



PROCESSO Nº : 8.769-6/2019
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA RICA
GESTOR : ABMAEL BORGES DA SILVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA CAMARGO

PARECER Nº 138/2021

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2019. PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA RICA E PREVIDÊNCIA MUNICIPAL. IRREGULARIDADES QUANTO AOS LIMITES CONSTITUCIONAIS, GESTÃO FISCAL, PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADES PARCIALMENTE MANTIDAS. IRREGULARIDADES QUANTO À PREVIDÊNCIA. IRREGULARIDADES MANTIDAS. PARECER MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Vila Rica**, referente ao **exercício de 2019**, sob a responsabilidade do Sr. Abmael Borges da Silveira, no período de 01/01/2019 a 31/12/2019.

2. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal; artigos 47 e 210, da Constituição Estadual, artigos 26 e 34, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os



principais aspectos da gestão, bem como todos aqueles exigidos pela legislação em vigor.

4. O relatório consolida o resultado do controle externo simultâneo sobre as informações prestadas a este Tribunal de Contas por meio do Sistema Aplic, dos dados extraídos dos sistemas informatizados do órgão e das publicações nos órgãos oficiais de imprensa, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

5. A Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apresentou Relatório Técnico Preliminar (Doc. nº 192621/2020) que faz referência ao resultado do exame das contas anuais de governo, onde constatou as seguintes irregularidades:

ABMAEL BORGES DA SILVEIRA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Os gastos com pessoal do Poder Executivo atingiram o montante de R\$ 36.716.946,42, correspondendo a 61,37% da Receita Corrente Líquida (RCL), não assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, III, "b" da LRF. - Tópico - 7.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO

2) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_05. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

2.1) Realização de parte do repasse à Câmara Municipal, referente ao mês de setembro, após o dia 20 daquele mês. - Tópico - 7.5. LIMITES DA CÂMARA MUNICIPAL

2.2) Repasses à Câmara Municipal em valor superior ao limite máximo estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal. O valor repassado além do limite foi de R\$ 20.627,10. - Tópico - 7.5. LIMITES DA CÂMARA MUNICIPAL

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 publicação da LOA/2019 no Portal Transparência do município. - Tópico - 5.1.3. 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) Insuficiência de saldo, no valor total de R\$ 1.176.562,75, para pagamento de restos a pagar processados e não processados das fontes



01, 02, 15/22/25/32 e 92, conforme detalhado no quadro 5.2 do Anexo 5.
- Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

5) 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).

5.1) Abertura de créditos suplementares, no valor total de R\$ 2.799.849,50, sem autorização legislativa. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

6) 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).

6.1) Abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 3.568.072,00, por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação das fontes 00 e 24, conforme detalhado no Quadro 1.3. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

6.2) Abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 597.922,43, por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro das fontes 15, 17, 22, 24, e 43, conforme detalhado no Quadro 1.2. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

7) FB05 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_05. Autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados (art. 167, VII, da Constituição Federal).

7.1) Autorização, por meio do art. 7º, I a V, da Lei Municipal nº 1600/2018 (LOA/2019), de desonerações ilimitadas quando da abertura de créditos adicionais suplementares. Ao não estabelecer limites para tais desonerações, passa a ser fictício o limite para abertura de créditos adicionais estabelecido no art. 6º da mesma lei, caracterizando a autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

8) FB09 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_09. Abertura de crédito adicional especial incompatível com o PPA e a LDO (art. 5º, caput, da Lei Complementar 101/2000).

8.1) Abertura de créditos adicionais especiais, no valor total de R\$ 3.014.122,75, por meio das Leis Municipais nº 1610, 1625, 1654 e 1659/2019, sem dispositivo que compatibilizasse a abertura de tais créditos com o PPA e a LDO - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

9) 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).

9.1) Não apresentação, no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, da avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais e das providências a serem tomadas no caso de concretização destes, conforme determina o art. 4º, § 3º da LRF. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

9.2) A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário e nominal estabelecidos na LDO, contrariando o art. 5º da LRF. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA



10) FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

10.1) Não inclusão da memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas fiscais, contrariando o art. 4º, § 2º, II da LRF, impossibilitando a comprovação da consistência dos resultados pretendidos bem como da conformidade da meta com a política fiscal do município. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

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

11.1) Não encaminhamento, ao TCE/MT, de extratos e conciliações das seguintes contas bancárias: Caixa Econômica Federal (Ag. 6 - Conta: 647241-5) e Banco do Brasil (Ag. 1843-0 - Contas: 21378-0 e 29733-X). - Tópico - 6.2. SITUAÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

11.2) Não encaminhamento ao TCE/MT das informações referentes a gastos com pessoal solicitadas pelo Ofício Circular nº 02/2020. - Tópico - 7.4. PESSOAL

12) 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.

12.1) Prestação de Contas no Aplic, referente às Transferências da Cota Parte-ITR e FUNDEB, apresentando divergência com os valores das transferências registrados na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e nos demonstrativos contábeis apresentados pelo gestor na prestação de contas de governo. Somadas tais divergências, atingiram o montante de R\$ 51.174,91, informado a menor no Aplic. - Tópico – 5.2.1.1. TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – VALORES INFORMADOS PELA STN.

6. Ato contínuo, em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi devidamente citado acerca dos achados de auditoria, ocasião em que o Sr. Abmael da Silveira apresentou defesa (Doc. Nº 214411/2020).

7. A Secex, por sua vez, emitiu Relatório Técnico de Defesa (Doc. nº 268639/2020), no qual concluiu pelo afastamento das irregularidades apontadas nos itens 1, 2 e 5, alteração do texto da irregularidade 6 e manutenção das irregularidades 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 e 12. É o novo teor da irregularidade 6:

6) 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).

6.1) Abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 1.305.810,06, por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação das fontes 00 e 24, conforme defesa analisada nesse relatório. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

6.2) Abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 205.292,52, por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro das fontes 15, 17, 22 e 24, conforme análise de Defesa. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

8. Notificado, o responsável juntou aos autos as alegações finais (Doc. Digital nº 27803/2020), dando seguimento ao feito nos termos regimentais.

9. Acrescente-se que, por decisão do Conselheiro Relator, foi apensado aos autos as Contas da Previdência Municipal, na qual o relatório técnico preliminar (Proc. Nº 192415/2020) apontou as seguintes irregularidades – todas mantidas em sede de relatório técnico de defesa (Doc. Nº 268545/2020):

Responsável	Irregularidade	Descrição dos fatos constatados	Tópico	Reincidência
Prefeito Municipal de São José do Povo: Abmael Borges da Silveira	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.	3.2.4.2	Não
Prefeito Municipal de São José do Povo: Abmael Borges da Silveira	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 1.634/2019, 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 2023 e 2024, sendo necessária a sua modificação, para fins de amortização do déficit atuarial, de acordo com a proporção estabelecida pelos normativos.	3.2.5.2.1	Não



Prefeito Municipal de São José do Povo: Abmael Borges da Silveira	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. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei 1.634/2019, 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.	3.2.5.2.2	Não
Prefeito Municipal de São José do Povo: Abmael Borges da Silveira	4. LB 99. Previdência grave. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.	4.1. 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 1.634/2019.	3.2.5.2.3	Não

10. Foram ainda juntados processos de acompanhamento simultâneo da Lei Orçamentária Anual (Doc. N° 1066/2019) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Doc. N° 374822/2018).

11. Vieram, então, os autos para manifestação ministerial.

12. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

13. Na órbita das contas de governo, faz-se oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício, abrangendo



ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, §1º), aspectos pelos quais se guiará o Ministério Público de Contas na presente análise. A propósito, veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema (ROMS nº 11.060 GO):

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos ordenamento para a saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais previstos na Lei n. 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c/c o art. 49, IX da CF/88).

14. A seguir, passa-se à análise dos aspectos relevantes, incluindo as irregularidades identificadas pela auditoria, nestas Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Vila Rica, referentes ao exercício de 2019.

2.1. Análise das Contas de Governo

15. Cabe aqui destacar que, quanto às Contas de Governo da Prefeitura de Nova Canaã do Norte, referentes aos exercícios de **2014 a 2018**, o TCE/MT emitiu **pareceres prévios favoráveis** à aprovação das contas.

16. Para análise das contas de governo do exercício de 2019, serão aferidos os pontos elencados pela Resolução Normativa nº 01/2019, a partir dos quais se obteve os seguintes dados.

2.2. Posição financeira, orçamentária e patrimonial

17. As peças orçamentárias do Município de Vila Rica foram:

Plano Plurianual (2018/2021) – PPA	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	Lei Orçamentária Anual – LOA
---------------------------------------	--	---------------------------------



Lei nº 1483/2017	Lei nº 1579/2018	Lei nº 1600/2018
------------------	------------------	------------------

18. A Secex observou que a **LDO não apresentou a memória e metodologia de cálculo que justificassem as metas anuais**, descumprindo o art. 4º, § 2º, II da LRF. A irregularidade, de responsabilidade do Prefeito Municipal, foi assim classificada:

10) FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

10.1) Não inclusão da memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas fiscais da LDO/2019, descumprindo o art. 4º, § 2º, II da LRF e impossibilitando a comprovação da consistência dos resultados pretendidos bem como da conformidade da meta com a política fiscal do município. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

19. Em sede de **defesa**, o gestor admitiu que houve falhas na instrução da LDO, mas alegou que essas não afetaram a execução orçamentária, invocando a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

20. A **Secex** refutou o argumento da defesa ante o descumprimento da LRF.

21. Em **alegações finais**, o gestor, de maneira genérica, ratificou o alegado em sede de defesa, pugnou pela aplicação dos princípios da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade e argumentou que as irregularidades restantes não têm o condão de gerar a desaprovação das contas ou dano ao erário.

22. Dito isso, passa-se à análise ministerial.

23. Como se observa, o próprio gestor admitiu em defesa a irregularidade decorrente da falha na apresentação da memória e metodologia de cálculo.

24. Ocorre que, é o teor do art. 4º, §2º, II, da LRF:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e:
(...)



§2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

II - demonstrativo das metas anuais, **instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos**, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; (...)
(destacou-se)

25. Como se observa, a lei é expressa ao exigir que o Anexo de Metas Fiscais da LDO seja instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, sendo insuficiente a mera menção do índice utilizado, no caso, IPCA.

