



PROCESSO N. : 206.092-2/2025 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONSULTA - REEXAME DE TESE PREJULGADA
ORIGEM : SECRETARIA DE NORMAS, JURISPRUDÊNCIA E CONSENSUALISMO
- SNJUR
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR TEIS

PARECER N. 3.952/2025

REEXAME DE TESE PREJULGADA. EXERCÍCIO DE 2025. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. ASSINATURA DE DOCUMENTOS. ORDENADOR DE DESPESAS. ENCARREGADO DO SETOR FINANCEIRO. CONTADOR. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. PARECER PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELO REEXAME DE TESE PREJULGADA. APROVAÇÃO DE EMENTA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Reexame de Tese Prejulgada**¹ proposto pela **Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – SNJur**, tendo em vista o levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria TCE/MT n. 46/2025 – que consolidou contribuições e análises técnicas voltadas à atualização da jurisprudência deste Tribunal de Contas sobre a matéria previdenciária –, acerca da necessidade de reexame/cancelamento de uma das ementas do **Acórdão TCE/MT n. 438/2005**, referente à ordenação e assinatura de documentos de despesas no âmbito da entidade municipal previdenciária:

Previdência. RPPS. Despesas. Ordenador. Competência do Diretor-Presidente.

1) O ordenador de despesas possui autoridade legal para autorizar o empenho e o pagamento de despesas, conforme previsão dos artigos 58 e 64, da Lei 4.320/1964.

2) No Fundo Municipal de Previdência Social, o ordenador de despesas é o Diretor-Presidente que, juntamente com o contador e tesoureiro, deve assinar em todas as fases das despesas. Os cheques devem ser assinados por no mínimo duas pessoas.

1 **Malote Digital** – doc. digital n. 649814/2025.



2. Assim, após exposição de detalhado estudo acerca do tema, a SNJur propôs a aprovação de nova resolução de consulta nos seguintes termos:

Resolução de Consulta ___/2025. Previdência. RPPS. Despesas. Ordenador. Dirigente da unidade gestora. Assinatura de documentos. Ordenador, encarregado do financeiro e contador.

1) O ordenador de despesas no âmbito da previdência municipal é o representante legal (dirigente) da Unidade Gestora do RPPS (autarquia ou órgão municipal gestor de fundo especial previdenciário), que, juntamente com o encarregado do setor financeiro, deve assinar os documentos específicos das fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento), inclusive as ordens bancárias e os cheques emitidos por conta de situações excepcionais (caso fortuito ou força maior).

2) Conforme Resolução CFC 1.640/2021, a execução de tarefas no setor financeiro é considerada atividade compartilhada, ou seja, cujo exercício é prerrogativa dos profissionais de contabilidade e de outras profissões (art. 5º, III), não incluindo a assinatura de documentos pertinentes à realização de despesas no rol de atividades do setor de contabilidade, em observância ao princípio da segregação de funções (Resolução de Consulta 21/2010).

3. Submetidos os autos à **Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – CPNJur²**, seus membros, por meio do **Pronunciamento Conclusivo n. 50/2025 – CPNJur**, se manifestaram – de forma unânime – pela **revogação** da tese constante do Acórdão TCE/MT n. 438/2005 e pela **aprovação** de nova Resolução de Consulta, nos termos apresentados pela SNJur.

4. Vieram os autos para análise ministerial.

5. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

6. Acerca da possibilidade de instauração de procedimentos de reexame de tese prejudgada, a Resolução Normativa TCE/MT n. 16/2021 - Novo RITCE/MT³ prevê o seguinte:

2 **Pronunciamento Conclusivo** – doc. digital n. 667659/2025.

3 E art. 2º, III, “b”, da Resolução Normativa TCE/MT n. 13/2021.



Art. 62-A. Compete à Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo promover o aperfeiçoamento, a guarda e a integridade do acervo normativo e jurisprudencial do Tribunal, aprimorar a qualidade das propostas normativas e os pareceres técnicos em consultas formais, bem como assegurar ambiente favorável ao consensualismo por meio das Mesas Técnicas e outros métodos e procedimentos destinados a promover a autocomposição, a mediação, a eficiência e o pluralismo administrativo, apresentando seus resultados e propostas à Presidência do Tribunal, nos termos do art. 62-K. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 1, de 13 de dezembro de 2022)*

Art. 63. São atribuições da **Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo**: *(Redação dada pela Emenda Regimental nº 1, de 13 de dezembro de 2022)*

[...]

III - propor ao Presidente do Tribunal, que se incumbirá dos demais encaminhamentos:

[...]

b) a uniformização de jurisprudência, a revisão de prejudgado e tese em decisões de consultas formais do Tribunal; *(Redação dada pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023) (grifou-se)*

7. Por sua vez, o art. 3º, parágrafo único, II, “c”, da Resolução Normativa TCE/MT n. 13/2021 estabelece que compete à SNJur propor à CPNJur o reexame de prejudgados do TCE/MT.

