



PROCESSO Nº : 8.834-0/2019 (AUTOS DIGITAIS)
11.714-5/2020 (APENSO)

UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MONTE VERDE

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO - EXERCÍCIO DE 2019
CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PREVIDÊNCIA

GESTOR : BEATRIZ DE FATIMA SUECK LEMES

RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

PARECER Nº 158/2021

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2019. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MONTE VERDE. INDISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA COBERTURA DOS RESTOS A PAGAR. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES. PEÇAS DE PLANEJAMENTO (PPA, LDO, LOA) ELABORADAS EM DESACORDO COM OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. PREVIDÊNCIA: PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL COM ALÍQUOTAS FINAIS SUPLEMENTARES INFACTÍVEIS. PAGAMENTO EM ATRASO DE CONTRIBUIÇÕES. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA. MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Nova Monte Verve** referentes ao exercício de 2019, sob a gestão da **Sra. Beatriz de Fatima Sueck Lemes**.



2. Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para manifestação acerca da conduta do Chefe do Executivo nas suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, nos termos do art. 71, I da Constituição Federal; 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 a documentação exigida pela legislação em vigor.
4. Verifica-se que a auditoria foi realizada com base em informações prestadas por meio do Sistema APLIC, em informações extraídas dos sistemas informatizados da entidade, em publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e de resultados, quanto à legalidade e legitimidade.
5. Consta do relatório técnico que a auditoria foi realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.
6. Os Processos nº 93416/2020, 105120/2019, 373311/2018, apensos a estes autos, referem-se ao envio de documentação pertinente às contas anuais de governo em seus aspectos gerais, pelo gestor da unidade jurisdicionada, para análise e subsídio do presente processo de Contas de Governo por parte da equipe de auditoria.
7. A **Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo** apresentou o **relatório preliminar de auditoria (documento digital 195168/2020)**, por meio do qual constatou a presença de 04 (quatro) irregularidades, quais sejam:

BEATRIZ DE FATIMA SUECK LEMES - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:



01/01/2019 a 31/12/2019

1) CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

1.1) Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

2) 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.

2.1) Indisponibilidade financeira de R\$ 1.518.770,97 para cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos 00 (Recursos Ordinários / não vinculados), 01 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - educação), 18, 19, 31 - Transferências do FUNDEB e 02 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - saúde), comprometendo o equilíbrio das contas públicas previsto pela LRF, no art. 1º, § 1º - Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

2.2) Descumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO/2019. - Tópico - 8.1. RESULTADO PRIMÁRIO

3) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

3.1) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação no valor total de R\$ 1.515.099,44. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

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

8. O processo nº 11.714-5/2020, em apenso, contém a análise do Regime Próprio de Previdência Social do Município, realizada pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, abrangendo a fiscalização da gestão previdenciária, atuarial, contábil e de investimentos, mediante o qual afirma que foram constatadas 2 (duas) irregularidades acerca dos temas fiscalizados, a saber:



**BEATRIZ DE FATIMA SUECK LEMES - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:
01/01/2019 a 31/12/2019**

1. LB 99. Previdência_grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

1.1. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº1011/2019, não atenderá aos critérios normativos de efetividade descritos no art.54 da Portaria MF 464/2018, regulamentado pelo art.9º da Instrução Normativa 07, relativamente à amortização a ser realizada nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, sendo necessária sua modificação, para fins de amortização do déficit atuarial, de acordo com a proporção estabelecida pelos normativos.

2. LB 99. Previdência_grave_99. 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 nº 1011/2019, apresenta alíquotas finais suplementares ineficazes, a partir de 2034, 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.

9. No mesmo relatório técnico, constatou atraso nos pagamentos das contribuições previdenciárias, motivo pelo qual opinou pela instauração de Tomada de Contas Ordinária para que fosse analisado o dano ao erário e responsável pelo atraso.

10. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o responsável foi citado para apresentar defesa, tendo se manifestado por meio dos doc. digitais nº 232194/2020 e 257168/2020 (RPPS).

11. Diante das alegações apresentadas em defesa, a equipe de auditoria emitiu **relatório técnico conclusivo (documento digital 258074/2020)** por meio do qual analisou as razões defensivas e concluiu pelo saneamento da irregularidade listada no item a (CB02), do processo principal, mantendo os demais apontamentos.

12. Já o **relatório técnico conclusivo (documento digital 275185/2020)** do processo relativo ao RPPS, saneou a irregularidade do item 2 (LB99), mantendo a do item 1.



13. Instado a apresentar as **alegações finais**, o gestor manifestou-se por meio do documento digital 268502/2020.

14. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para análise e parecer, nos termos do art. 99, III, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

1. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2. Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.

3. Ainda, nos termos do art. 26 da referida Lei Complementar, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, até o final do exercício financeiro seguinte à sua execução, sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, as quais abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.

4. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Prefeito Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

5. A Resolução Normativa nº 01/2019 estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal. Em seu art. 3º, §1º, I, a referida Resolução Normativa estabelece que o parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:



- I – Elaboração, aprovação e execução das peças de planejamento (leis orçamentárias): Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA;
- II – Previsão, fixação e execução das receitas e despesas públicas;
- III – Adequação e aderências das Demonstrações Contábeis apresentadas na prestação de contas às normas brasileiras e aos princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública;
- IV – Gestão financeira, patrimonial, fiscal e previdenciária no exercício analisado;
- V – Cumprimento dos limites constitucionais e legais na execução das receitas e despesas públicas;
- VI – Observância ao princípio da transparência no incentivo à participação popular, mediante a realização de audiências públicas, nos processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias e na divulgação dos resultados de execução orçamentária e da gestão fiscal; e,
- VII – As providências adotadas com relação às recomendações, determinações e alertas sobre as contas anuais de governo dos exercícios anteriores.

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

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

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



9. Assim, na órbita das contas de governo, se faz oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, §1º, da Resolução Normativa nº 10/2008). São esses os aspectos sob os quais se guiará o *Parquet* na presente análise.

10. No caso vertente, as Contas Anuais de Governo do Município de Nova Monte Verde, relativas ao exercício de 2019, **reclamam pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação, com recomendações.**

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

2.1. Contas Anuais de Governo

2.1.1. Das irregularidades apuradas

1) CB02 CONTABILIDADE_GRAVE_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

1.1) Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

12. No **relatório técnico preliminar**, a unidade técnica apontou incorreção no registro contábil, uma vez que o Balanço Orçamentário apresentado pelo Chefe do Poder Executivo em sua prestação de contas apresenta como valor atualizado para fixação das despesas o montante de R\$ 33.696.638,77 (trinta e três milhões, seiscentos e noventa e seis mil seiscentos e trinta e oito reais e setenta e sete



centavos), valor este inferior ao detectado pela equipe com base nas informações do sistema Aplic, que é de R\$ 34.423.086,28 (trinta e quatro milhões, quatrocentos e vinte e três mil e oitenta e seis reais e vinte e oito centavos).

13. A **defesa** alegou que a diferença, na verdade, diz respeito ao valor de R\$ 736.447,51 (setecentos e trinta e seis mil quatrocentos e quarenta e sete reais e cinquenta e um centavos), referente à “Reserva de Contingência do RPPS”.