26. Assim, este **Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade FB99 com recomendação ao Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine a(o) Chefe do Executivo que instrua o Anexo de Metas Fiscais com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos**.

27. Ainda, o **anexo de Riscos Fiscais da LDO deixou de avaliar passivos contingentes e outros riscos e a LOA foi elaborada de maneira incompatível com as metas de resultados primário e nominal estabelecidas na LDO**, sendo as irregularidades, de responsabilidade do Prefeito Municipal, assim definidas:

9) 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).

9.1) Não apresentação, no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, da avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais e das providências a serem tomadas no caso de concretização destes, conforme determina o art. 4º, § 3º da LRF. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

9.2) A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário e nominal estabelecidos na LDO, contrariando o art. 5º da LRF. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA.

28. A incompatibilidade ocorreu quanto a meta de resultado primário, posto que os valores de receita e despesa dispostos na LOA divergiram dos previstos



na LDO.

29. O gestor apresentou a mesma **defesa**, admitindo que houve falhas na instrução da LDO, mas alegou que essas não afetaram a execução orçamentária, invocando a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

30. Da mesma maneira, a **Secex** refutou o argumento da defesa ante o descumprimento da LRF.

31. Em **alegações finais**, o gestor, de maneira genérica, ratificou o alegado em sede de defesa, pugnou pela aplicação dos princípios da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade e argumentou que as irregularidades restantes não têm o condão de gerar a desaprovação das contas ou dano ao erário.

32. Dito isso, passa-se à análise ministerial.

33. Sobre as irregularidades, é o teor do art. 4º, §3º, da LRF: “A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”.

34. Ademais, dispõe o “caput” do art. 5º, da LRF: “O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar (...)”.

35. No caso dos autos, o próprio gestor reconhece que descumpriu os dispositivos legais. Ademais, a elaboração de LOA incompatível com a LDO e de LDO sem a devida previsão dos riscos fiscais afeta o exercício do controle e a execução orçamentária.

36. Assim, este **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **manutenção da irregularidade FB13, itens 9.1 e 9.2, com recomendação ao Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine a(o) Chefe do**



Executivo que realize a avaliação dos riscos fiscais e passivos contingentes em sede do Anexo de Riscos Fiscais e que, ao elaborar a LOA, atente-se à LDO, promovendo a compatibilidade entre os instrumentos.

37. A LOA estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 62.747.085,00, abrangendo o orçamento fiscal, cujo valor foi R\$ 39.100.626,55, e o da seguridade social, fixado em R\$ 23.646.943,45. Não houve orçamento de investimento.

38. Ocorre que a LOA não foi publicada no Portal Transparência do município, sendo apontada a seguinte irregularidade:

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 publicação da LOA/2019 no Portal Transparência do município. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

39. A defesa alegou que, em que pese a LOA não tenha sido publicada no Portal da Transparência do município, foi realizada a audiência prevista em lei e seguido o costume da Prefeitura de não publicar a LOA no Portal da Transparência.

40. A Secex não afastou a irregularidade posto que não houve a publicação da LOA no Portal da Transparência.

41. Em alegações finais, o gestor, de maneira genérica, ratificou o alegado em sede de defesa, pugnou pela aplicação dos princípios da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade e argumentou que as irregularidades restantes não têm o condão de gerar a desaprovação das contas ou dano ao erário.

42. Passa-se à manifestação ministerial.

43. Sobre o assunto, é o teor do art. 48 da LRF:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório



Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (destacou-se)

44. Em seguida, o §1º, do art. 48, menciona que a **transparência também será assegurada** por, dentre outros, incentivo à participação popular em audiências públicas.

45. Tem-se, assim, que a realização de audiência pública não substitui a necessidade de publicação da LOA, inclusive em meios eletrônicos, conforme previsão expressa da lei.

46. Assim, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade DB08, com recomendação ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine a(o) Chefe do Executivo** que publique a LOA no Portal da Transparência.

47. Quanto à abertura de créditos adicionais, notou-se que a **Lei Municipal nº 1.179/2018 (LOA/2019)** autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 30% no curso da execução orçamentária, com base nos recursos efetivamente disponíveis. Ainda, a lei excluiu uma série de créditos desse percentual sem estipular qualquer limite, tornando o percentual de 30% fictício e gerando a seguinte irregularidade, também de responsabilidade do Prefeito Municipal:

7) FB05 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_05. Autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados (art. 167, VII, da Constituição Federal).

7.1) Autorização, por meio do art. 7º, I a V, da Lei Municipal nº 1600/2018 (LOA/2019), de desonerações ilimitadas quando da abertura de créditos adicionais suplementares. Ao não estabelecer limites para tais desonerações, passa a ser fictício o limite para abertura de créditos adicionais estabelecido no art. 6º da mesma lei, caracterizando a autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

48. A autorização foi considerada ilimitada em razão do conteúdo do **art. 7º da LOA** (Proc. Nº 1066/2019, Doc. Nº 186/2019, fls. 08 e 09), que diz: **“Ficam excluídos do limite do art. 7º desta Lei os créditos adicionais suplementares”** e lista:



- I - abertos com recursos da Reserva de Contingência.
- II - destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias à conta de recursos vinculados, conforme disposto no artigo 8º, parágrafo único, da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000.
- III - que utilizem recursos do superávit financeiro apurado em balanço e do excesso de arrecadação decorrente de convênios e de operações de créditos.
- IV - insuficiências de dotações do Grupo de Natureza de Despesa 1 - Pessoal e Encargos Sociais, mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesas consignadas ao mesmo grupo.
- V - pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais, amortização, juros e encargos da dívida.

49. A **defesa** alega tratar-se de mera irregularidade formal já que o texto do “caput” do art. 7º faz remissão ao próprio art. 7º, sendo equivocada a interpretação da Secex que fez referência ao art. 6º.

50. A **Secex** reconheceu a existência de irregularidade formal quanto ao art. 7º da LOA, mas esclareceu que a irregularidade não decorreu da abertura de créditos ilimitados, mas da previsão no art. 7º, incisos II e IV, que autorizou a abertura de créditos ilimitada ao não fixar limites.

51. Em **alegações finais**, o gestor, de maneira genérica, ratificou o alegado em sede de defesa, pugnou pela aplicação dos princípios da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade e argumentou que as irregularidades restantes não têm o condão de gerar a desaprovação das contas ou dano ao erário.

52. Dito isso, passa-se à análise ministerial.

53. De início, deve-se ter em mente o teor do **art. 167, VII, da CF/88, que veda “a concessão ou utilização de créditos ilimitados”**.

54. Em que pese tenha havido uma irregularidade formal, já que o art. 7º da LOA/2019 faz remissão ao próprio dispositivo, art. 7º, da LOA/2019, **o texto deste é expresso ao utilizar a expressão “créditos adicionais suplementares”, sinalizando que as hipóteses listadas servirão como exceção aos limites impostos para abertura desses.**

55. Do exposto, evidente que restaram autorizados créditos ilimitados,



contrariando o texto constitucional.

56. Assim, este **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **manutenção da irregularidade FB05 com recomendação ao Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine a(o) Chefe do Executivo** que **não autorize a abertura de créditos ilimitados**.

57. Ademais, foram abertos créditos suplementares além do limite de 30%, portanto, sem autorização legislativa, além de terem sido abertos créditos adicionais baseados em excesso de arrecadação inexistente e de maneira incompatível com a LDO, as três irregularidades, de responsabilidade do Prefeito Municipal, foram assim classificadas – respectivamente:

5) 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).

5.1) Abertura de créditos suplementares, no valor total de R\$ 2.799.849,50, sem autorização legislativa. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

6) 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).

6.1) Abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 3.568.072,00, por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação das fontes 00 e 24, conforme detalhado no Quadro 1.3. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

6.2) Abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 597.922,43, por conta de recursos inexistentes de superávit financeiro das fontes 15, 17, 22, 24, e 43, conforme detalhado no Quadro 1.2. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

8) FB09 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_09. Abertura de crédito adicional especial incompatível com o PPA e a LDO (art. 5º, caput, da Lei Complementar 101/2000).

8.1) Abertura de créditos adicionais especiais, no valor total de R\$ 3.014.122,75, por meio das Leis Municipais nº 1610, 1625, 1654 e 1659/2019, sem dispositivo que compatibilizasse a abertura de tais créditos com o PPA e a LDO> - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



58. É a tabela constante na fl. 17 do Relatório Técnico Preliminar que demonstra a irregularidade FB02:

Lei nº	Suplementar	Por Anulação de Dotação
1600/2018 (LOA/2019)	21.623.975,00	21.623.975,00
Despesa fixada na LOA/2019		62.747.085,00
Valor autorizado na LOA/2019 para abertura de créditos suplementares tendo como fonte recursos provenientes dos Incisos I a III do §1º do art. 43 da Lei Federal nº 4320/1964 (30% do valor da despesa fixada na LOA/2019) - A		18.824.125,50
Créditos suplementares abertos com base na LOA/2019 - B		21.623.975,00
Créditos suplementares abertos além do limite autorizado na LOA/2019 > C = B - A		2.799.849,50

59. Quanto à abertura de créditos adicionais com recursos inexistentes, esses ocorreram tanto com relação à fontes correspondentes à excesso de arrecadação (fontes 00 e 24), quanto referentes à superávit financeiro (fontes 15, 17, 22, 24 e 43), podendo ser assim listadas:

- a) R\$ 1.005.810,06 - Fonte 00;
- b) R\$ 2.562.261,94 - Fonte 24;
- c) R\$ 19.937,56 - Fonte 15;
- d) R\$ 14.702,09 - Fonte 17;
- e) R\$ 142.920,58 - Fonte 22;
- f) R\$ 27.732,29 - Fonte 24;
- g) R\$ 392.629,91 - Fonte 47.

60. Esclareça-se que os valores acima listados foram retirados das fls. 18 e 19 do Relatório Técnico Preliminar, mas apresentados de maneira conjunta.

