



|                  |          |   |
|------------------|----------|---|
| <b>PROTOCOLO</b> | <b>:</b> | <b>375136/2018</b>  |
| <b>PRINCIPAL</b> | <b>:</b> | <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE</b>  |
| <b>ASSUNTO</b>   | <b>:</b> | <b>ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO</b>  |
| <b>OBJETO</b>    | <b>:</b> | <b>LEI MUNICIPAL N.º 1791, DE 23 DE OUTUBRO DE 2018</b><br><b>LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS -2019</b> |
| <b>RELATOR</b>   | <b>:</b> | <b>CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL</b>   |
| <b>EQUIPE</b>    | <b>:</b> | <b>ALVINA CANDIDA PROENÇA DA CRUZ TAQUES</b>  |



## 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)<br>..... | 5  |
| 2.3 Anexo de Metas Fiscais .....  | 6  |
| 2.4 Limitação de empenho.....   | 11 |
| 2.5 Anexo de Riscos Fiscais.....  | 12 |
| 3. CONCLUSÃO.....   | 13 |
| 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....  | 14 |



## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Acompanhamento Simultâneo relativo a Lei Municipal nº 1791 de 23 de outubro de 2018, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do município de Guarantã do Norte 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 28/08/2018, para apresentação e discussão do Projeto de Lei que dispunha sobre as Diretrizes Orçamentárias;
- Lei Municipal nº 1791 DE 23 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 Portal Transparência da Prefeitura <https://www.guarantadonorte.mt.gov.br/Audiencia-Publica//57/>, acesso em 03 de outubro de 2019, verificou-se que a audiência pública para apresentação e discussão do projeto da referida lei foi realizada em 28/08/2018, 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       | DOC   | 30/10/2018 |
| Portal Transparência | <a href="https://www.gp.srv.br/transparencia_guarantadonorte/servlet/inf_planejamento_v2">https://www.gp.srv.br/transparencia_guarantadonorte/servlet/inf_planejamento_v2</a> | -          |

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi publicada em meio oficial, no Diário Oficial de Contas – Tribunal de Contas de Mato Grosso / DOC, atendendo ao art. 37, CF e foi disponibilizada no Portal Transparência da Prefeitura (ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos – art. 48, LRF).



### 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. [...]

§ 1ºA 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 comporão esta análise.

### **2.3.1 Demonstrativo de metas anuais**

Para o exercício de 2019, o referido anexo estabeleceu como meta de resultado primário R\$ 14.636.339,49 em valores correntes e R\$ 0,00 em valores constantes. Há previsão de aumento no resultado primário para os exercícios de 2020 e 2021.



| ESPECIFICAÇÃO      | VALORES CORRENTES (em reais – R\$) |               |               |
|--------------------|------------------------------------|---------------|---------------|
|                    | 2019                               | 2020          | 2021          |
| Resultado Primário | 14.636.339,49                      | 23.224.146,25 | 24.116.979,67 |

| ESPECIFICAÇÃO      | VALORES CONSTANTES (em reais – R\$) |      |      |
|--------------------|-------------------------------------|------|------|
|                    | 2019                                | 2020 | 2021 |
| Resultado Primário | ,00                                 | ,00  | ,00  |

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.

O Anexo também apresenta metas de resultado primário que não atende a metodologia definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que não apresenta valores no resultado primário constante, contrariando assim a metodologia definida pelo art. 4º § 1 da LRF.

**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 definição de metas anuais válidas, conforme determina o art. 4º, § 1º da LRF, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal instituídos na CRFB e LRF.

**RESPONSABILIZAÇÃO**

Responsável: Érico Stevan Gonçalves – Prefeito Municipal – PERÍODO – 2017 a 2020.



## **Conduta**

Propor, sancionar e promulgar LDO que não fixa metas anuais válidas, 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 válidas, 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 CRFB 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 apresentou a memória e metodologia de cálculo, porém não justifica 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 Guarantã do Norte, 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 Fiscais<sup>1</sup>. Foi anexado a este processo, junto com esta análise (Nº. Doc.: 222421/2019) 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.

## **RESPONSABILIZAÇÃO**

Responsável: Érico Stevan Gonçalves – Prefeito Municipal – PERÍODO – 2017 a 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.

---

<sup>1</sup>

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



## 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:

Art. 38. Caso seja necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira, nas situações previstas no art. 9º da LC 101/2000, será fixado, por ato do Poder Executivo, o percentual de limitação para o conjunto de projetos, atividades e operações especiais, sobre o total das dotações iniciais constantes da Lei Orçamentária de 2019, excetuando:

As despesas que constituem obrigação constitucional ou legal de execução; e

As despesas com ações vinculadas às funções saúde, educação e assistência social, não incluídas no Inciso I.

§ 1º Terão prioridade, como fonte de recursos para limitação de empenho, a adoção das seguintes medidas:

Redução de investimentos programados com recursos próprios;

Eliminação de despesas com horas-extras;

Exoneração de servidores ocupantes de cargo em comissão;

Eliminação de vantagens temporárias concedidas a servidores;

Redução de gastos com combustíveis.

§ 2º Na hipótese da ocorrência do disposto no caput deste artigo, o Poder Executivo, o montante que caberá a cada um tornar indisponível para empenho e movimentação financeira, com vistas a obtenção do equilíbrio na execução orçamentária e financeiro do exercício.



## 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:

- Diminuição da arrecadação. Decor cenário econômico. Sentenças judiciais.

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

- Reserva de Contingência.

A LDO prevê que a Reserva de Contingência a constar na Lei Orçamentária Anual será equivalente de 0,3% a até 1% (zero, virgula, três a um por cento) da receita total, visando o atendimento de riscos fiscais e passivos contingentes.



### 3. CONCLUSÃO

A análise verificou a inconformidade da Lei nº 1791, de 23 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:

- Proposição de metas fiscais;
- Inclusão da memória e metodologia de cálculo do Anexo das Metas fiscais.



#### 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 Guarantã do Norte, Senhor Érico Stevan Gonçalves, 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. Não definição de metas anuais válidas, conforme determina o art. 4º, § 1º da LRF, prejudicando a utilização dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão fiscal instituídos na CRFB e LRF.
  - II. 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, 14 de outubro de 2019.

\_\_\_\_\_  
Alvina Candida Proença da Cruz Taques  
Técnico de Controle Público Externo