14. Ressaltou, ainda, que esse fato fica explicitado com a análise do Anexo 11 da 4.320/64, parte integrante do Balanço consolidado, quando traz o valor integrado, após as suplementações, de R\$ 34.433.086,28 (três bilhões, quatrocentos e quarenta e três milhões, trezentos e oito mil seiscentos e vinte e oito reais), exatamente aquele apontado pela equipe técnica.

15. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe considerou sanado o apontamento, á que ficou comprovado que a diferença realmente diz respeito ao valor da reserva do Regime Próprio de Previdência.

16. Nas **alegações finais**, não existe fundamentação sobre esse apontamento.

17. O **Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da Unidade Instrutiva e opina pelo saneamento da irregularidade CB02.

18. Ocorre que, o controle da destinação de recursos depende da exatidão dos valores disponibilizados nos respectivos balanços. Isso é essencial, inclusive para o atendimento do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 8º Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

19. Ora, não há como não reconhecer que não houve divergência de



valores, mas sim um lapso no momento da análise dos documentos enviados a este tribunal, já que os valores referentes a balanços do Regime Próprio de Previdência, constavam de anexo diferente.

20. Ante todo o exposto, **Ministério Público de Contas** mais uma vez concorda com a Equipe Técnica, razão pela qual, manifesta pelo **saneamento da irregularidade**.

2) 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.

2.1) Indisponibilidade financeira de R\$ 1.518.770,97 para cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos 00 (Recursos Ordinários / não vinculados), 01 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - educação), 18, 19, 31 - Transferências do FUNDEB e 02 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - saúde), comprometendo o equilíbrio das contas públicas previsto pela LRF, no art. 1º, § 1º - Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

21. Segundo a equipe de auditoria apontou, no **subitem 2.1**, do **relatório técnico preliminar**, a Prefeitura Municipal apresentou insuficiência financeira por fonte de recursos para pagamento de Restos a Pagar, em ofensa ao disposto no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no montante de R\$ 1.518.770,97 (um milhão, quinhentos e dezoito mil setecentos e setenta reais e noventa e sete centavos) nas seguintes fontes:

Fonte de Recurso	Disponibilidade de Caixa Líquida
00 - Recursos Ordinários / não vinculados (I)	-564.724,51
01 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	-192.670,23
18, 19, 31 - Transferências do FUNDEB	-242.380,49
02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	-518.995,74
Total	-R\$1.518.770,97



22. A **defesa** se manifesta basicamente ressaltando medidas tomadas pela municipalidade, que tiveram como objetivo a contenção de gastos.
23. Ao final destacou que “Os restos a pagar inscritos corresponde a 4,89% de toda a despesa executada no exercício, percentuais ínfimos em relação a execução orçamentária.”
24. No **relatório técnico conclusivo**, a unidade instrutiva manteve o apontamento, considerando os ensinamentos trazidos pela 9 edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, para concluir que “(...) a inscrição de Restos a Pagar não Processados deve observar, ainda, a individualização por credor e a identificação das fontes de financiamento das despesas públicas (controle por fontes/destinação de recursos).”
25. Nas **alegações finais**, a defesa apenas repete a argumentação já trazida em defesa.
26. O **Ministério Público de Contas entende que o apontamento deve ser mantido.**
27. De início, cumpre mencionar que a inscrição de restos a pagar deve observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. A falta de adoção de medidas contingenciadoras dá destaque ao planejamento ineficaz, desequilíbrio financeiro e comprometimento da gestão fiscal.
28. Vislumbra-se que a defesa basicamente admite a ocorrência da irregularidade, atribuindo-a, em certa monta, a dificuldades financeiras enfrentadas pelo Município durante o exercício, e a necessidade de contenção de gastos. Ocorre, contudo, que a justificativa é genérica e frágil, e poderia ser utilizada na tentativa de defender qualquer apontamento.
29. É certo que grande parte dos municípios de Mato Grosso vêm enfrentando dificuldades financeiras nos últimos anos, no entanto, tal fato somente



exige a adoção de uma postura mais diligente por parte do administrador público, em especial na assunção de obrigações as quais deveriam possuir lastro financeiro.

30. Neste passo, evidencia-se a insuficiência financeira para saldar obrigações de curto prazo, o que afeta o equilíbrio das contas públicas e compromete a gestão fiscal do Município, em dissonância ao que dispõe o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que

Art. 1º. (*omissis*)

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

31. Outrossim, aos olhos do *Parquet* de Contas não parece razoável a concepção de que os eventos relacionados pela defesa pudessem influenciar, de forma decisiva, no descontrole e na falta de planejamento dos passivos financeiros e restos a pagar, tendo em vista que a administração municipal precisa ter como norte o equilíbrio financeiro e a responsabilidade fiscal, considerando as possíveis necessidades de contenção de gastos ou mesmo a realização a menor de receitas próprias.

32. Em sendo assim, o **Ministério Público de Contas**, em consonância com a equipe de auditoria, manifesta pela **manutenção da irregularidade contida no subitem 1.1**, com a sugestão de **recomendação** para que o Poder Legislativo Municipal **determine** ao Poder Executivo a realização do efetivo controle das despesas em confronto com os recursos disponíveis em cada fonte de recurso, de modo que se garanta, ao final do exercício, suficiência financeira para promover a integral quitação dos restos a pagar processados e não processados, em obediência ao art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade fiscal.



2) 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.

2.2) Descumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO/2019. - Tópico - 8.1. RESULTADO PRIMÁRIO

33. O relatório preliminar de auditoria aponta que a gestão da Prefeitura descumpriu a meta de Resultado Primário estipulada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019.

34. Alega a unidade instrutiva que, no referido Anexo, o Resultado Primário estabelecido foi de superávit de R\$ 282.034,59 (duzentos e oitenta e dois mil e trinta e quatro reais e cinquenta e nove centavos), mas o resultado auferido no exercício foi um déficit de R\$ 568.136,72 (quinhentos e sessenta e oito mil cento e trinta e seis reais e setenta e dois centavos).

35. Em **defesa**, o gestor alega que as metas estabelecidas na Lei de Responsabilidade fiscal e apostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias não são indicativos obrigatórios, mas sim “(...) níveis a serem perseguidos de acordo com o cenário, execução do orçamento, arrecadação, incremento de receitas.”

36. Ressalta ainda que “As metas fiscais, em sua acepção não são propriamente regras jurídicas, a serem cumpridas em quaisquer circunstâncias, são consideradas ferramentas de planejamento e transparência a serem considerados na elaboração da Lei Orçamentária Anual, bem como na sua execução.”

37. Em **análise técnica da defesa**, a equipe de auditores alega, que as leis orçamentárias passam por uma tramitação que inclui audiências públicas visando sua discussão quando do processo de sua elaboração visando a ampla divulgação, análise pela Comissão de Constituição e Justiça (Câmara Municipal), aprovação pelo Plenário da Câmara, publicação em meio oficial.

38. Por essas razões, quanto a elaboração do Anexo de Metas Fiscais, é



importante que o gestor entenda que a fixação das metas fiscais na LDO, tanto de resultado primário quanto de resultado nominal, deve pautar-se de rigorosos estudos e metodologia adequada para a projeção das variáveis consideradas, a fim de que a análise dessas metas possam, de fato, oferecer parâmetros que indiquem os rumos da condução da política fiscal do município para os próximos exercícios e sirvam de indicadores para a promoção, se necessário, da limitação de empenho e de movimentação financeira.