61. A irregularidade FB09 decorreu, conforme já definido no corpo dessa, da incompatibilidade da LOA com a LDO e PPA.

62. A **defesa** alegou, respectivamente, que: a) em que pese a Lei nº 1.600/2018 tenha autorizado apenas 30%, a Lei nº 1.676/2019 autorizou mais 5%, totalizando 35%, o que corresponde ao montante de R\$ 21.961.479,75, superior à quantia de crédito aberta – que perfaz R\$ 21.623.975,00; b) o excesso de arrecadação previsto na fonte 00 decorreu da realização de dação em pagamento de bem imóvel não previsto na LOA e da tendência do exercício, quanto à fonte 24, que os créditos decorreram de convênios firmados pelo município, também representando arrecadação não prevista e, portanto, em excesso, e que, em que pese não tenha



havido superávit na fonte 46, esse se deu na fonte 14, substituída pelas fontes 46 e 47 a partir do exercício de 2019, quanto às fontes 14 e 17, que houve divergência; c) por fim, que, de fato, houve incompatibilidade da LOA com a LDO e PPA quanto à abertura de créditos adicionais, mas que a irregularidade deveria ser considerada como meramente formal.

63. Em análise da defesa, a **Secex** esclareceu que: a) a Lei nº 1.676/2019 não havia sido enviada a este TCE, mas que, comprovada a existência desta, resta sanada a irregularidade FB02; b) ao contrário do alegado pela defesa, chegou-se ao final do exercício de 2019 com receita insuficiente na fonte 00, mas, quanto à fonte 24, de fato, foram recebidos os recursos de alguns dos convênios mencionados pela defesa, devendo a irregularidade ser reformulada e recomendado ao município que liste os recursos provenientes de convênios na LOA e que os argumentos da defesa são suficientes para sanar a irregularidade quanto à fonte 47, mas mantém quanto às fontes 15, 17, 22 e 24; c) por fim, que a irregularidade FB09 deve ser mantida ante a incompatibilidade da LOA com LDO e PPA.

64. Em **alegações finais**, o gestor, de maneira genérica, ratificou o alegado em sede de defesa, pugnou pela aplicação dos princípios da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade e argumentou que as irregularidades restantes não têm o condão de gerar a desaprovação das contas ou dano ao erário.

65. Dito isso, passa-se à manifestação ministerial.

66. Inicialmente, deve-se esclarecer que, acerca do assunto, cumpre reforçar o entendimento – já mencionado por este Ministério Público de Contas quando da análise das contas de 2018 deste município - fixado no Parecer Prévio nº 101/2018-TP, relativo às contas de governos anuais de 2017 do Município de São José dos Quatro Marcos, no Processo nº 176664/2017, segundo o qual considerou-se como excessiva a autorização na Lei Orçamentária para abertura de até 30% de créditos adicionais. **No caso dos autos, além da lei fixar o limite de até 30%, houve alteração orçamentária no total de 65,85%, o que demonstra a ineficiência do planejamento realizado.**



67. Em consonância com o posicionamento citado, é cabível **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO/TCE-MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Executivo que **reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15% (quinze por cento) na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2021, em conjunto com o Poder Legislativo.**

68. Sobre a irregularidade FB02, em que pese não tenha sido divulgada no Portal da Transparência do município a Lei nº 1.676/2019, essa foi encaminhada ao Sistema Aplic, sendo o conteúdo do art. 1º:

Artigo 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a ampliar em mais 5% (CINCO) por cento, o limite para abertura de Créditos Suplementares, no curso da execução orçamentária para o exercício de 2019 da Lei Orçamentária Anual – LOA nº 1.600/2018 de 20 de Dezembro de 2018.

69. Com a ampliação do limite, resta **sanada a irregularidade FB02**, cabendo, contudo, **recomendação** ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da LO/TCE-MT, para que, quando do julgamento das referidas contas, determine ao Chefe do Executivo que **divulgue todas as leis publicadas no Portal da Transparência do município.**

70. Sobre a irregularidade FB03, devem ser feitas as seguintes considerações.

71. Quanto ao excesso de arrecadação previsto para a fonte 00, o próprio gestor admite em defesa, fl. 30, que essa não se concretizou:

LEI Nº	ASSUNTO	VALOR FONTE 100 R\$	VALOR EFETIVAMENTE ARRECADADO R\$
Lei nº 1666/2019	Dação em pagamento de bem imóvel para extinguir crédito tributário	180.000,00	180.000,00
Lei nº 1670/2019	Excesso considerando a tendência do exercício	5.883.126,70	3.398.640,60
-	-	6.063.126,70	3.578.640,60



72. Como se percebe, não restaram arrecadados o excesso considerando a tendência do exercício. Sobre o tema, é a Resolução de Consulta deste Tribunal de Contas:

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. 7. Todos os créditos adicionais por excesso de arrecadação devem ser autorizados por lei e abertos por meio de decreto do Poder Executivo (art. 42, da Lei nº 4.320/1964), tendo em vista que competem exclusivamente a esse Poder as funções de arrecadar e atualizar a previsão das receitas e de distribuí-las aos demais poderes e órgãos autônomos. 8. As normas constitucionais que dispõem sobre a autonomia administrativa e financeira dos poderes e órgãos autônomos se limitam a garantir a prerrogativa de elaboração das respectivas propostas orçamentárias (art. 99, § 1º; art. 127, § 3º; art. 134, § 2º) e o direito ao repasse das dotações consignadas nos respectivos créditos orçamentários e adicionais (art. 168). 9. Os entes federados detêm competência legislativa para estabelecer a obrigatoriedade da distribuição do excesso de arrecadação entre seus poderes e órgãos



autônomos de forma proporcional aos respectivos orçamentos, bem como para regulamentar o prazo e a forma de distribuição do excesso, o que pode ser promovido por meio da sua Lei de Diretrizes Orçamentárias. **10.** É obrigatória a distribuição, entre os poderes e órgãos autônomos, do excesso de arrecadação da receita corrente líquida apurado bimestralmente com base nas informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 20, § 5º, LRF). **11.** A abertura de crédito adicional ao orçamento dos Poderes Legislativos Municipais encontra-se adstrita, ainda, ao limite de gasto total calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior. (destacou-se).

73. Como se observa, **este Tribunal admite o excesso de arrecadação por tendência, entretanto, o crédito adicional deve ser realizado com prudência, a adequada metodologia de cálculo e realizado acompanhamento mensal, o que não ocorreu, tanto que o exercício foi finalizado sem saldo suficiente na Fonte 00.**

74. Igualmente, **quando se trata de convênios, fonte 24, a abertura de créditos adicionais deve ser realizada de acordo com o cronograma físico-financeiro, o que também não foi realizado, já foi considerado como excesso de arrecadação valores decorrentes do Convênio nº 861597/2017 (R\$ 300.000,00) sem o respectivo pagamento – destaque-se que houve os pagamentos decorrentes dos demais convênios, como demonstrado às fls. 19 a 23 do relatório técnico de defesa, cabendo o saneamento parcial da irregularidade. Sobre a matéria, é a jurisprudência deste TCE:**

Planejamento. Abertura de créditos suplementares. Excesso de arrecadação. Convênios. Observância do cronograma físico-financeiro do plano de trabalho. A abertura de crédito adicional suplementar, tendo como fonte de recursos o excesso de arrecadação decorrente do recebimento de parcelas de convênios, deve ocorrer de acordo com o cronograma físico-financeiro de execução e os valores correspondentes estabelecidos no plano de trabalho do pacto colaborativo, considerados em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes. Parecer Prévio nº 65/2017-TP. Julgado em 14/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 30/11/2017. **Processo nº 25.899-7/2015**). (grifos no original).

75. Por fim, deve-se destacar que **parte dos recursos tratados como créditos adicionais decorrentes dos pagamentos de convênio foram pagos antes da edição da LOA 2019, sendo incorreta a previsão como crédito adicional. Nesse sentido, foi o demonstrado pela Secex em sede de relatório técnico de defesa, fl. 22:**



Convênio nº	Valor do Convênio	Valor recebido até 31/12/2018	Valor recebido em 2019	Valor recebido após 31/12/2019
842278/2015	800.000,00	0,00	800.000,00	0,00
846708/2017	350.000,00	0,00	350.000,00	0,00
861597/2017	300.000,00	0,00	0,00	0,00
870547/2018	270.476,18	0,00	135.238,10	135.238,08
682548/2014 (TC/PAC 0414/14)	5.031.960,29	1.006.392,05	1.509.588,08	0,00

76. Nesse sentido, cabível recomendação ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que determine a(o) Chefe do Executivo que, **nas próximas Leis Orçamentárias, proceda à inclusão dos valores referentes a convênios e outros acordos já celebrados, nos termos da Resolução de Consulta nº 19/2016-TP.**

77. Quanto às fontes 15, 17, 22, 24 e 47, cabível transcrição do esclarecimento feito pela Secex às fls. 24 do Relatório Técnico de Defesa: “Com relação à fonte 47, são procedentes as alegações da Defesa de que tal fonte surgiu de desmembramento da fonte 14, de forma que a abertura de créditos adicionais por superávit da fonte 47 deveria ter como lastro o saldo de superávit da fonte 14”.

78. Sobre as demais, também cabível aposição de tabela elaborada pela Secex, fl. 26 do Relatório Técnico de Defesa, que demonstra a **não cobertura dos créditos adicionais previstos nas fontes 15, 17, 22 e 24:**

Fonte	Superávit/Déficit Financeiro - Aplic	Superávit/Déficit Financeiro - Balanço Patrimonial de 2018	Créditos adicionais abertos por superávit	Créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis (Relatório Preliminar)	Créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis (Relatório de Defesa)
15	-117.671,50	-132.827,28	19.937,56	19.937,56	19.937,56
17	40.353,42	40.353,42	55.055,51	14.702,09	14.702,09
22	-1.252.589,24	-1.252.589,24	142.920,58	142.920,58	142.920,58
24	-274.878,93	-282.209,46	27.732,29	27.732,29	27.732,29
47 (desdobramento da fonte 14)	-24.459,18	533.249,89	392.629,81	392.629,81	0
Total				597.922,33	205.292,52

79. Assim, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela **manutenção da irregularidade FB03 com alteração da redação**, posto que foi apresentado valor diferente quanto à fonte 24 e sanado quanto à fonte 47, com **recomendação ao**



Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine a(o) Chefe do Executivo** que **não proceda a abertura de créditos adicionais com base em recurso inexistente, seja em decorrência de suposto excesso de arrecadação, seja de superávit financeiro.**

80. Por fim, quanto à irregularidade FB09 deve-se lembrar que o próprio gestor admite a incompatibilidade entre LOA, LDO e PPA, mas alega tratar-se de irregularidade formal, argumento que não prospera, como já enfatizado quando da análise da irregularidade FB13.

