



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE RECEITA E GOVERNO

Telefones: (65) 3613-7593 / 7129 / 7692 / 7186

e-mail: secex-receita@tce.mt.gov.br

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO - LDO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AFONSO

PROCESSO N.º:	344818/2019
PRINCIPAL:	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AFONSO
CNPJ:	37.464.161/0001-46
ASSUNTO:	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS
OBJETO:	Lei Municipal Nº 460, de 06 de setembro de 2019 - Lei de Diretrizes Orçamentárias
ORDENADOR DE DESPESAS	JOABE ALMEIDA DOS SANTOS
RELATOR:	ISAIAS LOPES DA CUNHA
MUNICÍPIO DO FISCALIZADO:	SANTO AFONSO
NÚMERO OS:	9470/2020
EQUIPE TÉCNICA:	DINAMAR PIRES DE MIRANDA SILVA



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
2. DA ANÁLISE	2
2.1. Audiências Públicas (Art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal)	2
2.2. Publicação e Ampla Divulgação (art. 37, Constituição Federal, art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal)	3
2.3. Anexo de Metas Fiscais	4
2.3.1. Demonstrativo de metas anuais	5
2.4. Limitação de empenho	7
2.5. Anexo de Riscos Fiscais	8
3. CONCLUSÃO	9
3.1. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	10



1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Acompanhamento Simultâneo relativo a Lei Municipal Nº 460 de 06 de setembro de 2019, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do município de SANTO AFONSO para o exercício de 2020.

Os documentos que subsidiaram a análise contemplam:

- Edital Nº 005 de 26 de julho de 2019, de divulgação da audiência pública;
- Ata Nº 002 de realização de audiência pública da LDO realizada em 31 de julho de 2019, para apresentação e discussão do Projeto de Lei que dispunha sobre as Diretrizes Orçamentárias, devidamente assinada pelos participantes;
- Lei Municipal Nº 460 de 06 de setembro de 2019 – LDO 2020;
- Anexo de Metas Fiscais;
- Anexo de riscos Fiscais;
- Comprovação de publicação da LDO na Imprensa Oficial (AMM).

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.



1) Foram realizadas audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão da LDO, conforme determina o art. 48, § 1º, inc. I da LRF.

O Edital Nº 005 de 26 de julho de 2019, do Convite de Audiência Pública, foi divulgado em meio oficial, Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso (AMM), em 29/07/2019 - DOC Nº 3.279, convidando todos à participarem da audiência pública que dispunha do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, (art. 37, CF/88 e art. 48, LRF/00).

Conforme Ata Nº 002/2019, encaminhada via Sistema Aplic, deste Tribunal, a audiência pública para apresentação e discussão do projeto da referida lei foi realizada em 31 de julho de 2019, 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 de Divulgação	Local	Data
Imprensa Oficial	Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso (AMM) - DOC Nº 3.309	09/09/2019

APLIC e Diários Oficiais



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

1) A Lei de Diretrizes Orçamentárias não foi disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura, tampouco os anexos de Metas Fiscais que compõem a Lei foram publicados e/ou disponibilizados no site da Prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). DB08.

Dispositivo Normativo:

Art. 37, CF e art. 48, LRF

1.1) A Lei de Diretrizes Orçamentárias não foi disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura, tampouco os anexos de Metas Fiscais que compõem a Lei foram publicados e/ou disponibilizados no site da Prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). - DB08

Em Consulta ao Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso, meio de publicação oficial do município, foi constatado a publicação da Lei Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 (art. 37, CF), todavia, seus anexos não foram publicados tampouco divulgados no Portal da Transparência do município.

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 compora 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:

- Demonstrativo 1 – Metas Anuais;
- Demonstrativo 2 – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior;
- Demonstrativo 3 - Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais nos três exercícios anteriores;
- Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido;
- Demonstrativo 5 – Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos;
- Demonstrativo 6 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS;
- Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;
- 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 2020, 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 2020 não compõem esta análise.

2.3.1. Demonstrativo de metas anuais

Para o exercício de 2020, o referido anexo estabeleceu como meta de resultado primário R\$ 6.367,00 em valores correntes e R\$ 6.127,41 em valores constantes. Há previsão de aumento no resultado primário para o exercício de 2021 e redução no resultado primário para o exercício de 2022.