39. Diante do entendimento acima, a equipe de auditores opina pela **manutenção do achado**.

40. Por meio de **alegações finais**, o gestor reaviva as argumentações já trazidas.

41. Nesta esteira, requer seja sanado o apontamento.

42. O **Ministério Público de Contas** entende que a irregularidade deve permanecer.

43. Ao contrário do que propõe a defesa, a necessidade de estabelecimento de metas é uma diretriz da política fiscal levada a efeito pelos entes federados e decorre da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

44. De acordo com essa norma, compete às Leis de Diretrizes Orçamentárias estabelecer **metas anuais**, em valores correntes e constantes, relativas a receita, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública (art. 4º, §1º, LRF). Tais parâmetros devem nortear a elaboração e a execução da lei orçamentária do exercício a que se referem.

45. Contudo, até entende-se que algumas das estimativas podem não se concretizar, o que demanda ajustes durante a execução do orçamento. Isso acontece, por exemplo, quando a receita efetivamente arrecadada fica aquém da receita



prevista (frustração de arrecadação) ou quando uma determinada despesa não é prevista ou demanda mais dotações do que as inicialmente estimadas (subavaliação de despesas). Tais ocorrências, caso não contornadas, acabam por colocar em risco o alcance da meta de resultado primário estabelecida.

46. Todavia, visando a mitigar esse risco de descumprimento das metas fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu que, se ao final de um bimestre for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, a gestão deverá promover limitação de empenho e movimentação financeira, nos montantes necessários para garantir o cumprimento da meta, devendo tais restrições ao gasto recair obrigatoriamente sobre despesas primárias discricionárias, conforme art. 9º da LRF:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

47. No caso em análise, verificou-se frustração de arrecadação de receitas que totalizaram R\$ 850.171,31 (oitocentos e cinquenta mil cento e setenta e um reais e trinta e um centavos).

48. Isso não pode ser considerado normal e/ou como uma falha mínima de



planejamento, mas sim como um problema absolutamente grave da gestão municipal, e por isso mesmo reconhecida como irregularidade por este Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

49. Nesta esteira, o Ministério Público de Contas opina pela **manutenção** do achado de auditoria, com a sugestão de **recomendação** para que o Poder Legislativo Municipal **determine** ao Poder Executivo a adoção de medidas visando aprimorar o planejamento governamental, de modo a estabelecer metas fiscais que reflitam o desempenho da administração pública em relação à sustentabilidade fiscal.

3) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

3.1) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação no valor total de R\$ 1.515.099,44. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

50. O **relatório técnico preliminar** aponta ainda que a gestão da Prefeitura de Nova Monte Verde procedeu à abertura de crédito adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação das fontes 00, 02, 18, 19, 24, 29 e 30, totalizando R\$ 1.515.099,44 (um milhão, quinhentos e quinze mil e noventa e nove reais e quarenta e quatro centavos).

51. Segundo a unidade instrutiva, os créditos abertos a conta de recursos inexistentes estariam assim distribuídos:



FONTE	DESCRIÇÃO	VALOR IRREGULAR
00	Recursos Ordinários	R\$ 313.589,41
02	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	R\$ 127.315,12
18	Transferências do FUNDEB - (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)	R\$ 157.469,13
19	Transferências do FUNDEB - (aplicação em outras despesas da Educação Básica)	R\$ 48.312,73
24	Transferências de Convênios - Outros (não relacionados à educação/saúde/assistência social)	R\$ 817.413,05
29	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	R\$ 11.000,00
30	Recursos provenientes do Fundo de Transporte e Habitação – FETHAB	R\$ 40.000,00
	TOTAL	R\$ 1.515.099,44

52. Em **defesa**, o gestor sustenta que foram feitos estudos mensais com a finalidade de monitorar a possibilidade de abertura de créditos adicionais, que foram abertos, créditos adicionais por excesso de arrecadação em 18 (dezoito), fontes de recursos, e que somente esses sete deram problema em razão de frustrações que lhe fogem do controle.

53. Por meio do **relatório técnico conclusivo**, a **equipe de auditores** sustenta que a apuração do excesso de arrecadação com base na tendência do exercício, para efeitos de abertura de créditos adicionais, deve ser acompanhada de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo, que leve em consideração possíveis riscos capazes de afetar os resultados fiscais do exercício.

54. Fez questão de ressaltar que a defesa do gestor na verdade reconheceu a existência da irregularidade e não trouxe qualquer argumento sobre a referida irregularidade propriamente, mais sim repetiu argumentos com relação a problemas e confusões na elaboração de Decretos.

55. Em sede de **alegações finais**, o defendente repisa os argumentos já apresentados em sua defesa inicial, pedindo razoabilidade no julgamento deste Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

56. O **Ministério Público de Contas** entende que a irregularidade persiste.



57. A Resolução de Consulta nº 26/2016 dispôs sobre a relação entre créditos adicionais e excesso de arrecadação:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 26/2015 – TP Ementa: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. ORÇAMENTO. PODERES 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. (...) Grifos nossos



58. A Lei nº 4.320/64, em seu art. 43, II, prevê que o excesso de arrecadação de receita ordinária, não vinculada à destinação específica, pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais ao orçamento dos poderes e órgãos autônomos.

59. A Constituição Federal, por sua vez, veda, expressamente, a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V).

60. Referida autorização legislativa tem por objetivo assegurar a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Dessa maneira, a existência de recursos disponíveis é condição indispensável para a abertura de créditos adicionais.

61. O Boletim de Jurisprudência do TCE/MT traz o seguinte entendimento:

14.3) Planejamento. Créditos Adicionais. Excesso de Arrecadação. 1. A apuração do excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais deve ser realizada por fonte de recursos, de forma a atender ao objeto de sua vinculação, conforme determina o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. **2. É vedada a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, sendo que, para se evitar essa prática, a gestão deve realizar um acompanhamento mensal efetivo com o intuito de avaliar se os excessos de arrecadação estimados estão adequados com a previsão ao longo do exercício e se as fontes de recursos, nas quais foram apurados os excessos, já utilizados para abertura de créditos adicionais, permanecem apresentando resultados superavitários.** 3. Caso se verifique que o excesso de arrecadação projetado para o exercício e já utilizado para abertura de crédito adicional não se concretizará, a gestão deve adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário das contas públicas. 4. A diferença positiva entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas, constatada durante o exercício, constitui fator atenuante da irregularidade caracterizada pela abertura de crédito adicional sem a concretização do excesso de arrecadação na respectiva fonte de recursos, desde que não configure desequilíbrio fiscal das contas públicas. (Contas Anuais de Governo do Estado. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Parecer Prévio nº 4/2015-TP. Julgado em 16/06/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/06/2015. (Grifo nosso).



62. No caso em tela, constatou-se negligência por parte da gestão da Prefeitura de Nova Monte Verde em relação ao acompanhamento da abertura de créditos adicionais abertos sem fonte de recursos disponíveis.

