



**PROCESSO N.º:** 15.347-8/2019  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA  
**PRINCIPAL:** PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ  
**REPRESENTADO:** ALTAIR MARQUES DO AMARAL – Prefeito Municipal  
**ADVOGADO:** RONY DE ABREU MUNHOZ - OAB/MT 11.9272  
ANDRESSA SANTANA DA SILVA MUNHOZ - OAB/MT 21.788  
**RELATOR:** CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

### RAZÕES DO VOTO

De início, reitero os termos da decisão que conheceu desta Representação de Natureza Interna, ante o preenchimento dos requisitos autorizadores estabelecidos nos artigos 219 e 224, inciso II, alínea “a”, da Resolução nº 14/2007.

Assim, cumpridos os requisitos de admissibilidade, passo à análise das impropriedades apontadas no Relatório Técnico da SECEX.

#### 1. DAS IRREGULARIDADES REFERENTES À TRANSPARÊNCIA (DB 08 - ITENS 1.1, 1.2 E 1.3)

Os três primeiros apontamentos versam sobre a suposta ausência de transparência nas contas públicas do Município de Poconé, notadamente quanto à realização de audiências públicas e publicação dos demonstrativos previstos pela LRF.

Como é cediço, a Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu a transparência como um dos requisitos para a responsabilidade na gestão fiscal<sup>1</sup>, prevendo, em diversos pontos de seu texto, instrumentos jurídicos, financeiros e contábeis capazes de garantir a plena observância da publicidade em matéria fiscal.

Trata-se, ademais, de relevante disposição legal tendente a consagrar o princípio da publicidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal) e o direito de acesso à informação (incisos XIV e XXXIII do artigo 5º), cuja implementação exige que o Poder

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





Público mantenha constante divulgação das informações relativas à gestão dos recursos públicos.

De fato, conforme leciona Helio Saul Mileski, "*a transparência da Administração Pública é princípio decorrente do atual Estado Social e Democrático de Direito, mostrando-se como um corolário da sociedade contemporânea e fixando-se como a norma central de nossa sociedade*"<sup>2</sup>.

Nessa toada, é de bom alvitre destacar, como fez explicitamente o legislador no artigo 48 da LRF, que o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, dentre outros, constituem "instrumentos de transparência na gestão fiscal", para os quais se exige "ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público".

Ademais, vale pontuar que os mecanismos para assegurar a transparência elencados no artigo 48 da LRF não excluem outros previstos ao longo desse diploma normativo, a exemplo das audiências públicas a que se refere o artigo 9º, § 4º, cuja realização detém a finalidade de demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

No caso dos autos, a Secex de Receita e Governo destacou que a realização das audiências públicas ocorreu em descompasso com a legislação de regência (**subitem 1.1**), uma vez que as audiências referentes aos três quadrimestres teriam ocorrido na mesma data (**28/06/2019**), muito após o termo final previsto na LRF para realização destas.

Neste aspecto, coaduno como os entendimentos técnico e ministerial de manutenção da irregularidade, razão pela qual se faz necessária a aplicação de multa ao Representado.

2 MILESKI, Hélio Saul. A transparência da Administração Pública pós-moderna e o novo regime de responsabilidade fiscal. Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC, Belo Horizonte, Ano 1, set. 2010. p. 120.

3 Art. 9º. [...] § 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.





Prosseguindo a análise, reputo que os subitens 1.2 e 1.3 também foram configurados, uma vez que os RREO de todos os bimestres de 2018 e os RGF de todos os quadrimestres desse exercício foram publicados apenas em **01/11/2019**, muito após expirados os prazos legalmente estabelecidos pelos artigos 52 e 55 da LRF.

Como se vê, os três subitens referentes à irregularidade **DB 08** (1.1, 1.2 e 1.3) foram mantidos por este Relator. Contudo, julgo suficiente e proporcional a cominação de apenas uma multa referente à primeira irregularidade considerada em seu conjunto, a qual fixo na importância de **06 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, III, da Lei Orgânica<sup>4</sup> c/c artigo 286, II, do RITCE/MT<sup>5</sup>, artigo 2º, II, c/c artigo 3º, II, da Resolução Normativa n.º 17/2016<sup>6</sup> todas deste Tribunal, bem como o § 2º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro<sup>7</sup>

Necessário, ainda, expedir **determinação legal** para que a Prefeitura Municipal cumpra os prazos para a realização das audiências públicas para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais (artigo 9º, § 4º, da LRF) e para publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (artigo 52) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (artigo 55 da LRF).

