



**PROCESSO Nº** : 8.875-7/2019 (AUTOS DIGITAIS)  
11.741-2/2020 (APENSO)

**UNIDADE** : PREFEITURA DE BARÃO DE MELGAÇO

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

**GESTOR** : ELVIO DE SOUZA QUEIROZ

**RELATOR** : CONSELHEIRO JOSÉ CALOS NOVELLI

### **PARECER Nº 1.343/2021**

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2019. PREFEITURA MUNICIPAL DE BARÃO DE MELGAÇO. INOBSERVÂNCIA DO LIMITE LEGAL DE GASTOS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DOS LIMITES ESTABELECIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DIVERGÊNCIA ENTRE O ORÇAMENTO FINAL INFORMADO NO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DA PREFEITURA E O INFORMADO NO SISTEMA APLIC. NÃO REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES. SONEGAÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES AO TRIBUNAL DE CONTAS. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE ENVIO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR CONTA DE RECURSOS INEXISTENTES. DEIXAR DE PROTOCOLAR NO TRIBUNAL DE CONTAS A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR. DEMONSTRATIVO DAS METAS ANUAIS NÃO INSTRUÍDO COM MEMÓRIA E METODOLOGIA DE CÁLCULO QUE JUSTIFIQUEM OS RESULTADOS PRETENDIDOS.



PRESTAÇÃO DE CONTAS INCORRETA QUANTO AOS SALDOS CONTÁBEIS. PREVIDÊNCIA: NÃO RECOLHIMENTO E/OU REPASSE DAS COTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS MANIFESTAÇÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO, COM RECOMENDAÇÕES.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço** referentes ao exercício de 2019, sob a gestão do **Sr. Elvio de Souza Queiroz**.
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; arts. 47 e 210 da Constituição Estadual, arts. 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 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 145343/2020, 321575/2019, apensos a estes autos, refere-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 198530/2020), por meio do qual constatou a presença de 09 (nove) irregularidades, quais sejam:

**ELVIO DE SOUZA QUEIROZ - 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) Gasto com pessoal equivalente a 56,44% da Receita Corrente Líquida, ultrapassando o limite legal de 54%. - Tópico - 7.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO

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

2.1) Divergência entre o orçamento final informado no Balanço Orçamentário da Prefeitura e o informado no sistema Aplic. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

**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) Não foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

3.2) Ausência de disponibilização da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019, no portal da prefeitura, na internet. - 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 R\$ 3.425.876,36 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. - Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

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

5.1) Abertura de crédito adicionais por excesso de arrecadação, no valor de R\$ 805.081,28, sem a existência de excesso de recursos nas respectivas fontes. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

**6) 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).

6.1) Deixar de encaminhar ao Tribunal de Contas, as informações solicitadas por meio do Ofício Circular nº 01/2020 - SECEX de Receita e Governo. - Tópico - 5.2.1.1. TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – VALORES INFORMADOS PELA STN

6.2) Deixar de encaminhar ao Tribunal de Contas, as informações solicitadas por meio do Ofício Circular nº 02/2019 - SECEX de Receita e Governo. - Tópico - 7.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO

**7) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02.** Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos



obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

7.1) Atraso no envio ao Tribunal de Contas, da prestação de contas anuais de governo. - Tópico - 9.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE

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

8.1) Deixar de protocolar no Tribunal de Contas, a Lei Orçamentária Anual, nos termos do Artigo 4º, I, d, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014. - Tópico - 5.1. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO (Dados Consolidados do Município)

**9) FC99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_MODERADA\_99.** Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

9.1) Não definição de meta anual de RESULTADO NOMINAL, conforme determina o art. 4º, § 1º da LRF, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal instituídos na CF/88 e LRF. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

9.2) 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

8. O processo nº 11.741-2/2020, 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 5 (cinco) irregularidades acerca dos temas fiscalizados, a saber:



**ELVIO DE SOUZA QUEIROZ - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:  
01/01/2019 a 31/12/2019**

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

1.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária patronal, no valor de R\$ 110.599,15, referente ao período de dezembro, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

**2. DA 07. Ausência de repasse da contribuição previdenciária dos servidores,** no valor de R\$ 50.966,31, referente ao período de dezembro/2019, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

2.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária dos servidores, no valor de R\$ 50.966,31, referente ao período de dezembro/2019, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

**3. LB99. Previdência\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

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

**4. LB99. Previdência\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

4.1. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pelo Decreto 021/2019, 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.

**5. LB99. Previdência\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010



5.1. 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 pelo Decreto Municipal nº 021/2019.

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, nos presentes autos (documento digital 218269/2020), para apresentar defesa, tendo se manifestado por meio do documento digital 241972/2020.

11. Diante das alegações apresentadas em defesa, a equipe de auditoria emitiu **relatório técnico conclusivo do processo principal** (documento digital 272746/2020) por meio do qual analisou as razões defensivas e concluiu pela manutenção de todos os apontamentos.

12. Instado a apresentar as **alegações finais** (documento digital 273005/2021), o gestor não juntou razões.

13. Já no processo referente ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, o responsável foi citado por meio do Ofício nº 284/2020/GCS/MM, (documento digital 195902/2020), tendo permanecido inerte.

14. Em razão da inércia, o responsável foi citado via editalícia através do Edital nº 251/MM/2020, divulgado no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 5/10/2020, sendo considerada como data da publicação o dia 6/10/2020, edição nº. 2026 (documento digital 224678/2020).

15. Em razão do não comparecimento para apresentar defesa, o Conselheiro Relator declarou a revelia **Sr. Elvio de Souza Queiroz pelo Julgamento Singular nº 825/MM/2020** (documento digital nº 249072/2020),



16. Em razão de todo o exposto, a equipe técnica, em seu **relatório técnico conclusivo do processo de RPPS** (documento digital 61819/2021), manteve reconhecida a existência das irregularidades.
17. Mais uma vez, instado a apresentar as **alegações finais** (documento digital 63531/2021), o gestor não juntou razões.
18. 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).
19. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

20. 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.
21. 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.
22. 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.
23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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 Ministério Público de Contas na presente análise.

28. No caso vertente, as Contas Anuais de Governo do Município de **Barão de Melgaço** merecem parecer **Contrário à aprovação**.

29. 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 – Aspectos gerais (Processo nº 8.875-7/2019)

### 2.1.1. Das irregularidades apuradas

**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) Gasto com pessoal equivalente a 56,44% da Receita Corrente Líquida, ultrapassando o limite legal de 54%. - Tópico - 7.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO



30. Na **análise técnica preliminar**, a equipe de auditoria identificou que as Despesas totais com Pessoal – DTP, do Poder Executivo de **Barão de Melgaço** teriam totalizado R\$ 11.914.490,16 (onze milhões, novecentos e quatorze mil quatrocentos e noventa reais e dezesseis centavos), o que corresponderia a 56,44% da Receita Corrente Líquida do Município calculada no exercício de 2019, conforme o quadro elaborado:

**Quadro 9.3 - Apuração do Cumprimento do Limite Legal Individual - MCASP - STN**

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO
DTP - (Antes da Dedução do IRRF( I))	R\$ 12.444.272,45	R\$ 11.914.490,16	R\$ 529.782,29
RCL (II)	R\$ 21.428.706,92		
(-) Transf. obrigat. da União relativas às emendas individuais (§ 13, art. 166 da CF) (III) VALOR UTILIZADO NA RCL DE 2018 PARA REDUZIR O % DE GASTO COM PESSOAL DAQUELE EXERCÍCIO.	R\$ 320.258,19		
<b>RCL Ajustada (IV) = II-III</b>	<b>R\$ 21.108.448,73</b>		
<b>% sobre a RCL Ajustada (V) = I / IV x 100</b>	<b>58,95%</b>	<b>56,44%</b>	<b>2,51%</b>
LIMITE MÁXIMO (inciso III do art.20 da LRF)	60%	54%	6%
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art.22 da LRF)	57%	51,30%	5,70%

Relatório de Contas Anuais de Governo - Quadro 9.4 - Gastos com Pessoal Detalhado. Nas Contas Anuais de Governo de 2018 foi acrescido na RCL o valor de R\$ 320.258,19, conforme voto proferido no processo 167711/2019, Doc digital 69853/2019. Esse acréscimo foi justificado por se tratar de receitas

31. Desta forma, as despesas totais com pessoal teria ultrapassado o limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida estabelecido no art. 20, III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

32. A equipe ressaltou ainda que no exercício 2019 foram emitidos os Termos de Alerta:

33. Em sua **defesa**, o gestor informa basicamente certos pontos de equívoco que, caso corrigidos, levariam à regularização do apontamento, dentre eles inclusões que acredita que deveriam ser excluídas do cômputo das Despesas Totais com Pessoal. Tais perspectivas de defesa serão analisadas de forma individualizada,



para melhor entendimento.

34. O primeiro ponto, referente à primeira exclusão solicitada refere-se à suposta necessidade de retirar do cálculo da Despesa Total com Pessoal o valor relativo ao pagamento de **despesas indenizatórias** com férias indenizadas, terço de férias indenizadas, auxílio maternidade e auxílio doença, em casos de encerramento de vínculos trabalhistas, organizando os valores conforme a seguinte tabela:

Descrição	Gastos com Pessoal	Gastos Com Pessoal – Indenizatórios		
(+) Gasto Com Pessoal	11.914.490,16	11.914.490,16	11.914.490,16	11.914.490,16
(-) Férias Rescisão	0,00	-248.769,60	-248.769,60	-248.769,60
(-) 1/3 Férias Rescisão	0,00	-90.996,76	-90.996,76	-90.996,76
(-) Contrato de Ass. Contábil	0,00	-153.730,00	-153.730,00	-153.730,00
(-) Aux. Maternidade e Aux. Doença	0,00	-43.782,47	-43.782,47	-43.782,47
<b>Despesa Total com Pessoal</b>	<b>11.914.490,16</b>	<b>11.377.211,33</b>	<b>11.377.211,33</b>	<b>11.377.211,33</b>

35. Por meio do **relatório técnico conclusivo**, nesse ponto, a equipe de auditoria sobre as despesas supostamente decorrentes de caráter indenizatório com, a equipe técnica ressaltou que realmente a Resolução de Consulta n.º 21/2018 determina a exclusão de valores indenizatórios.

36. Por outro lado afirmou que seus cálculos foram feitos com base nos dados inseridos pela Gestão no Sistema Aplic, e que se houve qualquer confusão, essa confusão foi gerada pela própria equipe de do município.

37. Informou que, somente com o resumo geral da folha de pagamento, do exercício de 2019, enviado pela Defesa (folhas 74 e 75 do documento digital 241972/2020) pode-se evidenciar o valor de R\$ 248.769,60 (duzentos e quarenta e oito mil setecentos e sessenta e nove reais e sessenta centavos) referentes a férias



vencidas na rescisão e mais o valor de R\$ 46.689,57 (quarenta e seis mil seiscentos e oitenta e nove reais e cinquenta e sete centavos), referente a 1/3 de férias na rescisão, que realmente devem motivar o seu cômputo da despesa total com pessoal.

38. Por outro lado, informa que as despesas com auxílio maternidade e auxílio saúde foram devidamente excluídas do cálculo das despesas totais com pessoal e que constam, no quadro 9.4, sob a rubrica de “Despesas não computadas”, com o valor de R\$ 733.038,76 (setecentos e trinta e três mil e trinta e oito reais e setenta e seis centavos), que por sua vez também inclui outras despesas não computadas.

39. Em razão da retirada dos valores referentes a férias e 1/3 de férias indenizadas, do cômputo da despesa total com pessoal, o percentual da Receita Corrente Líquida, que foi gasto com pessoal, ficou perfectibilizado em 55,04%.

40. O **segundo pedido de exclusão** versa sobre a impossibilidade de inclusão, na despesa com pessoal, dos valores gastos com assessoria contábil, já que existiriam precedentes da corte aduzindo que esses valores são prestados a título complementar.

41. O **relatório técnico conclusivo**, sobre essa questão, afirmou que:

Com a devida vênia, a esse entendimento, mas a prefeitura de Barão de Melgaço vem descumprido reiteradamente decisões deste Tribunal, manifestadas em resoluções de consulta, no sentido de que o cargo de Contador dever ser criado por lei, constar nos quadros de servidores efetivos do ente e ser provido por meio de concurso público (...)

**A prefeitura de Barão de Melgaço não criou o cargo por lei**, não o inseriu no lotacionograma do ente e nem realizou concurso público. O Contador que assina os balanços da prefeitura é contratado por meio de empresa de assessoria. Ora, essa assessoria está complementando qual serviço? Afinal, o acessório não existe sem o principal. (grifo nosso)

42. Ressaltou, ainda, a existência das Resoluções de Consulta 31/2010 e 37/2011, que vedam a prestação de serviços contábeis, por terceiros não oriundos de



carreira.

43. Pleiteou, como **terceiro ponto de discussão**, a **inclusão** como **Receita Corrente Líquida – RCL**, do valor de R\$ 320.258,19 (trezentos e vinte mil duzentos e cinquenta e oito reais e dezenove centavos), que seriam valores referentes às Receitas de 2018 que foram pagas em 2019, já que a Lei determinaria regime de caixa para as receitas públicas.