63. Não cabe aqui tentar, mais uma vez, argumentar que foram problemas que fogem ao controle da gestão.

64. Foram feitas aberturas de créditos em 07 (sete) fontes, que totalizaram uma inexistência de recursos para suprir essa abertura num montante de R\$ 1.515.099,44 (um milhão, quinhentos e quinze mil e noventa e nove reais e quarenta e quatro centavos). Isso não é pouco.

65. Fato é que o município demonstra uma enorme falta de organização no trato com as contas, principalmente com a abertura de créditos adicionais.

66. Assiste razão à equipe técnica ao ressaltar que os argumentos de defesa nada trazem de concreto sobre referido apontamento, e quando muito fazem prova contra o próprio gestor, quando demonstra que não havia padrão de prudência na abertura desses créditos.

67. Sendo assim, este **Ministério Público de Contas**, em consonância com a Secex de Receita e Governo, entende que a irregularidade FB03, **não pode ser sanada**.

68. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas sugere a manutenção da irregularidade**, com expedição de **recomendação** à Câmara Legislativa Municipal, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), quando do julgamento das referidas contas de governo, para que determine ao Chefe do Poder Executivo **verifique** por fonte, a existência de recursos suficientes a conta de excesso de arrecadação, nos procedimentos de abertura de créditos adicionais.

4) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO MODERADA 13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

4.1) A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário estabelecidos na



LDO, contrariando o art. 5. da LRF. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

69. A **equipe técnica** aponta que a Lei Orçamentária Anual – LOA foi elaborada em descompasso com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

70. Explica que a programação financeira da LOA não está compatível com a meta de resultado primário da LDO, sendo que a diferença ocorre por conta de que o valor de receita estimada na LDO é diferente do que foi orçado na LOA, com as diferenças explicitadas no quadro que segue:

Quadro 2 – Compatibilidade entre a programação da LOA e as metas da LDO

ESPECIFICAÇÃO	LDO	LOA	DIFERENÇA
RECEITA TOTAL (I)	27.062.129,47	26.137.727,37	924.402,10
RECEITAS PRIMÁRIAS (II)	26.894.337,27	25.624.660,57	1.269.676,70
RECEITAS FINANCEIRAS (III) = (I – II)	167.792,20	513.066,80	(345.274,60)
DESPEZA TOTAL (IV)	27.228.892,27	26.428.892,27	800.000,00
DESPESAS PRIMÁRIAS (V)	26.612.302,68	25.883.892,27	728.410,41
DESPESAS FINANCEIRAS (VI) = (IV – V)	616.589,59	545.000,00	71.589,59
RESULTADO PRIMÁRIO = (III – VI)	282.034,59	(259.231,70)	541.266,29

Fonte: Anexo 01. Meta de Resultado Primário

71. Ressalta que, ainda que seja justificável que o valor de receita seja diferente, por conta de que a proposta de LDO é elaborada com meses de antecedência da proposta de LOA, essa diferença deve ser ajustada de forma a compatibilizar e respeitar o valor da meta de resultado primário estabelecida na LDO, objetivando evitar a ocorrência de desequilíbrios fiscais.



72. Em sua **defesa** o gestor basicamente reconhece a existência da irregularidade, justificando-a em razão de diferença temporal entre elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentares e da Lei Orçamentária Anual.

73. Em seu **relatório técnico de defesa** a equipe técnica trouxe a baila os normativos que indicam a necessidade de compatibilidade entre as Leis Orçamentárias, ressaltando ainda que:

“Pois bem, como as leis orçamentárias devem ser compatíveis entre si, as receitas e despesas, assim como o resultado primário e nominal estimados na LOA devem ser os mesmos definidos na LDO. Ou, se houver diferenças entre eles, deve haver previsão expressa na LDO sobre a probabilidade da ocorrência, em que momento serão apresentadas as novas metas e quais fatores justificam as novas proposições. Isso em virtude de que a orientação para a elaboração da LOA decorre da LDO, conforme previsão constitucional (art. 165, CF). Restou evidenciado no relatório de Acompanhamento da LOA que não houve compatibilidade daquela lei orçamentária com a LDO no que tange às metas fiscais (...)”

74. As **alegações finais**, os argumentos de defesa.

75. O **Ministério Público de Contas**, mais uma vez, coaduna com a equipe de auditoria e **opina pela manutenção da irregularidade**.

76. Inicialmente verifica-se que a defesa sequer controverteu a existência da irregularidade.

77. Ocorre que a irregularidade aqui capitulada está indiscutivelmente ligada à irresponsabilidade e **falta de planejamento** com relação às metas fiscais de governo.

78. A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal exigem a compatibilidade entre as peças de planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA) tendo em vista que a integração desses instrumentos garantem que as ações planejadas para o médio prazo se efetivem e orientem o gestor ao longo do exercício. Por isso, a



Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou a necessidade de articulação entre essas três peças, na medida em que a execução das ações governamentais passa a estar condicionada à demonstração de sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento.

79. O que deve ser reconhecido, para fins de imputação de responsabilidade, no presente caso, é que as **metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município**, deveriam guardar um nível salutar de compatibilidade com a **Lei Orçamentária Anual**.

80. Observe-se, também, que argumentos sobre compatibilização de valores, baseados em diferença de período na elaboração das leis sem que se traga qualquer lastro probatório, ou justificativa plausível e contábil para tanto, não pode ser aceito como defesa.

81. A constatação acima é pois suficientemente apta ao reconhecimento da irregularidade FB13, razão pela qual **o Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade**.

82. Ademais, cabe a **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Poder Executivo que **adote** políticas para aumentar a responsabilidade na gestão fiscal, principalmente na gestão e acompanhamento da compatibilidade entre Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

2.1.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

83. As peças orçamentárias do Município são as seguintes:

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



Lei Municipal nº 922/2017	Lei Municipal nº 967/2018	Lei Municipal nº 976/2018
---------------------------	---------------------------	---------------------------

84. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 27.228.892,27 (vinte e sete milhões, duzentos e vinte e oito mil oitocentos e noventa e dois reais e vinte e sete centavos). Deste valor, R\$ 17.951.194,41 (dezessete milhões, novecentos e cinquenta e um mil cento e noventa e quatro reais e quarenta e um centavos) foram destacados ao Orçamento Fiscal e R\$ 9.277.697,86 (nove milhões, duzentos e setenta e sete mil seiscentos e noventa e sete reais e oitenta e seis centavos) ao Orçamento da Seguridade Social. Não houve Orçamento de Investimentos.

85. No decorrer da execução orçamentária, entretanto, em razão da abertura de créditos adicionais e anulações de dotações, o Orçamento Final passou a ser de R\$ 34.423.086,28 (trinta e quatro milhões, quatrocentos e vinte e três mil e oitenta e seis reais e vinte e oito centavos).

2.1.2.1. Da execução orçamentária

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

Quociente de execução da receita (exceto intraorçamentária) – 0,9761	
Valor previsto: R\$ 31.807.105,98	Valor arrecadado: R\$ 31.047.914,58

Quociente de execução de despesa – 0,9183	
Despesa autorizada: R\$ 32.220.904,45	Despesa realizada: R\$ 29.589.325,24



Quociente do Resultado da Execução Orçamentária – 1,0772

Receita Orçamentária Arrecadada Consolidada
Ajustada: R\$ 30.479.153,46

Despesa Orçamentária Empenhada Consolidada
Ajustada: R\$ 28.293.690,53

87. De acordo com o relatório técnico, levando-se em consideração os valores ajustados para as receitas e despesas, tem-se que **e receita arrecadada é maior do que a despesa realizada – superávit orçamentário de execução.**

2.1.2.2. Dos restos a pagar

88. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício de 2019, houve inscrição de R\$ 1.772.981,50 (um milhão, setecentos e setenta e dois mil novecentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 31.057.136,12 (trinta e um milhões, cinquenta e sete mil cento e trinta e seis reais e doze centavos).