81. Assim, este **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **manutenção da irregularidade FB09 com recomendação ao Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine a(o) Chefe do Executivo** que **observe a PPA e LDO quando da confecção da LOA, garantindo a compatibilidade entre essas.**

2.2.1. Execução orçamentária

82. Em relação à execução orçamentária, apresentou-se as seguintes informações:

Quociente de execução da receita – 0,9487	
Valor líquido previsto: R\$ 72.572.032,61 (exceto receita intraorçamentária)	Valor líquido arrecadado: R\$ 68.853.530,014 (exceto receita intraorçamentária)

Quociente de execução da despesa – 0,8354	
Valor autorizado: R\$ 72.803.591,98 (exceto despesa intraorçamentária)	Valor executado: R\$ 60.826.677,40 (exceto despesa intraorçamentária)

83. Observa-se, assim, que houve um déficit de arrecadação, mas a despesa realizada foi menor que a autorizada, ensejando economia orçamentária.

84. Ademais, conforme consta no Relatório Técnico, a partir de 2015, os



valores da Receita e Despesa Orçamentárias foram ajustados com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013-TCE/MT e assim totalizaram ao final:

	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Arrecadada Ajustada	R\$ 44.551.912,32	R\$ 52.065.845,30	R\$ 53.134.065,21	R\$ 63.481.271,04	R\$ 63.602.758,87
Despesa Realizada Ajustada	R\$ 41.454.949,84	R\$ 51.554.344,52	R\$ 47.294.286,03	R\$ 59.601.945,61	R\$ 55.824.725,92
Resultado Orçamentário (R\$)	R\$ 3.096.962,48	R\$ 511.500,78	R\$ 5.839.779,18	R\$ 3.879.325,43	R\$ 7.778.032,95

Fonte: Parecer Prévio e Relatórios técnicos de Contas de Governo (exercícios anteriores) , Balanço Orçamentário apresentado e Aplic (exercício atual) OBS: Quando não detectada a informação no Parecer Prévio, as fontes de dados foram os relatórios técnicos das contas anuais de governo ou das tomadas de contas (exercícios anteriores)

85. Verifica-se, pois, que os resultados indicam que a receita arrecadada foi maior que a despesa realizada.

2.2.2. Restos a pagar

86. Com relação à inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados), verifica-se que, durante o exercício de 2019, houve inscrição de R\$ 3.004.950,59 de um total de despesa de R\$ 64.291.753,60.

87. Portanto, para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, foram inscritos em restos em pagar apenas R\$ 0,0467.

88. Entretanto, em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), a equipe técnica concluiu que em que pese haja, para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, R\$ 1,6630 de disponibilidade financeira, há fontes com disponibilidade negativa, o que caracteriza **desequilíbrio financeiro**, sendo imputada ao Prefeito Municipal a seguinte irregularidade:

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) Insuficiência de saldo, no valor total de R\$ 1.176.562,75, para pagamento de restos a pagar processados e não processados das fontes 01, 02, 15/22/25/32 e 92, conforme detalhado no quadro 5.2 do Anexo 5.



- Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

89. A insuficiência financeira se distribuiu entre as fontes mencionadas da seguinte forma: a) Fonte 01 - R\$ 432.785,53; b) Fontes 15/22/25/32 - R\$ 643.402,78; c) Fonte 02 - R\$ 85.112,24, e; d) Fonte 92 - R\$ 15.262,20.

90. A **defesa** alega que, ao final do exercício de 2019, possuía crédito por receber no montante de R\$ 19.215.380,10, o que corroboraria com a excelente situação financeira do município, bem como havia saldo de R\$ 421.940,92 na Fonte 00, ordinária e passível de utilização para as demais receitas, restando descoberta a quantia de apenas R\$ 754.621,83.

91. A **Secex** admitiu a possibilidade de utilização da fonte 00 para cobrir despesas das fontes 01 e 02, contudo, esclareceu que é necessária a transferência da disponibilidade do recurso durante o exercício, conforme 8ª edição do MCASP, o que não aconteceu.

92. Em **alegações finais**, o gestor, de maneira genérica, ratificou o alegado em sede de defesa, pugnou pela aplicação dos princípios da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade e argumentou que as irregularidades restantes não têm o condão de gerar a desaprovação das contas ou dano ao erário.

93. Dito isso, passa-se à análise ministerial.

94. O gestor deve planejar-se para que as despesas correspondentes aos restos a pagar possam ser suportadas pelo saldo de disponibilidade de caixa por fonte de recurso. Nesse sentido, é a jurisprudência deste TCE:

Planejamento. Equilíbrio fiscal. Inscrição em restos a pagar. Necessidade de existência de saldo em disponibilidade de caixa. O ente público deve promover um efetivo controle do equilíbrio fiscal de suas contas (art. 1º, § 1º, Lei de Responsabilidade Fiscal), mediante limitação de empenho e de movimentação financeira, caso necessárias, segundo os critérios fixados em lei de diretrizes orçamentárias, **de modo a garantir que a inscrição em Restos a Pagar de despesas contraídas no exercício seja suportada pelo saldo da disponibilidade de caixa existente, por fontes de**



recursos. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Parecer Prévio nº 83/2017- TP. Julgado em 28/11/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 14/12/2017. **Processo nº 8.238-4/2016**).

95. No caso de impossibilidade, o gestor deve lançar mão de instrumentos como limitação de empenho e movimentação financeira. **Ocorre que, no caso dos autos, em que pese tenha havido disponibilidade financeira total, foi superada a disponibilidade financeira por fonte de recurso quanto às fontes 01, 02, 15, 22, 25, 32 e 92.** Ademais, em que pese seja possível a utilização da fonte 00 para cobrir as despesas das fontes 01 e 02, o gestor não realizou a transferência tempestivamente.

96. Assim, este **Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade DB99 com recomendação ao Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine a(o) Chefe do Executivo que garanta a disponibilidade de saldo por fonte de recurso para cobrir as despesas com resto a pagar ao final do exercício.**

2.2.3. Saldos financeiros, Situação Financeira e Patrimonial

97. A análise da situação financeira revela a existência de **superavit financeiro** no exercício no valor de **R\$ 3.523.111,00**, consubstanciado na diferença a maior do ativo financeiro (R\$ 9.089.053,98) em relação ao passivo financeiro (R\$ 5.565.942,98), considerando-se todas as fontes de recurso, o que resultou em **Quociente da Situação Financeira – QSF no índice de 1,6329.**

98. Contudo, foi apontada a seguinte irregularidade:

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

11.1) Não encaminhamento, ao TCE/MT, de extratos e conciliações das seguintes contas bancárias: Caixa Econômica Federal (Ag. 6 - Conta: 647241-5) e Banco do Brasil (Ag. 1843-0 - Contas: 21378-0 e 29733-X). - Tópico - 6.2. SITUAÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL



11.2) Não encaminhamento ao TCE/MT das informações referentes a gastos com pessoal solicitadas pelo Ofício Circular nº 02/2020. - Tópico - 7.4. PESSOAL

99. A **defesa** admite que não encaminhou todos os documentos, mas afirmou que enviou a prestação de contas ao Sistema Aplic e agiu de boa fé, cabendo a aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

100. A **Secex** manteve a irregularidade já que o não envio das informações comprometeu a análise das contas.

101. Em **alegações finais**, o gestor, de maneira genérica, ratificou o alegado em sede de defesa, pugnou pela aplicação dos princípios da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade e argumentou que as irregularidades restantes não têm o condão de gerar a desaprovação das contas ou dano ao erário.

102. Sobre a solicitação de informações por este TCE, é clara a jurisprudência:

Prestação de contas. Atraso no envio de documentos e informações. Aplicação de multa. Previsão em resolução normativa. Princípio da legalidade. Atende ao princípio da legalidade a aplicação de multa pelo Tribunal de Contas por atraso no cumprimento da obrigação legal de prestar contas (art. 75, VIII, da LC nº 269/2007), mesmo quando os documentos e informações que devem ser enviados ao Tribunal forem especificados por meio de resolução normativa, **tendo em vista que ao Tribunal, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder para regulamentar os documentos e informações que devem integrar a prestação de contas dos seus jurisdicionados** (arts. 2º e 3º da LC nº 269/2007). (Recurso de Agravo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 3.008/2015-TP. Julgado em 07/07/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 20/07/2015. **Processo nº 7.868-9/2013**). (grifou-se).

103. Este Tribunal de Contas possui autonomia para solicitar as informações que considerar necessárias para análise das contas de seus jurisdicionados. No caso dos autos, o próprio gestor admite que não encaminhou parte dos extratos e conciliações bancárias, bem como informações referentes aos gastos com pessoal.

104. Assim, este **Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção**



da irregularidade MB01 com recomendação ao Legislativo Municipal, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine a(o) Chefe do Executivo que encaminhe a este TCE todas as informações e documentações solicitadas.**

2.2.4. Dívida Pública

105. No que se refere à dívida pública, o Município apresentou dívida total igual a zero. O **Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC)** foi apurado em 0,00, ou seja, 0% da Receita Corrente Líquida – RCL. Assim, a contratação está adequada ao limite previsto no inciso I do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 16% da RCL.

106. Já o **Quociente de Dispendios da Dívida Pública (QDDP)** é igual a 0,0014, representando 0,14%. Houve, pois, cumprimento do limite previsto no inciso II do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001, que prevê como limite 11,5% da RCL.

2.2.5. Limites constitucionais e legais

107. Cabe analisar a observância, pelo gestor, de alguns aspectos importantes durante o exercício, relativos à execução de atos de governo.

108. Os percentuais mínimos legais exigidos pela Norma Constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas do Relatório Técnico, senão vejamos:

Aplicações em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	31,04%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	28,19%



Aplicação com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	77,15%

Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF		
Gasto do Executivo	54,00% (máximo) (art. 20, III, "b", LRF)	61,37%
Gasto do Legislativo	7% (máximo) (art. 29-A,, § 2º, III CF)	5,72%

109. Depreende-se que o governante municipal **cumpriu** os requisitos constitucionais na aplicação de **recursos mínimos para a Educação e Saúde**, mas **descumpriu o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo e repassou à Câmara Municipal valores a maior e em data posterior ao dia 20**, sendo apontadas as seguintes irregularidades, de responsabilidade do Prefeito Municipal:

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Os gastos com pessoal do Poder Executivo atingiram o montante de R\$ 36.716.946,42, correspondendo a 61,37% da Receita Corrente Líquida (RCL), não assegurando o cumprimento do limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, III, "b" da LRF. - Tópico - 7.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO.