44. A própria defesa lembrou, entretanto, que referido valor já teria sido usado no julgamento das Contas de Governo de 2018 (autos 16.771-1/2018), momento no qual foram incluídas como Receita Corrente Líquida, no voto condutor da Relatora.

45. Ao fim, solicita que, em nome da segurança jurídica, caso mais uma vez este Tribunal entenda pela adoção do regime de competência, e exclua da **Receita Corrente Líquida – RCL**, o valor de R\$ 320.258,19 (trezentos e vinte mil duzentos e cinquenta e oito reais e dezenove centavos), inclua-se, pois o valor de R\$ 222.873,29 (duzentos e vinte e dois mil oitocentos e setenta e três reais e vinte e nove centavos), relativos a Receitas de 2019, que foram pagas em 2020, repetindo a metodologia utilizada nos autos 16.771-1/2018, referentes às contas de governo municipais de 2018.

46. O **relatório técnico conclusivo**, sobre esse ponto, ressaltou que, nos termos do art. 35 da Lei 4.320/64, o tratamento das receitas públicas se dá pelo regime de caixa, ressaltando que caso esse entendimento seja perpetuado "(...) o Tribunal teria de elaborar os relatórios das contas de governo dois exercícios depois do encerramento, para aguardar e ver se o município irá receber no exercício seguinte, receitas previstas no exercício anterior."

47. O **próximo ponto de defesa**, foi referente à suposta necessidade de excluir, das despesas totais com pessoal, os gastos pagos por plantões médicos a enfermeiros e técnicos de enfermagem, o que implicaria na exclusão e um montante de R\$ 278.600 (duzentos e setenta e oito mil e seiscentos reais).

48. A **equipe técnica**, sobre essa alegação, basicamente ressaltou a



existência da Resolução de Consulta 21/2018 – TP, que prevê a inclusão dos plantões, no cômputo da despesa total com pessoal.

49. Por fim, o **ultimo ponto da defesa**, ataca a Resolução de Consulta 19/2018 – TP, sob o argumento de que a inclusão do Imposto de Renda pago no valor de R\$ 210.927,28 (duzentos e dez mil novecentos e vinte e sete reais e vinte e oito centavos), no limite de gastos com pessoal, tem elevado sobremaneira a possibilidade de romper com o percentual limitador, requerendo, ainda, a aplicação do efeito modulador da resolução, para que não seja emitido parecer contrário às suas contas, em razão desse fato.

50. O **relatório técnico conclusivo** aponta que, na verdade, a modulação dos efeitos da resolução, que estendeu o prazo para adequação até o exercício de 2022, atinge somente os municípios, cujo limite tenha sido extrapolado exclusivamente pela aplicação no exercício de 2018, prevendo, na verdade, providências a serem tomadas, até 2022.

51. Ressalta que, no exercício de 2018, a prefeitura não cumpriu os limites legais, nem com base no entendimento da STN (novo entendimento estabelecido pela Resolução de Consulta), onde ficou em 54,98%, nem com base no antigo entendimento do Tribunal, antes da Resolução de Consulta 19/2018, tendo ficado em 54,46%.

52. Não foram apresentadas **alegações finais**.

53. O **Ministério Público de Contas** acompanha o posicionamento da unidade instrutiva pela **manutenção da irregularidade**.

54. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus arts. 18, bem detalha os itens que ingressam no cômputo da despesa com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de



Poder, **com quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (Grifo nosso)

55. No que diz respeito ao **primeiro argumento de defesa**, referente à exclusão das verbas de natureza indenizatória com férias indenizadas, terço de férias indenizadas, auxílio maternidade e auxílio doença, não existe grande fundamentação a ser tecida.

56. Sobre esse ponto é essencial conhecer o quanto disposto no art. 19, § 1º, da Lei de Responsabilidade fiscal:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do 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:**

**I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;**

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

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. (grifou-se)

57. Tem-se, portanto, que a lei de regência trata exclusivamente de pagamentos de natureza remuneratória, ou seja, pagamentos retributivos do serviço efetivamente prestado, devendo ser excluídas do cálculo as verbas de natureza indenizatória, as quais não se incorporam à remuneração do empregado ou servidor.

58. É de se ressaltar que, realmente os itens “c” e “d” da Resolução de Consulta n.º 21/2018, estabelecem ser esse o procedimento ideal:

#### RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2018 – TP

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SANTO ANTÔNIO. CONSULTA. PESSOAL. LIMITES. DESPESAS COM PESSOAL. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. PLANTÕES MÉDICOS. LICENÇAS-PRÊMIO E FÉRIAS INDENIZADAS.

c) As despesas com licenças-prêmio e férias convertidas em pecúnia e pagas aos agentes públicos durante o exercício de cargo, emprego ou função pública, têm natureza remuneratória e devem ser incluídas no cálculo das despesas total com pessoal.

d) As despesas com indenização de licenças-prêmio e férias, integrais e proporcionais, pagas ao término do vínculo funcional do agente público, decorrente 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.<sup>1</sup> (grifo nosso)

59. No caso dos autos, a equipe dissecou de forma lapidar o valor de R\$ que teria sido gasto com esse tipo de pagamento, e reconheceu que, em razão de divergências relativas à nomenclatura usada quando da juntada dos documentos ao Aplic, não foi retirado, de ofício os valores relativos às férias indenizadas e terço de férias indenizadas, o que foi feito após a defesa, gerando novo cálculo, que culminou

<sup>1</sup> Houve **modulação dos efeitos** da presente decisão, para que o entendimento relativo aos plantões médicos contido no verbete “b” da Resolução de Consulta seja aplicado a partir de Janeiro/2019, para a apreciação e o julgamento das contas anuais do exercício de 2019, que ocorrerá no ano de 2020.



com novo percentual.

60. Por sua vez, o auxílio maternidade e o auxílio doença, já haviam sido computadas, como se comprovou através do detalhamento de cálculos exposto no quadro:

DEDUÇÕES DA DESPESA COM PES...				733.038,76	0,00	733.038,76	0,00	0,00	0,00
4.1 Desp Não Comp - Indz por Demissão...				0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.2 Desp Não Comp - Decorrentes de De...				0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.3 Desp Não Comp - Despesas de Exer...				0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5.1 Inativos e Pens com Recursos Vinc...				503.498,26	0,00	503.498,26	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. APOSENTADORIAS, RESERV...	APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONT...			229.851,24	0,00	229.851,24	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. APOSENTADORIAS, RESERV...	APOSENTADORIAS POR IDADE			139.336,68	0,00	139.336,68	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. APOSENTADORIAS, RESERV...	13º SALÁRIO PESSOAL CIVIL			38.489,10	0,00	38.489,10	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. APOSENTADORIAS, RESERV...	APOSENTADORIAS COMPULSORIAS			11.976,00	0,00	11.976,00	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. APOSENTADORIAS, RESERV...	APOSENTADORIAS POR INVALIDEZ			83.845,24	0,00	83.845,24	0,00	0,00	0,00
5.2. Inativos e Pens com Recursos Vinc...				163.738,91	0,00	163.738,91	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. PENSÕES DO RPPS E DO MIL...	PENSIONISTA CIVIL			151.919,48	0,00	151.919,48	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. PENSÕES DO RPPS E DO MIL...	13º SALÁRIO PENSIONISTA CIVIL			11.819,43	0,00	11.819,43	0,00	0,00	0,00
5.3. Inativos e Pens com Recursos Vinc...				65.801,59	0,00	65.801,59	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. OUTROS BENEFÍCIOS PREVI...	AUXÍLIO DOENÇA			37.559,76	0,00	37.559,76	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. OUTROS BENEFÍCIOS PREVI...	SALÁRIO FAMÍLIA ATIVO PESSOAL CIVIL			1.014,62	0,00	1.014,62	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. OUTROS BENEFÍCIOS PREVI...	SALÁRIO MATERNIDADE			25.818,89	0,00	25.818,89	0,00	0,00	0,00
3.1.90.0. OUTROS BENEFÍCIOS PREVI...	ABONO ANUAL - 13 SALÁRIO			1.408,32	0,00	1.408,32	0,00	0,00	0,00
TOTAL (II - II)				11.373.291,55	0,00	10.843.509,26	0,00	529.782,29	0,00

Título	Despesa Consolidada	Executivo	Legislativo	
DTP (III) - (Antes da Dedução do IRRF)		11.373.291,55	10.843.509,26	529.782,29
Dedução IRRF - (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)		235.648,48	235.648,48	0,00
DTP (IV) - (Após Dedução do IRRF)		11.137.645,07	10.607.862,78	529.782,29

Fonte: Sistema Aplic/Informes mensais/LRF-Lei de Responsabilidade Fiscal/Despesa com pessoal (preliminar)

61. Em razão do exposto, daqui em diante, passa-se a adotar os parâmetros constantes do novo cálculo, conforme **novos cálculos feitos pela própria equipe técnica**:



DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO
DTP - (Antes da Dedução do IRRF( I)	R\$ 12.444.272,45	R\$ 11.914.490,16	R\$ 529.782,29
RCL (II)	R\$ 21.428.706,92		
(-) Transf. obrigat. da União relativas às emendas individuais (§ 13, art. 166 da CF) (III) VALOR UTILIZADO NA RCL DE 2018 PARA REDUZIR O % DE GASTO COM PESSOAL DAQUELE EXERCÍCIO.	R\$ 320.258,19		
(-) Varbas pagas em rescisão		295.539,20	
TOTAL DE GASTO COM PESSOAL AJUSTADO		11.618.950,96	
<b>RCL Ajustada (IV) = II-III</b>	<b>R\$ 21.108.448,73</b>		
<b>% sobre a RCL Ajustada (V) = I /IV x 100</b>	<b>57,55%</b>	<b>55,04%</b>	<b>2,51%</b>
LIMITE MÁXIMO (inciso III do art.20 da LRF)	60%	54%	6,00%
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art.22 da LRF)	57%	51,30%	5,70%

62.

O

**segundo argumento de defesa**, requer a exclusão de seus gastos com assessoria contábil, o que é realmente inadmissível, conforme bem explicado pela equipe técnica.

63.

A Lei 101/2000, no seu já citado art. 18 estabelece que devem fazer parte do total de despesas com pessoal "(...) quaisquer espécies remuneratórias (...)", razão pela qual não se consegue vislumbrar qualquer razão plausível para excluir a contratação de serviços contábeis, do total de gastos com pessoal.

64.

Essencial reconhecer, também, que o cargo de Contador deve ser criado por lei e constar nos quadros de servidores efetivos do ente, com provimento por meio de concurso público, nos termos das Resoluções de Consulta 31/2010 e 37/2011:

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 31/2010** O cargo de contador do Poder Executivo Municipal deverá ser criado por lei e provido por meio de concurso público, sendo que o mesmo será responsável por todos os órgãos e unidades orçamentárias vinculados ao Poder Executivo, o que inclui o RPPS, salvo no caso de ente federativo cuja organização administrativa comporte um contador por órgão ou unidade orçamentária.

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 37/2011** O cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos dos respectivos entes, a ser provido por meio de concurso público, conforme prescreve o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, não sendo possível a nomeação de contador em cargo de livre nomeação e exoneração, e tampouco a



atribuição da responsabilidade pelos serviços contábeis a prestadores de serviços contratados sob o regime da lei de licitações.

65. Nesse sentido, assessorias de natureza contábil deveriam ser feitas por profissional concursado, detentor de cargo de provimento através de concurso público e constar, como determina a Lei, de forma regular, nos gastos com pessoal, da municipalidade. Isso é fato!

66. Poder-se-ia pensar, como foi feito quando do julgamento das contas do município, em 2018, que a contratação eventual de tais serviços poderia justificar sua retirada do limite total, já que seriam feitas de forma não usual, em razão de prováveis necessidades que não respaldariam seu reconhecimento como gasto com pessoal do executivo municipal.

67. Ainda que o Ministério Público de Contas concordasse com tal visão, e não concorda, fato indiscutível é que esse não é o caso do município de Barão de Melgaço, já que não trás qualquer prova da eventualidade da contratação desses serviços, ou seja, não existe nos autos, qualquer indicação de que tais serviços foram contratados de forma complementar.

68. A defesa poderia trazer, por exemplo, prova de que propôs projeto de Lei para criação do cargo, que por causas alheias à sua vontade, não teria sido aprovada.

69. Poderia trazer, também, indicativo de que em um ano específico houve um crescimento substancial e imprevisível de demanda, que pudesse ter levado a essa contratação complementar, dentre outras coisas.

70. Ao invés disso, o que se tem visto é o uso do mesmo argumento, ano após ano, para burlar a regra do concurso público e ainda garantir o descumprimento do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que não pode ser feito com o aval deste Tribunal de Contas.