89. Destas informações infere-se que para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, R\$ 0,0570 foram inscritos em restos a pagar.

90. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), este foi de 0,9788, demonstrando que, para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há apenas R\$ 0,9788 de disponibilidade financeira.

91. Conforme análise da irregularidade **DB99**, apurou-se a insuficiência de R\$ 1.518.770,97 (um milhão, quinhentos e dezoito mil setecentos e setenta reais e noventa e sete centavos) para pagamento de restos a pagar processados e não processados, demonstrando o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, § 1º da LRF .



2.1.2.3. Dívida Pública

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

93. Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) é **0,0133**, indicando que a dívida consolidada líquida ao final do exercício representa 1,33 % da receita corrente líquida, cumprindo o limite previsto no art. 3º, inc. II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal. Outrossim, verificou-se que o montante global das operações realizadas no exercício financeiro **respeitou o limite máximo de 16%** da receita corrente líquida, em observância ao que dispõe o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

94. Denota-se, ainda, que houve dispêndios da dívida pública no exercício analisado no montante de **R\$ 774.596,00 (setecentos e setenta e quatro mil quinhentos e noventa e seis reais)**, relativos a despesas realizadas com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, correspondendo a aproximadamente **2,74%** da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite de 11,5%.

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

2.1.2.4. Limites constitucionais e legais

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Adjunto William de Almeida Brito Júnior

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo – Cuiabá-MT, CEP 78049-915

Telefone: (65) 3613-7626 - e-mail: william@tce.mt.gov.br



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

97. Os percentuais mínimos legais exigidos pela norma constitucional estão consignados na tabela abaixo, conforme informações extraídas dos autos do feito epigrafado, senão vejamos:

Aplicação em Educação e Saúde		
Exigências Constitucionais	Valor Mínimo a ser aplicado	Valor Efetivamente Aplicado
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,00% (art. 212, CF/88)	27,34%
Saúde	15,00% (artigos 158 e 159, CF/88)	17,85 %
Aplicação mínima com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	71,91 %
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	53,43%
Gasto do Poder Legislativo	6,00% (art. 20, III, “a”, LRF)	2,97%
Gasto total do Município	60% (art. 19, III, LRF)	56,40 %

98. Depreende-se que o governante municipal cumpriu os requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Saúde e Educação, bem como observou o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo.

2.1.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

99. Para o estudo da previsão e execução dos programas de governo, sob a ótica da execução orçamentária, a equipe técnica deste Tribunal de Contas elaborou o Quadro contido no subitem 3.3 de seu relatório preliminar.



100. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 34.423.136,28 (trinta e quatro milhões, quatrocentos e vinte e três mil cento e trinta e seis reais e vinte e oito centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 31.057.136,12 (trinta e um milhões, cinquenta e sete mil cento e trinta e seis reais e doze centavos), o que corresponde a **90,22%** da previsão orçamentária.

2.1.4. Observância do Princípio da Transparência

101. No que concerne à observância do princípio da transparência, foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração das Leis Orçamentárias.

102. Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal também foram elaborados e publicados, conforme o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.5. Índice de Gestão Fiscal

103. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGF¹, cujo objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública, por meio de indicadores que mensuram a qualidade da gestão pública.

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

2.2. Contas Anuais de Governo – Previdência (Processo nº 11.714-5/2020)

¹ - Criado pela Resolução Normativa n. 29/2014 TCE/MT.



105. Com o intuito de promover o desenvolvimento e aprimoramento dos controles sobre os Regimes Próprios de Previdência Social e em observância à Resolução ATRICON nº 05/2018² as presentes contas de governo foram instruídas com relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, contendo a **análise da Previdência Municipal de Nova Monte Verde**, abrangendo a fiscalização da gestão previdenciária, atuarial, contábil e de investimentos, a serem julgados em conjunto aos demais aspectos gerais do parecer prévio deste Tribunal de Contas.

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

107. Além disso foi avaliada a gestão atuarial do ente, verificando-se que Fundo Municipal de Previdência de Nova Monte Verde elaborou avaliação atuarial durante o exercício em análise, conforme ditames estabelecidos na Lei nº 9.717/1998.

108. Nesse sentido, com base nas amostras e nos procedimentos aplicados, o relatório de auditoria apontou que foram constatadas 2 (duas) irregularidades acerca dos temas acima mencionados, a saber:

**BEATRIZ DE FATIMA SUECK LEMES - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:
01/01/2019 a 31/12/2019**

1. LB 99. Previdência_grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

109.

² “Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 relacionadas à temática “Controle externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”.



1.1. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº1011/2019, não atenderá aos critérios normativos de efetividade descritos no art.54 da Portaria MF 464/2018, regulamentado pelo art.9º da Instrução Normativa 07, relativamente à amortização a ser realizada nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, sendo necessária sua modificação, para fins de amortização do déficit atuarial, de acordo com a proporção estabelecida pelos normativos.

2. LB 99. Previdência_grave_99. 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 nº 1011/2019, apresenta alíquotas finais suplementares ineficazes, a partir de 2034, 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.

110. Como já expresso no relatório, além das irregularidades acima transcritas, a equipe técnica constatou atraso nos pagamentos das contribuições previdenciárias, motivo pelo qual opinou pela instauração de Tomada de Contas Ordinária para que fosse analisado o dano ao erário e responsável pelo atraso, o que será objeto de análise logo após as irregularidades.

2.2.1. Da análise das irregularidades – Previdência Municipal.

111. Inicialmente, essencial consignar que todas as irregularidades trazidas pela equipe técnica dizem respeito à falta de adequação de pagamentos e/ou recolhimentos devidos, bem como do sistema de amortização atuarial.

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



Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.** (grifou-se)

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

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

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

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



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

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

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

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

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

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

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

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

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

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

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



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

117. A disciplina dos aspectos relacionados à gestão atuarial dos regimes próprios foi, inicialmente, estabelecida por meio da Portaria MPAS nº 4.992, de 5 de fevereiro de 1999. Posteriormente, a norma que tratou do tema foi a Portaria MPS nº 403/2008, revogada pela Portaria MF nº 464/2018. Os mencionados atos ministeriais reúnem as regras aplicáveis às avaliações atuariais e define as formas de equacionamento do deficit e os parâmetros para sua implementação, bem como outros aspectos relativos à gestão atuarial dos regimes próprios.

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

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

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

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

120. É com base nesses conceitos, e na importância conferida, pela própria Constituição Federal, que deve ser analisado qualquer aspecto de atitudes de governo



no sentido de manter um equilíbrio salutar, razão pela qual passa-se à análise individual das irregularidades.

