



<b>PROTOCOLO</b>	:	<b>779/2019</b>
<b>PRINCIPAL</b>	:	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUENA</b>
<b>ASSUNTO</b>	:	<b>ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO</b>
<b>OBJETO</b>	:	<b>LEI MUNICIPAL Nº 1.207/2018, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2018 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL -2019</b>
<b>RELATOR</b>	:	<b>CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO</b>
<b>EQUIPE</b>	:	<b>DINAMAR PIRES DE MIRANDA SILVA</b>



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>2. DA ANÁLISE.....</b>	<b>4</b>
2.1) Audiências públicas (At. 48, § 1º, I, da LRF) .....	4
2.2) Publicação e ampla divulgação (art. 37, Constituição Federal, art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal) .....	6
2.3) Destaque dos recursos do orçamento (art. 165, § 5º da CF). .....	7
2.4) Compatibilidade da LOA com a LDO .....	8
2.4.1) Compatibilidade entre a programação da LOA e as metas da LDO (art.5º, LRF) .....	9
2.4.2) Reserva de contingência (art.5º, III, LRF)	
11	
2.5) Alterações Orçamentárias .....	1
2	
<b>3. CONCLUSÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>4.PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>14</b>
<b>Anexo 01. Compatibilidade da Reserva de Contingência da LOA com a diretriz da LDO ...</b>	<b>17</b>



## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de acompanhamento simultâneo relativo a Lei Municipal Nº 1.207/2018, de 13 de dezembro de 2018 que estima a receita e fixa a despesa do Município de Juruena no valor de R\$ 34.285.030,00 (trinta e quatro milhões, duzentos e oitenta e cinco mil e trinta reais) para o exercício de 2019, assim distribuídos:

**Quadro 1 – Distribuição da LOA/2019**

Órgão	Valor R\$
<b>PODER LEGISLATIVO</b>	<b>1.364.185,38</b>
Câmara Municipal	1.364.185,38
<b>ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO PODER EXECUTIVO</b>	<b>30.100.814,62</b>
Prefeitura Municipal	30.100.814,62
<b>ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DO PODER EXECUTIVO</b>	<b>2.820.030,00</b>
Fundo de Previdência Social dos Servidores Públicos	2.820.030,00
<b>TOTAL</b>	<b>34.285.030,00</b>

Fonte: LOA/2019

Os documentos que subsidiaram a análise contemplam:

- Ata de realização de audiência pública da LOA realizada em 31/08/2018, para apresentação e discussão do Projeto de Lei que dispunha sobre o orçamento anual, devidamente assinada pelos participantes;
- Lei Municipal nº 1.207/2018, de 13 de dezembro de 2018 – LOA/2019;
- Lei Municipal nº 1.187/2018, de 27 de junho de 2018 – LDO/2019;
- Comprovação de publicidade da LOA.



## 2. DA ANÁLISE

A Constituição Federal, no art. 165, inciso III e § 5º, determina que lei de iniciativa do Poder Executivo estabeleça o orçamento anual, o qual compreenderá o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes dos Entes Federativos, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o Orçamento de Investimento das empresas em que os Entes, direta ou indiretamente, detenham a maioria do capital social com direito a voto; e o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A elaboração da Lei Orçamentária Anual -LOA deve ser orientada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e compatibilizada com o Plano Plurianual (PPA).

Segue o resultado da análise.

### 2.1) Audiências públicas (At. 48, § 1º, I, da LRF)

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 transparéncia na gestão da coisa pública e sua previsão consta no art. 48, § 1º, I, da LRF.

Nos seguintes meios de comunicação foram efetuadas consultas em 14/10/2019, para a identificação de publicação de convites por parte do Gestor Municipal convidando a população para participar de audiências públicas durante o processo de elaboração da Lei Orçamentária do município de Juruena no exercício de 2019:

- Diário Oficial Eletrônico dos Municípios expedido pela Associação Mato-Grossense dos Municípios;
- <https://www.juruena.mt.gov.br/Busca/>



Não foi constatado no site da Prefeitura e nem em meios oficiais a divulgação do convite de audiência pública durante o processo de elaboração e discussão do orçamento da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019, nos termos do artigo 48, § 1º, I da LRF e artigo 37 da Constituição Federal.

Além dos meios oficiais de publicação e divulgação visando obtenção de informações complementares sobre a realização das audiências foram efetuadas consultas ao Sistema Aplic, tendo como critérios de seleção os documentos encaminhados pela Prefeitura Municipal de Juruena referente ao exercício de 2019 classificados como “Consulta aos documentos da LOA”.

Verificou-se que o fiscalizado encaminhou os documentos comprobatórios da realização do evento, quais sejam: a Ata de audiência pública realizada em 31/08/2018 e a lista de presença assinada pelos participantes.