71. O **terceiro argumento de defesa** se refere ao pedido para que o valor de R\$ 320.258,19 (trezentos e vinte mil duzentos e cinquenta e oito reais e dezenove



centavos), seja computado como componente da Receita Corrente Líquida de 2019, mesmo já tendo sido computado em 2018, ou, alternativamente, para que assim seja feito com o valor de R\$ 222.873,29 (duzentos e vinte e dois mil oitocentos e setenta e três reais e vinte e nove centavos), relativos a Receitas de 2019, que foram pagas em 2020.

72. De largada, já se pode dizer que, ainda que se aceitasse esse argumento defensivo, ele não seria suficiente para sanar a irregularidade, já que a inclusão do valor de R\$ 320.258,19 (trezentos e vinte mil duzentos e cinquenta e oito reais e dezenove centavos) na Receita Corrente Líquida, deixaria o percentual de gasto em 54,22%, e o uso do valor de R\$ 222.873,29 (duzentos e vinte e dois mil oitocentos e setenta e três reais e vinte e nove centavos) implicaria num percentual de 54,46%.

73. Entretanto, essencial que alguns outros argumentos sejam tecidos, em razão dos efeitos deletérios que podem ser gerados em razão de uma possível perpetuação do entendimento esposado no julgamento das contas de 2018 (autos 16.771-1/2018).

74. Inicialmente, afasta-se, desde logo, a possibilidade do uso do valor de R\$ 320.258,19 (trezentos e vinte mil duzentos e cinquenta e oito reais e dezenove centavos) na Receita Corrente Líquida, já que este já foi computado na Receita Corrente Líquida de 2018, já que isso, além de ser um golpe no bom sendo, pois garantiria o dom da ubiquidade a um valor, permitindo que ele estivesse em dois exercícios financeiros ao mesmo tempo, acabaria por ferir de morte os princípios mais basilares da contabilidade, como o próprio princípio das partidas dobradas, também conhecido como método veneziano, que estabelece que cada crédito faz frente a um débito, já que a mesma receita faria frente a despesas diferentes em exercícios distintos.

75. Resta, portanto, analisar a plausibilidade de perpetuar a prática de utilizar o regime de competência para receitas que tenham eventualmente tido repasses frustrados, com o uso do valor de R\$ 222.873,29 (duzentos e vinte e dois mil oitocentos e setenta e três reais e vinte e nove centavos), recebidos em 2020, como



Receita Corrente Líquida de 2019.

76. O art. 35, I, da Lei 4320/2000, é expresso com relação ao uso do regime de caixa, para as receitas públicas:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

**I - as receitas nele arrecadadas;**

II - as despesas nele legalmente empenhadas. (grifo nosso)

77. O Manual de Procedimentos da Receitas Públicas<sup>2</sup>, aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, às suas fls. 22, explica isso de forma absolutamente clara:

**Do ponto de vista orçamentário, o regime de caixa é legalmente instituído para a Receita Pública, ou seja, no momento do ingresso de disponibilidade.** Tal situação decorre da aplicação da Lei nº 4.320/64, que em seu artigo 35 dispõe que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas.

**A adoção do regime de caixa para as receitas decorre do enfoque orçamentário da Lei nº 4.320/64, com objetivo de evitar o risco de que a execução das despesas orçamentárias ultrapasse a arrecadação efetivada.**

A aplicação do regime orçamentário de caixa abrange também os ingressos indiretos. São denominados ingressos indiretos as operações realizadas pelo ente que consiste na utilização de direitos, cujos recebimentos estejam previstos no orçamento, para quitar obrigações também autorizadas no orçamento.

**O conceito estabelecido no artigo 35 é bastante incisivo ao caracterizar como receita do exercício corrente aquela que for arrecadada no próprio exercício.** Não permite nenhuma exceção, mas algumas práticas têm descaracterizado esse conceito. (grifo nosso)

78. Assim, do **ponto de vista legal**, parece não haver parâmetro para que se possa continuar adotando o regime de competência para receitas públicas, sob qualquer argumento que seja.

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.amavi.org.br/arquivo/areas-tecnicas/contabilidade-controle-interno/Manual\\_Procedimentos\\_RecPublicas\\_2008.pdf](https://www.amavi.org.br/arquivo/areas-tecnicas/contabilidade-controle-interno/Manual_Procedimentos_RecPublicas_2008.pdf). Acesso em: 21/04/2021.



79. Isso não quer dizer, entretanto, que um Tribunal de Contas não possa emitir parecer favorável à contas de governo de determinado município, quando verificar que as circunstâncias do caso concreto, como frustrações de receita, possam ter implicado demasiadamente em uma desorganização das contas, a ponto de desembocar em descumprimento de limites de gastos constitucional e/ou legalmente previstos.

80. O que é necessário reconhecer é que caso o Tribunal entenda dessa maneira, deve fazer isso mantendo as formas de cálculo previstas em Lei, com argumentos que possam justificar que esses cálculos, e essa Lei, naquele caso específico, devem ser afastados, em razão de ponderação e razoabilidade.

81. Análises do caso concreto são realmente imperiais para o regular exercício do controle externo (como de qualquer outro tipo de jurisdição e controle), e o fim do controle não é, nem nunca poderá ser, prejudicar o jurisdicionado.

82. Isso não impede, por outro lado, que este Ministério Público de Contas indique que **não existem nos autos quaisquer provas de que o município de Barão de Melgaço tenha tido bom trato com seus gastos de pessoal, pois, como já mostrado, caso quaisquer das frustrações fosse utilizada no cálculo, ainda assim o percentual estaria acima dos limites.**

83. Diversamente do que buscou convencer a defesa, carece de amparo legal a consideração dos valores de frustração de receitas na composição da receita corrente líquida - RCL, afastando dos preceitos e da lógica do equilíbrio e responsabilidade fiscal, preconizado no art. 1º, caput, e § 1º da LRF, uma vez que estas somente poderão integrar o cálculo da RCL quando devidamente arrecadadas pelo ente<sup>3</sup>.

84. Aqui, não se está negando o impacto financeiro causado com o inadimplemento dos compromissos firmados para repasse de recurso das transferências, sejam elas obrigatórias ou voluntárias, mas diante do atual cenário político e financeiro que o país e o Estado veem atravessando nos últimos anos, não

<sup>3</sup> Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso – exercício 2018 – Proc. 8567/2019.



se mostra lícito a atuação Administrativa se portar desvinculada da real situação financeira.

85. Nesse norte, é necessário que a gestão realize despesas considerando a realidade do seu orçamento, que integra os recursos efetivamente transferidos e não aqueles programados, a fim de que a administrativa não seja “paralisada” ou prejudicada em decorrência de mera expectativa de receita.

86. Vale lembrar que em recente decisão do STF contida no MS nº 344832<sup>4</sup>, impetrado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro contra o Governo do Estado do Rio de Janeiro, em que se buscava o repasses de recursos financeiros, ponderou-se quanto a necessidade de adequação orçamentária à receita efetivamente realizada pelo Executivo sob o risco de se chegar a um impasse em sua execução.

87. Não é demais ressaltar, conforme bem apontado pela SECEX, que não há amparo legal para o pleito defensivo para que sejam considerados os valores de frustração de receitas na composição da RCL. Além de ausência de previsão legal, tal manobra afrontaria sobremaneira o princípio do equilíbrio fiscal e da gestão responsável, e levaria a uma completa confusão no julgamento das contas.

88. Com efeito, denota-se que as justificativas apresentada pelo defendente, apenas confirmam a irregularidade e comprova que as possíveis ações relatadas pela defesa não foram devidamente implementadas a ponto de se atender a diretriz constante na Lei de Responsabilidade Fiscal.

89. Além de tudo quanto já dito, sobre o que aconteceu especificamente no julgamento das Contas de Governo de 2018 (autos 16.771-1/2018), uma análise das fls. 5 do documento digital 69853/2020, constantes de referido processo, demonstra que a própria Relatora, no voto que conduziu o uso do valor de R\$ 320.258,19 (trezentos e vinte mil duzentos e cinquenta e oito reais e dezenove centavos) na Receita Corrente Líquida de 2018, reconheceu que isso seria feito de forma excepcional, o que corrobora tudo quanto foi dito anteriormente:

---

4 <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34483.pdf>



Ademais, entendo **excepcionalmente** por incluir no cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, o valor de R\$ 320.258,19, referente às Receitas de 2018 que foram pagas em 2019.

90. Nesse sentido, e mesmo que esse Ministério Público de Contas discorde, como já fundamentado, do uso do regime de competência para as receitas públicas, **sob qualquer argumento que seja**, pois isso afronta o art. 35, I, da Lei 4.320/2000, foi verificado que a prática foi excepcional, fazendo crer que seus efeitos foram devidamente analisados e que não será perpetuada, como requer a defesa.

91. O **quarto ponto da defesa** pede a exclusão, do total de despesas com pessoal, dos gastos pagos por plantões médicos a enfermeiros e técnicos de enfermagem, no montante de R\$ 278.600 (duzentos e setenta e oito mil e seiscentos reais).

92. Com relação a este ponto, este Ministério Público de Contas se perfilha ao entendimento de que possuem natureza salarial nos termos, conforme item “b” da Resolução de Consulta n<sup>o</sup> 21/2018:

#### RESOLUÇÃO DE CONSULTA N<sup>o</sup> 21/2018 – TP

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SANTO ANTÔNIO. CONSULTA. PESSOAL. LIMITES. DESPESAS COM PESSOAL. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. PLANTÕES MÉDICOS. LICENÇAS-PRÊMIO E FÉRIAS INDENIZADAS.

(...)

b) **As despesas referentes ao adicional por exercício de jornada de trabalho em regime de plantão devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal**, conforme estabelece o art. 18 da LRF, tendo em vista tratar-se de retribuição pecuniária, de natureza remuneratória, pela contraprestação de uma jornada de trabalho especial, não se revestindo de caráter indenizatório. (...)” (grifo nosso)

93. Também existe jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a matéria:



13.51) 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) (Grifo nosso).**

94. Sendo assim, não merecem prosperar os argumentos da defesa quando esta requer a exclusão do cálculo das despesas totais com pessoal referentes à despesas com plantões médicos.

95. Por fim, o **ultimo argumento de defesa** pleiteia a retirada do pagamento do Imposto de Renda de Pessoa Física e/ou a aplicação de modulação de efeito da Resolução de Consulta nº 19/2018, do limite de gastos com pessoal, o que o Ministério Público de Contas também entende ser impossível.

96. Por meio da Resolução de Consulta nº 19/2018, a Corte de Contas revogou a Resolução de Consulta nº 29/2016, que excluía do cômputo o IRRF incidente sobre a folha de pagamento na composição da Receita Corrente Líquida e nas despesas com pessoal, contudo, entendeu por modular os efeitos do novo entendimento, uma vez que houve ruptura substancial com o reexame da tese adotada na Resolução de Consulta nº 29/2016.

97. Assim, considerando que a inclusão do IRRF incidente sobre a folha de pagamento na composição da Receita Corrente Líquida e nas despesas com pessoal de cada Poder e Órgão, estadual e municipal, poderia resultar na extrapolação dos limites máximos estabelecidos nos arts. 19, II e III, e 20, II e III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **justificou-se a concessão de prazo para que o jurisdicionado não fosse surpreendido negativamente em sua administração.**

98. Nesse sentido, fixou-se o entendimento que acaso eventual



extrapolação do limite legal de gastos com pessoal venha a ser ocasionada exclusivamente pela aplicação da nova tese do reexame inaugurado pela Resolução de Consulta nº 19/2018, **a caracterização de tal irregularidade não será, por si só, ensejadora da conclusão por um Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas**, desde que os gestores cumpram, ao menos, com os percentuais mínimos e os critérios de redução do eventual excedente, conforme a modulação dos efeitos exposta.

99. Note-se que a referida Resolução de Consulta n. 19/2018 surgiu num contexto de transição de posicionamento por parte de Corte, sendo os seus efeitos escalonados temporalmente para todos os Poderes e Órgãos autônomos do Estado e dos Municípios que se encontrassem, ao final do exercício de 2018, acima do limite legal de despesas com pessoal, nos termos do novo prejulgado. Ou seja, **fixou-se o marco temporal de 2018 em virtude da ruptura ter acontecido naquele instante**.

100. O referido prejulgado prevê que, se o limite de gastos com pessoal for ultrapassado **exclusivamente** em razão da adoção da contabilidade alinhada à Secretaria do Tesouro Nacional, que não deduz o IRRF do cômputo de Despesa Total com Pessoal - DTP, tal fato não ensejaria a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas Anuais de Governo.

101. Outrossim, conforme bem destacou a unidade instrutiva, a extrapolação do limite legal do Poder Executivo no exercício de 2018, marco temporal a fixar a aplicação da modulação dos efeitos da Resolução de Consulta n. 19/2018, deu-se utilizando ambas as metodologias de cálculo: a da Secretaria do Tesouro Nacional e a da Resolução de Consulta n. 29/2016 (com exclusão do IRRF do cômputo).

102. Portanto, inaplicável a modulação dos efeitos da Resolução de Consulta n. 19/2018, não sendo justificável a aplicação da modulação em virtude da inexistência de surpresa diante da súbita mudança do posicionamento da Corte sobre o tema, que foi a razão de ser da restrição da eficácia temporal da referida resolução.