4 Art. 75. O Tribunal aplicará multa de até 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT, ou outra que venha sucedê-la, na gradação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por: [...] III. ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...]

5 Art. 286. Nos termos das disposições do Capítulo IX do Título II da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, o Tribunal Pleno, as Câmaras ou o julgador singular poderão, em cada processo, aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, a cada responsável por: [...] II. infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...]

6 Art. 2º. Ensejarão a aplicação de multas as seguintes condutas: II. infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...]

Art. 3º. As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir: **II – Irregularidades graves: a) constatação: 6 a 10 UPFs/MT.**

7 Art. 22. [...] § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.





## 2. DA IRREGULARIDADE NA PROPOSITURA DAS METAS FISCAIS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (FB 99)

Além das irregularidades expostas acima, a Secex também identificou a ausência de previsão das metas anuais no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Poconé, sendo a defesa omissa quanto a esse ponto.

Pois bem. Como se sabe, a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a conter outros requisitos além daqueles previstos pelo § 2º do artigo 165 da Constituição Federal.

Dentre as diversas peças contábeis previstas pela LRF para acompanharem o texto da LDO, merece destaque o Anexo de Metas Fiscais, estatuído pelo artigo 4º, § 1º, por meio do qual deverão ser 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*".

Sobre o tema, é esclarecedora a lição de Marcus Abraham:

As Metas Fiscais representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira<sup>8</sup>.

Além disso, como se vê do § 2º do artigo 4º da LRF<sup>9</sup>, o Anexo de Metas Fiscais possui importante valor prospectivo, para impactar o planejamento inclusive das

8 ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2017. p. 112.

9 Art. 4º. [...] § 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;





LDOs e leis orçamentárias futuras, uma vez que estas deverão levar em conta o antigimento ou não das metas estabelecidas anteriormente.

Nessa toada, deve-se destacar que o Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, explicita a necessidade de que o Anexo de Metas Fiscais seja composto por diversos demonstrativos, dentre os quais se destaca o **Demonstrativo I (Metas Anuais)**, que deverá contemplar "*as informações relativas às receitas (total e primárias), despesas (total e primárias), resultados primário e nominal, dívida pública consolidada e dívida consolidada líquida, para o ano de referência da LDO e para os dois anos seguintes, em valores corrente e constante*"<sup>10</sup>.

Do mesmo modo, a inexistência da propositura das metas exigidas pelo artigo 4º, §§ 1º e 2º, da LRF pode até mesmo esvaziar – ao menos parcialmente – o conteúdo de outros dispositivos relevantes do seu texto, a exemplo da limitação de empenho exigida pelo artigo 9º<sup>11</sup>, a qual pressupõe uma análise entre a receita efetivamente arrecadada e as metas de resultado primário e nominal.

No mais, como outro elemento que enfatiza a importância da propositura das metas fiscais, ressalta-se que a sua violação constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, nos termos do artigo 5º, II, da Lei n.º 10.028/2000<sup>12</sup>.

Feitas tais considerações, destaca-se que, neste caso, a Secex apontou a ausência de apenas um dos demonstrativos exigidos para o Anexo de Metas Fiscais da LDO municipal, de modo que a omissão do gestor não pode ser reputada como grave, uma vez que não consta nos autos informações sobre o descumprimento das demais obrigações legais.

10 MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 8ª Ed. Brasília: 2017. p. 59. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>.

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

12 Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...] **II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;**





Tal fato, aliado à inexistência de elementos que indiquem a presença de dolo do Representado, permite concluir, nos termos do § 2º do artigo 22 da LINDB<sup>13</sup>, pela desproporcionalidade de eventual aplicação de multa.

Desse modo, para assegurar a função pedagógica da jurisdição desta Corte, é suficiente a expedição de **determinação** à Gestão do Município para que proponha, no Anexo de Metas Fiscais das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, todas as metas contidas no § 1º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, atendo-se à forma exigida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, com a advertência de que a reincidência na irregularidade poderá ensejar a aplicação de multa, nos termos do artigo 5º, inciso II e §1º<sup>14</sup>, c/c os artigos 75, IV, da Lei Orgânica do TCE/MT<sup>15</sup> e 286, III, do RITCE/MT<sup>16</sup>.

### 3. DO NÃO ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL A ESTE TRIBUNAL DE CONTAS (DC 99)

Por fim, a Unidade Técnica destacou que a Prefeitura Municipal de Poconé não remeteu, a esta Corte, os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao exercício de 2018, sendo que tal fato não teria sido combatido pela defesa, tampouco foi sanado no decurso do processo. Em acréscimo, a Secex também pontuou que os

13 Art. 22. [...] § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

14 Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

**§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.**

15 Art. 75 O Tribunal aplicará multa de até 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT, ou outra que venha sucedê-la, na gradação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por:

IV. descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal

16 Art. 286. Nos termos das disposições do Capítulo IX do Título II da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, o Tribunal Pleno, as Câmaras ou o julgador singular poderão, em cada processo, aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, a cada responsável por:

III. descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal;





demonstrativos não foram inseridos no Sistema SICONFI nem no Portal Transparências da Prefeitura.

A se ver, o presente apontamento está caracterizado nestes autos, conforme a documentação trazida pela Secex e não refutada pelo Representado.

Contudo, considerando que a ausência de transparência quanto ao RGF já foi objeto de aplicação de multa (subitem 1.3 – **DB 08**), demonstra-se suficiente a expedição de **determinação** para que, além da publicação dos Relatórios, estes sejam devidamente remetidos, via Sistema APLIC, ao TCE/MT, nos termos do artigo 166, inciso III, da Resolução Normativa nº 14/2007 e do inciso I do artigo 5º da Lei 10.028/2000.

## DISPOSITIVO

Em face do exposto, acolho parcialmente o Parecer Ministerial n.º 5.619/2019, da lavra do Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e voto no sentido de **conhecer** desta Representação de Natureza Interna e, no mérito, **julgá-la parcialmente procedente**, a fim de:

I. Aplicar multa ao Sr. **Altair Marques do Amaral**, Prefeito Municipal de Poconé, decorrente da ausência de transparência nas contas públicas (**DB 08**), a qual fixo no valor de **06 UPF's/MT**, conforme o artigo 75, III, da Lei Orgânica c/c artigo 286, II, do RITCE/MT, e artigos 2º, II, e 3º, II, da Resolução Normativa n.º 17/2016, todas deste Tribunal;

II. **Reconhecer** a ocorrência das irregularidades decorrentes da inexistência da propositura de metas fiscais no Anexo de Metas Fiscais da LDO (FB 99) e do não envio do Relatório de Gestão Fiscal a este Tribunal (DC 99), afastando, contudo, a aplicação de multa, nos termos da fundamentação deste voto;

III. **Determinar** à Prefeitura Municipal de Poconé, na pessoa de seu Gestor, que:





a) **Cumpra os prazos** para a realização das audiências públicas para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais (artigo 9º, § 4º, da LRF) e para publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (artigo 52) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (artigo 55 da LRF) – **DB 08**;

b) **Proponha**, no Anexo de Metas Fiscais das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, todas as metas contidas no § 1º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma exigida no Manual de Demonstrativos Fiscais, sob pena de, em caso de reincidência, se submeter à aplicação de multa, nos termos do artigo 5º, inciso II, §1º, da Lei n.º 10.028/2000, c/c os artigos 75, IV, da Lei Orgânica do TCE/MT e 286, III, do RITCE/MT – **FB 99**;

c) **Remeta** os Relatórios de Gestão Fiscal ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, via Sistema APLIC, nos termos do artigo 166, inciso III, da Resolução Normativa nº 14/2007 e do inciso I do artigo 5º da Lei 10.028/2000 – **DC 99**.

É como voto.

Gabinete do Relator, Cuiabá-MT, 24 de abril de 2020.

**LUIZ CARLOS PEREIRA**<sup>17</sup>

Conselheiro Interino

(Portaria 015/2020, DOC TCE/MT de 19/02/2020)

<sup>17</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

