nem revogados, mas corrigidos apenas para convergir com o que foi registrado no Sistema Aplic. Também acentuou que não podem ser revogados ou modificados os atos já consumados. Com essas considerações, manteve a irregularidade.

112. Nas **alegações finais o gestor**, de uma forma geral, reproduziu o que já tinha sido exposto na defesa.

113. O **Ministério Público de Contas** ratificou o posicionamento técnico, com recomendação.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

116. Analisando detidamente a impropriedade, constato que, efetivamente, assiste razão à Secex e ao Ministério Público de Contas em manter a irregularidade, visto que o encaminhamento de informações divergentes e inconsistentes ao Sistema APLIC compromete o controle externo exercido por esta Corte de Contas.

117. Logo, **mantenho a irregularidade**, com expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que insira corretamente as informações obrigatórias no Sistema Aplic do TCE/MT.

118. **Passando para as irregularidades afetas à previdência, torna-se necessário esclarecer que, para efeitos didáticos, seguirei a numeração apresentada no Relatório Técnico Preliminar.**





- DA IRREGULARIDADE CONSIDERADA SANADA PELA SECEX DE PREVIDÊNCIA (PROCESSO APENSO Nº 100633/2020)

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

3.1. Ausência de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, referente ao Plano de Amortização do Déficit Atuarial aprovado pela Lei Municipal nº 1.920/2020.

119. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe técnica, em consulta ao Sistema Aplic, informou que não identificou o envio do Demonstrativo de Viabilidade Orçamentária, Financeira e Fiscal do Município. Logo, ressaltou que a elaboração do aludido demonstrativo é fundamental para apurar a viabilidade do plano de amortização do déficit atuarial e, por consequência, a sua não concretização gera insegurança quanto à capacidade do ente de honrar com o pagamento dos compromissos legais previstos na Lei Municipal que aprovou o mencionado Plano.

120. Em sua **defesa**, o gestor explanou que as informações da reavaliação atuarial foram encaminhadas ao Ministério da Previdência Social - mediante o Demonstrativo de Reavaliação Atuarial - DRAA (obrigatoriedade definida no art. 69 da Portaria MF n. 464/2018), as quais serão analisadas por agentes competentes, ou seja, atuários, que verificarão a veracidade das informações, conforme redação do artigo 71 da Portaria MF nº 403/2008.

121. Arguiu, ainda, que o Ministério da Fazenda analisou o DRAA e não houve qualquer manifestação acerca da Reavaliação Técnica apresentada no exercício de 2020.

122. No tocante ao estudo de viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive sobre o impacto nos limites de gastos, comunicou que a publicação da Lei Municipal nº 1.920/2020 delimitou o gasto com pessoal do Município de Juína.





123. Por fim, sustentou que a obrigatoriedade de apresentar o mencionado demonstrativo foi prorrogada e incide apenas a partir de 2021. Contudo, registrou que anexou aos autos as tabelas relacionadas à viabilidade financeira e orçamentária, a fim de evitar qualquer penalização.

124. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica entendeu como razoável afastar a irregularidade, pois o gestor anexou as tabelas relacionadas à viabilidade financeira e orçamentária de 2020.

125. Por ter sido sanado, o gestor não apresentou **alegações finais sobre esse item**.

126. O **Ministério Público de Contas** posicionou-se de forma idêntica à equipe técnica.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

127. Considerando os argumentos e documentos apresentados pelo gestor, no presente caso, assiste razão a equipe técnica, que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas, motivo pelo qual excluo **a irregularidade do subitem 3.1**.

- DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELA SECEX DE PREVIDÊNCIA (PROCESSO APENSO Nº 50089/2021)

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

1.1. 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.

128. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe técnica, de forma introdutória, sublinhou que o índice de cobertura das reservas matemáticas é calculado





com a informação do valor dos ativos garantidores e dividido pelo valor atual dos benefícios concedidos e a conceder, líquido das contribuições futuras desses benefícios e das compensações previdenciárias a receber. Nessa acepção, explicou que, quanto mais o índice se aproxima de 1,00, melhor é a capacidade do RPPS em capitalizar recursos suficientes para garantir a totalidade de seus compromissos futuros.