103. Diante de todos os argumentos, resta patente a necessidade de **manutenção da irregularidade** que, sendo de natureza **gravíssima**, por si só, é motivo



suficiente para a emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço.

104. 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 que **observe** os limites de despesas com pessoal constantes da Lei Complementar nº 101/2000.

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

2.1) Divergência entre o orçamento final informado no Balanço Orçamentário da Prefeitura e o informado no sistema Aplic. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

105. No **relatório técnico preliminar**, a equipe de auditoria aponta que no Balanço Orçamentário Consolidado, enviado na prestação de contas de governo (documento digital 167021/2020, às folhas 11), consta que o orçamento final, após os créditos adicionais é de R\$ 0,00. Contudo, no sistema Aplic consta que esse valor é de R\$ 25.493.046,92.

106. A **defesa** reconheceu a existência da falha e alegou que ela foi decorrente de equívoco do técnico responsável pelo setor contábil, quando da emissão dos anexos do balanço de 2019, para envio na carga do Aplic, e que poderia ter sido facilmente sanado caso a equipe de auditoria tivesse entrado em contato com o município.

107. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe técnica manteve o apontamento ressaltando que:

O Balanço Orçamentário enviado pela Defesa, conforme consta nas folhas 92 a 94 do documento de defesa (doc. digital 241972/2020), apresenta como orçamento final o valor de R\$ 24.524.022,85, enquanto



o sistema Aplic mostra o valor de R\$ 25.493.046,92. Então se o balanço com os valores alterados tivesse sido enviado na época da elaboração do Relatório Preliminar, o apontamento teria sido feito da mesma forma, pois continua existindo divergência entre o orçamento final apresentado nesse balanço e o demonstrado no sistema Aplic, razão pela qual a irregularidade fica mantida.

108. Em que pese a ínfima reprovabilidade do apontamento sob análise para fins de julgamento das contas anuais de governo, o **Ministério Público de Contas** entende que a irregularidade de fato ocorreu, sendo, que na verdade acabou sendo admitida pelo gestor.

109. Acerca das divergências contábeis, deve a administração ter cautela em todos os atos praticados, principalmente no que se refere aos registros contábeis, pois são eles que demonstram a saúde financeira do órgão.

110. Logo, no caso dos autos, caberia aos contadores a correta verificação, dentro do exercício contábil, de todos os lançamentos feitos, para que não houvesse divergência alguma capaz de prejudicar o exercício do controle externo.

111. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas pugna pela manutenção da irregularidade**, com a emissão de **recomendação** para que o Poder Executivo Municipal **efetue** os registros contábeis de forma a garantir a consistência dos Balanços Orçamentários.

**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) Não foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

3.2) Ausência de disponibilização da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019, no portal da prefeitura, na internet. - Tópico - 5.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

112. Com relação ao **subitem 3.1**, aponta o relatório técnico inaugural que



não foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LOA, em desacordo com o art. 48, § 1º, inc. I da LRF.

113. Em **defesa**, o gestor alega que realizou as audiências públicas para discussão e elaboração tanto da LOA, porém, relata que, por equívoco do setor competente, os documentos comprobatórios não foram elaborados e nem encaminhados via Sistema Aplic a este Tribunal.

114. Em **análise técnica da defesa**, a equipe de auditores manteve a irregularidade, diante da própria afirmação do gestor de que esses documentos não existem.

115. Sobre o **subitem 3.2**, a equipe de auditoria afirmou que a LOA 2019, Lei 544/2018 foi, foi publicada o Diário Oficial da AMM-MT de 18 de dezembro de 2018 sem que fosse publicada no portal da da prefeitura, na internet, conforme determina o art. 48 da Lei Complementar 101/2000.

116. Afirmou que tentou acessar o site do município na data de 20/08/2020, quando verificou que a LOA 2019 não estava disponibilizada.

117. A **defesa** informou que na verdade a Lei sempre esteve disponível e que a impossibilidade de acesso se deu em razão de problemas com a internet do município, que oscila demais.

118. O **Ministério Público de Contas** entende que a irregularidade deve ser mantida.

119. No que diz respeito ao subitem 3.1, não existem maiores discussões, já que a irregularidade foi confirmada pela própria defesa.

120. Já no subitem 3.2, o simples acesso ao site do município, como também feito pela equipe técnica, serve para afastar os argumentos de defesa, já que lá consta a data exata em que a lei foi disponibilizada:



## 📁 Ano de 2018

### Documentos

#### Lei Municipal Nº. 544/2018 - LOA 2019

Publicado em 16 Outubro 2020 · Por Walmor Barros - Assessoria GWS · 121 downloads

#### Lei Orçamentária Anual 2019.

121. É imposição do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos 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.

122. A referida norma é a regulamentação do art. 163 da Constituição Federal, ao dispor sobre os princípios e normas de finanças públicas e estabelecer um regime de gestão fiscal responsável. Nessa senda, a LRF concretiza diretamente a transparência administrativa, pois estabelece os meios através dos quais se pode assegurar a transparência da gestão fiscal, tais como o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos (parágrafo único do art. 48).

123. As dificuldades alegadas pelos gestores eventualmente ocasionadas por ocasião da troca da empresa que hospedava o site da prefeitura, alegações estas sem qualquer lastro probatório, não pode ser admitido como fundamento para a exclusão da irregularidade, uma vez que incumbe a gestão adotar providências para a preservação dos dados, levando-se em conta que a troca de servidor revela-se situação corriqueira e previsível na administração pública, não se apresentando como caso fortuito ou de força maior, ou mesmo tendo a perda dos dados sido ocasionada exclusivamente por culpa de terceiro.



124. Pelo 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 que **realize** audiências públicas durante o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual, disponibilizando suas atas ao Tribunal de Contas do Estado e divulgue em meio eletrônico de acesso público todas as informações exigidas pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**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 R\$ 3.425.876,36 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. - Tópico - 6.2.1.1. QUOCIENTE DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR

125. No **relatório técnico preliminar**, a equipe de auditoria constatou que o gestor não deixou recursos suficientes para o pagamento de restos a pagar no valor total de R\$ 3.425.876,36 (três milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil oitocentos e setenta e seis reais e trinta e seis centavos), distribuídos nas fontes de recurso 01, 02, 18, 19, 31, 16, 17, 24, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 82, 93 e 94 quando comparado os saldos financeiros existentes e os restos a pagar existentes nas respectivas fontes, demonstrando desequilíbrio financeiro, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

126. A equipe de auditoria detalhou as indisponibilidades financeiras para pagamento de restos a pagar das mencionadas fontes de recursos, conforme quadro constante do relatório técnico preliminar:



Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar Poder Executivo - Exceto RPPS

Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta - Contas 111 (A)	RP Liquidados e Não Pagos - De Exercícios Anteriores (B)	RP Liquidados e Não Pagos - Do Exercício (C)	RP Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (D)	Demais Obrigações Financeiras (E)	Insuficiência Financeira no Consórcio (F)	(In)Disponibilidade Caixa Líquida antes da inscrição dos RP não processados (G) = A - (B + C + D + E - F)	RP a pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício (H)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício) (I) = G - H
RECURSOS VINCULADOS									
01 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	-R\$ 441.904,57	R\$ 1.101.977,44	R\$ 11.803,68	R\$ 1.393.211,35	R\$ 14.257,71	R\$ 0,00	-R\$ 2.963.154,75	R\$ 5.640,00	-R\$ 2.968.794,75
18, 19, 31 - Transferências do FUNDEB	-R\$ 75.853,53	R\$ 10.810,48	R\$ 66.541,34	R\$ 0,00	R\$ 128.771,74	R\$ 0,00	-R\$ 281.977,09	R\$ 0,00	-R\$ 281.977,09
16, 17, 24, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 82, 93, 94 - Outros Recursos Vinculados	R\$ 149.176,89	R\$ 13.531,25	R\$ 218.690,07	R\$ 13.696,00	R\$ 17.565,18	R\$ 0,00	-R\$ 114.305,61	R\$ 60.795,91	-R\$ 175.101,52
									-R\$3.425.876,36

APLIC> UG: Prefeitura> LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal > Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar > Mês de dezembro > Dados Consolidados do Ente (Exceto RPPS).

127. A **defesa** aduz que na verdade a insuficiência financeira seria de somente R\$ 1.633.223,16 (um milhão, seiscentos e trinta e três mil duzentos e vinte e três reais e dezesseis centavos), já que a disponibilidade de caixa existente na fonte 00, no valor de R\$ 1.197.276,70 (um milhão, cento e noventa e sete mil duzentos e setenta e seis reais e setenta centavos) deveria cobrir a deficiência das outras fontes e amenizar o total.

128. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe técnica **manteve a irregularidade**, demonstrando a metodologia utilizada para o apontamento, e ressalta, também, que as insuficiências são constatadas por fonte, conforme determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª edição, válido para o exercício de 2019.

129. Sem alegações finais.

130. O **Ministério Público de Contas acompanha o posicionamento da equipe técnica**.

131. Já de início cumpre reconhecer que o gestor reconhece a existência da irregularidade, recaindo a defesa única e exclusivamente sobre o montante de indisponibilidade financeira que deveria ser utilizado para configurar o evento danoso.



132. Sobre esse ponto, há que se dizer que não se trata aqui de irregularidade genérica tendente a verificar o saldo positivo do orçamento do município, como talvez tenha imaginado o gestor ao alegar a necessidade de subtração do saldo positivo na fonte 00.

133. O problema aqui é específico e diz respeito à falta de prudência na inscrição de valores em restos a pagar, **por conta de fontes nas quais não se verificava saldo financeiro para fazer frente a essas inscrições**. Simples assim.

134. 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.

135. 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 austera e diligente por parte do administrador público, em especial na assunção de obrigações as quais deveriam possuir lastro financeiro.

136. Nesse sentido, com o escopo de averiguar o atendimento ao princípio do equilíbrio financeiro, o Tribunal de Contas já posicionou-se sobre a necessidade de garantir-se recursos para o pagamento tanto dos restos a pagar processados quanto não processados do exercício, conforme transcrição a seguir:

1. Para efeito de verificação do cumprimento das disposições constantes no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), **a relação entre a assunção de obrigação de despesa e a suficiente disponibilidade de caixa deve ser calculada, individualmente, por fontes de recursos**. Incluem-se como assunção de obrigação de despesa **tanto os restos a pagar processados quanto os não processados, inscritos no exercício**. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Parecer Prévio nº 41/2017-TP. Julgado em 03/10/2017. Publicado no



DOC/TCE-MT em 24/10/2017. Processo nº 8.385-2/2016)

137. Ressai, portanto, que a gestão financeira deve ocorrer por fonte de recursos, de forma que, o quociente deve refletir os saldos individualizados de todas as fontes de recursos, o que não aconteceu nas fontes 01, 02, 18, 19, 31, 16, 17, 24, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 82, 93 e 94, para o exercício de 2019.

138. Nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, “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”.

139. Conforme prescreve o art. 50, I do citado diploma legal, a escrituração das contas deve observar a disponibilidade de caixa que constará de registro próprio, de maneira que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

140. Ademais, nos termos do item 5.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª edição, página 135, “o controle das disponibilidades financeiras por Fonte/Destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários”.

141. Cumpre salientar que a análise das Contas Anuais é feita de forma estática, vale dizer, é analisada a situação contábil e financeira do município em 31 de dezembro de cada exercício sob análise e considerando que o gestor autorizou a contratação de obrigações acima do total de recurso vinculado por fonte, quando deveria ter verificado a disponibilidade de recursos antes tais autorizações, o que culminou em **deficit financeiro** e o desrespeito aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal supramencionados.

142. Diante o exposto, o **Ministério Público de Contas opina pela manutenção**



da irregularidade, bem como que seja expedida **recomendação ao Legislativo Municipal** para que **determine ao Poder Executivo** que **implemente** políticas de gestão fiscal, a fim de que haja disponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar por fontes de recursos, em observância ao art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

5.1) Abertura de crédito adicionais por excesso de arrecadação, no valor de R\$ 805.081,28, sem a existência de excesso de recursos nas respectivas fontes. - Tópico - 5.1.3.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

143. O **relatório técnico preliminar** aponta ainda que a gestão procedeu à abertura de crédito adicionais por conta de recursos inexistentes de excesso de arrecadação totalizando R\$ 805.081,28 (oitocentos e cinco mil e oitenta e um reais e vinte e oito centavos), que estariam assim distribuídos:



Fonte	Decreto	Valor do crédito aberto	Créditos abertos sem recursos disponíveis
00	59/2019	128.000,00	128.000,00
02	032/2019	462.000,00	252.229,95
	46/2019	190.000,00	
	59/2019	12.000,00	
	64/2019	272.458,10	
18	18/2019	370.000,00	343.599,95
	32/2019	850.000,00	
30	70/2019	52.515,41	52.515,41
42	64/2019	16.467,00	16.467,00
46	32/2019	400.000,00	12.268,97
	46/2019	60.000,00	
	64/2019	166.558,70	
<b>Total de crédito aberto sem recursos nas fontes</b>			<b>805.081,28</b>

Fonte: Anexo 1, quadro 1.3, deste relatório.