**1. DB 08. 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 nº 101/2000).**

1.1. Não divulgação do Convite de audiência pública no Portal Transparência do Município, em inobservância a obrigatoriedade de realização de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, de acesso ao público, nos termos art. 48 Lei Complementar nº 101/2000.

### **Responsabilização**

Responsável: Sandra Josy Lopes de Souza – Prefeita Municipal.

### **Conduta**

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



## Nexo de causalidade

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

## Culpabilidade

É razoável exigir do Chefe do Poder Executivo Municipal as providências para garantir ampla divulgação da Audiência Pública referente ao exercício de 2019, conforme determina o artigo 48 da LRF. Ademais, além da obrigação legal, por anos este TCE/MT 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.

## **2.2) 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 determine 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 Orçamentária Anual:

**Quadro 1 – Publicação e divulgação da Lei Orçamentária Anual**

Meio Divulgação	Local	Data
Diário Oficial	Jornal da AMM	07/12/2018
Portal Transparência	<a href="https://www.juruena.mt.gov.br/buscar">https://www.juruena.mt.gov.br/buscar</a>	28/01/2019

A Lei Orçamentária Anual 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).

**2.3) Destaque dos recursos do orçamento (art. 165, § 5º da CF).**

A Constituição Federal, no art. 165, inciso III e § 5º, determina que a lei de iniciativa do Poder Executivo estabeleça o orçamento anual, o qual compreenderá o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes dos Entes Federativos, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o Orçamento de Investimento das empresas em que os Entes, direta ou indiretamente, detenham a maioria do capital social com direito a voto; e o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Nesse sentido, da análise da LOA/2019 constatou-se que o texto da lei não destacou os recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, conforme determina o art. 165, § 5º, da CF/88, dessa forma a elaboração da lei não atendeu ao preceito constitucional.

**2. FB 13. Planejamento/Orçamento\_Grave. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas, em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts, 165 a 167 da Constituição Federal.**



2.1. O texto da Lei Orçamentária/2019 não destacou os recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, conforme determina o art. 165, § 5º da CF.

### **Responsabilização**

Responsável: Sandra Josy Lopes de Souza – Prefeita Municipal

### **Conduta**

Deixar de destacar na Lei Orçamentária/2019 os recursos orçamentários fiscal, da seguridade social e de investimentos quando deveria observar o art. 165, § 5º da Constituição.

### **Nexo de causalidade**

A elaboração da Lei Orçamentária/2019 sem a destinação dos recursos orçamentários fiscal, da seguridade social e de investimentos acarretou inobservância ao mandamento constitucional (art. 165, § 5º da CF).

### **Culpabilidade**

É razoável exigir do Chefe do Poder Executivo Municipal que faça inserir no projeto de LOA de cada exercício financeiro disposições atinentes ao destaque das receitas previstas e despesas fixadas vinculadas a cada tipo de orçamento fiscal, o da seguridade social e de investimentos, conforme disposições inseridas no § 5º do art. 165 da CF/88.

### **2.4) Compatibilidade da LOA com a LDO**

O planejamento orçamentário, composto pela LOA, LDO e PPA, é um dos processos mais importantes da administração pública, pois possui o objetivo de detalhar e programar a execução orçamentária dos próximos exercícios de acordo com os programas e ações



estabelecidas no PPA, e nas diretrizes constantes na LDO e na Estimativa da Receita e Fixação da despesa determinada na LOA.

A seguir será verificado se a elaboração da LOA do município de Juruena foi elaborada de forma a cumprir com as metas de resultado primário e nominal estabelecida na LDO e se a reserva de contingência alocada também está em conformidade com a LDO.

#### **2.4.1) Compatibilidade entre a programação da LOA e as metas da LDO (art.5º, LRF)**

Na elaboração da LDO o ente municipal deve se utilizar de parâmetros macroeconômicos, de séries históricas e de outras informações relevantes para estimar a receita e despesa. Na elaboração da LOA, deve-se revisitar todos esses parâmetros de forma que compatibilizar o orçamento com as diretrizes e metas estabelecidas para o exercício, nos termos do que dispõe o art.5º, LRF.

Nesta análise será verificada as projeções de receitas e despesas totais e primárias constante na LOA é compatível com o constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Também será verificar se está compatível a meta de resulta primário. No caso de haver divergências entre valores, será verificado se consta no Projeto de Lei Orçamentária Anual anexo que compatibiliza os valores, conforme dispõe o art. 5º, I, LRF.