129. Em seguida, após comparar os exercícios de 2019 (0,65) e 2020 (0,58), percebeu que ocorreu um decréscimo na ordem de -0,07 no índice de cobertura das reservas matemáticas. Assim, explicou que esse fato demonstra que há um processo de descapitalização do regime previdenciário suscetível de afetar o equilíbrio atuarial do RPPS. Enfim, elencou como causa dessa irregularidade a ausência de um efetivo planejamento/política previdenciária capaz de melhorar o índice de cobertura das reservas matemáticas.

130. Em sua **defesa**, o gestor alegou que não há possibilidade de controle ou melhoria sobre o Índice de Cobertura das Reservas Matemáticas diante da instabilidade existente. Nessa conjuntura, afirmou que, ainda que todas as hipóteses usadas na avaliação atuarial sejam verificadas, o indicador citado está sujeito a mudanças por situações que fogem ao alcance e planejamento do gestor.

131. Sustentou que o déficit atuarial se mantém ao longo do tempo por diversos motivos, porém, o valor está sendo amortizado gradativamente com os depósitos das contribuições suplementares. Declarou que, ainda, que todas as hipóteses usadas na avaliação atuarial sejam verificadas, podem ocorrer mudanças no indicador por situações que não estão no controle e planejamento do gestor.

132. Aduziu que as quedas nos investimentos impossibilitaram a melhoria do Índice de Cobertura das Reservas Matemáticas. Nesse campo, entendeu salutar dizer que no ano de 2020 a pandemia do coronavírus impactou diretamente as aplicações financeiras dos regimes previdenciários, dificultando a melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, haja vista que o mercado financeiro é muito dinâmico e sofre influências de fatores internos e externos.





133. Com base nos Princípios da Insignificância, da Proporcionalidade e Razoabilidade, ante ao percentual ínfimo de decréscimo apurado no comparativo do índice de cobertura das reservas matemáticas, postulou o afastamento da irregularidade.

134. Ao final, afirmou que é ciente da situação que o sistema previdenciário vem enfrentando que, inclusive, culminou na reforma previdenciária proposta pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Salientou que está adotando todos os meios para garantir o futuro dos servidores municipais, dentro das limitações e obrigações pertinentes ao Chefe do Executivo.

135. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe afirmou que o RPPS sempre teve a obrigação legal, com base nos Princípios da Eficiência e da Moralidade Administrativa, de entregar o prometido, ou seja, uma gestão eficiente não pode ficar sujeita ao surgimento de uma nova legislação, como a Emenda Constitucional nº 103/2019 citada pelo gestor.

136. Esclareceu que não basta que o município atue sobre o manto da legalidade, pois quando trata-se de serviço público, torna-se elementar uma eficiente atuação do agente público e uma melhor organização e estruturação por parte da administração pública, com o objetivo de produzir resultados positivos e satisfatórios às necessidades da sociedade. Portanto, fixou que o atendimento de apenas parte das obrigações futuras não pode ser fundamento para uma gestão eficiente nesse aspecto.

137. Nessa perspectiva, salientou que a defesa não trouxe aos autos qualquer plano de providências, por meio de ações tangíveis, que visem à melhoria do indicador de cobertura das reservas matemáticas. De igual modo, realçou que a justificativa de que as quedas nos investimentos impossibilitaram a melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas veio desacompanhada de qualquer evidência concreta.

138. Posto isso, manteve a impropriedade e sugeriu a expedição de recomendação.





139. Nas **alegações finais**, o gestor reiterou os seus argumentos de defesa, reafirmando a tese de que, as quedas nos investimentos impossibilitaram a melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas.

140. O **Ministério Público de Contas** concordou integralmente com o posicionamento da equipe técnica.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

141. As reservas matemáticas representam o passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, correspondente aos compromissos líquidos do plano de benefícios.

142. Sobre o tema, constata-se que os ativos (aplicações) do RPPS de Juína são inferiores às provisões matemáticas dos benefícios concedidos e a conceder.

143. Com o intuito de contribuir, a equipe técnica apresentou medidas passíveis de serem tomadas visando ao aumento dos ativos garantidores e, por decorrência lógica, a melhora na rentabilidade da carteira do RPPS, tais como: a dação de bens e direitos, adequação das alíquotas e a reformulação da política de investimentos.