ESPECIFICAÇÃO	VALORES CORRENTES (em Reais - R\$)		
	2020	2021	2022
Resultado Primário	R\$ 6.367,00	R\$ 58.770,00	R\$ 40.950,00

APLIC - LDO

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CONSTANTES (em Reais - R\$)		
	2020	2021	2022
Resultado Primário	R\$ 6.127,41	R\$ 54.512,56	R\$ 36.663,98

APLIC - LDO

Para o resultado nominal foi estipulado o valor corrente de R\$ 412.280,00 e o valor constante de R\$ 396.766,43. Há previsão de redução no resultado nominal para o exercício de 2021 e aumento no resultado nominal para o exercício de 2022.

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CORRENTES (em Reais - R\$)		
	2020	2021	2022
Resultado Nominal	R\$ 412.280,00	-R\$ 223.880,00	R\$ 406.600,00

APLIC - LDO

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CONSTANTES (em Reais - R\$)		
	2020	2021	2022
Resultado Nominal	R\$ 396.766,43	-R\$ 207.661,62	R\$ 364.043,33

APLIC - LDO

Conforme consta no MDF, o resultado nominal é obtido acrescentando-se ao resultado primário a variação dos juros (metodologia acima da linha). Considerando que a meta de resultado primário e de resultado nominal para o exercício de 2020 foram estabelecidas em R\$ 6.367,00 e R\$ 412.280,00, (valores correntes) respectivamente, a expectativa de receita de juros ativos é superior a expectativa de pagamento de despesas com juros por competência no montante de R\$ 405.913,00. (Resultado Nominal – Resultado Primário)

1) As metas fiscais de resultado nominal e primário foram previstas na LDO (art. 4º, §1º da LRF).

2) O demonstrativo das metas anuais não está instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, conforme determina o art. 4º . §2º, II da LRF. FB13.

Dispositivo Normativo:

Art. 4º . §2º, II da LRF



2.1) *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.* - **FB13**

Em consulta ao anexo de Metas Fiscais constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias constatou-se que este 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/00.

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 Lei nº 460 de 06 de setembro de 2019, que dispõe sobre a Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO, para o exercício financeiro de 2020, em seu art. 32 e parágrafo único apresenta os seguintes critérios de limitação de empenho:

Artigo 32 - Se no final de cada quadrimestre for verificada a ocorrência de desequilíbrio entre as receitas e as despesas que possam comprometer a situação financeira do Município, o Executivo e o Legislativo Municipal promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 (trinta) dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios estabelecidos na legislação vigente.

Parágrafo Único - ocorrendo o restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

Artigo 33 - Não serão objeto de limitação as despesas relativas:

- I - As obrigações Constitucionais e legais do Município;
- II - Ao pagamento do serviço da dívida pública fundada, inclusive parcelamento de débitos;
- III - As despesas fixas com pessoal e encargos sociais, enquanto o Município se mantiver num patamar de até 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo para realização de dispêndios com pessoal, constante do Artigo 20 da Lei Complementar Nº 101 de 04/05/00;
- IV - Despesas vinculadas a uma determinada fonte de recursos, cujos recursos já estejam assegurados ou o respectivo cronograma de ingresso esteja sendo normalmente executado.



1) A LDO estabelece as providências que devem ser adotadas caso a realização das receitas apuradas bimestralmente não comporte o cumprimento das metas de resultado primário e nominal (art. 4º, I, b e art. 9º da LRF).

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 Fiscais no Anexo mencionado no valor de R\$ 2.550.000,00:

- Frustração de Repasses de Convênios e Emendas Celebrados Juntos a União/Estado - R\$ 1.500.000,00;
- Aumento de Despesas de Custeio por Conta de Possíveis Conceções de RGA, Pisos de Categorias, dentre outros Relacionados a Pessoal e Encargos - R\$ 450.000,00;
- Possibilidade de Precatórios e/ou Decisões Judiciais - R\$ 100.000,00;
- Restos a Pagar e Outros Passivos de Exercícios Anteriores - R\$ 500.000,00.