**Quadro 2 – Compatibilidade entre a programação da LOA e as metas da LDO**

ESPECIFICAÇÃO	LDO	LOA	DIFERENÇA (LOA – LDO)
<b>RECEITA TOTAL (I)</b>	<b>31.465.000,00</b>	<b>31.465.000,00</b>	<b>0,00</b>
<b>RECEITAS FINANCEIRAS (II) = (I – III)</b>	<b>209.509,20</b>	<b>72.272,53</b>	<b>-137.236,67</b>
<b>RECEITAS PRIMÁRIAS (III)</b>	<b>31.255.490,80</b>	<b>31.392.727,50</b>	<b>137.236,70</b>
<b>DESPESA TOTAL (IV)</b>	<b>31.465.000,00</b>	<b>30.100.814,62</b>	<b>-1.364.185,38</b>
<b>DESPESAS FINANCEIRA (V) = (IV – VI)</b>	<b>480.000,00</b>	<b>430.000,00</b>	<b>-50.000,00</b>
<b>DESPESAS PRIMÁRIAS (VI)</b>	<b>30.985.000,00</b>	<b>29.670.814,62</b>	<b>-1.314.185,38</b>
<b>RESULTADO PRIMÁRIO = (III – VI)</b>	<b>270.490,80</b>	<b>1.721.912,88</b>	<b>1.451.422,08</b>

Fonte: Anexo 01. Meta de Resultado Primário

Conforme o quadro Demonstrativo de Compatibilidade apontada (LDO-2019 x LOA-2019), verificou-se que a programação financeira da LOA não está compatível com a meta de resultado primário da LDO. A diferença ocorre por conta de que os valores de receitas e despesas estimados na LDO são diferentes do que foi orçado na LOA. Ainda que seja justificável que os valores de receita e despesa sejam diferentes, por conta de que a proposta de LDO é elaborada com meses de antecedência da proposta de LOA, essas diferenças devem ser ajustadas de forma a compatibilizar e respeitar o valor da meta de resultado primário estabelecida na LDO, objetivando evitar a ocorrência de desequilíbrios fiscais.

**3. FB 99. Planejamento/Orçamento\_grave. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.**

3.1. A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário e nominal estabelecidos na LDO, contrariando o art. 5º da LRF.

**Responsabilização**



Responsável: Sandra Josy Lopes de Souza – Prefeita Municipal.

## **Conduta**

Propor, sancionar e promulgar LOA de forma incompatível com as metas de resultado primário e nominal, com a lei de diretrizes orçamentárias, quando deveria, como autoridade com responsabilidade privativa pela proposição do projeto da LOA (art. 165 CF/88) ter se certificado de que a Lei proposta atendesse o art. 5º da LRF.

## **Nexo de causalidade**

Ao propor, sancionar e promulgar LOA de forma incompatível com as metas de resultado primário e nominal, o responsável permitiu que a LOA referente ao exercício de 2019 descumprisse o disposto no Inciso I, do art. 5º da LRF, impossibilitando avaliar a sustentabilidade da política fiscal em um dado exercício financeiro.

## **Culpabilidade**

É razoável exigir do Chefe do Poder Executivo Municipal que tivesse tomado as providências para que a LOA proposta e sancionada atendesse ao Inciso I, do art. 5º da LRF. Ademais, além da obrigação legal, por anos este TCE/MT 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.

### **2.4.2) Reserva de contingência (art.5º, III, LRF)**

O projeto de lei orçamentária anual deverá conter a reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, assim como será destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, nos termos do art. 5º, III, LRF.



A LDO previu que a Reserva de Contingência a constar na Lei Orçamentária Anual no valor de, não inferior a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida, visando o atendimento de riscos fiscais e passivos contingentes.

Na LOA 2019, a Reserva de Contingência foi estimada em R\$ 1.574.000,00, valor equivalente a 5,65% da RCL, para atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, nos termos previstos na LDO.

## 2.5) Alterações Orçamentárias

A LOA definiu o seguinte parâmetro para as alterações orçamentárias:

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a realizar a transposição, o remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, em até 30% (trinta por cento) do total da despesa, nos termos do Inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal combinado com o Inciso VI do Artigo 114 da Lei Orgânica Municipal e em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentária/2019.

Art. 5º - Fica o Poder Executivo autorizado a realizar, no curso da execução orçamentária, operações de crédito nas espécies, limites e condições estabelecidas em resolução do SENADO FEDERAL e na Legislação Federal pertinente, especialmente na Lei Complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000.



### 3. CONCLUSÃO

Esta análise teve o intuito de verificar a conformidade da Lei nº 1.207/2018, de 31 de dezembro de 2018 – Lei Orçamentária Anual 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.

A análise permitiu inferir que:

- Não foram observados os preceitos legais de elaboração quanto a:
  - Comprovação da publicidade do Convite de audiência pública no Portal Transparência do Município;
  - Elaboração da Lei Orçamentária/2019 sem a destinação dos recursos orçamentários fiscal, da seguridade social e de investimentos acarretou inobservância ao mandamento constitucional (art. 165, § 5º da CF);
  - A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário e nominal estabelecidos na LDO, art. 5º da LRF.