144. Em **defesa**, o gestor sustenta, que houve erro na metodologia adotada pela equipe técnica uma vez que deve ser analisada arrecadação prevista, ressalta mais uma vez a existência de frustração no repasse de receitas estaduais e afirma que no fim das contas o resultado orçamentário de sua gestão será positivo.

145. Repete, basicamente os fundamentos já utilizados na defesa da irregularidade FB02.

146. 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.

147. 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.

148. O Ministério Público de Contas entende que a irregularidade persiste.

149. 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

150. 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.

151. 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).

152. 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.

153. 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).

154. No caso em tela, constatou-se negligência por parte da gestão da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço em relação ao acompanhamento da abertura de créditos adicionais abertos sem fonte de recursos disponíveis.

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

156. Assiste razão à equipe técnica ao ressaltar que os argumentos de defesa nada trazem de concreto sobre referido apontamento, e apesar de criticar a metodologia utilizada pela equipe, não traz qualquer alternativa plausível e juridicamente aceita sobre como deveria ser feito o cálculo.

157. 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**.

158. 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.

**6) 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).

6.1) Deixar de encaminhar ao Tribunal de Contas, as informações solicitadas por meio do Ofício Circular nº 01/2020 - SECEX de Receita e Governo. - Tópico - 5.2.1.1. TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – VALORES INFORMADOS PELA STN

6.2) Deixar de encaminhar ao Tribunal de Contas, as informações solicitadas por meio do Ofício Circular nº 02/2019 - SECEX de Receita e Governo. - Tópico - 7.4.2.1. LIMITE PRUDENCIAL E LEGAL DO PODER EXECUTIVO



159. No **relatório técnico preliminar**, a equipe informou que, no exercício de suas atribuições, encaminhou a todas as prefeituras de Mato Grosso, os Ofícios Circulares nº 01/2020 (Ofício nº SCEREC-GOV1/2020/SCEREC-GOV, com requerimento de diversas informações para embasar a elaboração do Relatório de Contas de Governo, exercício de 2019 tais como, extratos bancários, conciliação bancária e extrato contábil) e 02/2020 (Ofício SCEREC-GOV2/2020/SCEREC-GOV, onde foram solicitadas informações sobre a existência no município, de contratação de OSCIPS, OS ou Cooperativa de Trabalhos), sendo que nenhum deles foi respondido.

160. Em síntese, a **defesa** reconhece que não respondeu aos ofícios, mas acrescenta, com relação ao Ofício Circular nº 01/2020, que os valores aos quais a auditoria pedia acesso estão registrados na contabilidade e informados via sistema Aplic, e registrados corretamente. Sobre o Ofício Circular nº 02/2019, que não houve qualquer contratação de OSCIPS, OS ou Cooperativa de Trabalhos.

161. A equipe técnica manteve o apontamento no **relatório técnico conclusivo**, aduzindo que a obrigação de prestar contas através da resposta a Ofícios expedidos por este Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, é expressamente prevista no §5º do art. 148 do Regimento Interno deste Tribunal, razão pela qual a defesa não afasta a responsabilidade do gestor.

162. Sem **alegações finais**.

163. O **Ministério Público de Contas entende que a irregularidade deve ser mantida**.

164. Em que pese haja verossimilhança na argumentação do gestor, mormente pelo fato de que não havia motivo para que houvesse a sonegação das informações requeridas diante da ausência das terceirizações objeto da solicitação, é inquestionável que não houve o atendimento aos Ofícios Circulares n. 01/2020 e 02/2020.



165. Assiste razão à equipe técnica, também, quando ressalta a obrigação de resposta decorrente do §5º do art. 148 do Regimento Interno deste Tribunal, que versa:

“Art. 148. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, mediante os seguintes instrumentos:

(...)

§ 5º. O acompanhamento das atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal será realizado de forma seletiva e simultânea, mediante informações obtidas:

(...)

**II. Por meio de expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;” ( Grifamos)**

166. Além disso, o Regimento Interno desta Corte de Contas é expresso em evidenciar os deveres das partes nos processos de sua competência:

Art. 284-A São **deveres das partes** e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo junto ao Tribunal de Contas do Estado:

I. expor os fatos conforme a verdade;

II. proceder com lealdade e boa-fé;

III. não apresentar denúncia, nem alegar defesa, cientes de que são destituídas de fundamento;

IV. não produzir provas, nem praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do direito;

V. não criar embaraços à efetivação das medidas cautelares determinadas;



VI. não sonegar documento ou informação ao Tribunal de Contas; (grifou-se)

VII. não obstruir o livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos determinados; (Nova redação do inciso VII do artigo 284-A dada pela Resolução Normativa nº 5/2016).

VIII. cumprir com exatidão as decisões, diligências, recomendações e solicitações proferidas pelo Tribunal Pleno ou julgador singular.

167. Por não ter respondido aos ofícios, nem encaminhado os documentos solicitados, a gestão incorreu em irregularidade de sonegação de informações ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, nos termos do que prescreve o art. 153 da Resolução Normativa nº 14/2007 ( RITCE-MT), *in verbis*:

Art. 153. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado pelo jurisdicionado, sob qualquer pretexto, ao Tribunal de Contas ou às equipes de auditoria e inspeção.

168. Assim sendo, o **Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade**, bem como, pela **expedição de recomendação** ao Legislativo Municipal para que **determine ao Poder Executivo atente-se** a todas as solicitações de informações e documentos pela Corte de Contas, em observância ao art. 215 da Constituição do Estado de Mato Grosso, art. 36, § 1º da Lei Complementar nº 269/2007 e art. 284-A, VI da Resolução Normativa nº 14/2007.

**7) MB02 PRESTAÇÃO DE CONTAS\_GRAVE\_02.** Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

7.1) Atraso no envio ao Tribunal de Contas, da prestação de contas anuais de governo. - Tópico - 9.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO AO TCE



169. O **relatório técnico preliminar**, afirma que pelo estabelecido no art. 209, § 1º, da Constituição do Estado c/c o conteúdo da Portaria 052/2020, o prazo de envio de prestação de contas se findou em o prazo era 29/05/2020, sendo que a Prefeitura enviou a Prestação de Contas Anuais somente em 03/07/2020, ou seja, 35 dias após o prazo já prorrogado, conforme informação extraída do sistema Aplic.

170. A **defesa**, mais uma vez, reconheceu a existência da irregularidade, imputando sua ocorrência a problemas a problemas técnicos com a prestação do serviço de energia elétrica, no Município.

171. No **relatório técnico conclusivo**, em análise dos argumentos apresentados pelo defendente, a equipe técnica **manteve a irregularidade**, ressaltando que a prestação de contas em atraso, deturpa a noção de gestão pública eficiente por dificultar, ou até mesmo inviabilizar, o exercício tempestivo da fiscalização.

172. O **Ministério Público de Contas** concorda com a **manutenção da irregularidade sob análise**, tendo em vista que o prazo para envio da prestação de contas referentes ao exercício de 2019 findou em 29/05/2020, com a prorrogação perpetrada pela Portaria n. 52/2020 em função da pandemia da Covid-19, tendo as contas sido enviadas mais de um mês após esse novo prazo estipulado.

173. Conforme prescreve o art. 164 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o prazo para a apresentação das Contas de Governo Municipais deve observar o disposto na Constituição do Estado, que por sua vez, em seu art. 209, §1º, dispõe que serão remetidas ao Tribunal de Contas do Estado no dia seguinte ao término do prazo, que, após a prorrogação, ocorreu em 29/05/2020, para as contas referentes ao exercício de 2020.

174. Ademais, os argumentos do gestor não lograram êxito em afastar a irregularidade, já que não apresentou qualquer prova concreta de que as Contas



teriam sido remetidas de forma tempestiva a este Tribunal de Contas.

175. Insta observar que, caso o gestor estivesse com problemas técnicos de qualquer natureza, poderia ter solicitado de prorrogação de prazo individual, vale dizer, poderia ter comunicado, antecipadamente a situação à Corte de Contas, solicitando extensão de prazo para finalização do envio das informações, mas tal conduta não fora adotada.

176. Vale ressaltar que, o Sistema APLIC é um instrumento de auditoria pública destinado a fortalecer o seu papel constitucional, ampliando o trabalho de controle externo e contribuindo para que haja um fortalecimento no controle interno dos jurisdicionados.

177. Observe-se que, o atraso ou não envio de informações obrigatórias, além de afetar diretamente o controle externo e a auditoria simultânea, pode comprometer a tempestividade das competências constitucionais desta Corte de analisar e julgar as contas dos órgãos públicos.

178. Assim, o **Ministério Público de Contas opina** para que seja **expedida recomendação** ao Legislativo Municipal para que **determine** ao Poder Executivo que **envie** de forma tempestiva as contas anuais de governo no prazo estabelecido no art. 164 do Regimento Interno desta Corte de Contas combinado com o art. 209, §1º da Constituição Estadual.

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

8.1) Deixar de protocolar no Tribunal de Contas, a Lei Orçamentária Anual, nos termos do Artigo 4º, I, d, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014. - Tópico - 5.1. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO (Dados Consolidados do Município)

179. O **relatório técnico preliminar**, afirma que pelo estabelecido no art. 4º, I, d, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014, o gestor deveria ter encaminhado a Lei Orçamentária Anual até o dia 15/01 do ano a que se refere, sendo que o gestor



nunca teria enviado a sua ao Tribunal de Contas.

180. A **defesa**, nesse ponto, afirmou que, mesmo de forma intempestiva, o arquivo foi enviado e possui registro de protocolo com o nº 768480/2019.

181. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe técnica **manteve a irregularidade**, informando que o número de protocolo alegado pela defesa é inexistente, e que "(...) o protocolo de número mais alto feito em 2019 foi o de número 354.287, ou seja, não tem a menor chance de haver um, com o número 768.480, apresentado pela Defesa."

182. O **Ministério Público de Contas** concorda com a **manutenção da irregularidade sob análise**.

183. Inicialmente, resta clara a disposição do art. 4º, I, d, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014:

**Art. 4º.** As informações a que se refere esta Resolução deverão ser encaminhadas:

I. quando se tratarem das peças de planejamento:

- a)** até o dia 15/01 do ano a que se referem - informes da carga de peças de planejamento;
- b)** até o dia 31/12 do primeiro ano de mandato do prefeito - informes da carga especial do Plano Plurianual - PPA;
- c)** até o dia 31/12 do ano anterior ao que se refere - informes da carga especial da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;
- d) até o dia 15/01 do ano a que se refere - informes da carga especial da Lei Orçamentária Anual – LOA. (grifo nosso)**

184. Ademais, os argumentos do gestor não lograram êxito em afastar a irregularidade, já que, além de não apresentar qualquer prova concreta da existência do protocolo com o nº 768480/2019, a própria equipe técnica mostrou que seria impossível que existisse um documento, com tal numeração.

185. Assim, o **Ministério Público de Contas opina** para que seja **expedida**



**recomendação** ao Legislativo Municipal para que **determine** ao Poder Executivo que **envie** de forma tempestiva a Lei Orçamentária Anual no prazo estabelecido no do art. 4º, I, d, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.

**9) FC99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO\_MODERADA\_99.** Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

9.1) Não definição de meta anual de RESULTADO NOMINAL, conforme determina o art. 4º, § 1º da LRF, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal instituídos na CF/88 e LRF. - Tópico - 5.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

9.2) 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

186. Em **relatório técnico preliminar**, a **equipe de auditoria**, verificou que o Anexo de Metas Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não apresenta meta de resultado nominal para o exercício de 2019, o que caracteriza a não observância das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal e constitui infração administrativa contra as finanças (subitem 9.1).

187. Além disso, o referido Anexo de Metas Fiscais, integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não apresenta a memória e metodologia de cálculo que justifique os resultados pretendidos, bem como a consistência das metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, o que caracteriza inobservância ao art. 4º, § 2º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 9.2).

188. Citado, o **gestor** respondeu em conjunto aos apontamentos dos itens 9.1 e 9.2, reconhecendo a existência das irregularidades, porém alegando que elas ocorreram em razão de falha no sistema informatizado de gestão pública, contratado pelo município.



189. Acrescentou um quadro com a tentativa de demonstrar que, mesmo não tendo fixado a meta, o município obteve resultado favorável de R\$ 1.829.987,14 (um milhão, oitocentos e vinte e nove mil novecentos e oitenta e sete reais e quatorze centavos), sendo superior a meta de R\$ 1.175.300,00 (um milhão, cento e setenta e cinco mil e trezentos reais).

190. Contudo, com base na análise do acompanhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019, teriam tomado providências para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 viesse instruída com os anexo de metas anuais, bem como com a explanação da memória de cálculo.

191. A **equipe de auditoria, em relatório técnico de defesa, manteve o apontamento quanto ao subitem 9.1**, sob argumento de que, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 4º, § 1º, determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ano conterà o Anexo de Metas Fiscais, no qual devem ser estabelecidas, dentre outros, metas para o resultado fiscal primário e nominal.