144. Nesse passo, acresceu que, para atingir o equilíbrio atuarial, podem ser realizadas medidas que assegurem a readequação do plano de equacionamento do déficit atuarial e, para tanto, discriminou diversas ações.

145. Feita essa introdução prévia, concordo em **manter o subitem 1.1**, pois de fato o gestor não apresentou plano de providências a fim de assegurar que, por meio de ações concretas e legítimas, estaria adotando medidas para melhorar o indicador de cobertura das reservas matemáticas.





146. Desse modo, é pertinente expedir **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Chefe do Poder Executivo que apresente, na avaliação atuarial do próximo exercício, um efetivo planejamento previdenciário, com metas e providências concretas, que visem à melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, bem como a melhoria gradativa da situação atuarial do RPPS.

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

2.1. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei Municipal 1.920/2020, apresenta alíquotas finais suplementares ineficazes, proporcionando o desequilíbrio na arrecadação de receitas previdenciárias a curto e/ou médio prazo, bem como o desequilíbrio do Plano de Previdência ao longo do tempo.

147. No **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe técnica apontou que as alíquotas suplementares estabelecidas no plano de amortização instituído pela Lei Municipal nº 1.920/2020 atingem o percentual de 26,88% no final do exercício 2043, caracterizando-se como ineficazes, por serem desproporcionais e desarrazoáveis, o que posterga a redução do déficit atuarial e contribui para o desequilíbrio do Plano de Previdência.

148. **Contra-argumentando, o gestor** enfatizou que o plano vigente para a amortização do déficit está totalmente convergente com o plano de custeio estabelecido no cálculo atuarial. Esclareceu que o Plano de Amortização do Déficit Atuarial definiu apenas as alíquotas, pois é instrumento de gestão para que haja a efetivação da contribuição e, sendo necessário, os ajustes serão realizados na reavaliação atuarial. Também arguiu que a própria equipe técnica ao citar a legislação que embasou o texto da auditoria sublinhou que as novas regras tiveram sua exigência adiada para 2022.

149. De qualquer maneira, assegurou que o plano de previdência do PREVI-JUÍNA, garante o pagamento de benefícios de aposentadoria, entre outros, a seus segurados e, com esse raciocínio, defendeu que a auditoria deve averiguar a capacidade orçamentária e se as contribuições estão sendo efetivadas.





150. No **Relatório Técnico de Defesa**, a equipe técnica concluiu que os argumentos e documentos da defesa para o saneamento da irregularidade foram insuficientes, tendo em vista que o gestor não comprovou que todo o plano foi elaborado com base em uma projeção possível de ser executada.

151. Dessa maneira, salientou que o fato dos valores das contribuições previdenciárias definidos pela avaliação atuarial serem suficientes para os pagamentos dos benefícios concedidos e a conceder não pode ser aceito para excluir o ato ilegal, pois o cerne da questão é avaliar a capacidade do Município em honrar os pagamentos das alíquotas suplementares para todo o plano.

152. Esclareceu que o fato da Portaria nº 14.816/2020 permitir a postergação do início da amortização dos juros, para 2022, em nada modifica a obrigação da gestão em evidenciar que seu plano de amortização pode ser executado durante todo seu período.

153. Por derradeiro, em razão da projeção de que ocorrerá insuficiência financeira, a partir do exercício 2024, inviabilizando a execução do Plano de Amortização, aprovado pela Lei Municipal nº 1920/2020, **anunciou que a irregularidade deve permanecer.**

154. Nas **alegações finais**, o gestor reiterou a fundamentação da defesa.

155. O **Ministério Público de Contas** acompanhou o entendimento da Secex de Previdência.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

157. A respeito deste tópico, convém enfatizar o disposto no artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da necessidade da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, *in verbis*:





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**. (grifei)

158. Nesse âmbito, é imperioso salientar que o estabelecimento de aportes finais ineficazes no plano de amortização do déficit atuarial fere o sobredito equilíbrio financeiro e atuarial, na medida em que se traduz em medida dilatória, a qual transfere às futuras gestões do município a incumbência de buscar recursos e soluções para fazer frente ao plano de equalização do déficit atuarial.