#### 4.PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, com base no que dispõe o art. 152 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 Juruena – exercício de 2019 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 Juruena – exercício de 2019 – a inclusão das irregularidades a seguir relacionadas no Relatório Técnico Preliminar para notificação, com base no artigo 256, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, à Exma. Prefeita senhora Sandra Josy Lopes de Souza:

- Não realização de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público, do Convite de audiência pública;
- Elaboração da Lei Orçamentária/2019 sem a destinação dos recursos orçamentários fiscal, da segurança social e de investimentos acarretou inobservância ao mandamento constitucional (art. 165, § 5º da CF);
- A LOA foi elaborada de forma incompatível com as metas de resultado primário e nominal estabelecidos na LDO, art. 5º da LRF.

Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo, 18 de março de 2020.

---

Dinamar Pires de Miranda Silva  
Técnico de Controle Público Externo



## Anexo 01. Meta de Resultado Primário

**Quadro 01. Resultado Primário – LDO**

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
<b>RECEITA TOTAL (I)</b>	<b>31.465.000,00</b>
<b>RECEITAS PRIMÁRIAS (II)</b>	<b>31.255.490,80</b>
<b>RECEITAS FINANCEIRAS (III) = (I – II)</b>	<b>209.509,20</b>
<b>DESPESAS TOTAL (IV)</b>	<b>31.465.000,00</b>
<b>DESPESAS PRIMÁRIAS (V)</b>	<b>30.985.000,00</b>
<b>DESPESAS FINANCEIRAS (VI) = (IV – V)</b>	<b>480.000,00</b>
<b>RESULTADO PRIMÁRIO (II – V)</b>	<b>270.490,80</b>

Fonte: LDO Nº 1.187/2018, protocolo TCE/MT 375888/2018 – Anexo de Metas Fiscais



**Quadro 02. Resultado Primário – LOA**

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
<b>RECEITAS CORRENTES (I)</b>	<b>27.821.160,00</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL (II)</b>	<b>3.643.840,00</b>
<b>RECEITA TOTAL (III) = (I+II)</b>	<b>31.465.000,00</b>
<b>RECEITAS FINANCEIRAS (IV)</b>	<b>72.272,53</b>
Aplicações Financeiras	72.272,53
Operações de Crédito	0,00
Alienação de Bens	0,00
Amortização de Empréstimos	0,00
<b>RECEITAS PRIMÁRIAS (V) = (III-IV)</b>	<b>31.392.727,50</b>
<b>DESPESAS CORRENTES (VI)</b>	<b>27.048.909,85</b>
<b>DESPESAS DE CAPITAL (VII)</b>	<b>1.477.904,77</b>
<b>RESERVA DE CONTINGÊNCIA (VIII)</b>	<b>1.574.000,00</b>
<b>TOTAL DAS DESPESAS (IX) = (VI+VII+VIII)</b>	<b>30.100.814,62</b>
<b>DESPESAS FINANCEIRA (X)</b>	<b>430.000,00</b>
Juros e Encargos da Dívida	150.000,00
Concessão de Empréstimos e Financiamento	0,00
Aquisição de Título de Capital já integralizado	0,00
Aquisição de Título de Crédito	0,00
Amortização da Dívida	280.000,00
<b>DESPESAS PRIMÁRIAS (XI) = (IX-X)</b>	<b>29.670.814,62</b>
<b>RESULTADO PRIMÁRIO (XII) = (V-XI)</b>	<b>1.721.912,88</b>

Fonte: LOA Nº 1.207/2018, protocolo TCE/MT 779/2019 – Anexo II - Receita e Despesa



## Anexo 02. Compatibilidade da Reserva de Contingência da LOA com a diretriz da LDO

**Quadro 01. Receita Corrente Líquida – LOA**

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
<b>RECEITAS CORRENTES (Exceto intra-orçamentárias)</b>	<b>31.294.310,00</b>
<b>DEDUÇÕES DA RECEITA</b>	<b>3.473.150,00</b>
Deduções para o FUNDEB	3.441.800,00
Renúncias de Receita	31.150,00
Outras deduções	200,00
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA</b>	<b>27.821.160,00</b>

Fonte: LOA Nº 1.207/2018, protocolo TCE/MT 779/2019

**Quadro 02. Compatibilidade da Reserva de Contingência**

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
Percentual da RCL para composição da Reserva de Contingência – LDO	No mínimo 5%
Receita Corrente Líquida	27.821.160,00
Valor Mínimo da Reserva de Contingência	1.391.058,00
<b>Reserva de Contingência Fixado na LOA</b>	<b>1.574.000,00</b>

Fonte: LDO, protocolo TCE/MT 375888/2018

LOA, protocolo TCE/MT 779/2019