192. Esclareceu que o quadro apresentado pela defesa na verdade diz respeito à meta de resultado primário, que é a diferença entre os totais das receitas e despesas não-financeiras, demonstrando a capacidade de pagamento do serviço da dívida.

193. Ressalta que, na verdade o apontamento trata da não definição de meta de resultado nominal, que é diferença entre o saldo da dívida consolidada líquida – DCL no final do período de referência e o saldo ao final do período anterior, representando a intenção do ente em contrair ou reduzir obrigações financeiras.

194. Observou, por fim, que, um dos objetivos da fixação das Metas Fiscais constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias é auxiliar o controle da execução orçamentária e financeira, outro objetivo é favorecer a atuação planejada nesse campo (gestão orçamentária e financeira), além disso, transmitindo a fixação de metas colabora com a transparência na condução da política fiscal, para a sociedade os objetivos da política fiscal, aumentando assim, a credibilidade e a compreensão dos



cidadão sobre as decisões tomadas pela gestão.

195. Quanto ao **subitem 9.2**, a equipe de auditoria pontuou que o demonstrado pela defesa não trata da memória de cálculo. Segundo a equipe técnica as normas que, regem os requisitos a serem observados na elaboração e instituição da Lei de Diretrizes Orçamentárias encontram-se, dispostas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

196. A Lei de Responsabilidade Fiscal, contempla no Capítulo II, Seção II as disposições acerca da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, quanto as metas fiscais, sendo que os §§1º e 2º do art. 4º da referida lei apresentam alguns requisitos obrigatórios:

**Art. 4º, § 1º.** Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

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;

197. Assim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter, dentre outros aspectos, o Anexo de Metas Fiscais, o qual deve ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados propostos, além de demonstrar como os valores foram obtidos. Os resultados propostos são reflexos da política fiscal definida pelo ente e matematicamente traduzem-se no confronto das receitas estimadas com as despesas, considerando ou não os itens financeiros (resultado nominal e resultado primário).

198. A Secretaria do Tesouro Nacional, considerando as suas competências do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, e a necessidade de padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a



garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal edita anualmente o Manual de Demonstrativos Fiscais, visando auxiliar os entes públicos na elaboração das leis orçamentárias e o respectivo acompanhamento (materializado nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO e Relatório de Gestão Fiscal – RGF).

199. Acerca da memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos contemplados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Manual de Demonstrativos Fiscais aplicável ao exercício de 2019, assim dispõe (2018, p. 48):

A forma de apresentação da metodologia poderá variar de acordo com a análise feita por cada ente.  
Poderão ser adicionadas fórmulas de cálculos, descrição de cenários, tabelas evolutivas bem com qualquer material subsidiário.

200. A memória e metodologia de cálculo deve justificar os resultados pretendidos, comparando-os com os fixados nos três exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência social próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

201. No caso em apreço, não houve apresentação de informações específicas e detalhadas que demonstrassem a forma de obtenção dos valores relativos ao Resultado Primário, Resultado Nominal e Montante da Dívida Pública.

202. Diante disso, a **equipe de auditoria manteve o apontamento na íntegra.**

203. Sem **alegações finais.**



204. O **Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da unidade instrutiva e **opina por manter integralmente a irregularidade.**

205. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Anexo de Metas Fiscais deve integrar a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesse Anexo serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, e conterà ainda:

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

[ ... ]

**§ 1º** Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

**§ 2º** O Anexo conterà, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

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;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

206. O inciso II do parágrafo 2º do art. 4º da Lei de Diretrizes Orçamentárias, acima transcrito, visa esclarecer a forma com foram obtidos os valores relativos a receitas, despesas, Resultado Primário, Resultado Nominal, e montante da Dívida Pública expressos no anexo de metas fiscais.



207. Conforme frisou a equipe técnica, **a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 não previu as metas anuais de resultados nominal**, conforme determina o art. 4º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, **também não apresentou o demonstrativo de memória e metodologia de cálculo da metas fiscais anuais**, que justificassem os resultados pretendidos bem como a consistência das metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional, nos termos do art. 4º, § 2º, II do referido diploma legal.

208. Verifica-se que o gestor não trouxe justificativas para tanto, o que impõe a manutenção do achado de auditoria. Aliás, chegou a reconhecer a existência da irregularidade.

209. Essencial destacar que, mesmo o município demonstrando bons indicadores fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece 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, deve-se promover limitação de empenho e movimentações financeiras nos montantes necessários para que em momento algum a Lei de Responsabilidade Fiscal vincula o dever garantir o cumprimento da meta, de cumprimento das metas fiscais ao limite de endividamento.

210. Assim, quanto à elaboração do Anexo de Metas Fiscais, é importante ressaltar que a fixação das metas fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve pautar-se de rigorosos estudos tanto de resultado primário quanto de resultado nominal, 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, e se necessário, promover a limitação de empenho e de movimentação financeira para garantir o cumprimento da meta.

211. Quanto maior a precisão das estimativas realizadas na fase de elaboração do orçamento, menor a necessidade de correções, com vistas ao cumprimento das metas fiscais, no momento de sua execução.



212. A ausência da proposição de metas fiscais impossibilita a verificação da convergência da execução orçamentária com a política fiscal e, ainda, não oferece parâmetros à utilização dos instrumentos de correção expostos no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

213. É salutar que o município efetue as retificações necessárias em suas leis orçamentárias para os exercícios vindouros, assim como demonstra alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias proposta para o exercício de 2020, todavia este fato não exime com relação à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019.

214. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas**, em consonância com a unidade instrutiva, opina pela **manutenção da irregularidade FC99**, com a **emissão de recomendação** à Câmara Municipal, para que determine ao Poder Executivo Municipal para que: a) **estabeleça** nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias as metas anuais de resultados nominal; b) **inclua** no Anexo de Metas Fiscais Anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a memória e metodologia de cálculo das metas fiscais anuais, de forma detalhada e fundamentada.

## 2.1.2. Da posição financeira, orçamentária e patrimonial

215. 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 523/2017	Lei Municipal nº 523/2018	Lei Municipal nº 544/2018

216. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 21.660.000,00 (vinte e um milhões seiscentos e sessenta mil reais). Deste valor, R\$



R\$ 14.623.300,00 (quatorze milhões, seiscentos e vinte e três mil e trezentos reais) foram destacados ao Orçamento Fiscal e R\$ 7.036.700,00 (sete milhões, trinta e seis mil e setecentos reais) ao Orçamento da Seguridade Social. Não houve Orçamento de Investimentos.

217. 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\$ 25.429.999,21 (vinte e cinco milhões, quatrocentos e vinte e nove mil novecentos e noventa e nove reais e vinte e um centavos).

#### 2.1.2.1. Da execução orçamentária

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

Quociente de execução da receita (exceto intraorçamentária) – 0,9204	
Valor previsto: R\$ 24.106.999,21	Valor arrecadado: R\$ 22.188.009,80

Quociente de execução de despesa – 0,8478	
Despesa autorizada: R\$ 23.890.911,86	Despesa realizada: R\$ 20.256.425,84

Quociente do Resultado da Execução Orçamentária – 1,1098	
Receita Orçamentária Arrecadada Consolidada Ajustada: R\$ 21.547.856,92	Despesa Orçamentária Empenhada Consolidada Ajustada: R\$ 19.414.909,30

219. 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

220. Com relação à inscrição de restos a pagar (processados e não processados), verifica-se que, no exercício de 2019, houve inscrição de R\$ 1.127.806,16 (um milhão, cento e vinte e sete mil oitocentos e seis reais e dezesseis centavos), enquanto a despesa consolidada empenhada totalizou R\$ 1.127.806,16 (um milhão, cento e vinte e sete mil oitocentos e seis reais e dezesseis centavos).

221. Destas informações infere-se que para cada R\$ 1,00 de despesa empenhada, R\$ 0,0521 foram inscritos em restos a pagar.

222. Em relação ao quociente de disponibilidade financeira (QDF), este foi de 0,6015, demonstrando que, para cada R\$ 1,00 de restos a pagar inscritos, há apenas R\$ 0,6015 de disponibilidade financeira.

223. Conforme análise da irregularidade **DB99**, apurou-se a insuficiência de R\$ 3.425.876,36 (três milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil oitocentos e setenta e seis reais e trinta e seis 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

224. 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% (dezesseis por



cento) da receita corrente líquida.

225. Apurou-se que o Quociente do Limite de Endividamento (QLE) é **0,0000**, indicando que a dívida consolidada líquida negativa, 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.

226. Denota-se, ainda, que não houve houve dispêndios da dívida pública no exercício analisado no que garante o cumprimento, portanto, do limite de 11,5%.

227. 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

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

229. 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)	<b>26,81%</b>



Aplicação em Educação e Saúde		
Saúde	15,00% (arts. 158 e 159, CF/88)	<b>20,27 %</b>
Aplicação mínima com recursos do FUNDEB		
FUNDEB (Lei 11.494/2007) Profissionais do Magistério da Educação Básica	60% (art. 60, §5º, ADCT)	<b>150,42 %</b>
Despesas com Pessoal art. 18 a 22 LRF – RCL		
Gasto do Executivo	54% (máximo) (art. 20, III, “b”, LRF)	<b>55,04 %</b>
Gasto do Poder Legislativo	6,00% (art. 20, III, “a”, LRF)	<b>2,51%</b>
Gasto total do Município	60% (art. 19, III, LRF)	<b>57,55%</b>

230. Depreende-se que houve cumprimento dos requisitos constitucionais na aplicação de recursos mínimos para a Educação e Saúde.

231. Por outro lado, constatou-se que o Município superou o limite máximo de gastos com pessoal do Poder Executivo, em **1,04%**, em afronta ao art. 20, III, *b* da Lei de Responsabilidade Fiscal, configurando a **irregularidade AA04**, mesmo após a exclusão do cômputo das verbas rescisórias consideradas de natureza indenizatória.

### 2.1.3. Realização dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual

232. 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.

233. A previsão orçamentária **atualizada** da LOA para os programas foi de R\$ 25.493.046,92 (vinte e cinco milhões, quatrocentos e noventa e três mil e quarenta e seis reais e noventa e dois centavos), sendo que o montante efetivamente executado soma R\$ 21.645.168,05 (vinte e um milhões, seiscentos e quarenta e cinco mil cento e sessenta e oito reais e cinco centavos), o que corresponde a **84,90%** da previsão orçamentária.



#### 2.1.4. Observância do Princípio da Transparência

234. No que concerne à observância do princípio da transparência, ressalta-se que o relatório de auditoria consigna que foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao art. 48, § 1º, I da Lei de Responsabilidade Fiscal.

235. Observe-se que, o relatório técnico preliminar verificou que as audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da Lei Orçamentária Anual não teriam sido realizadas, em afronta ao art. 48, § 1º, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de inexistência de publicação da referida Lei, no portal do município, o que teria ocasionado a irregularidade DB.08, analisada no item 2.1.1. Contudo, tal irregularidade fora sanada por ocasião do relatório técnico de defesa.

236. De outra parte, a equipe de auditoria pontuou que, a verificação da realização de audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais na Câmara Municipal a cada quadrimestre, conforme determina o art. 48, § 1º, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, fora realizada na Representação de Natureza Interna nº 9.195-2/2020.

237. Anota que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo foram colocadas à disposição dos cidadãos na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, conforme o art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 2.1.5. Índice de Gestão Fiscal

238. Com relação ao Índice de Gestão Fiscal dos Municípios – IGFM<sup>5</sup>, 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.

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



239. 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 11.741-2/2020)

240. 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 05/2018<sup>6</sup> as presentes contas de governo foram instruídas com relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, contendo a **análise da Previdência Municipal de Barão de Melgaço**, 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.

241. 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.

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

243. Nesse sentido, com base nas amostras e nos procedimentos aplicados, o relatório de auditoria apontou que foram constatadas 3 (três) irregularidades acerca dos temas acima mencionados, a saber:

<sup>6</sup> “Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 relacionadas à temática “Controle externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”.



**ELVIO DE SOUZA QUEIROZ - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:  
01/01/2019 a 31/12/2019**

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

1.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária patronal, no valor de R\$ 110.599,15, referente ao período de dezembro, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

**2. DA 07. Ausência de repasse da contribuição previdenciária dos servidores,** no valor de R\$ 50.966,31, referente ao período de dezembro/2019, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

2.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária dos servidores, no valor de R\$ 50.966,31, referente ao período de dezembro/2019, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

**3. LB99. Previdência\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

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

**4. LB99. Previdência\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

4.1. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pelo Decreto 021/2019, 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.

**5. LB99. Previdência\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Previdência,



não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010

5.1. 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 pelo Decreto Municipal nº 021/2019.

244. 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 revelia específica no processo de previdência.

245. Como cediço, o **Sr. Elvio de Souza Queiroz**, embora efetivamente citado nos autos referentes ao julgamento das irregularidades relativas ao Regime Próprio de Previdência do Município, não apresentou defesa, o que invocou a necessidade de declaração de sua revelia.