1. LB 99. Previdência_grave_99. Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

1.1. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pela Lei nº1011/2019, não atenderá aos critérios normativos de efetividade descritos no art.54 da Portaria MF 464/2018, regulamentado pelo art.9º da Instrução Normativa 07, relativamente à amortização a ser realizada nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, sendo necessária sua modificação, para fins de amortização do déficit atuarial, de acordo com a proporção estabelecida pelos normativos.

121. A equipe de auditoria, em seu **relatório técnico preliminar**, catalogou irregularidade específica pelo descumprimento, na Lei nº1011/2019, do art.54 da Portaria MF 464/2018, especificando a irregularidade nos seguintes termos:

“O quadro demonstra que o plano de amortização vigente não cumpre com as determinações expressas no art. 54, II, da Portaria nº 464/2018 (atualizada pela Portaria nº 14.816, de 19 de junho de 2020), visto que, não atende as condições de: I) amortizar 1/3 do valor necessário para reduzir o principal do déficit em 2022; II) amortizar 2/3 do valor necessário para reduzir o principal do déficit em 2023; e III) iniciar a redução do principal do déficit atuarial em 2024.

Ao não cumprir tais determinações, conforme o plano de amortização vigente, o Município postergou o início da redução da amortização para o exercício de 2029, enquanto, deveria acontecer a partir de 2024.”

122. A **defesa**, trouxe a informação de que, desde a publicação da Portaria nº 14.816, de 19 de junho de 2020, os critérios previstos na Portaria MF nº 464/2018, na verdade são facultativos para a Reavaliação Atuarial do exercício de 2019.

123. A equipe técnica, nesse ponto, reconheceu o fato, mas manteve a irregularidade, nos seguintes termos:



“Outrossim, convém esclarecer que, de fato, com o advento da Portaria nº 14.816, de 19 de junho de 2020, houve a postergação da aplicabilidade do parâmetro mínimo de amortização do déficit atuarial (inciso II do art. 54 da Portaria MF nº 464, de 2018) e da exigência de elevação gradual das alíquotas suplementares (parágrafo único do art. 9º da Instrução Normativa nº 07, de 2018) para o exercício de 2022.

Todavia, a nova regulamentação desse prazo não impede que este Tribunal de Contas, como órgão fiscalizador, verifique se o atual plano de amortização do déficit atuarial de um determinado RPPS atenderá às condições estabelecidas nas normativas ou se haverá a necessidade de adequação do plano, para fins de cumprimento das obrigações.

Nessa linha de raciocínio, o critério de análise estabelecido no Relatório Técnico Preliminar consiste em verificar a efetividade do plano de amortização do déficit atuarial, a fim de assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo previdenciário, pois se o referido plano não for dimensionado corretamente, será de inteira responsabilidade do Ente o repasse para cobertura de insuficiência financeira com o objetivo de equalizar o desequilíbrio apresentado, visto que o Ente Federativo, que instituiu o RPPS, é o responsável e principal mantenedor.” (grifo nosso)

124. Apesar de notificada, a gestora não apresentou alegações finais.
125. O Ministério Público de Contas manifesta **discordância** com a equipe técnica, e entende que deve haver o **saneamento da presente irregularidade**.
126. Já de início é essencial lembrar que a **presente irregularidade é específica pelo descumprimento de um normativo**.
127. Segundo a equipe técnica, a Lei nº1011/2019, que tratou do Plano de Amortização do Déficit Atuarial, descumpriu o art.54 da Portaria MF 464/2018, por não atender as proporções mínimas ali estabelecidas.
128. A defesa trouxe a conhecimento a Portaria nº 14.816, de 19 de junho de 2020, cujo conteúdo do art. 6º, inc. III, alínea “a”, é expresso:

“Art. 6º Aplicam-se, em caráter excepcional, as seguintes disposições relativas aos parâmetros técnico-atuariais dos RPPS:

(...)

III - ficam postergados para o exercício de 2022:



a) a aplicação do parâmetro mínimo de amortização do deficit atuarial, de que trata o inciso II do art. 54 da Portaria MF nº 464, de 2018;”

129. Não há, portanto, como não reconhecer que uma irregularidade fundamentada no art. 54 da Portaria MF nº 464, não pode ser mantida.

130. Aliás, a própria equipe técnica, reconheceu, em seu relatório técnico de defesa, que o normativo que fundamentou a irregularidade, realmente está inexigível para a análise das contas de governo de 2019, e fundamenta a necessidade de manutenção da irregularidade, dessa vez sob a justificativa de que “(...) **o critério de análise estabelecido no Relatório Técnico Preliminar consiste em verificar a efetividade do plano de amortização do déficit atuarial (...)**”.

131. A equipe técnica tem razão em uma certa medida, já que a inexigibilidade de um artigo específico da Portaria MF nº 464, não pode retirar deste Tribunal de Contas do Estado, o direito de analisar a saúde e efetividade de um Plano de Amortização apresentado. Isso pode, deve e foi feito, mas em irregularidade específica, também LB99, e que será analisada a seguir.

132. Ocorre, entretanto, que o fundamento lançado pela equipe técnica, qual seja o de falta de efetividade do Plano de Amortização do Déficit Atuarial, acabou por tornar a presente irregularidade, idêntica ao apontamento 2, que trata justamente da factibilidade desse plano e suas alíquotas.

133. Assim sendo, a manutenção da presente irregularidade, e a condenação da gestora por ela, acabaria prejudicando, inclusive, a regularidade de uma eventual condenação no apontamento que trata definitivamente da efetividade do Plano, o que, em última análise, traria prejuízo à atividade fiscalizadora deste Tribunal de Contas, por representar *bis in idem*.

134. **O Ministério Público de Contas**, portanto, diverge do entendimento da equipe técnica, uma vez que o gestor demonstrou que desde a publicação da Portaria nº 14.816, de 19 de junho de 2020, os critérios previstos na Portaria MF nº 464/2018, na verdade são facultativos para a Reavaliação Atuarial do exercício de 2019, sendo



cabível, assim, o **saneamento da irregularidade**.

2. LB 99. Previdência_grave_99. 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 nº 1011/2019, apresenta alíquotas finais suplementares ineficazes, a partir de 2034, 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.

135. A Secretaria de Controle Externo de Previdência, em **relatório técnico preliminar**, avaliou a efetividade do plano de amortização para equalização do déficit apresentado instituído pela Lei nº 1.011/2019, e constatou a existência de alíquotas suplementares ineficazes, pois as alíquotas previstas atingem percentual superior a 30,00% já a partir de 2034 (33,81%); mantendo o percentual de 37,81% em 2035 e de 40,12%, entre 2036 e 2047.

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

137. Em sede de **defesa**, o gestor afirmou que o plano de amortização foi elaborado à luz da legislação vigente, principalmente a Portaria MPS 403/2008, já que “(...) ela não determina o Sistema Financeiro a ser utilizado;”

138. Fez questão de ressaltar, ao final, que:

“(...) o Plano de Amortização proposto na Reavaliação Atuarial do exercício de 2019, data base 31/12/2018, atendeu as exigências da Portaria MPS 403/2008, devido ao final do plano termos evidenciado o financiamento integral do Déficit Atuarial ao final do prazo remanescente, conforme exigido pelo artigo 18, § 1 da Portaria MPS 403/2008.” (grifos no



original)

139. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria **saneou** a irregularidade, sob o principal argumento de que:

“Em que pese a evidência acima, verificou-se nos documentos encaminhados pela diretora executiva do PREVVER, em resposta à solicitação de informações, por meio do Ofício TCE/MT nº 53/2020, de 06/03/2020, cópia do Demonstrativo de Viabilidade Orçamentária e Financeira do Município de Nova Monte Verde nº 001/2018, o qual demonstra que a Receita Corrente Líquida comporta o acréscimo do custo suplementar até o período final do Plano, bem como que o percentual de gastos com despesas de pessoal está dentro do limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 04 a 18, do anexo II, do Relatório Técnico Preliminar, documento digital nº 231128/2020).