8. No caso desses autos, verifica-se que, com base nos estudos técnicos realizados pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria TCE/MT n. 46/2025, a SNJur compreendeu a necessidade de reexame/cancelamento, propondo à CPNJur, nos termos do art. 3º, parágrafo único, II, “c”, da Resolução Normativa TCE/MT n. 13/2021, o reexame da tese indicada no Acórdão TCE/MT n. 438/2005.

9. Assim, de acordo com o art. 63, III, “b”, do RITCE/MT, a CPNJur, em pronunciamento conclusivo, aprovou a proposta de reexame da tese, propondo ao Relator, a aprovação de nova Resolução de Consulta.

10. Desse modo, conclui-se que estão **preenchidos os requisitos de admissibilidade** para o reexame da tese.



2.2. Mérito

11. De acordo com o que consta dos autos, a SNJur, na **Informação Técnica n. 14/2025/SNJur**⁴, explicitou a necessidade de revisão de tese prejudgada constante do **Acórdão TCE/MT n. 438/2005**, no que se refere apenas à ordenação e assinatura de documentos de despesas no âmbito da entidade municipal previdenciária.

12. Veja-se os termos do julgado:

Acórdão TCE/MT n. 438/2005

Previdência. RPPS. Despesas. Ordenador. Competência do Diretor-Presidente.

1) O ordenador de despesas possui autoridade legal para autorizar o empenho e o pagamento de despesas, conforme previsão dos artigos 58 e 64, da Lei 4.320/1964.

2) No Fundo Municipal de Previdência Social, o ordenador de despesas é o Diretor-Presidente que, juntamente com o contador e tesoureiro, deve assinar em todas as fases das despesas. Os cheques devem ser assinados por no mínimo duas pessoas.

13. Em relação ao item 1 do acórdão, a SNJur asseverou que, por tratar-se de ratificação de norma legal ainda vigente – arts. 58 e 64, da Lei n. 4.320/1964⁵ –, não seria possível revogação ou atualização. Isso porque, a regra geral expressa na lei, estabelece a competência do ordenador de despesas para autorizar o empenho e pagamento de despesas.

14. Todavia, no item 2 do acórdão, verificou-se a necessidade de sua revisão, considerando a evolução da legislação previdenciária, contábil e administrativa, pois este ainda define que o Diretor-presidente deve assinar conjuntamente com o contador e o tesoureiro em todas as fases das despesas, além disso, exige-se a assinatura dos cheques por no mínimo duas pessoas.

4 **Malote Digital** – doc. digital n. 649814/2025.

5 **Lei Federal n. 4.320/1964 – Art. 58.** O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.



15. Pois bem, reafirmando o posicionamento da SNJur, nos termos do art. 71 da Lei Federal n. 4.320/1964⁶, o fundo especial constitui produto de receitas vinculadas à realização de objetivos ou serviços específicos, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Assim, o chamado “Fundo Municipal de Previdência Social” é, em essência, uma unidade contábil e orçamentária destinada a gerenciar os recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, com autonomia gerencial, patrimonial e financeira – “contas bancárias segregadas das demais do Município.

16. A Constituição da República – art. 249⁷ e a Lei Federal n. 9.717/1998 – art. 6^o⁸ asseguram a possibilidade de os Municípios constituírem fundos previdenciários integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária. A criação e gestão desses fundos devem observar a segregação patrimonial e contábil, bem como os princípios da legalidade, eficiência e transparência – art. 37, *caput*, da CR/88.

17. De acordo com o art. 72, § 2^o, do Decreto-lei n. 200/1967⁹, pagamento de despesas, mediante ordem bancária ou cheque nominativo, deve ser obrigatoriamente assinado pelo ordenador de despesa e pelo encarregado do setor financeiro, sendo que, nos termos do art. 80, § 1^o, da mesma normativa¹⁰, o ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade cujos atos resultarem de emissão de empenho e autorização de pagamento.

6 **Lei Federal n. 4.320/1964 – Art. 71.** Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

7 **Constituição da República – Art. 249.** Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

8 **Lei Federal n. 9.717/1998 – Art. 6^o.** Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1^o e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

9 **Decreto-lei n. 200/1967 - Art. 74. [...] § 2^o** O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

10 **Decreto-lei n. 200/1967 - Art. 80. [...] § 1^o** Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.



18. A Portaria MTP n. 1.467/2022¹¹, que regulamenta o funcionamento das RPPS, define em seu art. 2º, VI e VII, que a unidade gestora é a entidade ou órgão único, de natureza pública, que tem por finalidade a administração, gerenciamento e operacionalização do RPPS e que seus dirigentes incluem o representante legal ou o detentor da autoridade mais elevada da unidade gestora.