2) AA05 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_05. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.

2.1) Realização de parte do repasse à Câmara Municipal, referente ao mês de setembro, após o dia 20 daquele mês. - Tópico - 7.5. LIMITES DA CÂMARA MUNICIPAL

2.2) Repasses à Câmara Municipal em valor superior ao limite máximo estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal. O valor repassado além do limite foi de R\$ 20.627,10. - Tópico - 7.5. LIMITES DA CÂMARA MUNICIPAL

110. Ante a gravidade das irregularidades, essas serão tratadas em apartado.

111. Quanto à irregularidade AA04, a **defesa** alega que foram inseridas despesas que não deveriam ter sido contabilizadas como despesas com pessoal, o que



resultou na extrapolação do limite de gastos com pessoal.

112. A **primeira rubrica** é atinente ao pagamento de **plantão médico**, no montante de R\$ 2.676.354,08. Argumentou que a Resolução de Consulta do TCE-MT se caracteriza em norma infralegal, cuja aplicação não pode ser realizada de forma retroativa, uma vez que a sua publicação ocorreu em 29/01/2019, de forma que não poderia ser imposta aos atos praticados no exercício de 2019.

113. Asseverou que o art. 304 da Lei Federal nº 11.907/2009 veda a inclusão dos plantões médicos para quaisquer fins na remuneração do servidor, atestando o caráter indenizatório das parcelas em referência, de forma que a Resolução de Consulta deste Tribunal estaria em dissonância com o ordenamento jurídico pátrio.

114. A **segunda rubrica** é a correspondente ao pagamento de indenização por **férias e 1/3 de férias decorrentes de rescisão de agentes públicos**, no importe de R\$ 232.697,06.

115. Salientou que houve a quebra de vínculo entre a Administração Pública e o agente público, sendo certo que os valores referentes a férias e 1/3 de férias de rescisão são valores indenizatórios e devem ser retirados do câmputo de gastos com pessoal, nos moldes da Resolução de Consulta nº 05/2011 – TP do TCE/MT.

116. A **terceira parcela** que deveria ser expurgada do câmputo de gastos com pessoal é aquela referente ao **pagamento de inativos e pensionistas com recursos vinculados do RPPS**, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados a inativos e pensionistas, no valor total de R\$ 4.590.349,50.

117. A fim de corroborar suas alegações, apresentou o Anexo 1 do RGF, que consigna a referida rubrica e o seu valor correspondente:



**Ministério Público
de Contas**
Mato Grosso



**Tribunal de Contas
Mato Grosso**
TRIBUNAL DO CIDADÃO



RGF – ANEXO 1 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

R\$ 1,00

DESPESAS COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	34.960.923,89	0,00
Pessoal Ativo	30.925.544,08	0,00
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	25.702.749,33	0,00
Obrigações Patronais	4.615.946,64	0,00
Benefícios Previdenciários	606.848,11	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	4.035.379,81	0,00
Aposentadorias, Reserva e Reformas	3.602.358,30	0,00
Pensões	433.021,51	0,00
Outros Benefícios Previdenciários	0,00	0,00
Outras desp. de pessoal decor. contratos terceiri. ou contratação forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)	0,00	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	4.895.212,57	0,00
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	304.863,07	0,00
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	0,00	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	0,00	0,00
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	4.590.349,50	0,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II)	30.065.711,32	0,00
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	59.879.522,91	-
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais(V) (§ 13, art. 166 da CF)	0,00	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)	59.879.522,91	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)	30.065.711,32	50,21
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	32.334.942,37	54,00
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	30.718.195,25	51,30
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	29.101.448,13	48,60

1

Valores referentes à movimentação financeira concedida ao RPPS relativos à contribuição patronal.

Imagem extraída do Documento Externo nº 214411/2020, fl. 13 – destacado no original.

118. Dessa feita, entendeu que deve ser excluído do câmputo de gastos com pessoal o montante de R\$ 7.499.400,64, dos quais R\$ 2.676.354,08 se referem aos plantões médicos, R\$ 232.697,06 aos valores pagos por férias e 1/3 de férias de rescisão e R\$ 4.590.349,50 relativos ao pagamento de inativos e pensionistas com recurso vinculado do RPPS.

119. A **Secex** admitiu parcialmente o alegado pela defesa, excluindo as despesas com indenização de férias e 1/3 de férias, bem como com inativos e pensionistas, mantendo apenas as despesas com plantão médico. Excluídos os gastos mencionados, o montante de despesa com pessoal passou a ser de R\$ 31.893.899,86, o que corresponde a 53,31% da Receita Corrente Líquida do Exercício (RCL), dentro, portanto, do limite de 54%, devendo ser afastada a irregularidade.



120. Todavia, com relação ao pagamento de inativos e pensionistas, destacou que os recursos foram contabilizados na fonte de Recursos Ordinários (00), o que contraria a orientação do MDF 9ª edição, assim, **entendeu necessário determinar ao gestor que efetue a contabilização desses valores nas fontes vinculadas.**

121. Em **alegações finais**, o gestor, de maneira genérica, ratificou o alegado em sede de defesa, pugnou pela aplicação dos princípios da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade e argumentou que as irregularidades restantes não têm o condão de gerar a desaprovação das contas ou dano ao erário.

122. Dito isso, passa-se à análise ministerial.

123. **O Ministério Público de Contas concorda com a Secex.**

124. Sobre os plantões médicos, no que se refere ao artigo 304 da Lei Federal nº 11.907/09, que trata do Adicional por Plantão Hospitalar – APH no âmbito dos hospitais universitários geridos pelo Ministério da Saúde, observa-se que o dispositivo legal revela a preocupação do legislador em obstar futuras vinculações do APH para outros fins, com a possível caracterização desta parcela como de recebimento habitual e permanente, o que poderia acarretar em eventuais pedidos de incorporação ou de reflexos em décimo terceiro salário e férias.

125. É de se ressaltar que o próprio Ministério do Planejamento do Governo Federal, ao liberar os créditos orçamentários para o pagamento do APH pelo Ministério da Saúde, reconhece o caráter remuneratório da despesa quando dispõe que a classificação orçamentária dos gastos deve ocorrer na Natureza de Despesas “Pessoal e Encargos Sociais”, nos moldes da Portaria nº 138, de 02/06/2014.

126. Assim, os plantões médicos se caracterizam em retribuição pecuniária pela prestação de um serviço médico (*propter laborem*), inclusive, o APH não é devido no caso de pagamento de adicional pela prestação de serviço extraordinário (verba incontestavelmente remuneratória), a fim de evitar o *bis in idem*.

127. Ademais, é o entendimento apresentado por este TCE em sede de



Boletim de Jurisprudência consolidado:

Pessoal. Despesas com pessoal (art. 18, LRF). Plantões médicos. As despesas realizadas a título de plantões médicos prestados com continuidade e habitualidade, com características de gasto público regular, evidenciando uma retribuição pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho e paga em razão de vínculo com o ente público, possuem caráter remuneratório, e, portanto, devem ser computadas como despesas com pessoal nos termos do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Justifica-se tal cômputo, ainda, porque se tratam de despesas que não se enquadram no rol taxativo das deduções constantes no art. 19, § 1º, da LRF e nem constituem ressarcimento de despesas efetuadas ou suportadas pelo agente público. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 121/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº 25.902-0/2015). (destacou-se).

128. Assim, antes mesmo da publicação da Resolução de Consulta nº 21/2018 – TP, já havia jurisprudência deste Tribunal de Contas no sentido da inclusão das despesas com plantão médico nos gastos com pessoal ante o disposto no art. 18 da LRF.

129. Quanto às despesas com férias e 1/3 de férias indenizadas em decorrência da finalização do vínculo funcional, de fato, essas devem ser excluídas do cômputo de gasto com pessoal, conforme esclarece a Resolução de Consulta nº 21/2018-TP:

Resolução de Consulta nº 21/2018-TP (DOC, 29/01/2019). Pessoal. Limites. Despesas com pessoal. Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias. Plantões médicos. Licenças-prêmio e férias indenizadas. (...) 4. As despesas com indenização de licenças-prêmio e férias, integrais e proporcionais, pagas ao término do vínculo funcional do agente público, decorrentes de rescisão de contrato de trabalho, exoneração ou aposentadoria etc., têm natureza indenizatória e, portanto, devem ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal. (grifos nossos).

130. Por fim, em relação às despesas com aposentadorias, reservas e reformas, adimplidas com recursos vinculados ao RPPS, razão assiste ao gestor quanto à imperiosidade da sua exclusão dos gastos com pessoal.

131. Isso porque, conforme se depreende da defesa, o pagamento de



inativos e pensionistas em questão foi realizado com recursos vinculados do RPPS, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, dos inativos e dos pensionistas, estando abarcado pelas disposições do artigo 19, § 1º, inciso VI, alíneas “a” a “c” da LRF:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* o art. 169 da Constituição, a **despesa total com pessoal**, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **não serão computadas as despesas**:

(...)