Em vista disso, infere-se que o Ente Federativo, responsável e principal mantenedor do PREVVER, ao instituir uma alíquota final muito alta, **assume o compromisso** de que terá cobertura financeira suficiente para a sustentabilidade do RPPS, bem como a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do Município a longo prazo.” (grifos no original)

140. Mesmo notificado, não foram apresentadas alegações finais.

141. O **Ministério Público de Contas**, mais uma vez, manifesta discordância com a opinião da equipe técnica, dessa vez para **manter a irregularidade**.

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

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

144. Ocorre que os planos de benefícios dos RPPS devem ser gerenciados a



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

145. O art. 5º, da Portaria nº403/2008, determina que o ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável deverão, **conjuntamente** estabelecer as premissas atuariais para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS, levando em consideração os critérios estabelecidos na Nota Técnica Atuarial.

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

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

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

149. Nesse ponto, o **Ministério Público de Contas** traz à baila a Constituição Federal que estabelece caráter contributivo e solidário ao regime próprio de previdência social, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e



atuarial, nos termos do art. 40, da Constituição Federal.

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

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

152. Observa-se que a preocupação do Constituinte e do Legislador Infraconstitucional nada mais é do que preservar a sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social, garantindo, assim, o cumprimento da sua finalidade a curto, médio e longo prazo exige a adoção de medidas efetivas para reduzir e/ou eliminar que o deficit previdenciário.

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

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

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



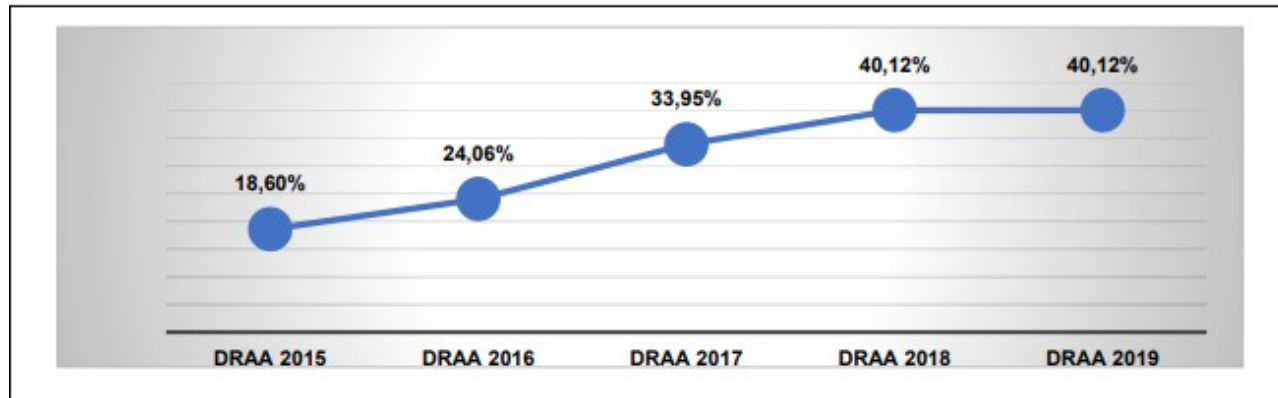
cumprimento do plano de amortização.

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

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

158. O grande problema disso, é a alíquota infactível associada ao enorme acervo de aplicação crescente para que se chegue até a alíquota final, veja-se o gráfico 7 juntado pela equipe técnica, em seu relatório técnico preliminar:

Gráfico 9 - Alíquota Finais do Custo Suplementar:



Fonte: DRAA dos exercícios de 2015 a 2019 – CADPREV: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/index.xhtml>.

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



o custo total (custo normal + custo suplementar) chegará a 40,12% do valor da folha de pagamentos dos servidores ativos.

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

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

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

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

164. Por tudo o que foi exposto, o **Ministério Público de Contas** sugere a **manutenção da irregularidade** sob análise e a expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **determine** ao Poder Executivo que **reformule** o plano de



amortização do déficit atuarial no próximo exercício, fazendo constar a previsão de alíquotas finais praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário.

2.2.2 Atraso e/ou não envio de contribuições e repactuação de parcelamento. Abertura de Tomada de Contas Ordinária.

165. Além das irregularidades já analisadas, a equipe técnica reconheceu no relatório técnico conclusivo a existência de uma série de atrasos de recolhimento que levam à necessidade de instauração de Tomada de Contas Ordinária.

166. Ocorre que, por mais que a comprovação do recolhimento tenha sido suficientemente apta a afastar irregularidades quanto a inadimplência, é indiscutível que o atraso no repasse dos recolhimentos, fato reconhecido pelo próprio gestor, tem potencial danoso, como se pode ver, das tabelas de Guias de Recolhimento destacados os pagamentos em atraso:

Tabela 1-Valores Devidos e Recolhidos da Contribuição Patronal:

Competência	Valor a Recolher (R\$)	Valor Recolhido (R\$)	Datas de Pagamentos	Saldo a Recolher (R\$)
Janeiro	102.764,66	102.764,66	20/02/2019	-
Fevereiro	105.830,87	105.830,87	20/03/2019	-
Março	109.619,69	109.619,69	22/04/2019	-
Abril	110.287,83	110.287,83	22/05/2019	-
		84.698,93	26/06/2019	
Maio	112.379,36	27.680,43	22/07/2019	-
Junho	111.917,79	111.917,79	14/08/2019	-
Julho	112.314,80	112.314,80	18/09/2019	-
Agosto	111.057,23	111.057,23	30/09/2019	-
Setembro	110.373,15	110.373,15	18/10/2019	-
		38.384,94	29/11/2019	
Outubro	113.294,65	74.909,71	16/01/2020	-



Competência	Valor a Recolher (R\$)	Valor Recolhido (R\$)	Datas de Pagamentos	Saldo a Recolher (R\$)
Novembro	111.760,74	59.768,44	28/01/2020	-
		51.992,30	11/02/2020	
Dezembro	196.255,53	96.722,58	28/01/2020	-
		99.532,95	18/02/2020	
Total	1.407.856,30	1.407.856,30		-

Fonte: Declaração de Veracidade, GRCP – Guia de Recolhimentos de Contribuições Previdenciárias e extratos bancários. (docs. Digitais 231127/2020).