O anexo de riscos fiscais informa que serão tomadas as seguintes providências, caso se concretizem os riscos fiscais no valor de R\$ 2.550.000,00:

- Contingenciamento Orçamentário de Investimentos Relacionados aos Convênios e Emendas - R\$ 1.500.000,00;
- Limitação de Empenhos de Despesas de Custeio, até o Limite Necessário para Manutenção do Equilíbrio Orçamentário e Financeiro - R\$ 450.000,00;
- Limitação de Empenhos Relacionados a Investimentos com Recursos Próprios - R\$ 100.000,00;
- Contingenciamento do Orçamento de Custeio até o Limite dos Passivos Identificados em 31/12/2019 sem Financeiro Disponível - R\$ 500.000,00.

2.6 Reserva de Contingência (art.5º, III, LRF/00)

A LDO prevê, no artigo 5º e parágrafos, que a Reserva de Contingência a constar na Lei Orçamentária Anual será equivalente a não superior a 2% (dois por cento) 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 será utilizada como:

Artigo 5º - A Reserva de Contingência não será superior de 2,00% (dois por cento) do total da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista e se destinará ao atendimento de riscos e eventos fiscais imprevistos, bem como de suporte orçamentário às dotações que se fizerem insuficientes.

§ 1º - Os recursos da Reserva de Contingência serão destinados ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, obtenção de



resultado primário positivo se for o caso, e também para abertura de Créditos Adicionais Suplementares conforme disposto na Portaria MPO nº 42/1999, art. 5º e Portaria STN nº 163/2001, art. 8º (art. 5º III, "b" da LRF).

§ 2º - Os recursos da Reserva de Contingência destinados a riscos fiscais, caso estes não se concretizem até o dia 01 de dezembro de 2019, poderão ser utilizados por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal para abertura de créditos adicionais suplementares de dotações que se tornarem insuficientes.

§ 3º - As Reservas de Contingência embora classificadas no mesmo elemento de despesa, não se confundem com as Reservas do RPPS, as quais têm finalidade própria.

1) Consta na LDO o Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingentes e outros Riscos, conforme estabelece o artigo 4º, § 3º da LRF.

2) A LDO/2020 estabeleceu o percentual para a Reserva de Contingência.

3. CONCLUSÃO

A análise verificou a inconformidade da Lei Nº 460 de 06 de setembro de 2019 – 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:

- Publicação da Lei Nº 460/2019 no Portal da Transparência e dos anexos de Metas Fiscais que compõem a Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2020;
- A inclusão da memória e metodologia de cálculo no Anexo de Metas Fiscais.

JOABE ALMEIDA DOS SANTOS - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) 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).

1.1) *A Lei de Diretrizes Orçamentárias não foi disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura, tampouco os anexos de Metas Fiscais que compõem a Lei foram publicados e/ou disponibilizados no site da Prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). - Tópico - 2.2. Publicação e Ampla Divulgação (art. 37, Constituição Federal, art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal)*

2) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em



desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

2.1) *Não inclusão da memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas fiscais, contrariando o art. 4º, § 2º, II da LRF, impossibilitando a comprovação da consistência dos resultados pretendidos bem como da conformidade da meta com a política fiscal do município.* - Tópico - 2.3.1. *Demonstrativo de metas anuais*

3.1. 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) Juntar este relatório de acompanhamento ao Processo de Contas Anuais de Governo do Município de SANTO AFONSO – exercício de 2020 para subsidiar a análise referente aos atos de Governo do exercício mencionado;

b) Propor a equipe que elaborará o Relatório de Contas de Governo do Município de SANTO AFONSO – exercício de 2020:

b.1) a inclusão das irregularidades a seguir relacionadas no Relatório Técnico Preliminar para notificação, com base no artigo 256, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, ao Exmo. Prefeito (a) senhor (a) JOABE ALMEIDA DOS SANTOS :

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias não foi disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura, tampouco os anexos de Metas Fiscais que compõem a Lei foram publicados e/ou disponibilizados no site da Prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF/00). - Tópico - 2.2. Publicação e Ampla Divulgação (art. 37, Constituição Federal, art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

- 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 - 2.3.1. Demonstrativo de metas anuais.

Em Cuiabá-MT, 23 de Setembro de 2020.

DINAMAR PIRES DE MIRANDA SILVA
TECNICO DE CONTROLE PÚBLICO EXTERNO
COORDENADORA DA EQUIPE TÉCNICA