VI - com **inativos**, ainda que por intermédio de fundo específico, **custeadas por recursos provenientes**:

a) da **arrecadação de contribuições** dos segurados;

b) da **compensação financeira** de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das **demais receitas diretamente arrecadadas** por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. (negritamos)

132. No mesmo sentido, bem explica o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 9ª edição¹ (exercício de 2019):

04.01.02.02 Despesas deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal para cálculo da Despesa Total com Pessoal

No demonstrativo em referência serão **deduzidas** (não computadas³⁴⁷) apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas:

(...)

d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. (negrito no original)

133. Essa conclusão também se extrai da Resolução de Consulta nº 26/2017 – TP deste Tribunal de Contas quando trata dos aportes para a segregação da massa

¹ Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32236> - páginas 495/496 – Acesso em: 02. fev. 2021.



de segurados, que é a separação desses em dois grupos distintos, a partir de um marco temporal determinado, sendo um grupo intitulado de Plano Financeiro e o outro de Plano Previdenciário:

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ. CONSULTA. LIMITES. GASTO TOTAL. FOLHA DE PAGAMENTO. INATIVOS E PENSIONISTAS. PREVIDÊNCIA. RPPS. APORTES AO PLANO FINANCEIRO DA SEGREGAÇÃO DE MASSA DE SEGURADOS. **1)** Os aportes ao Plano Financeiro da segregação de massa de segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS constituem-se em recursos legalmente destinados a suprir insuficiências de caixa para o pagamento de benefícios previdenciários a inativos e pensionistas vinculados ao regime. **2)** Cada ente federado poderá, por meio de lei específica, instituir a segregação de massa de seus segurados no âmbito do seu RPPS, cabendo a esta legislação dispor sobre a forma de realização dos aportes ao Plano Financeiro, inclusive quanto à responsabilidade, ou não, de cada Poder do ente realizar os aportes financeiros referentes aos seus próprios inativos e pensionistas. **3)** Os aportes ao Plano Financeiro da segregação de massa, quando realizados pelo Poder Legislativo Municipal, devem ser suportados por prévias e correspondentes transferências de recursos (interferências financeiras) originadas do Poder Executivo, independentemente dos repasses financeiros vinculados aos duodécimos normais destinados à Câmara Municipal. **4)** As transferências financeiras recebidas pelas Câmaras Municipais para suportar aportes ao Plano Financeiro da segregação de massa não são consideradas para fins de verificação do limite de gastos totais previsto no art. 29-A da CF/88, assim como, a realização de aportes financeiros ao RPPS não é computada para fins de apuração do limite de folha de pagamento fixado no § 1º do art. 29-A da CF/88. (destaques nossos)

134. Nada obstante, é de se salientar que, consoante apurado pela Secex, os recursos para pagamento de inativos e pensionistas foram contabilizados na fonte de Recursos Ordinários (00), indo de encontro ao que orienta a Secretaria do Tesouro Nacional²:

2. Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados

Recursos vinculados ao RPPS são os provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive, o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

São também receitas vinculadas ao RPPS as contribuições patronais ao RPPS e as receitas provenientes do aporte para Cobertura do Déficit

² Disponível em <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1359&catid=683&Itemid=675>. Acesso em 02/02/2021.



Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, devidamente registradas na contabilidade no elemento de despesa 97 – Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS, conforme definido na Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 19 de agosto de 2010.

No entanto, deve-se observar as regras contidas na **Portaria MPS 746 de 27 de dezembro de 2011, que determina que os recursos provenientes desses aportes devem ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação** para a qual foram instituídos e devem permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos.

(...)

(grifos nossos)

135. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas entende necessário recomendar ao Legislativo Municipal que determine ao Executivo que contabilize os recursos vinculados do RPPS nas devidas fontes vinculadas.

136. Considerando todo o narrado por este MPC, o montante preliminarmente apurado pela Secex como total de despesas com pessoal (R\$ 36.716.946,42) deverá ser decrescido do valor de R\$ 232.697,06, referente ao pagamento de férias e 1/3 de férias de rescisão de vínculo, e do valor de R\$ 4.590.349,50, correspondente aos recursos vinculados ao RPPS empregados em despesas com pessoal inativo e pensionista, caindo o percentual de gastos com pessoal para ordem **53,31% da RCL**.

137. Isso posto, este Ministério Público de Contas manifesta-se pelo saneamento da irregularidade AA04, com a recomendação ao Legislativo Municipal, nos moldes do art. 22,§ 1º da LO/TCE-MT, para que determine ao Executivo que efetue a contabilização dos recursos vinculados do RPPS nas devidas fontes vinculadas.

138. Passa-se à análise da irregularidade AA05.

139. A irregularidade AA05 foi apontada tanto por ter a transferência do mês de setembro sido realizada após o dia 20 do mês, quanto por ter sido ultrapassado o limite estabelecido no art. 29-A da CF/88, conforme elucida tabela constante no relatório técnico preliminar, fl. 46:



**Ministério Público
de Contas**
Mato Grosso



**Tribunal de Contas
Mato Grosso**
TRIBUNAL DO CIDADÃO



Data	Entidade	Competência	Valor
18/01/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/01	216.730,00
19/02/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/02	216.730,00
19/03/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/03	216.730,00
19/04/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/04	216.730,00
20/05/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/05	216.730,00
19/06/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/06	216.730,00
19/07/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/06	216.730,00
19/08/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/08	216.730,00
20/09/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/09	216.730,00
30/09/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/09	216.730,00
18/10/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/10	216.730,00
19/11/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/11	216.730,00
10/12/2019	CAMARA MUNICIPAL DE VILA RICA	2019/12	216.720,00
Total dos repasses à Câmara Municipal			2.817.480,00
Valor fixado na LOA e créditos adicionais			2.600.750,00
Valor máximo do repasse			2.796.852,90
Valor repassado além do limite			20.627,10

140. Em sede de **defesa**, o gestor esclareceu que foram realizados dois repasses para a Câmara Municipal no mês de setembro, o primeiro em 20/09/19, dentro do prazo, portanto, e o segundo em 30/09/19, anulado no mesmo dia. Assim, não teria havido atraso intempestivo e nem a maior, tendo sido cumprido o limite de R\$ 2.600.750,00 fixado pela LOA.

141. A **Secex** acatou os argumentos da defesa e considerou a irregularidade sanada.

142. Em **alegações finais**, o gestor, de maneira genérica, ratificou o alegado em sede de defesa, pugnou pela aplicação dos princípios da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade e argumentou que as irregularidades restantes não têm o condão de gerar a desaprovação das contas ou dano ao erário.

143. O Ministério Público de Contas concorda com a Secex, posto que a defesa demonstrou a anulação da transferência indevida às fls. 16 do documento externo:



19/03/2019	Lançamento contábil 91 ref Duodecimo Camara Municipal	216.730,00	866.190,00	866.190,00
19/04/2019	Lançamento contábil 124 ref Duodecimo Camara Municipal	216.730,00	866.920,00	866.920,00
20/05/2019	Lançamento contábil 160 ref Duodecimo Camara Municipal	216.730,00	1.083.650,00	1.083.650,00
19/06/2019	Lançamento contábil 195 ref Duodecimo Camara Municipal	216.730,00	1.300.380,00	1.300.380,00
19/07/2019	Lançamento contábil 237 ref Duodecimo Camara Municipal	216.730,00	1.517.110,00	1.517.110,00
19/08/2019	Lançamento contábil 301 ref Duodecimo Camara Municipal	216.730,00	1.733.840,00	1.733.840,00
20/09/2019	Lançamento contábil 385 ref Duodecimo Camara Municipal	216.730,00	1.950.570,00	1.950.570,00
30/09/2019	Lançamento contábil 399 ref Ref: Anulação - Lancado indevidamente em evento contábil em 19/07 - LC 237	216.730,00	1.733.840,00	1.733.840,00
30/09/2019	Lançamento contábil 400 ref Duodecimo Camara Municipal	216.730,00	1.950.570,00	1.950.570,00
18/10/2019	Lançamento contábil 447 ref Duodecimo Camara Municipal	216.730,00	2.167.300,00	2.167.300,00
19/11/2019	Lançamento contábil 520 ref Duodecimo Camara Municipal	216.730,00	2.384.030,00	2.384.030,00
10/12/2019	Lançamento contábil 619 ref Duodecimo Camara Municipal	216.720,00	2.600.750,00	2.600.750,00
31/12/2019	Pelo encerramento contábil ref. apuração do resultado patrimonial do exercício.	2.600.750,00	0,00	0,00
Total:		2.817.480,00	2.817.480,00	

144. Assim, este Ministério Público de Contas manifesta-se pelo saneamento da irregularidade AA05.

2.2.6. Transferências constitucionais e legais

145. Quanto aos valores informados pela STN, percebeu-se uma divergência face os dados enviados ao APLIC, considerando a seguinte irregularidade:

12) 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.

12.1) Prestação de Contas no Aplic, referente às Transferências da Cota Parte-ITR e FUNDEB, apresentando divergência com os valores das transferências registrados na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e nos demonstrativos contábeis apresentados pelo gestor na prestação de contas de governo. Somadas tais divergências, atingiram o montante de R\$ 51.174,91, informado a menor no Aplic. - Tópico – 5.2.1.1. TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – VALORES INFORMADOS PELA STN.

146. As divergências ocorreram nas seguintes transferências correntes: a) Cota Parte - ITR - R\$ 13.176,20 informado a menor no Aplic, e; b) FUNDEB - R\$ 37.998,71 informado a menor no Aplic.

147. A **defesa** alegou que os valores registrados no “software” do município, que são os mesmos enviados ao Aplic, coincidem com os constantes no STN, devendo



ter ocorrido algum erro no Sistema Aplic e requerendo revisão.

148. A **Secex** manteve a irregularidade, apresentando a seguinte tabela às fls. 34 do relatório técnico de defesa:

Transferência	STN	Aplic	Sistema Contábil
Cota Parte-ITR	1.613.062,14	1.599.885,94	2.016.327,52
FUNDEB	10.740.489,69	10.702.490,98	10.740.489,69

149. Em **alegações finais**, o gestor, de maneira genérica, ratificou o alegado em sede de defesa, pugnou pela aplicação dos princípios da boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade e argumentou que as irregularidades restantes não têm o condão de gerar a desaprovação das contas ou dano ao erário.

150. O Ministério Público de Contas concorda com a Secex.

151. O gestor não apresentou justificativa apta a sanar a irregularidade, concordando que os valores constantes no Sistema Aplic são diferentes dos apresentados no site do STN.

152. O envio de informações a este TCE faz parte do dever constitucional de prestar contas, sendo considerada irregular a divergência entre informações, como aconteceu no caso concreto.

153. Em que pese tratar prioritariamente de outro caso, a responsabilidade do gestor pelo envio correto de informações pode ser percebida pela jurisprudência colacionada abaixo:

Responsabilidade. Gestor público. Servidor designado para operar sistema eletrônico. Divergência entre informações. A responsabilidade pela irregularidade decorrente de divergência entre informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas em auditoria é do gestor público titular do Poder ou órgão, tendo em vista o seu dever constitucional e legal de prestar contas (art. 70, parágrafo único, CF/1988;



arts. 5º, 11 a 15, LC nº 269/2007), não cabendo responsabilização por tal divergência ao servidor designado para operar o sistema eletrônico (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Acórdão nº 85/2015-SC. Julgado em 04/08/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 31/08/2015. **Processo nº 1.987-9/2014**). (destacou-se)

154. Assim, este **Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade MB99 com recomendação ao Legislativo Municipal**, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas para que **determine a(o) Chefe do Executivo que corrija a divergência entre as informações prestadas ao Sistema Aplic e STN e para que apresente as informações corretamente quando do envio ao Sistema Aplic e STN.**

2.3. Prestação de Contas

155. As Contas Anuais de Governo, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, nos moldes do que dispõe o art. 71, I e II da CF, os arts. 47, I e II e 210 da CE/MT e, ainda, os arts. 26 e 34 da LO/TCE-MT, devem ser apresentadas, exclusivamente, por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, nos termos da Resolução Normativa nº 36/2012-TCE/MT-TP.