159. O plano de amortização, portanto, deve conter aportes e/ou alíquotas suplementares praticáveis em toda a sua vigência, demonstradas por adequado estudo de viabilidade orçamentária e financeira, o que não aconteceu no caso concreto.

160. É preciso esclarecer que o fundamento específico para narrar essa irregularidade está contido na Lei de Responsabilidade Fiscal que existe desde 2000. Neste caso concreto, a equipe técnica não invocou o art. 54 da Portaria MF nº 464/2018, que estabelece critérios específicos que devem ser considerados no plano de amortização. Caso assim procedesse, realmente seria o caso de excluir a irregularidade, pois tal exigência foi atenuada por meio do art. 9º, parágrafo único, da Instrução Normativa ME/SPREV nº 7/2018, que permitiu um incremento gradual das contribuições suplementares ao RPPS, com início em 2021, de forma a atender integralmente o dispositivo supracitado em 2023. Além do que, o art. 6º, III, da Portaria nº 14.816/2020 postergou para o exercício de 2022 a exigência de elevação gradual das alíquotas suplementares de que trata o dispositivo supracitado.

161. Por todo o demonstrado, **mantenho a irregularidade do subitem 2.1**, com recomendação ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Chefe do Poder Executivo que, com base no art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, realize as medidas necessárias à atualização legislativa no que se refere ao plano de amortização do déficit atuarial vigente, para conter aportes finais eficazes, o qual deve estar precedido





de estudo da sua viabilidade orçamentária e financeira, demonstrando inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela LRF.

RECOMENDAÇÕES FEITAS PELA SECEX DE GOVERNO QUE NÃO GERARAM INDICAÇÃO DE IRREGULARIDADE

162. A **Secex de Governo**, no seu Relatório Técnico de Defesa, sem narrar irregularidade, mas com o intuito de aperfeiçoar a gestão, sugeriu recomendações à atual gestão, as quais considero pertinentes. Sendo assim, assinalo que, ao final, irei **expedir recomendação** ao Poder Legislativo a fim de recomendar ao Chefe do Poder Executivo que implemente as ações descritas pela equipe técnica.

2. PANORAMA GERAL DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO

163. Em que pese estar configurado que não houve o cumprimento do percentual mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme dispõe o art. 212 da CF, foram externados elementos aptos a atestarem que, no caso concreto, em razão das consequências causadas pela pandemia do COVID-19, a gravidade desse ato deve ser flexibilizada.

164. Nessa conjuntura, para se obter um posicionamento seguro sobre o mérito das contas, é imprescindível também abordar outros temas relevantes ligados aos limites constitucionais e legais, além de aspectos fiscais devidamente considerados nos respectivos relatórios técnicos.

165. Pois bem, na **Remuneração dos Profissionais do Magistério**, constatou-se a aplicação do correspondente a **71,37%** dos recursos recebidos por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de acordo com os artigos 60, inciso XII, do ADCT da Constituição Federal e 22 da Lei nº 11.494/2007, portanto, acima dos 60% estabelecidos na legislação citada.





166. Em relação às **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, destinou-se o equivalente a **28,88%** do produto da arrecadação dos impostos, descritos nos artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, atendendo os artigos 198, § 3º da CF e 7º da Lei Complementar nº 141/2012, que exige o limite mínimo de 15%.

167. Após esclarecimentos do gestor, evidenciou-se que a **despesa total com pessoal do Poder Executivo** do município foi de R\$ 77.731.711,45, correspondente a **51,65%** do total da Receita Corrente Líquida e, portanto, está dentro do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, III, b da Lei Complementar 101/2000).¹

168. No que tange aos **repasses ao Poder Legislativo**, o município transferiu o equivalente a **5,16%** da receita base, que correspondeu a R\$ 78.573.248,98 assegurando o cumprimento do limite máximo de 7% estabelecido no artigo 29-A, I, da Constituição Federal.

169. Além disso, é possível extrair um cenário satisfatório no desempenho fiscal do ente, em razão dos fatores descritos abaixo:

170. A despesa realizada é menor que a despesa autorizada, o que revela uma economia orçamentária. A receita arrecadada foi maior do que a prevista, o que indica excesso de arrecadação.

171. Comparando-se a receita arrecadada com a despesa realizada, ajustadas nos termos do Anexo Único da Resolução Normativa TCE/MT nº 43/2013, apura-se a existência de superávit orçamentário de execução; e, ao confrontar as disponibilidades com as obrigações financeiras, verifica-se que o Poder Executivo apresentou suficiência financeira, considerando todas as fontes de recursos, para saldar os compromissos de curto prazo.

¹ A título informativo, impende sublinhar que no Relatório Técnico Preliminar a equipe técnica tinha apurado que a despesa total do Poder Executivo do Município correspondeu a 54,70 da RCL, o que viola o art. 20, inciso III, “b”, da LRF. Contudo, em razão do reconhecimento do estado de calamidade pública não narrou tal fato como irregularidade, e na ocasião alertou que tal fato enseja a suspensão da contagem dos prazos e das disposições estabelecidas no art. 23 da LRF. Porém, após esclarecimentos do gestor essa situação foi revertida.





172. Ainda nessa seara, é relevante frisar que o gestor cumpriu as regras de fim de mandato, o que inclui o art. 42 da LRF, que veda a contratação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem a devida disponibilidade financeira.

173. Encerrando, a respeito da Previdência, não é demais dizer que ficou evidenciado que o ente encontra-se **regular com o Certificado de Regularidade Previdenciária e inexistem contribuições previdenciárias com inadimplências.**

174. Diante de toda essa exposição, percebe-se a existência de inúmeros pontos positivos que acobertam as contas em apreço e, a meu ver, são essenciais para levar à conclusão de que as irregularidades remanescentes e as recomendações que estão sendo realizadas não são suficientes para conduzir a uma avaliação global negativa.

3. DISPOSITIVO DO VOTO

175. Diante do exposto, acolho em parte o Parecer Ministerial nº 5.117/2021, subscrito pelo Procurador de Contas, Dr. Getúlio Velasco Moeira Filho, e, com fundamento nos artigos 31 da Constituição da República, 210, I, da Constituição Estadual, 1º, I e 26, da Lei Complementar Estadual 269/2007 (LOTCE/MT), 29, I e 176, § 3º da Resolução 14/2007-TCE/MT (RITCE/MT) **VOTO** no sentido de emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Juína, exercício de 2020, sob a gestão do Sr. Altir Antonio Peruzzo, tendo como contador o Sr. Nataniel Tomasini.

176. **VOTO**, ainda, pela expedição de **recomendações** ao Poder Legislativo Municipal, para que, no julgamento das contas anuais de governo:

a) determine ao Chefe do Poder Executivo que:





- 1) adote medidas de modo a cumprir a aplicação do mínimo de 25% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino, conforme previsto no artigo 212 da Constituição Federal;
- 2) somente efetue a abertura de créditos adicionais nos limites autorizados em lei;
- 3) observe os artigos 167, incisos II e V, da Constituição Federal e 43, §3º, da Lei nº 4.320/1964, abstendo-se de promover a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação se não houver recursos suficientes, sempre considerando as fontes de recurso individualmente;
- 4) insira corretamente as informações obrigatórias no Sistema Aplic do TCE/MT;
- 5) apresente, na avaliação atuarial do próximo exercício, um efetivo planejamento previdenciário, com metas e providências concretas, que visem à melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, bem como a melhoria gradativa da situação atuarial do RPPS; e,
- 6) com base no art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, realize as medidas necessárias à atualização legislativa no que se refere ao plano de amortização do déficit atuarial vigente, para conter aportes finais factíveis, o qual deve estar precedido de estudo da sua viabilidade orçamentária e financeira, demonstrando inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela LRF;

b) recomende ao Chefe do Poder Executivo que:





1) promova a publicação na íntegra da LDO e da LOA, inclusive de seus anexos ou indique o endereço eletrônico, onde seja possível ter acesso à integralidade da peça de planejamento, em cumprimento ao princípio da transparência da gestão fiscal e da ampla publicidade; e,

2) aprimore as técnicas de previsões de valores para as metas fiscais, adequando-as à realidade fiscal/Capacidade financeira do município e compatibilize as metas com as peças de planejamento;

177. Pronunciamento elaborado com base, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica apenas presumida (art. 176, § 3º da Resolução 14/2007).

178. É como voto.

Cuiabá, MT, 12 de novembro de 2021.

*(assinatura digital)*²

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