246. A respeito do instituto jurídico da revelia, é preciso pontuar primeiramente que o art. 61, § 2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – LOTCE/MT, dispõe que o prazo para manifestação dos interessados na fase de contraditório e ampla defesa é de 15 (quinze) dias. Vejamos: “O prazo para manifestação dos interessados, inclusive na fase do contraditório e da ampla defesa, **será de 15 (quinze) dias.**”

247. Noutro giro, o art. 6º, parágrafo único do citado diploma legal diz que será considerado revel para todos os efeitos aquele que não atender ao chamado do



Tribunal de Contas, dando-se prosseguimento ao processo.

248. Em reforço, o art. 140, § 1º do Regimento Interno – RITCE/MT, repisa que a declaração de revelia invoca todos os efeitos inerentes a esta figura jurídica, quando decorrido o prazo sem manifestação dos interessados. Vejamos: “§ 1º. Decorrido o prazo sem a manifestação do interessado ou responsável regularmente citado ou notificado, **este será declarado revel para todos os efeitos**, através de julgamento singular, prosseguindo o trâmite normal do feito”. (grifo nosso)

249. Como se pode observar, portanto, a **revelia ocorre quando o responsável foi citado, mas não comparece para o oferecimento da defesa**, fato do qual decorrem alguns efeitos e que, segundo dicção das normas supracitadas, estarão presentes quando da declaração de revelia.

250. Contudo, tanto o Regimento Interno, quanto a Lei Orgânica desta Corte de Contas não definem quais são estes efeitos, o que nos remete à necessidade de aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, consoante determina o art. 62 da Lei Orgânica, sendo possível extrair os efeitos da revelia do arts. 344 e 346 deste Código Processual. Vejamos:

Art. 344. Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e **presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato** formuladas pelo autor.

(...) omissis.

Art. 346. Os prazos contra o revel que não tenha patrono nos autos **fluirão da data de publicação do ato** decisório no órgão oficial.

Parágrafo único. O revel **poderá intervir no processo em qualquer fase**, recebendo-o no estado em que se encontrar. (grifo nosso)

251. Como se observa, a revelia opera dois efeitos, um de cunho material e outro de cunho formal. No primeiro caso, o efeito material indica que as alegações de fato serão tomadas como verdadeiras. Já no que toca ao efeito formal, a norma esclarece que o interessado poderá intervir no processo, em qualquer momento,



recebendo-o, contudo, no estado em que se encontrar, ou seja, não podendo rediscutir o que já fora objeto de decisão.

252. Porém, é preciso ponderar que, diante da natureza dos interesses envolvidos nos processos que tramitam perante esta Corte de Contas, **apenas o efeito formal da revelia pode ser aceito e, ainda assim, com certas mitigações. Fica afastado, portanto, o efeito material da revelia.**

253. Isso significa que não se pode admitir como indiscutíveis os fatos tombados nos autos, ou seja, não se pode aceitá-los como verdade absoluta, devendo esta Corte de Contas, juntamente com sua equipe instrutiva, proceder com a busca pela realidade, porquanto o interesse defendido é de cunho público e intransigível.

254. Tal entendimento decorre do fato de que os processos que tramitam perante o Tribunal de Contas regem-se a partir do princípio da verdade real ou material, já que tem por escopo preservar a incolumidade do bem público e lisura dos atos de gestão e, nesse sentido, o julgador não pode restringir-se a analisar somente o que é ventilado pelas partes e não pode tomar como verdade apenas uma dessas alegações.

255. Assim, devem ser analisados todos os elementos possíveis para se verificar a realidade do caso concreto, o que inclui a integralidade dos Relatório Técnico e das manifestações apresentadas, bem como outros elementos de prova que se façam necessários para elucidar os fatos.

256. Nesse compasso, ante a ausência de defesa, o Ministério Público de Contas, opina pela manutenção da revelia do **Sr. Elvio de Souza Queiroz**, já decretada no **Julgamento Singular nº 825/MM/2020**, com aplicação de seus efeitos nos aspectos formais.



## 2.2.2. Da análise das irregularidades – Previdência Municipal.

257. Inicialmente, essencial consignar que todas as irregularidades trazidas pela equipe técnica dizem respeito à falta de pagamentos e/ou recolhimentos devidos por lei ou parcelamentos.

258. 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)

259. 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.**

260. 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.

261. 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.

262. 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)

263. 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.

264. O art. 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;

265. 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.

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

1.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária patronal, no valor de R\$ 110.599,15, referente ao período de dezembro, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

**2. DA 07. Ausência de repasse da contribuição previdenciária dos servidores,** no valor de R\$ 50.966,31, referente ao período de dezembro/2019, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

2.1. Ausência de repasse da contribuição previdenciária dos servidores, no valor de R\$ 50.966,31, referente ao período de dezembro/2019, devida pela Prefeitura Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social.

267. Em razão da enorme semelhança entre as irregularidades DA05 e DA07, por versarem basicamente sobre comportamento da administração com relação



a recolhimento d contribuições, elas serão analisadas em conjunto, conforme abaixo.


268. Constatou-se, em sede de **relatório técnico preliminar**, a ocorrência de duas irregularidades pertinentes à ausência de repasse: (i) ausência de repasse de contribuição patronal no valor de R\$ 110.599,15 (cento e dez mil quinhentos e noventa e nove reais e quinze centavos) e (ii) ausência de repasse da parte consignada do servidor no valor de R\$ 50.966,31 (cinquenta mil novecentos e sessenta e seis reais e trinta e um centavos), irregularidades DA05 e DA07, respectivamente.

269. Em razão da inexistência de defesa, o **relatório técnico conclusivo**, basicamente opinou pela manutenção das irregularidades.

270. **O Ministério Público de Contas acompanha integralmente a equipe de auditoria.**

271. Inicialmente, conforme apontado pela equipe técnica, existiram informações conflitantes sobre o cumprimento das obrigações e recolhimentos, conforme a seguir explicado.

272. Em resposta ao Ofício nº 53/2020/SECPREV, a secretária de gestão e planejamento do município, administradora do RPPS, informou a existência de adimplência de contribuições previdenciárias patronais e dos segurados do exercício de 2019, conforme fls. 3, do documento digital 192422/2020:

 <p>Tribunal de Contas Mato Grosso TRIBUNAL DO CIDADÃO</p>	<p>Secretaria de Controle Externo de Previdência</p> <p>Telefone(s): 65 3613-7601 / 3324-4330</p> <p>E-mail: secex-previdencia@tce.mt.gov.br</p>
---	--

1.4. Na data de envio do presente relatório, há contribuições previdenciárias do exercício de 2019 pendentes de pagamento?

Não



273. Referido documento foi assinado em 17 de julho de 2020.

274. Por outro lado, às fls. 64 do documento digital nº 189990/2020, donde consta a Declaração de Veracidade das Contribuições Previdenciárias, foi constatada a existência de de contribuição previdenciária com inadimplência, no mês de dezembro:

2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARÃO DE MELGAÇO							
Mês de Competência	Tipo (Segurados ou Patronal)	Valor Devido (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data dos Pagamentos	Multas/Juros Devido (R\$)	Multas/Juros Pagos (R\$)	Saldo Devedor (R\$)
	PATRONAL	108.681,47	0,00	??	0,00	0,00	
		0,00	107.130,76	30/08/2019	0,00	0,00	
		0,00	1.550,71	31/07/2019	0,00	0,00	
AGOSTO	SEGURADO	50.387,87	0,00	??	0,00	0,00	0,00
		0,00	50.387,87	30/08/2019	0,00	0,00	
SETEMBRO	PATRONAL	109.560,50	0,00	??	0,00	0,00	0,00
		0,00	109.560,50	30/09/2019	0,00	0,00	
	SEGURADO	50.917,46	0,00	??	0,00	0,00	0,00
		0,00	47.222,15	30/10/2019	0,00	0,00	
		0,00	686,63	31/10/2019	0,00	0,00	
		0,00	2.593,43	22/11/2019	0,00	0,00	
	PATRONAL	110.779,98	0,00	??	0,00	0,00	0,00
		0,00	87.500,43	30/10/2019	0,00	0,00	
		0,00	7.722,34	22/11/2019	0,00	0,00	
OUTUBRO	SEGURADO	51.260,16	0,00	??	0,00	0,00	0,00
		0,00	51.260,16	29/11/2019	0,00	0,00	
	PATRONAL	111.231,17	0,00	??	0,00	0,00	0,00
		0,00	111.231,17	29/11/2019	0,00	0,00	
NOVEMBRO	SEGURADO	50.207,95	0,00	??	0,00	0,00	0,00
		0,00	50.207,95	31/12/2019	0,00	0,00	
DEZEMBRO	PATRONAL	108.968,01	0,00	??	0,00	0,00	0,00
		0,00	108.968,01	31/12/2019	0,00	0,00	
	SEGURADO	50.956,31	0,00	??	0,00	0,00	0,00
		110.599,15	0,00	??	0,00	0,00	50.956,31
TOTAL GERAL		1.939.050,30	1.777.484,84		0,00	0,00	110.599,15
					0,00	0,00	161.565,46

275. Referido documento foi assinado dia 31 de dezembro de 2019.

276. Ocorre que o art. 51, II, da Lei Municipal Nº.340/2009 determina que o recolhimento e repasse dos valores devidos devem ocorrer até o dia 30 (trinta) do mês subsequente, o que faz com que as informações constantes da Declaração de Veracidade das Contribuições Previdenciárias, não indicassem propriamente inadimplência, já que foram assinadas dia 31 de dezembro.

277. Ocorre, porém, que a dúvida foi dirimida através da análise dos registros das contribuições previdenciárias no Sistema Aplic, que, extraídos em 13



agosto de 2020, continuou apontando a existência de inadimplências tanto relativas à contribuição patronal, quanto do repasse da dos segurados, conforme fls. 3 do documento digital nº 189993/2020:

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária dos Segurados	12	R\$ 50.966,31		R\$ 50.966,31			R\$ 50.966,31
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	1	R\$ 61.714,17	R\$ 61.714,17	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	2	R\$ 61.922,93	R\$ 61.922,93	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	3	R\$ 67.407,09	R\$ 67.407,09	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	4	R\$ 65.744,86	R\$ 65.744,86	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	5	R\$ 71.510,18	R\$ 71.510,18	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	6	R\$ 71.975,94	R\$ 71.975,94	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	7	R\$ 65.430,62	R\$ 65.430,62	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	8	R\$ 65.615,64	R\$ 65.615,64	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	9	R\$ 66.345,94	R\$ 66.345,94	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	10	R\$ 66.616,17	R\$ 66.616,17	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	11	R\$ 65.260,79	R\$ 65.260,79	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Patronal	12	R\$ 66.237,60		R\$ 66.237,60			R\$ 66.237,60
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	1	R\$ 41.332,16	R\$ 41.332,16	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	2	R\$ 41.472,05	R\$ 41.472,05	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	3	R\$ 45.144,99	R\$ 45.144,99	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	4	R\$ 44.031,57	R\$ 44.031,57	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	5	R\$ 47.892,65	R\$ 47.892,65	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	6	R\$ 48.203,17	R\$ 48.203,17	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	7	R\$ 43.250,85	R\$ 43.250,85	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	8	R\$ 43.944,86	R\$ 43.944,86	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	9	R\$ 44.434,04	R\$ 44.434,04	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	10	R\$ 44.615,00	R\$ 44.615,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	11	R\$ 43.707,22	R\$ 43.707,22	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARAO DE MELGACO	Contribuição Previdenciária Aliquota Suplementar	12	R\$ 44.361,55		R\$ 44.361,55			R\$ 44.361,55
			R\$ 2.003.488,94	R\$ 1.841.923,48	R\$ 161.565,46			

278. Portanto, de todo o contexto fático, bem como da inexistência de defesa, ou outros documentos aptos a afastar a irregularidade, o Ministério Público de Contas entende que os documentos juntados aos autos dão conta que **as contribuições previdenciárias do ente municipal não foram recolhidas com regularidade durante o período em análise.**

279. Assim, o **Ministério Público de Contas opina** para que seja **expedida recomendação** ao Legislativo Municipal para que **determine** ao Poder Executivo que **repasse** de forma tempestiva as contribuições previdenciárias patronais e dos segurados (DA05 e DA07).

**3. LB99. Previdência\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

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



280. Consoante apontado pela equipe técnica, em seu **relatório técnico preliminar** o município possui um forte desequilíbrio na cobertura das reservas matemáticas, decorrente da falta de um adequado planejamento previdenciário que promova a captação de ativos/recursos suficientes para a melhoria gradativa do alcance do equilíbrio atuarial.

281. Explica a equipe de auditoria que o índice de cobertura das reservas matemáticas é mensurado com a informação do valor dos ativos garantidores dividida pelo valor atual dos benefícios concedidos e a conceder, líquido das contribuições futuras desses benefícios e das compensações previdenciárias a receber.

282. Nesse sentido quanto mais o índice se aproximar de 1,00, melhor se apresenta a capacidade de o RPPS em capitalizar recursos suficientes para garantir a totalidade de seus compromissos futuros (cobertura dos benefícios concedidos e a conceder).