19. Portanto, o ordenador de despesas no âmbito da entidade previdenciária municipal é o representante legal ou dirigente da unidade gestora – que pode receber nomenclatura específicas, como por exemplo, diretor-presidente, presidente, diretor etc. –, designado por ato de Poder Executivo e dotado de atribuições previstas em lei, tais como, a autorização de empenhos, liquidações e pagamentos; assinatura de documentos de despesas; controle do uso dos recursos conforme a finalidade previdenciária; responsabilidade pela legalidade, legitimidade e economicidade das despesas; e assinatura e cheques e ordens bancárias.

20. Sobre a exigência anterior de assinatura do contador em todas as fases da despesa ferir o princípio da segregação de funções, pilar do sistema de controle interno previsto na Resolução de Consulta TCE/MT n. 31/2010¹² - que veda a acumulação de funções de autorização, execução, controle e contabilização das operações -, verificou-se que a Resolução CFC n. 1.640/2021¹³, ao atualizar a Resolução CFC n. 560/1983, ratificou prerrogativas profissionais contábeis com base no Decreto-lei n. 9.295/1946, considerando como atividade compartilhada

11 Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/portaria-mtp-no-1-467-de-02-junho-de-2022>

12 **Resolução de Consulta n. 31/2010** - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR DE ALTA FLORESTA. CONSULTA. PESSOAL. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. ACUMULAÇÃO DAS FUNÇÕES DE ORDENADOR DE DESPESA E CONTADOR. IMPOSSIBILIDADE. A segregação de funções é um princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação das funções de autorização, execução, controle e contabilização das operações. Significa que nenhum agente público deve controlar todas as fases inerentes a uma operação, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de um controle cruzado. Nesses termos, é vedado a acumulação das funções de ordenador de despesa e gestor com a de contador. PESSOAL. ADMISSÃO. PROFISSIONAIS COM PROFISSÃO REGULAMENTADA. CONTADOR. PROVIMENTO EM CARGO EFETIVO. RPPS. EXCEÇÃO. O cargo de contador do Poder Executivo Municipal deverá ser criado por lei e provido por meio de concurso público, sendo que o mesmo será responsável por todos os órgãos e unidades orçamentárias vinculados ao Poder Executivo, o que inclui o RPPS, salvo no caso de ente federativo cuja organização administrativa comporte um contador por órgão ou unidade orçamentária.

13 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cfc-n-1.640-de-18-de-novembro-de-2021-367541982>



aquelas cujo exercício é prerrogativa dos profissionais da contabilidade e de outras profissões, entre as quais, a execução de tarefas no setor financeiro, de quaisquer entidades – art. 5º, III.

21. Assim, o contador pode atuar de forma técnica na gestão financeira, prestando apoio de natureza técnica-contábil, sem assumir funções exclusivas de outras profissões regulamentadas, restando clara a separação das funções do contador, tesoureiro, ordenador de despesas e demais profissionais do setor financeiro.

22. Em relação ao controle duplo nas assinaturas de cheques, conforme previsto no art. 74, § 2º, do Decreto-lei n. 200/1967, assim como confirmado no Acórdão TCE/MT n. 1.783/2003¹⁴, deve ser mantido, garantindo segurança e lisura na movimentação dos recursos previdenciários.

23. Por fim, é importante observar que, tanto a Resolução de Consulta TCE/MT n. 20/2014¹⁵ quanto o Acórdão TCE/MT n. 387/2017¹⁶, recomendam a

14 Câmara Municipal. Presidente. Ordenamento de despesas. Delegação. Segregação de funções. 1) O ordenador de despesas da Câmara Municipal é o presidente, que poderá, por delegação formal, estender essa atribuição aos secretários. Não há necessidade de assinatura conjunta nas notas de empenho do presidente da Câmara e de outro ordenador de despesa, exceto se houver previsão na legislação municipal. A delegação, no entanto, não exime o presidente da corresponsabilidade pelos atos cometidos por aqueles a quem ele atribuiu a competência de ordenamento de despesas. 2) Dentro do Sistema de Controle Interno de cada órgão, uma mesma pessoa não pode ter acesso aos ativos e aos registros contábeis. Deve haver separação de funções. A competência para assinatura de cheques e outros documentos financeiros deverá ser atribuída a, no mínimo, duas pessoas. (CONSULTAS. Relator: JULIO CAMPOS. Acórdão 1783/2003 - PLENÁRIO. Julgado em 18/11/2003. Publicado no DOE-MT em 04/12/2003. Processo 14052/2003). (grifou-se)