Tabela 2- Valores Consignados x Repassados: Contribuição dos Segurados:

Mês de Competência	Valor Consignado (R\$)	Valor Repassado (R\$)	Data de Pagamentos	Valor a Repassar (R\$)
Janeiro	54.971,72	54.971,72	20/02/2019	-
Fevereiro	56.797,03	56.797,03	20/03/2019	-
Março	57.907,15	57.907,15	22/04/2019	-
Abril	59.083,99	59.083,99	22/05/2019	-
Maio	60.036,61	44.789,96	26/06/2019	-
		15.246,65	22/07/2019	
Junho	59.306,14	59.306,14	14/08/2019	-
Julho	59.430,15	59.430,15	18/09/2019	-
Agosto	58.803,05	58.803,05	30/09/2019	-
Setembro	58.530,63	58.530,63	18/10/2019	-
Outubro	59.618,07	18.730,88	29/11/2019	-
		40.887,19	16/01/2020	
Novembro	60.017,15	31.549,83	28/01/2020	-
		28.467,32	11/02/2020	
Dezembro	108.100,34	53.276,38	28/01/2020	-
		54.823,96	18/02/2020	
Valor Total	752.602,03	752.602,03		-

Fonte: Declaração de Veracidade, GRCP – Guia de Recolhimentos de Contribuições Previdenciárias e extratos bancários. (docs. digitais nº 231127-2020).

167. Com efeito, a unidade instrutiva opinou, em relatório técnico preliminar, pela instauração de tomada de contas ordinária a fim de analisar o potencial dano ao erário advindo decorrente de multas e juros e os seus responsáveis, deixando de propor citação dos responsáveis para apresentar defesa.



168. Por seu turno, o *Parquet* de Contas coaduna com o entendimento da equipe técnica acerca da instauração de processo de tomada de contas ordinária para apurar potencial dano ao erário advindo do pagamento em atraso no repasse de contribuições e pagamento das contribuições previdenciárias.

169. Importante ressaltar que o processo de contas de governo não se presta à apurar eventual dano ao erário, além de não existir nos autos a quantificação do dano e o elenco de responsáveis com suas respectivas defesas.

170. Assim, a instrução para a apuração do dano pode retardar sobremodo o desenlace deste feito e desviá-lo de sua finalidade, que é subsidiar o Poder Legislativo no julgamento das contas de governo.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

171. Considerando os fatos acima expostos, é de se concluir que o agente político, de maneira geral, foi diligente ao aplicar os recursos na área da educação e saúde obedecendo os percentuais mínimos constitucionais. Na mesma linha, vale destacar que as despesas com pessoal foram realizadas de acordo com os limites contidos na Lei Complementar nº 101/2000.

172. Outrossim, as irregularidades tratadas nos autos são de natureza grave, porém com margens pequenas de erro, e não causaram desequilíbrio nas contas do **Município de Nova Monte Verde**, motivo pelo qual, por si só, não ensejam a reprovação nas contas.

173. Com relação ao cumprimento das recomendações/determinações sugeridas na apreciação das contas anteriores, verifica-se que nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2018 (Processo nº 167312/2018) esta Corte de Contas opinou (Parecer Prévio nº 111/2019) pelos seguintes encaminhamentos:



Recomendações	Situação verificada
I) abstenha-se de assumir obrigações financeiras sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação por fonte de despesa;	Houve várias fontes de recursos sem disponibilidades financeiras - Tópico 6.2.1.1 item 1. Item reincidente.
II) ao realizar a abertura de futuros créditos adicionais, indique expressamente os recursos correspondentes, como dispõe o artigo 167, V, da Constituição Federal;	Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação no valor total de R\$ 1.515.099,44. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. Item reincidente.
III) proceda a atualização da informação do Acordo nº 442/2015 no CADPREV, demonstrando a quitação do parcelamento e, conseqüentemente, promovendo a alteração do status de aceito para quitado; e,	Item não fez parte da amostra, pois a recomendação é objeto de análise da SECEX Previdência.
IV) reduza o percentual de autorização para abertura de créditos adicionais para o máximo de 15% (quinze por cento) na elaboração da próxima Lei Orçamentária, em conjunto com o Poder Legislativo.	Constata-se que as alterações orçamentárias em 2019 totalizaram 52,66% do Orçamento Inicial, depreendendo-se que houve planejamento ineficiente das programações de despesa. Tópico 5.1.3.1. Item reincidente.

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

3.2. Conclusão

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

a) pela emissão de parecer prévio **FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais de governo da **Prefeitura Municipal de Nova Monte Verde**, referentes ao exercício de 2019, sob a administração da **Sra. Beatriz de Fatima Sueck Lemes**, com fundamento



nos arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), art. 176, § 3º, do Regimento Interno TCE/MT e art. 5º, § 1º, da Resolução TCE/MT nº 10/2008;

b) pelo **saneamento** das irregularidades CB2 (apontamento 1) e LB99 (apontamento 1 das contas de previdência);

c) pela **manutenção** das seguintes irregularidades:

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – ASPECTOS GERAIS

2) 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.

2.1) Indisponibilidade financeira de R\$ 1.518.770,97 para cobertura dos restos a pagar inscritos nas fontes de recursos 00 (Recursos Ordinários / não vinculados), 01 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - educação), 18, 19, 31 - Transferências do FUNDEB e 02 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - saúde), comprometendo o equilíbrio das contas públicas previsto pela LRF, no art. 1º, § 1º - Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

2.2) Descumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO/2019. - Tópico - 8.1. RESULTADO PRIMÁRIO

3) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

3.1) Houve a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes de Excesso de Arrecadação no valor total de R\$ 1.515.099,44. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4) FC13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_MODERADA_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

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

PREVIDÊNCIA MUNICIPAL

2. LB 99. Previdência_grave_99. 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 nº 1011/2019, apresenta alíquotas finais suplementares ineficazes, a partir de 2034, 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.

d) pela **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** ao Chefe do Executivo que:

d.1) **realize** efetivo controle das despesas em confronto com os recursos disponíveis em cada fonte de recurso, de modo que se garanta, ao final do exercício, suficiência financeira para promover a integral quitação dos restos a pagar processados e não processados, em obediência ao art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade fiscal;

d.2) **adote** medidas visando aprimorar o planejamento governamental, de modo a estabelecer metas fiscais que reflitam o desempenho da administração pública em relação à sustentabilidade fiscal.;

d.3) **verifique** por fonte, a existência de recursos suficientes a conta de excesso de arrecadação, nos procedimentos de abertura de créditos adicionais;

d.4) **adote** políticas para aumentar a responsabilidade na gestão fiscal, principalmente na gestão e acompanhamento da compatibilidade entre Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;

d.5) **reformule** o plano de amortização do déficit atuarial no próximo exercício, fazendo constar a previsão de alíquotas finais praticáveis, a fim de evitar a postergação da arrecadação para o alcance do equilíbrio do Plano Previdenciário.

e) pela **instauração por esta Corte de Contas de tomada de contas ordinária**, nos termos do art. 157 da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento interno do TCE/MT), para quantificação do dano ao erário, identificação dos



responsáveis e restituição dos valores decorrente do pagamento de multas e juros em atraso de recolhimento e/ou parcelamento das contribuições previdenciárias identificados nas tabelas Tabela 1 (Valores Devidos e Recolhidos da Contribuição Patronal) e 2 (Valores Consignados x Repassados: Contribuição dos Segurados), nos autos das Contas de Governo – Previdência, exercício 2019 (**Processo nº 11.714-5/2020**).

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 09 de fevereiro de 2021.

(assinatura digital)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas
(em substituição – Ato PGC nº 02/2021)