156. Conforme consta no relatório técnico, as contas foram enviadas dentro do prazo estabelecido.

2.4. Índice de Gestão Fiscal

157. O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios - IGFM³ tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, quais sejam:

- IGFM Receita Própria Tributária;
- IGFM Gasto com Pessoal;
- IGFM Liquidez;
- IGFM Investimentos;

³ Criado pela Resolução Normativa nº 29/2014.



- IGFM Custo da Dívida;
- IGFM Resultado Orçamentário do RPPS.

158. Os municípios avaliados são classificados da seguinte maneira:

- Nota A (Gestão de Excelência, acima de 0,8001 pontos);
- Nota B (Boa Gestão, entre 0,6001 e 0,8 pontos);
- Nota C (Gestão em Dificuldade, entre 0,4001 e 0,6 pontos);
- Nota D (Gestão Crítica, inferiores a 0,4 pontos).

159. A Secex informou que não apresentará o IGF-M deste exercício devida a “impossibilidade de consolidação dos cálculos antes da análise conclusiva sobre as contas de governo, podendo existir alterações nos índices nas fases de instrução e análise das manifestações de defesa”. Contudo, registrou que o índice de 2019 irá compor a série histórica para o exercício seguinte.

2.5. Observância do princípio da transparência

160. O tema transparência das informações públicas ganhou relevância a partir da publicação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que exigiu a transparência da gestão fiscal, e por normativos como a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

161. Atualmente a regra é a divulgação das informações públicas e não o sigilo, de forma que a transparência das informações tornou-se um elemento da comunicação entre o gestor e o cidadão, que deve possuir meios para avaliar se os atos públicos estão sendo praticados com eficiência e se correspondem aos anseios sociais.

162. No que concerne à observância do princípio da transparência, verifica-se que foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão do PPA, da LDO e da LOA, bem como de avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.



2.6. Gestão previdenciária

163. É cediço competir à municipalidade respeitar as regras concernentes à gestão previdenciária, especialmente aquelas insculpidas na Constituição Federal e na Lei Federal nº 9.717/98. Os servidores efetivos do município estão vinculados ao regime próprio de previdência social e os demais ao regime geral (INSS).

164. Feitos esses esclarecimentos, passa-se à análise das irregularidades:

1) LB99. Previdência_grave. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa 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.

2) LB99. Previdência_grave. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010.

2.1. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei 1.634/2019 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 2023 e 2024, sendo necessária a sua modificação, para fins de amortização do déficit atuarial, de acordo com a proporção estabelecida pelos normativos.

3) LB99. Previdência_grave. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010.

3.1. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei 1.634/2019, apresenta alíquotas finais suplementares infactíveis, proporcionando o desequilíbrio na arrecadação de receitas previdenciárias a curto e/ou médio prazo, bem como o desequilíbrio do Plano de Previdência ao longo do tempo.

4) LB99. Previdência_grave. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010.

4.1. 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 04 de maio de 2000, referente ao Plano de Amortização do Déficit Atuarial aprovado pela Lei nº 1.634/2019.

165. Sobre o item 1.1, a **defesa** enfatizou que foi uma redução de centésimos (0,04), passando de 0,40 em 2018 para 0,36 em 2019, cabível aplicação



do princípio da insignificância à luz da razoabilidade e proporcionalidade. Argumentou ainda que há uma instabilidade inerente que impede a melhoria do IC, como a queda de investimentos, mas que está sendo traçado plano de amortização. Por fim, alega que a EC nº 103/2019 confirma as dificuldades previdenciárias enfrentadas pelo Brasil.

166. Em análise de defesa, a **Secex** enfatizou que a boa gestão previdenciária não pode ficar a mercê de uma nova legislação, no caso EC nº 103/2019, e que uma cobertura de apenas 36% é insuficiente, havendo a tendência de que continue diminuindo com o transcorrer do tempo, devendo ser mantida a irregularidade.

167. O Ministério Público de Contas concorda com a Secex.

168. De fato, houve um processo de descapitalização do RPPS, havendo um decréscimo dos ativos garantidores frente ao aumento da reserva matemática sem que o gestor adotasse qualquer medida para reverter a situação. A fim de melhor elucidar, seguem gráficos do RPPS de Vila Rica de 2019 apresentados às fls. 07 do Relatório Técnico de Defesa do processo de Contas Previdenciárias:



Figura 1: Ativo Garantidores e Reserva Matemática



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

Figura 2: Índice de Cobertura dos Benefícios Concedidos e das Reservas Matemáticas



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

169. Dessa feita, cabível, nos termos apresentados pela Secex, **recomendação** ao chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Abmael Borges da Silveira, para que apresente na avaliação atuarial do próximo exercício um efetivo planejamento previdenciário, com metas e providências concretas, que visem à melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, bem como a melhoria gradativa da situação atuarial do RPPS de Vila Rica.

170. Ante a semelhança dos argumentos de defesa, os itens 2.1 e 3.1 serão analisados em conjunto.

171. Sobre o item 2.1, a **defesa** alegou que a exigência de gradação da amortização do déficit previdenciário foi adiada para 2022 pela Portaria SERPT/ME nº 14.816/2020, sendo incabível tal exigência para as contas de 2019.

172. Em análise de defesa, a **Secex** alegou que a defesa não apresentou plano de redução do déficit atuarial, não sendo a postergação da portaria suficiente para afastar a fiscalização deste TCE sobre o plano vigente e a eficiência desse no cumprimento de seu papel – reequilíbrio financeiro e atuarial, devendo ser mantida a irregularidade.



173. Sobre o item 3.1, a **defesa** reiterou que a nova portaria impõe regras que só serão exigidas quanto ao exercício de 2020, algumas com transição até 2023 e que a capacidade orçamentária e sua efetivação que deverá ser analisada pela auditoria – não as alíquotas.

174. Esclareça-se que a previsão era que a contribuição patronal tenha alíquota final de 44,40% sobre a folha de pagamento dos servidores em atividade.

175. Por sua vez, a **Secex** manifestou-se pela manutenção da irregularidade já que não foi apresentada qualquer solução para evitar a postergação do aumento de alíquotas suplementares para o final do plano, tornando-os impraticáveis, colaborando para o desequilíbrio atuarial e comprometendo a capacidade administrativa e financeira do fundo. Por fim, reiterou a possibilidade deste TCE já fiscalizar o plano vigente e a potencialidade de garantir o equilíbrio atuarial.

176. O Ministério Público de Contas concorda com a Secex.

177. Como salientado, a boa gestão previdenciária pressupõe planejamento, controle de gastos e fiscalização de resultado. A publicação de Portaria adiando prazo para exigência de “requisitos” não afasta a responsabilidade do gestor de já apresentar medidas saneadoras das irregularidades e nem afasta a competência deste TCE de realizar o controle externo.

178. Assim, nos termos pronunciados pela Secex, cabível **recomendação** ao chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Abmael Borges da Silveira, para que **reformule o plano de amortização no próximo exercício, a fim de demonstrar a redução gradativa do montante principal do déficit atuarial e prevenir os riscos à sustentabilidade do RPPS de Vila Rica e faça constar a previsão de alíquotas finais praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário.**

179. Sobre o item 4.1, a **defesa** alegou ser de competência técnica do atuário a análise da viabilidade orçamentária e financeira do plano, que houve adiamento da obrigatoriedade de envio à SPREV e que houve limitação dos gastos



com pessoal do município para se adequar ao limite prudencial.

180. A **Secex** esclareceu que o adiamento diz respeito ao encaminhamento do demonstrativo no novo formato, mas não da obrigatoriedade de envio de demonstrativo, enfatizando a necessidade de que o gestor comprove a capacidade do ente honrar os valores para amortização e mantendo a irregularidade.

181. O Ministério Público de Contas concorda integralmente com a Secex.

182. Sobre o tema, é a jurisprudência deste TCE:

Responsabilidade. RPPS. Plano de amortização de déficit atuarial. Ausência de demonstração de viabilidade orçamentária e financeira. No caso de ausência de demonstração de viabilidade orçamentária e financeira para a implementação de Plano de Amortização de déficit atuarial, no âmbito de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), podem ser responsabilizados: o gestor do fundo previdenciário, quando não promover os estudos técnicos do relatório de avaliação atuarial e o seu encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo; e o **Prefeito municipal, se encaminhar ao Legislativo Projeto de Lei que buscar aprovar tal Plano de Amortização sem a referida demonstração, exigida pelo § 2º do art. 19 da Portaria MPS nº 403/2008.** (Auditoria de Conformidade. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 44/2017-SC. Julgado em 11/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 31/10/2017. Processo nº 19.142-6/2016). (destacou-se)

183. Do exposto, cabível, com ajuste parcial do texto apresentado pela Secex, **recomendação** ao chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Abmael Borges da Silveira, para que, **antes de encaminhar ao Poder Legislativo que busque aprovar Plano de Amortização, garanta que esse esteja instruído com o respectivo estudo de viabilidade orçamentária e financeira, a fim de verificar se todos os órgãos e poderes do Ente vinculado possuem capacidade de honrar com todo o plano estabelecido, garantindo, assim, sua efetividade.**

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise global

184. Com relação ao cumprimento das recomendações das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao **exercício de 2018**



(Processo nº 166669/2018) este Tribunal de Contas emitiu o Parecer Prévio nº 49/2019 – TP, favorável à aprovação das contas, com as seguintes recomendações:

a) adote imediatamente as providências elencadas no artigo 22 da LRF; b) adote medidas tendentes à redução de despesas com pessoal, no próximo exercício, observando o disposto nos artigos 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nas Resoluções de Consulta nºs 19/2018 e 21/2018, deste Tribunal; c) adote as providências necessárias à manutenção de equilíbrio financeiro das contas do ente e que observe o disposto na lei quanto a destinação e vinculação dos recursos, em cumprimento ao disposto nos artigos 1º e 8º da Lei Complementar nº 101/2000; d) adote medidas efetivas no exercício visando o atingimento da meta de resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e) aperfeiçoe o cálculo do superavit financeiro e do excesso de arrecadação para fins de abertura de crédito adicional, verificando a efetiva disponibilidade financeira de cada fonte, de forma a resguardar o equilíbrio orçamentário e financeiro, em estrita observância aos ditames do artigo 43 da Lei nº 4.320/1964 e ao artigo 167, II, da Constituição Federal; f) envie, dentro do prazo designado pela legislação, via Sistema Aplic, as contas anuais de governo a este Tribunal, cumprindo o determinado no inciso IV do artigo 1º da Resolução Normativa nº 36/2012 e artigo 209 da Constituição do Estado de Mato Grosso; g) envie corretamente os registros e/ou as demonstrações contábeis por meio do Sistema Aplic, a fim de evitar divergência de informações; h) reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para 15% na elaboração da Lei Orçamentária para os exercícios seguintes; e, i) implante e execute programa de capacitação continuada de servidores públicos, especialmente para os servidores que atuam nas áreas de gestão de pessoas, planejamento e orçamento, finanças, contabilidade, patrimônio, previdência, assessoria jurídica e controle interno.