15 **Resolução de Consulta n. 20/2014 - DESPESA. PAGAMENTOS. MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS. UTILIZAÇÃO DE MEIOS ELETRÔNICOS. OBRIGATORIEDADE.** a) A movimentação de recursos públicos, inclusive para pagamentos de fornecedores, prestadores de serviços e servidores, deve ser realizada, em regra, por meios eletrônicos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), permitindo a identificação da destinação e do respectivo credor e privilegiando o princípio da transparência. b) Os comprovantes das operações financeiras realizadas por meio do Sistema de Pagamentos Brasileiro devem ser acostados aos respectivos processos administrativos. c) A não utilização do Sistema de Pagamento Brasileiro (SPB) somente será admitida em situações excepcionais, decorrentes de fatos equiparáveis ao caso fortuito ou força maior, devidamente justificadas no processo de ordenação de despesa.

16 Despesa. Pagamento. Operações bancárias eletrônicas. Emissão de cheques. Excepcionalidade. Os pagamentos realizados pela Administração somente poderão ocorrer por operações bancárias eletrônicas, não podendo ser efetuados por meio de “cheques”, salvo em situações equiparáveis a caso fortuito ou de força maior devidamente justificadas, nos termos da Resolução de Consulta nº 20/2014 do TCE-MT. Nessas situações excepcionais do uso do cheque, o documento deve ser nominal, apresentando, no verso ou anverso, descrições em que constem o CPF ou CNPJ do favorecido, bem como guardar nexos com as informações dos respectivos processos de despesas que garantam o direito do credor ao pagamento. (AUDITORIA. Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Acórdão 387/2017 - PLENÁRIO. Julgado em 29/08/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 06/09/2017. Processo 112976/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2017, nº 39, ago/2017). (grifou-se)



utilização preferencial de meios eletrônicos do Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB para movimentação de recursos públicos, admitindo o uso de cheques apenas em hipóteses excepcionais, devidamente justificados.

24. Diante de todo o exposto, acompanhando os fundamentos apresentados pela SNJur e pela CNPJur, o **Ministério Público de Contas** opina pelo acolhimento do pedido de reexame de tese nos termos sugeridos, e referenda *ipsis litteris* a proposta de ementa:

Resolução de Consulta ___/2025. Previdência. RPPS. Despesas. Ordenador. Dirigente da unidade gestora. Assinatura de documentos. Ordenador, encarregado do financeiro e contador.

1) O ordenador de despesas no âmbito da previdência municipal é o representante legal (dirigente) da Unidade Gestora do RPPS (autarquia ou órgão municipal gestor de fundo especial previdenciário), que, juntamente com o encarregado do setor financeiro, deve assinar os documentos específicos das fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento), inclusive as ordens bancárias e os cheques emitidos por conta de situações excepcionais (caso fortuito ou força maior).

2) Conforme Resolução CFC 1.640/2021, a execução de tarefas no setor financeiro é considerada atividade compartilhada, ou seja, cujo exercício é prerrogativa dos profissionais de contabilidade e de outras profissões (art. 5º, III), não incluindo a assinatura de documentos pertinentes à realização de despesas no rol de atividades do setor de contabilidade, em observância ao princípio da segregação de funções (Resolução de Consulta 21/2010).

3. CONCLUSÃO

25. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso, **manifesta:**

a) pelo **conhecimento** do presente Reexame de Tese, nos termos previstos no art. 62-A e art. 63, II, “b”, do novo RITCE/MT c/c art. 3º, parágrafo único, III, “c”, da Resolução Normativa TCE/MT n. 13/2021;

b) no **mérito**, pela **revogação** da tese constante do Acórdão TCE/MT n. 438/2005; e



c) pela **aprovação** da ementa apresentada pela SNJur:

Resolução de Consulta ___/2025. Previdência. RPPS. Despesas. Ordenador. Dirigente da unidade gestora. Assinatura de documentos. Ordenador, encarregado do financeiro e contador.

1) O ordenador de despesas no âmbito da previdência municipal é o representante legal (dirigente) da Unidade Gestora do RPPS (autarquia ou órgão municipal gestor de fundo especial previdenciário), que, juntamente com o encarregado do setor financeiro, deve assinar os documentos específicos das fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento), inclusive as ordens bancárias e os cheques emitidos por conta de situações excepcionais (caso fortuito ou força maior).

2) Conforme Resolução CFC 1.640/2021, a execução de tarefas no setor financeiro é considerada atividade compartilhada, ou seja, cujo exercício é prerrogativa dos profissionais de contabilidade e de outras profissões (art. 5º, III), não incluindo a assinatura de documentos pertinentes à realização de despesas no rol de atividades do setor de contabilidade, em observância ao princípio da segregação de funções (Resolução de Consulta 21/2010).

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá/MT, 21 de outubro de 2025.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas