



PROTOCOLO	:	191/2019
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE LUCIARA
ASSUNTO	:	ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO
OBJETO	:	LEI MUNICIPAL nº. 705 DE 08 DE OUTUBRO DE 2018 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 2019
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE MORAES DE LIMA
EQUIPE	:	CLODOALDO ESTEVÃO FERRAZ – TÉCNICO DE CONTROLE PÚBLICO EXTERNO



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. DA ANÁLISE.....	4
2.1 Audiências Públicas (Art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal)	4
2.2 Publicação e Ampla Divulgação (art. 37, Constituição Federal, art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal)	5
2.3 Anexo de Metas Fiscais	7
2.4 Limitação de empenho	13
2.5 Anexo de Riscos Fiscais.....	13
3. CONCLUSÃO.....	15
4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	16



1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Acompanhamento Simultâneo relativo a LEI MUNICIPAL nº. 705 DE 08 DE OUTUBRO DE 2018, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do município de LUCIARA para o exercício de 2019.

Os documentos que subsidiaram a análise contemplam:

- Edital de divulgação da audiência pública;
- Ata de realização de audiência pública da LDO realizada em 04/09/2018, para apresentação e discussão do Projeto de Lei que dispunha sobre as Diretrizes Orçamentárias;
- Lei Municipal nº. 705 de 08 de outubro de 2018 – LDO;
- Anexo de Metas Fiscais;
- Anexo de riscos Fiscais;
- Comprovação de publicação da LDO.



2. DA ANÁLISE

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento que estabelece a relação entre o planejamento de médio prazo, previsto no Plano Plurianual - PPA, e o de curto prazo, definido pela Lei Orçamentária Anual - LOA.

Dentre os objetivos constitucionais da LDO está o de apresentar metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, de acordo com as orientações do PPA.

Para tanto, foi organizado o Anexo de Metas e Prioridades, que lista os programas, seus objetivos e suas ações, com os valores correspondentes, que terão prioridade na execução orçamentária do ano seguinte.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF acrescentou novas atribuições à LDO: responsabilidade de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenhos; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (transferências voluntárias).

2.1 Audiências Públicas (Art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal)

A audiência pública é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. Ela propicia à sociedade a troca de informações com o administrador público, bem como o exercício da cidadania e o respeito ao princípio da transparência na gestão da coisa pública e sua previsão consta no art. 48, § 1º, I, da LRF.

Em consulta efetuada ao SISTEMA APLIC, verificou-se que a audiência pública para apresentação e discussão do projeto da referida lei foi realizada em 04/09/2018, nos termos do artigo 48, § 1º, I, da LRF.



2.2 Publicação e Ampla Divulgação (art. 37, Constituição Federal, art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal)

O artigo 37 da Constituição Federal elenca o princípio da publicidade como um dos princípios a serem observados pela Administração Pública. Consiste na obrigação de divulgação dos atos oficiais, documentos ou informações em meio oficial, podendo ser o Diário Oficial do Ente ou outro que o Chefe do Poder Executivo decreta como oficial (Diário Oficial do Estado, Diário Oficial de Contas ou Jornal Oficial da AMM).

No caso de leis orçamentárias, além da publicidade é exigida a ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos, como instrumento de transparência da gestão fiscal nos termos do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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

Apresenta-se a seguir informações quanto a publicação e a ampla divulgação da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Quadro 1 – Publicação e divulgação da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Meio Divulgação	Local	Data
AMM	Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso	06/12/2018

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi publicada em meio oficial (IOMAT, DOC ou Jornal da AMM, art. 37, CF). Todavia, não foi disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF).



1. DB 99. Gestão Fiscal/Financeira Grave. Ausência de transparência na gestão fiscal quanto a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 48 Lei Complementar nº 101/2000).

1.1. A LDO referente ao exercício de 2019 não foi divulgada no Portal Transparência do Município, contrariando o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

RESPONSABILIZAÇÃO

Responsável: FAUSTO AQUINO DE AZAMBUJA FILHO – Prefeito Municipal – PERÍODO – 10/10/2017 a 31/12/2020.

Conduta

Não adotar medidas efetivas para divulgação da a LDO referente ao exercício de 2019, quando deveria ter tomado todas as medidas necessárias para garantir que a Lei fosse disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura, conforme determina o artigo 48 da LRF.

Nexo de causalidade

Ao não adotar medidas efetivas para divulgação da a LDO, o responsável permitiu que a LDO referente ao exercício de 2019 não fosse divulgada no Portal Transparência do Município.

Culpabilidade

É razoável exigir do Chefe do Poder Executivo Municipal que tivesse tomado as providências para garantir ampla divulgação da LDO referente ao exercício de 2019, conforme determina o artigo 48 da LRF. Ademais, além da obrigação legal, por anos este TCE/TM tem exigido o cumprimento dessa obrigação pelo ente municipal por ocasião do parecer das contas anuais e no acompanhamento da elaboração das peças de planejamento, o que reforça o fato de que o responsável tinha todas as condições para dar cumprimento a esta obrigatoriedade.



2.3 Anexo de Metas Fiscais

A política fiscal do município deve promover a gestão equilibrada dos recursos públicos de forma a assegurar o crescimento sustentado, a distribuição da renda, o fortalecimento dos programas sociais, o adequado acesso aos serviços públicos, o financiamento de investimentos em infraestrutura, sem perder de vista que uma gestão fiscal responsável, que é condição necessária para a continuidade das políticas públicas e para tal deve-se garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) faz a correlação entre gestão fiscal responsável e a definição de metas de receitas e despesas:

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.

A definição de metas razoáveis, em sintonia com a política econômica nacional e a situação fiscal do município tende a promover a gestão equilibrada dos recursos públicos de forma a assegurar o crescimento sustentado, a distribuição da renda, o fortalecimento dos programas sociais, o adequado acesso aos serviços públicos, o financiamento de investimentos em infraestrutura, sem perder de vista a sustentabilidade intertemporal da dívida pública.

Para alcançar esses objetivos, a LRF impõe regras para na elaboração da LDO. De acordo com o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), integrará o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais (AMF) em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Também



comporá o Anexo de Metas Fiscais o Demonstrativo da Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior.

A elaboração desses demonstrativos deve seguir as regras estabelecidas pela STN em atenção ao artigo 50, § 2º da LRF. O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estabelece orientações emanadas a todos os entes federados, para, entre outros aspectos, padronizar os demonstrativos fiscais nos três níveis de governo.

De acordo com o MDF, o Anexo de Metas Fiscais deve ser composto pelos seguintes demonstrativos:

- a) Demonstrativo 1 – Metas Anuais;
- b) Demonstrativo 2 – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior;
- c) Demonstrativo 3 – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores;
- d) Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido;
- e) Demonstrativo 5 – Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos;
- f) Demonstrativo 6 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS;
- g) Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;
- h) Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

Nesta análise do Anexo de Metas Fiscais, será verificado se o Demonstrativo 1 – Metas Anuais foi elaborado seguindo as diretrizes do MDF válido para o exercício de 2019, se consta no anexo a memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos e evidenciam a consistência das metas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

Os demais demonstrativos, bem como outras análises do Demonstrativo 1 – Metas Fiscais, referente ao exercício de 2019 não compõem esta análise.



2.3.1 Demonstrativo de metas anuais

Para o exercício de 2019, o referido anexo estabeleceu como meta de resultado primário R\$ (13.495.375,82) em valores correntes e R\$ (12.791.825,42) em valores constantes. Há previsão de aumento (NEGATIVO) no resultado primário para os exercícios de 2020 e 2021.

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CORRENTES (em reais – R\$)		
	2019	2020	2021
Resultado Primário	(13.495.375,82)	(15.129.340,57)	(16.521.618,14)

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CONSTANTES (em reais – R\$)		
	2019	2020	2021
Resultado Primário	(12.791.825,42)	(14.340.607,18)	(15.660.301,55)

Não foram previstas metas de Resultado Nominal para os exercícios de 2019, 2020 e 2021.

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CORRENTES (em reais – R\$)		
	2019	2020	2021
Resultado Nominal	---	---	---

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CONSTANTES (em reais – R\$)		
	2019	2020	2021
Resultado Nominal	---	---	---

O Anexo de Metas Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não apresenta metas de RESULTADO NOMINAL para os exercícios de 2019, 2020 e 2021. O que caracteriza 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.



2. FB 99. Planejamento/Orcamento. 99. Irregularidade referente à Planejamento/Orcamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT. (artigo 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 5º, II da Lei 10.028/2000).

2.1. Não definição de metas anuais de resultado nominal para os exercícios de 2019, 2020 e 2021. 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.

RESPONSABILIZAÇÃO

Responsável: FAUSTO AQUINO DE AZAMBUJA FILHO – Prefeito Municipal – PERÍODO – 10/10/2017 a 31/12/2020.

Conduta

Propor, sancionar e promulgar LDO que não fixa metas anuais de RESULTADO NOMINAL para os exercícios de 2019, 2020 e 2021, quando deveria, como autoridade com responsabilidade privativa pela proposição do projeto da LDO (art. 165 CF/88) ter se certificado de que a Lei proposta atendesse o art. 4º, § 1º da LRF e se certificasse nas fases posteriores de que a Lei promulgada atendesse a LRF.

Nexo de causalidade

Ao propor, sancionar e promulgar LDO que não fixa metas anuais de RESULTADO NOMINAL para os exercícios de 2019, 2020 e 2021, o responsável permitiu que a LDO referente ao exercício de 2019 descumprisse o art. 4º, § 1º da LRF, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal instituídos na CF/88 e LRF.



Culpabilidade

É razoável exigir do Chefe do Poder Executivo Municipal que tivesse tomado as providências para que a LDO proposta e sancionada atendesse ao art. 4º, § 1º da LRF. Ademais, além da obrigação legal, por anos este TCE/TM tem exigido o cumprimento dessa obrigação pelo ente municipal por ocasião do parecer das contas anuais e no acompanhamento da elaboração das peças de planejamento, o que reforça o fato de que o responsável tinha todas as condições para dar cumprimento a esta obrigatoriedade.

O anexo de Metas Fiscais constante na 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 artigo 4º, § 2º, II da LRF. Propõe-se, portanto, ao Conselheiro Relator que determine ao Chefe do Poder Executivo do Município de LUCIARA, que a partir da LDO do exercício 2021 o Anexo de Metas Fiscais seja instruído com a memória e metodologia de cálculos nos termos do que dispõe o Manual dos Demonstrativos Fiscais¹. Foi anexado a este processo, junto com esta análise (Nº. Doc.: 220924/2019) um modelo de “Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias” que pode subsidiar a gestão.

3. FB 99. Planejamento/Orçamento. 99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT. (artigo 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 5º, II da Lei 10.028/2000).

3.1. Não inclusão da memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas fiscais, contrariando o art. 4º, § 2º, II da LRF, impossibilitando a comprovação da consistência dos resultados pretendidos bem como da conformidade da meta com a política fiscal do município.

¹

O Manual dos Demonstrativos Fiscais está disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>.



RESPONSABILIZAÇÃO

Responsável: FAUSTO AQUINO DE AZAMBUJA FILHO – Prefeito Municipal – PERÍODO – 10/10/2017 a 31/12/2020.

Conduta

Propor, sancionar e promulgar LDO que não contempla a memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas fiscais, quando deveria, como autoridade com responsabilidade privativa pela proposição do projeto da LDO (art. 165 CF/88) ter se certificado de que a Lei proposta atendesse o art. 4º, § 2º, II da LRF e se certificasse nas fases posteriores de que a Lei promulgada atendesse a LRF.

Nexo de causalidade

Ao propor, sancionar e promulgar LDO que não contempla a memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas fiscais, o responsável permitiu que a LDO referente ao exercício de 2019 descumprisse 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.

Culpabilidade

É razoável exigir do Chefe do Poder Executivo Municipal que tivesse tomado as providências para que a LDO proposta e sancionada atendesse ao art. 4º, § 2º, II da LRF. Ademais, além da obrigação legal, por anos este TCE/TM tem exigido que o ente municipal cumpra as disposições da LRF na elaboração das peças de planejamento, o que reforça o fato de que o responsável tinha todas as condições para dar cumprimento a esta obrigatoriedade.



2.4 Limitação de empenho

Constituem objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias os critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada quando a evolução da receita não comportar o cumprimento das metas de resultados primário e nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, conforme determinação expressa do art. 4º I, “b” c/c art. 9º da LRF.

A LDO analisada apresenta os seguintes critérios de limitação:

- Os Poderes Executivo e Legislativo determinarão limitação de empenhos e movimentação financeira no montante necessário à preservação do resultado estabelecido;
- Ao determinarem a limitação de empenhos e movimentação financeira, os chefes dos poderes executivo e legislativo adotarão critérios que produza o menor impacto possível nas ações de caráter social, particularmente a educação, saúde e assistência social;
- Não se admitirá a limitação de empenhos e movimentação financeira nas despesas vinculadas, caso a frustração na arrecadação esteja ocorrendo nas respectivas receitas;
- Não serão objetos de limitação de empenhos e movimentação financeira as despesas que constituem obrigações legais do município;
- A limitação de empenho e movimentação financeira também será adotado na hipótese de ser necessário a redução de eventual excesso da dívida em relação aos limites legais obedecendo ao que dispõem o artigo 31 da Lei Complementar 101.

2.5 Anexo de Riscos Fiscais

Em atendimento ao artigo 4º, § 3º da LRF a LDO deve conter o Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas.

A LDO analisada apresenta os seguintes riscos no Anexo mencionado:



- No âmbito das despesas quando se verificar Ações Trabalhistas, alagamentos e outros riscos naturais

O anexo de riscos fiscais informa que serão tomadas as seguintes providências, caso se concretizem os riscos fiscais:

- Utilização d Reserva de Contingência.

A LDO prevê que a Reserva de Contingência a constar na Lei Orçamentária Anual será equivalente a 0,5% (MEIO ponto percentual) da receita corrente líquida. Visando o atendimento de riscos fiscais e passivos contingentes. Quanto a forma de utilização da Reserva de Contingência a LDO prevê que ocorrendo a necessidade de serem atendidos passivos contingentes ou outros riscos eventos fiscais imprevistos, o executivo providenciará a abertura de créditos adicionais suplementares à conta de reserva do caput, na forma do artigo 42 da Lei 4320/64.



3. CONCLUSÃO

A análise verificou a inconformidade da LEI MUNICIPAL nº. 705 DE 08 DE OUTUBRO DE 2018 – Lei de Diretrizes Orçamentárias com o que determina a Constituição Federal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei nº 4320 de 17 de março de 1964 e Lei 10.028/2000. Não foram observados os preceitos legais de elaboração quanto a:

- A LDO referente ao exercício de 2019 não foi divulgada no Portal Transparência do Município, contrariando o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Não definição de metas anuais de resultado nominal para os exercícios de 2019, 2020 e 2021. 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;
- 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.



4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, com base no que dispõe o art. 137-A do Regimento Interno deste Tribunal, submetem-se os autos à consideração superior, propondo as seguintes medidas preliminares:

- a) NOTIFICAR, com base no art. 256, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, para fins de ciência, o Exmo. Prefeito do Município de LUCIARA, Senhor FAUSTO AQUINO DE AZAMBUJA FILHO, acerca do teor do presente Relatório Técnico.
- b) Propor representação de Natureza Interna, com base no art. 225, do Regimento Interno desta Corte de Contas, face a constatação dos seguintes achados:
 - I. A LDO referente ao exercício de 2019 não foi divulgada no Portal Transparência do Município, contrariando o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - II. Não definição de metas anuais de resultado nominal para os exercícios de 2019, 2020 e 2021. 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;
 - III. 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.

É a informação técnica.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECEITA E GOVERNO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO, 7 de outubro de 2019.

CLODOALDO ESTEVÃO FERRAZ

Técnico de Controle Público Externo