



PROTOCOLO	:	374822/2018
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA RICA
ASSUNTO	:	ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO
OBJETO	:	LEI MUNICIPAL n.º 1.579, DE 20 DE SETEMBRO DE 2018 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS -2019
RELATOR	:	CONSELHEIRO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JUNIOR
EQUIPE	:	CLODOALDO ESTEVÃO FERRAZ



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
2.4 Anexo de Metas Fiscais	6
2.4 Limitação de empenho	11
2.5 Anexo de Riscos Fiscais.....	11
3. CONCLUSÃO.....	14
4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	15



1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Acompanhamento Simultâneo relativo a Lei Municipal nº 1.579, de 20 de SETEMBRO de 2.018, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do município de VILA RICA 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 25/07/2018, para apresentação e discussão do Projeto de Lei que dispunha sobre as Diretrizes Orçamentárias;
- Lei Municipal nº 1.579, de 20 de SETEMBRO de 2.018 – LDO 2019;
- 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 Portal Transparência da Prefeitura (<https://diariomunicipal.org/mt/amm/edicoes/?exd=11%2F07%2F2018&std=&end=>, acesso em 30/07/2019), verificou-se que a audiência pública para apresentação e discussão do projeto da referida lei foi realizada em 25/07/2018, 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
Diário Oficial dos Municípios	A.M.M.	21/09/2018
Portal Transparência	https://diariomunicipal.org/mt/amm/edicoes/?exd=21%2F09%2F2018&std=&end=	21/09/2018



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

2.4 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.

2.4.1 Demonstrativo de metas anuais

Para o exercício de 2019, o referido anexo estabeleceu como meta de resultado primário R\$ (2.266.000,00) em valores correntes e R\$ (2.266.000,00) em valores constantes. Há previsão de redução no resultado primário para os exercícios de 2020 e 2021.

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CORRENTES (em reais – R\$)		
	2019	2020	2021
Resultado Primário	(2.266.000,00)	(1.871.837,26)	(1.375.561,16)

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CONSTANTES (em reais – R\$)		
	2019	2020	2021
Resultado Primário	(2.266.000,00)	(1.871.837,26)	(1.375.561,16)

Para o resultado nominal foi estipulado o valor corrente de R\$ (9.970.000,00) e o valor constante de R\$ (9.970.000,00). Há previsão de redução/aumento no resultado nominal para os exercícios de 2020 e 2021.

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CORRENTES (em reais – R\$)		
	2019	2020	2021
Resultado Nominal	(9.970.000,00)	(60.000,00)	9.000,00

ESPECIFICAÇÃO	VALORES CONSTANTES (em reais – R\$)		
	2019	2020	2021
Resultado Nominal	(9.970.000,00)	(60.000,00)	9.000,00



Conforme consta no MDF, o resultado nominal é obtido acrescentando-se ao resultado primário a variação dos juros. Considerando que a meta de resultado primário e de resultado nominal para o exercício de 2019 foram estabelecidas em R\$ (2.266.000,00) e R\$ (9.970.000,00), (valores correntes) respectivamente, a expectativa de receita de juros ativos é inferior a expectativa de pagamento de despesas com juros por competência no montante de R\$ 7.704.000,00. (Resultado Nominal – Resultado Primário).

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 VILA RICA, 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.: 193084/2019) um modelo de “Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias” que pode subsidiar a gestão.

1. 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).

- 1.1. 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: ABMAEL BORGES DA SILVEIRA – Prefeito Municipal – PERÍODO – 01/01/2017 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:

- Frustração na arrecadação de receitas e necessidade de redução de eventual excesso de dívida em relação aos limites legais.

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. Entretanto, verifica-se que tal Anexo se apresenta de maneira muito genérica e ineficaz. Não apreciando exatamente as reais evidências Riscos Fiscais. Bem como das devidas e efetivas providências a serem adotadas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias não apresentou, no Anexo de Riscos Fiscais, a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais que possam afetar as finanças públicas e as providências a serem tomadas, caso os riscos se concretizem.

2. 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, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal).



2.1. Não apresentação, no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, da avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais e das providências a serem tomadas no caso de concretização destes, conforme determina o art. 4º, § 3º da LRF.

RESPONSABILIZAÇÃO

Responsável: ABMAEL BORGES DA SILVEIRA – Prefeito Municipal – PERÍODO – 01/01/2017 a 31/12/2020.

Conduta

Propor, sancionar e promulgar LDO que não contempla a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais e as providências a serem tomadas no caso de concretização destes, 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, § 3º 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 avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais e as providências a serem tomadas no caso de concretização destes o responsável permitiu que a LDO referente ao exercício de 2019 descumprisse o art. 4º, § 3º da 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, § 3º 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.



A LDO prevê que a Reserva de Contingência a constar na Lei Orçamentária Anual será equivalente a 1% (um 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 através de abertura de créditos adicionais suplementares.



3. CONCLUSÃO

A análise verificou a inconformidade da Lei nº 1.579, de 20 de SETEMBRO de 2.018 – 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:

- 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;
- Não apresentação, no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, da avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais e das providências a serem tomadas no caso de concretização destes.



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 VILA RICA, Senhor ABMAEL BORGES DA SILVEIRA, 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 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;
 - II. Não apresentação, no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, da avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais e das providências a serem tomadas no caso de concretização destes.

É a informação técnica.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE RECEITA E GOVERNO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO, 3 de setembro de 2019.

CLODOALDO ESTEVÃO FERRAZ

Técnico de Controle Público Externo