185. A equipe de auditoria constatou que as recomendações “a”, “b”, “c”, “e”, “f”, “g” e “h” não foram cumpridas. Quanto à recomendação “d”, esclareceu que, em que pese tenha sido atingida a meta, houve mau dimensionamento da meta. A recomendação “i” não foi analisada no exercício de 2019.

186. Em referência às Contas de Governo do **exercício de 2017** (Processo nº 75485/2017), este Tribunal, por meio do Parecer Prévio nº 88/2018 – TP, emitiu manifestação favorável à aprovação das mesmas, com as seguintes recomendações:

l) promova o aperfeiçoamento do planejamento e da execução dos programas de governo, realizando um planejamento criterioso que tenha por base a realidade e as necessidades da população do Município,



visando uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte de Contas; II) continue adotando medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de uma Gestão de Excelência (Nota A) e de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal - IGF (receita própria tributária; despesa com pessoal; investimentos; liquidez; custo da dívida; e resultado orçamentário do RPPS); e, III) proceda ao aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas públicas na área da educação e saúde, identificando os fatores que causaram a piora ou ausência de melhora dos resultados das avaliações das políticas públicas, a fim de obter uma mudança positiva na situação avaliada por esta Corte por ocasião da apreciação destas contas, cujos resultados deverão ser comprovados quando da apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2018, especialmente em relação aos seguintes indicadores: a) na educação: Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Português 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2016), Taxa de cobertura potencial na Educação Infantil (0 a 6 anos) (2016), Taxa de abandono - rede municipal - 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano EF (2016) e Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil (Matemática 4ª série/5º ano) inferior à média do Brasil (2016); e, b) na saúde: Taxa de mortalidade neonatal precoce (2015), Taxa de mortalidade infantil (2015), Taxa de detecção de hanseníase (2016) e Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos na população feminina nessa faixa etária (2016).

187. Com relação às recomendações do exercício de 2017, a equipe de auditoria verificou que as recomendações “i” e “ii” não foram cumpridas e que a recomendação “iii” não foi avaliada.

188. Desta feita, a partir de uma **análise global**, tem-se que as **duas irregularidades gravíssimas (AA04 e AA05) foram afastadas**, bem como foram gastos os valores mínimos com saúde e educação. Igualmente, foi **sanada a irregularidade FB02**. Contudo, **restaram mantidas as irregularidades DB08, DB99, FB03 (com alteração), FB05, FB09, FB13, FB99, MB01 e MB99, incorrendo novamente em algumas irregularidades: créditos adicionais abertos com base em excesso de arrecadação e superávit financeiro inexistente e por fonte insuficiente, autorização de abertura de crédito adicional superior a 15%, envio de informações divergentes e não envio de informações solicitadas.**

189. Assim, este Ministério Público de Contas **recomendou** ao Legislativo Municipal que, quando do julgamento das contas, determinasse ao Chefe do Poder



executivo que: publique a LOA no portal da transparência (irregularidade DB08); garanta a disponibilidade de saldo por fonte de recurso para cobrir as despesas com resto a pagar ao final do exercício (irregularidade DB99); não proceda a abertura de créditos adicionais com base em recurso inexistente, seja em decorrência de suposto excesso de arrecadação, seja de superávit financeiro (irregularidade FB03); não autorize a abertura de créditos adicionais ilimitados (irregularidade FB05); observe a PPA e LDO quando da confecção da LOA, garantindo a compatibilidade entre essas (irregularidade FB09 e FB13); realize a avaliação dos riscos fiscais e passivos contingentes em sede do Anexo de Riscos Fiscais (irregularidade FB13); instrua o Anexo de Metas Fiscais com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos (irregularidade FB99); encaminhe ao TCE-MT todas as informações e documentações solicitadas (irregularidade MB01); e que corrija a divergência entre as informações prestadas ao Sistema Aplic e STN e apresente as informações corretamente quando do envio ao Sistema Aplic e STN (irregularidade MB99).

190. Mesmo sanada a irregularidade FB02, recomendou-se ao Poder Legislativo que determine ao Chefe do Poder Executivo a **divulgação todas as leis** publicadas no Portal da Transparência do município.,

191. O mesmo se aplica à irregularidade AA04, na qual, embora sanada, recomendou-se que o Legislativo determine ao Executivo a contabilização dos recursos vinculados do RPPS nas devidas fontes vinculadas.

192. Por fim, foi **recomendado** que seja determinado ao Chefe do Executivo que **reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15% (quinze por cento) na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2021, em conjunto com o Poder Legislativo.**

193. No que concerne à **prestação de contas**, ressalta-se que a gestão encaminhou todos os documentos dentro do prazo legal.

194. Quanto à **gestão previdenciária**, foi **imputada e mantida a irregularidade LB99**, sendo **recomendado** ao chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Abmael Borges



da Silveira, que apresente na avaliação atuarial do próximo exercício um efetivo planejamento previdenciário, com metas e providências concretas, que visem à melhoria do índice de cobertura das reservas matemáticas, bem como a melhoria gradativa da situação atuarial do RPPS de Vila Rica; reformule o plano de amortização no próximo exercício, a fim de demonstrar a redução gradativa do montante principal do déficit atuarial e prevenir os riscos à sustentabilidade do RPPS de Vila Rica; faça constar a previsão de alíquotas finais praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário; e, antes de encaminhar ao Poder Legislativo projeto de lei para aprovar Plano de Amortização, que garanta que esse esteja instruído com o respectivo estudo de viabilidade orçamentária e financeira, a fim de verificar se todos os órgãos e poderes do Ente vinculado possuem capacidade de honrar com todo o plano estabelecido, garantindo, assim, sua efetividade.

195. Diante da análise realizada, como nestes autos a competência do Tribunal de Contas é restrita à emissão de parecer prévio, cabendo o julgamento das contas à Câmara Municipal de Vila Rica, a manifestação deste **Ministério Público de Contas** encerra-se com o parecer **FAVORÁVEL** à aprovação das presentes contas de governo com recomendações.

3.2. Conclusão

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

a) pela emissão de parecer prévio **FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Vila Rica, referentes ao exercício de 2019, sob a administração do Sr. **Abmael Borges da Silveira**, com fundamento nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 10/2008;



b) pelo saneamento das irregularidades AA04, AA0E e FB02, mas com aplicação de **recomendação** quanto esta última para que o Poder Legislativo determine ao Chefe do Poder Executivo que **divulgue todas as leis publicadas no Portal da Transparência**, já que não foi publicada neste lei que aumentou o limite de abertura de crédito adicional;

c) pela **ratificação da irregularidade FB03 com correção dos valores dos créditos adicionais abertos indevidamente** para R\$ 1.305.810,06 e R\$ 205.292,52 por, respectivamente, excesso de arrecadação e superávit financeiro inexistentes;

d) pela **manutenção das irregularidades DB08, DB99, FB03 (com alteração), FB05, FB09, FB13, FB99, MB01 e MB99** com as seguintes recomendações ao Poder Legislativo para que **determine ao Chefe do Poder Executivo que:**

d.1) **publique a LOA no portal da transparência (irregularidade DB08);**

d.2) **garanta a disponibilidade de saldo por fonte de recurso para cobrir as despesas com resto a pagar ao final do exercício (irregularidade DB99);**

d.3) **não proceda a abertura de créditos adicionais com base em recurso inexistente, seja em decorrência de suposto excesso de arrecadação, seja de superávit financeiro (irregularidade FB03);**

d.4) **não autorize a abertura de créditos adicionais ilimitados (irregularidade FB05);**

d.5) **observe a PPA e LDO quando da confecção da LOA, garantindo a compatibilidade entre essas (irregularidade FB09 e FB13);**

d.6) **realize a avaliação dos riscos fiscais e passivos contingentes em sede do Anexo de Riscos Fiscais (irregularidade FB13);**

d.7) **instrua o Anexo de Metas Fiscais com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos (irregularidade FB99);**



d.8) encaminhe ao TCE-MT todas as informações e documentações solicitadas (irregularidade MB01);

d.9) que corrija a divergência entre as informações prestadas ao Sistema Aplic e STN e apresente as informações corretamente quando do envio ao Sistema Aplic e STN (irregularidade MB99);

d.10) efetue a contabilização dos recursos vinculados do RPPS nas devidas fontes vinculadas (AA04); e

d.11) reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15% (quinze por cento) na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2021, em conjunto com o Poder Legislativo.

e) quanto à gestão previdenciária que seja mantida a irregularidade LB99 com recomendação ao Poder Legislativo 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 de Vila Rica; reformule o plano de amortização no próximo exercício, a fim de demonstrar a redução gradativa do montante principal do déficit atuarial e prevenir os riscos à sustentabilidade do RPPS de Vila Rica; faça constar a previsão de alíquotas finais praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário; e, antes de encaminhar ao Poder Legislativo projeto de lei para aprovar Plano de Amortização, que garanta que esse esteja instruído com o respectivo estudo de viabilidade orçamentária e financeira, a fim de verificar se todos os órgãos e poderes do Ente vinculado possuem capacidade de honrar com todo o plano estabelecido, garantindo, assim, sua efetividade.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 02 de fevereiro de 2021;



(assinatura digital⁴)
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

⁴. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.