283. A tabela elaborada pela unidade instrutiva evidencia a evolução do índice de cobertura das reservas matemáticas nos últimos exercícios:

**Gráfico 6 - Índice de Cobertura das Reservas Matemáticas**



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



284. Ressalta, por fim, que isso denota a existência de um processo de descapitalização do regime previdenciário, em decorrência de um decréscimo na relação entre os ativos previdenciários e as reservas matemáticas previdenciárias (passivo atuarial), que por sua vez indicaria uma inadequada condução da política previdenciária.

285. O **relatório técnico de defesa**, em razão da inexistência de defesa, basicamente reiterou o apontamento.

286. O **Ministério Público de Contas** concorda com o posicionamento da equipe técnica.

287. Não há como negar que o índice de cobertura das reservas matemáticas tem está muito aquém do ideal, o que deveria ter ligado um sinal de alerta com adoção de medidas práticas para corrigir o fato.

288. A própria equipe técnica, inclusive, trouxe várias dessas medidas passíveis de serem tomadas, ao destacar trecho do artigo denominado “O Efeito Negativo dos Planos de Equacionamento do Déficit Atuarial Inferiores ao Montante de Juros Anuais” da auditora pública externa do TCE-RS, Sra. Aline Michele Buss Pereira, bacharel em Ciências Atuariais, publicado no livro “Previdência e Reforma em Debate – Estudos multidisciplinares sob a perspectiva do regime Próprio”. Veja-se:

“Existem diversos motivos que fazem o déficit atuarial aumentar ao longo dos anos, entre eles, pode-se exemplificar:

- instituição de alíquota de contribuição inferior ao indicado no cálculo atuarial;
- meta atuarial incompatível com a expectativa de rentabilidade dos investimentos de médio e longo prazo;
- estimativa de compensação previdenciária com o INSS, calculada na avaliação atuarial, acima dos valores recebidos pelo RPPS;



- crescimento salarial real dos servidores do ente federativo acima da premissa considerada na avaliação atuarial;
- crescimento da folha de benefícios previdenciários acima do estimado na avaliação atuarial, oriundos de incorporações para fins de aposentadoria e da criação ou majoração de gratificações sem proporcionalidade com o tempo de contribuição para fins de cálculo dos proventos;
- aumento da expectativa de vida do grupo de beneficiários acima do estimado pela tábua de mortalidade;
- cadastro previdenciário inconsistente, incompleto ou desatualizado;
- alteração de metodologia do cálculo atuarial; e
- plano de equacionamento do déficit atuarial, por alíquotas de contribuições suplementares ou aportes periódicos, com pagamentos inferiores ao montante de juros.”

289. Pois bem.

290. Diante da enorme deficiência, seria de se esperar que o gestor tivesse pelo menos empreendido algum esforço, que fosse relativo pelo menos à pesquisa a medidas a serem adotadas para contornar a situação.

291. Isso não ocorreu, pelo contrário, sequer houve preocupação em apresentar defesa.

292. Por tudo o que foi exposto, o **Ministério Público de Contas** adere integralmente ao posicionamento da equipe técnica, sugerindo a **manutenção da irregularidade** sob análise e a expedição de **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que determine ao Poder Executivo 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 Barão de Melgaço.



**4. LB99. Previdência\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

4.1. O Plano de Amortização do Déficit Atuarial, aprovado pelo Decreto 021/2019, 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.

293. Consoante apontado pela equipe técnica, o resultado atuarial da Previdência de Barão de Melgaço apresenta-se deficitário, sendo que o plano de amortização do déficit atuarial deveria conter alíquotas que gerem o equilíbrio ao longo do tempo.

294. Ocorre que da análise das alíquotas suplementares estabelecidas no plano de amortização instituído pelo Decreto Municipal nº 021/2019, verificou-se que as alíquotas instituídas atingem o percentual de 34,93% no final do Plano (exercício 2043), caracterizando-se como alíquotas ineficazes, já que acabaria por transferir para outras gestões a obrigação de captação de recursos previdenciários em um montante impraticável.

295. Na verificação da efetividade do referido plano de amortização, a equipe apurou 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.

296. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria reiterou a manutenção da irregularidade, ressaltando que esse tipo de comportamento pode levar o ente vinculado ao RPPS de Barão de Melgaço a apresentarem dificuldades em honrar o pagamento dessas alíquotas, impactando diretamente na amortização do déficit atuarial.

297. O **Ministério Público de Contas**, mais uma vez, manifesta concordância com a equipe de auditoria.

298. O grande problema do plano é a alíquota ineficaz associada ao



enorme acrive de aplicação crescente para que se chegue até a alíquota final, veja-se o gráfico 7 juntado pela equipe técnica:

**Gráfico 7 - Amortização do Principal**



299. 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 34,93% do valor da folha de pagamentos dos servidores ativos**.

300. Nesse sentido, consoante o robusto estudo realizado pela Secretaria de Controle Externo de Previdência, 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**.

301. 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 Barão de Melgaço.

302. É de se ressaltar, também, que, em que pese a Portaria nº 14.816, de 19 de junho de 2020, tenha postergado para o exercício de 2022, os parâmetros mínimos de amortização, não parece razoável conceber que aquelas previstas pelo Decreto Municipal nº 021/2019 tenham impacto favorável no que se refere à capitalização e equilíbrio atuarial.

303. 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.

304. 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.

**5. LB99. Previdência\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Previdência, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010

5.1. 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 pelo Decreto Municipal nº 021/2019.

305. **O relatório preliminar de auditoria** aponta, por último, a irregularidade



LB 99 referente a não inclusão de documento que comprove a viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101/2000, referente ao Plano de Amortização do Déficit Atuarial aprovado pelo Decreto Municipal nº 021/2019.

306. Em **análise técnica de defesa**, a **equipe de auditoria** ressaltou a inexistência de defesa e manteve a irregularidade.

307. O **Ministério Público de Contas** concorda com o entendimento da unidade de instrução.

308. Se trata aqui de irregularidade de caráter bem objetivo consistente na obrigação de existência de documento que deveria acompanhar o plano de amortização.

309. Como bem ressaltado pela equipe técnica, a Portaria MPS nº 403/2008 faz exigências de "demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo". Veja-se o conteúdo do § 2º do art. 19º da referida Portaria:

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

§ 2º A definição do plano de amortização **deverá ser acompanhada 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.** (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013) (grifo nosso)

310. Nesse sentido, e em razão do exposto, o **Ministério Público de Contas**



opina pela manutenção da irregularidade.

311. Ademais, cabe a **recomendação** ao Poder Legislativo Municipal para que **estabeleça** ao Poder Executivo que **realize** 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.

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

312. Além das irregularidades já analisadas, a equipe técnica, mesmo saneando todas as irregularidades, reconheceu no relatório técnico conclusivo a existência de uma série de problemas que levam à necessidade de instauração de Tomada de Contas Ordinária.

313. O primeiro problema, está relacionado ao não recolhimento/repasso das contribuições que originalmente deram origem às irregularidades DA05 e DA07.

314. Assim, além da manutenção das irregularidades, por mais que elas venham a ser extemporaneamente sanadas, é indiscutível que o atraso no repasse dos recolhimentos gera multas que devem ser objeto de averiguação por procedimento específico.

315. Com efeito, a unidade instrutiva opinou 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.

316. Por seu turno, o Ministério Público 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.

317. 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.

318. 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

319. Diante da natureza dos apontamentos levantados nestas contas de governo, o **Ministério Público de Contas** entende que as mesmas merecem a **emissão de parecer prévio contrário à aprovação**, em especial diante a ocorrência de irregularidade gravíssima, consistente na extrapolação dos limites de gastos com pessoal do Poder Executivo, que alcançou o percentual de 55,04%, em desacordo com art. 20, III, *b* da Lei de Responsabilidade Fiscal (**AA04**).

320. Outra irregularidade que pesa na apreciação das presentes contas diz respeito à Insuficiência de R\$ 3.425.876,36 (três milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil oitocentos e setenta e seis reais e trinta e seis centavos) para pagamento de restos a pagar processados e não processados, o que demonstrou o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (**DB99**). Merece destaque o fato de que esta irregularidade é reincidente, uma vez foi identificada na análise das contas anuais de governo no exercício de 2019 .

321. Além da irregularidade gravíssima e da irregularidade grave relativa à insuficiência financeira para pagamento de restos a pagar, também ocorreram outras várias irregularidades de natureza grave, como a ausência de remessa das Contas de



Governo de forma tempestiva e a não inclusão da memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas fiscais

322. 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 167711/2018) esta Corte de Contas opinou (Parecer Prévio nº 10/2020) pelos seguintes encaminhamentos:

Recomendações	Situação verificada
Implante e execute programa de capacitação continuada de servidores públicos, especialmente para servidores que atuam nas áreas de gestão de pessoas, planejamento e orçamento, finanças, contabilidade, patrimônio, previdência, assessoria jurídica e controle interno.	O Parecer 10/2020 foi emitido após o encerramento do exercício em análise, não havendo, portanto, recomendação ou determinação a serem cumpridas nesse exercício.

323. Ademais, nas Contas de Governo atinentes ao exercício de 2017 (Processo nº 173975/2017) esta Corte de Contas opinou (Parecer Prévio nº 72/2018) pelas seguintes recomendações:

Recomendações	Situação verificada
As recomendações dos itens a e b e subdivisões se referem a indicadores da saúde educação	Esses indicadores deixaram de ser avaliados a partir do exercício de 2018
c) adote medidas efetivas visando aprimorar a máquina administrativa em busca de melhores resultados nos indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal – IGF.	O município caiu da 96ª posição em 2017 para 136ª em 2018, último indicador existente
d) promova ajustes na despesa com pessoal a fim de promover a regularização do limite atual para percentual menor que 51,30%, observando as vedações previstas no artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000.	Não cumpriu. O gasto com pessoal está acima do limite legal.
e) encaminhe o plano de providências para melhorar a posição dos indicadores da área da Saúde e da Educação, no prazo de 60 dias, para posterior monitoramento por este Tribunal.	Esses indicadores deixaram de ser avaliados a partir do exercício de 2018.
f) realize audiências públicas para demonstrar o cumprimento das metas fiscais a cada	Este item está sendo avaliado em processo de monitoramento, sendo proposta RNI em caso de



quadrimestre.	não realização da ação.
g) torne público os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal.	Este item está sendo avaliado em processo de monitoramento, sendo proposta RNI em caso de não realização da ação.
h) obedeça o prazo estipulado pelo artigo 30 da Resolução nº 14/2007, quanto ao envio das contas de governo.	Não Cumpriu. As contas anuais do exercício de 2019 foi entregue fora do prazo.

324. 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 Barão de Melgaço**, a manifestação deste Ministério Público de Contas encerra-se com a sugestão para a emissão de **parecer prévio CONTRÁRIO à aprovação das presentes contas de governo**.

### 3.2. Conclusão

325. 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 CONTRÁRIO à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço**, referentes ao **exercício de 2019**, sob a administração do **Sr. Elvio de Souza Queiroz**, 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) pela **manutenção** de todas as irregularidades.

c) 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:

c.1) **observe** os limites de despesas com pessoal constantes da Lei



Complementar nº 101/2000;

**c.2) efetue** os registros contábeis de forma a garantir a consistência dos Balanços Orçamentários;

**c.3) realize** audiências públicas durante o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual, disponibilizando suas atas ao Tribunal de Contas do Estado e divulgue em meio eletrônico de acesso público todas as informações exigidas pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**c.4) implemente** políticas de gestão fiscal, a fim de que haja disponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar por fontes de recursos, em observância ao art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**c.5) verifique** por fonte, a existência de recursos suficientes a conta de excesso de arrecadação, nos procedimentos de abertura de créditos adicionais;

**c.6) atente-se** a todas as solicitações de informações e documentos pela Corte de Contas, em observância ao art. 215 da Constituição do Estado de Mato Grosso, art. 36, § 1º da Lei Complementar nº 269/2007 e art. 284-A, VI da Resolução Normativa nº 14/2007;

**c.7) envie** de forma tempestiva as contas anuais de governo no prazo estabelecido no art. 164 do Regimento Interno desta Corte de Contas combinado com o art. 209, §1º da Constituição Estadual;

**c.8) envie** de forma tempestiva a Lei Orçamentária Anual no prazo estabelecido no do art. 4º, I, d, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014;

**c.9) estabeleça** nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias as metas anuais de resultados nominal;



**c.10) inclua** no Anexo de Metas Fiscais Anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a memória e metodologia de cálculo das metas fiscais anuais, de forma detalhada e fundamentada.

**c.11) repasse** de forma tempestiva as contribuições previdenciárias patronais e dos segurados;

**c.12) 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 Barão de Melgaço;

**c.13) 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;

**c.14) realize** 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.

d) 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 parcelamento das contribuições previdenciárias identificados na análise das irregularidades DA05 e DA07, nos autos das Contas de Governo – Previdência, exercício 2019 (**Processo nº 11.741-2/2020**).



É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 26 de abril de 2021.

(assinatura digital)<sup>7</sup>  
**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador-geral de Contas Adjunto

---

<sup>7</sup>. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT