



PROGRAMA
**DEMOCRACIA
ATIVA**

O PAPEL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS NA ELABORAÇÃO, APROVAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

Jaqueline Jacobsen Marques
Conselheira Substituta do TCE/MT



**Tribunal de Contas
Mato Grosso**

TRIBUNAL DO CIDADÃO

- Orçamento Público
 - Iniciativa
 - Prazos
 - Conteúdo PPA, LDO e LOA
 - Audiências Públicas
 - Orçamento Impositivo e Emendas Impositivas
 - Créditos Adicionais

Vídeo 3

Sistema Orçamentário Brasileiro

Governo Federal

SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

4

CF, art. 165 e 84

Leis de **iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Compete **privativamente** ao **Presidente da República**:

(...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição.

SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

5

Leis Orçamentárias : Leis de Rito Especial

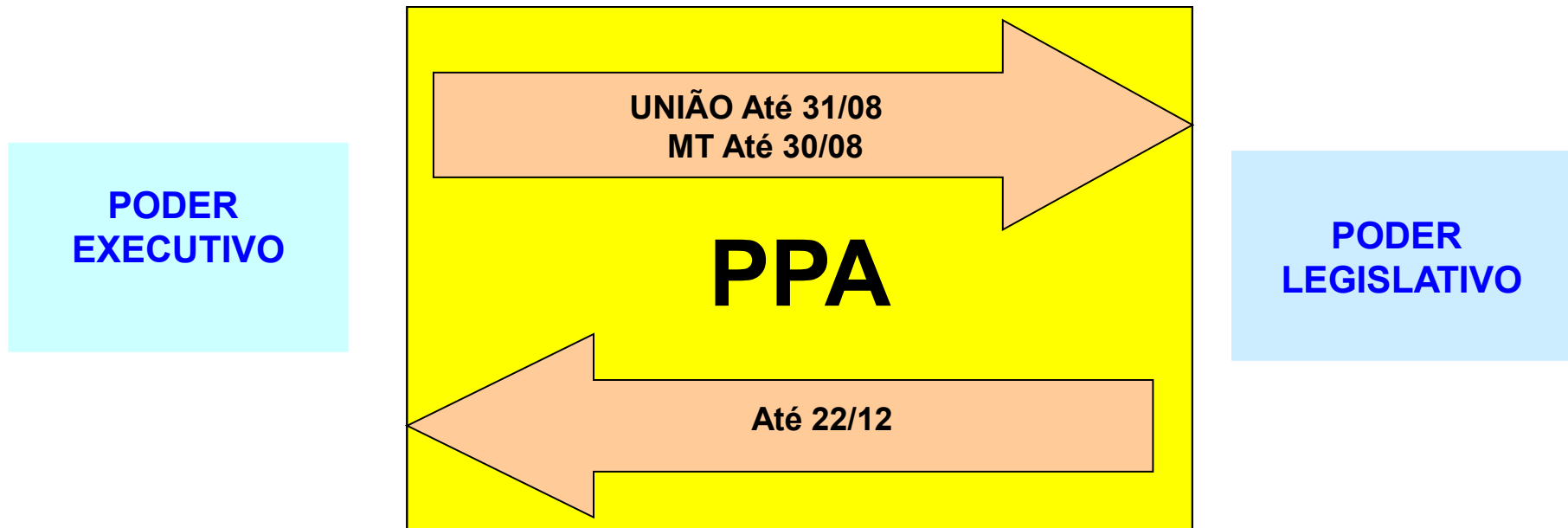
O Executivo tem **prazos constitucionais** para enviar os projetos do PPA/LDO/LOA e o Legislativo para devolvê-los para sanção.

(Orçamento Misto. Elaboração pelo Executivo. Aprovação pelo Legislativo)

SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

6

PRAZOS



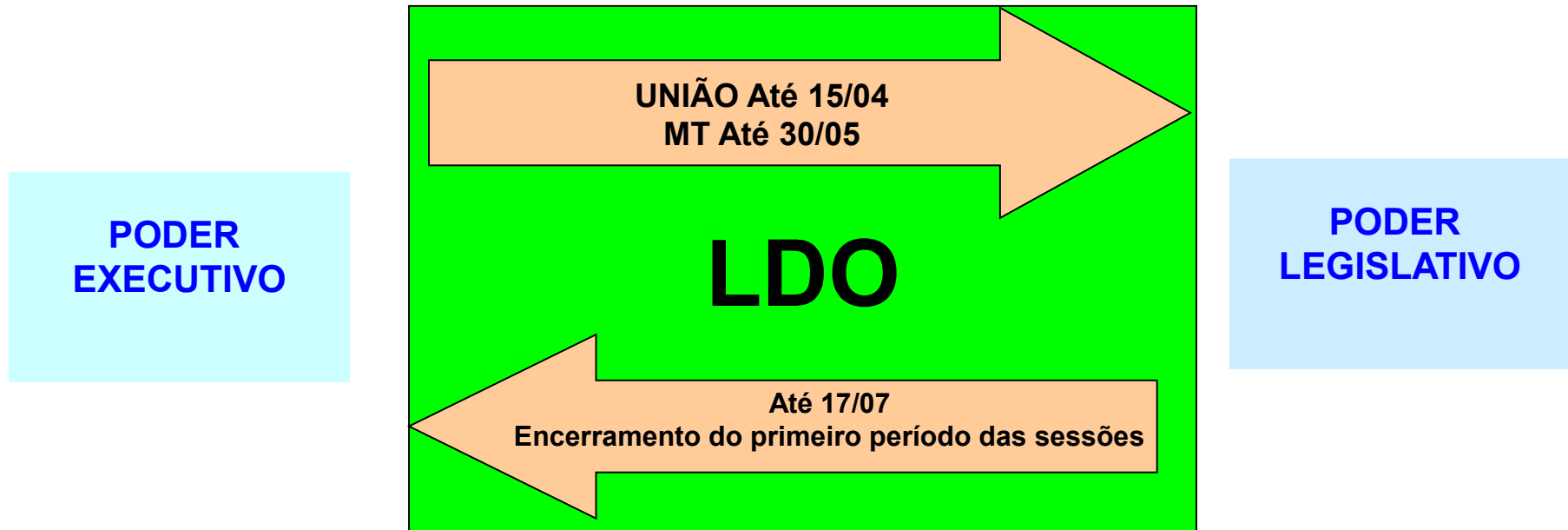
CF, art. 165, § 9º, I

CF, art. 35, § 2º - ADCT

SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

7

PRAZOS



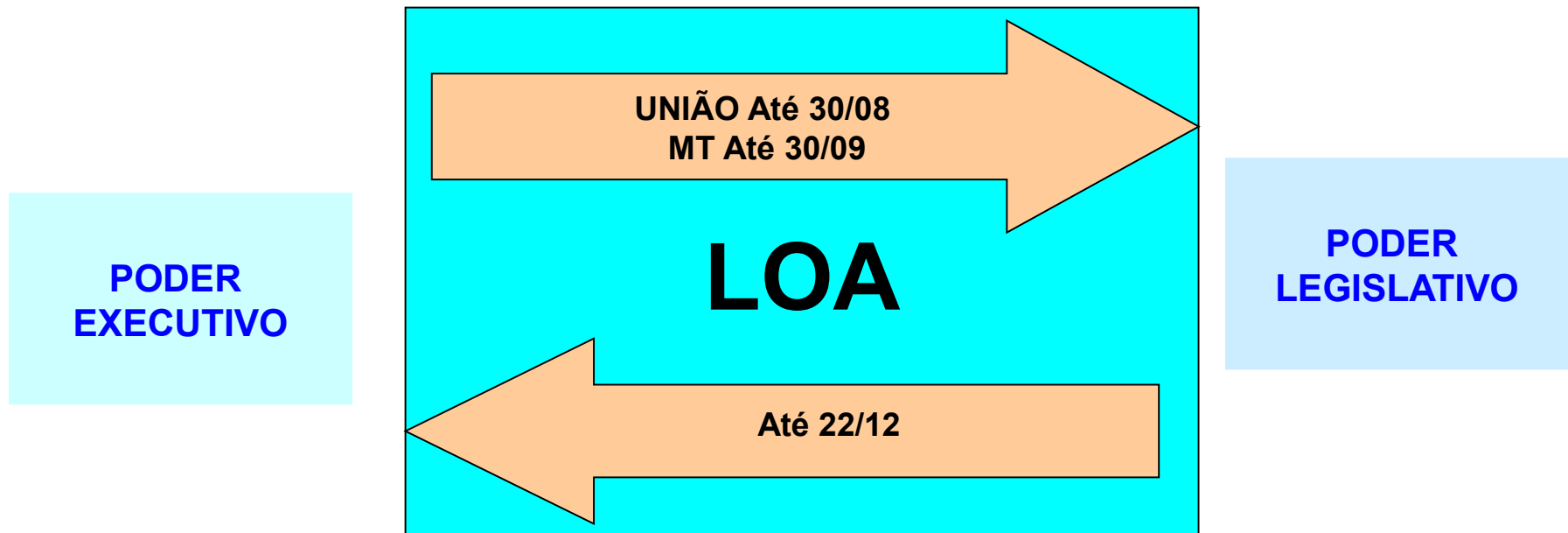
CF, art. 165, § 9º, I

CF, art. 35, § 2º - ADCT

SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

8

PRAZOS



CF, art. 165, § 9º, I

CF, art. 35, § 2º - ADCT

SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

9

Quais os prazos para envio e devolução das peças orçamentárias nos municípios?

- Os prazos devem ser estabelecidos nas leis orgânicas respectivas. (prazos razoáveis para dar tempo de analisar os projetos)
- Municípios que não têm prazos definidos em legislação, devem adotar os prazos do ADCT.

ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA SANÇÃO DA LOA¹⁰

E se o orçamento não for aprovado até 31/12?

ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA SANÇÃO DA LOA¹¹

- **As regras devem ser previstas na LDO**
- MT – art. 89 da LDO (Lei 9.970/2013):

Caso o projeto de Lei Orçamentária não seja encaminhado para sanção até 22 de dezembro de 2013, **a programação relativa a pessoal e encargos sociais, serviços da dívida e demais despesas de custeio poderá ser executada**, em cada mês, até o limite de 1/12 (um doze avos) do total de cada dotação, na forma da proposta originalmente encaminhada à Assembleia Legislativa.

PPA

Vídeo 5

Elaboração do PPA

Governo Federal

PLANO PLURIANUAL

Explicando o conteúdo:

DIRETRIZES ⇒ orientações gerais que nortearão todas as etapas do PPA.

OBJETIVOS ⇒ discriminação dos resultados que se pretende alcançar. Exemplos: melhorar a qualidade do ensino; combater a carência alimentar.

METAS ⇒ Especificação e quantificação física dos objetivos definidos. Exemplos: capacitação de 100 professores; distribuição de 500 cestas básicas; construção de 5 postos de saúde.

DESPESA DE CAPITAL ⇒ São os investimentos (ex.: aquisições de bens móveis e aquisição/construção de bens imóveis).

DESPESA DECORRENTE ⇒ São as despesas decorrentes dos investimentos previstos no PPA. Ex.: pessoal, material de consumo, equipamentos etc.

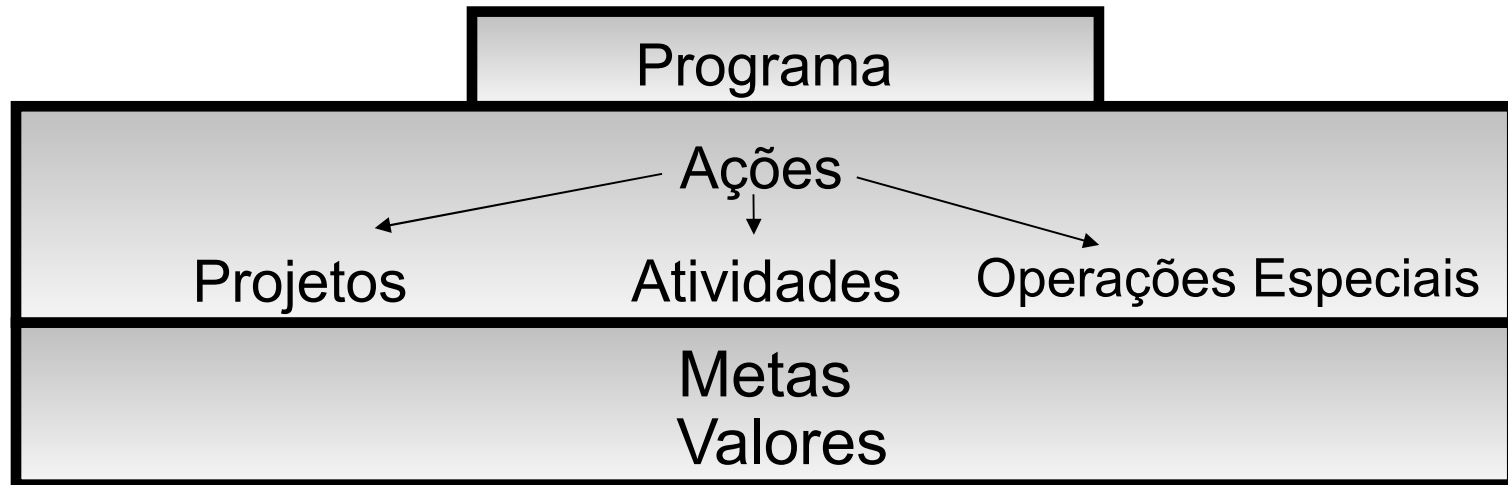
PROGRAMA DE DURAÇÃO CONTINUADA ⇒ Programas cuja execução ultrapassa um exercício financeiro. Ex. Programas de Assistência Social de caráter permanente.



- programas, ações, objetivos e metas

O que é programa?

- ✓ Instrumento de organização da Ação Governamental



- ✓ Cada programa identifica as AÇÕES necessárias para atingir os seus OBJETIVOS, sob forma de PROJETOS, ATIVIDADES e OPERAÇÕES ESPECIAIS, especificando os respectivos VALORES e METAS. Ex. Melhorar a qualidade do ensino.

Fonte: OMAR P. DIAS *apud* STN

AÇÃO: Operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) e contribuem para atender o objetivo de um programa. **Ex. Capacitação de professores.**

- **PROJETO:** Resulta em produto que aperfeiçoa ou expande a ação do governo. É limitado no tempo. **Ex. Construção de 2 escolas.**

- **ATIVIDADE:** Resulta em produto necessário à manutenção de ação do governo. Visa à manutenção dos serviços públicos ou administrativos já existentes. É permanente e contínua no tempo. **Ex. Manutenção das 2 escolas.**

Fonte: OMAR P. DIAS *apud* STN

- investimento com duração superior a um exercício: deve estar no Plano Plurianual.
- **CF, art. 167, § 1º** “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”
- **LRF, art. 5º, § 5º** “A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.”
 - a LRF é compatível com a CF e é mais rigorosa



- autoriza investimentos/programas
- desautoriza os nele não contemplados
- orienta as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual

PPA - Cronologia



Fonte: Prof. Ednei Isidoro de Almeida

Vídeo 7

Elaboração da LDO

Governo Federal

Art. 165, § 2º, CF

- compreende as **metas e prioridades** da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente
- orienta a elaboração da lei orçamentária anual
- dispõe sobre as alterações na legislação tributária
- estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

Art. 169, §1º, CF

- aumento de remuneração dos servidores
- criação de cargos, empregos e funções
- alteração na estrutura das carreiras
- admissão de pessoal

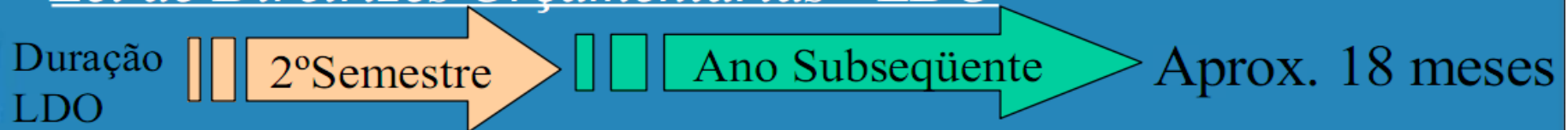


- **equilíbrio** entre receitas e despesas
- os critérios para se efetuar a **limitação de empenhos**
- as normas sobre **controle de custos** e avaliação de resultados de programas
- as normas sobre **transferência de recursos** para entidades privadas
- **Anexo de metas fiscais** (Receita, Despesa, Resultado Nominal, Resultado Primário, Dívida Pública)
- **Anexo de riscos fiscais** (Ex. Processos judicializados contra o Município, cuja decisão possa resultar em aumento de despesa)
- Forma de utilização e o montante da **reserva de contingência** (Art. 5º, III)
- Regulamentação sobre concessão ou ampliação de **incentivo ou benefício de natureza tributária** da qual decorra **renúncia de receita** (Art. 14)



• VIGÊNCIA ANUAL?

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO



Orienta a LOA

Alterações na legislação tributária



Instrumento de Planejamento CP

Política de aplicação das Agências
Oficiais de Fomento

Conteúdo Principal: Metas e Prioridades, incluindo Despesas de Capital para o exercício subsequente



VALORES E COMPATIBILIDADE ENTRE PPA, LDO E LOA²⁴

Resolução de Consulta TCE/MT 49/2008, 48/2011 e 10/2013

- os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, **não limitam a programação da despesa na LOA**
- as prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na alocação de recursos e na execução do orçamento anual e também **não constituem limites à programação da despesa na LOA**
- não é obrigatória a **fixação de valores** financeiros na LDO
- a LDO **não pode conter ações** a serem inseridas na LOA que não estejam previstas no PPA
- necessária previsão no PPA para execução de despesas continuadas que extrapolem o exercício financeiro

Vídeo 9

Elaboração da LOA

Governo Federal

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS ²⁶

incentivo à participação popular nas peças orçamentárias:

- *LC 131/2009. Art. 1º. O art. 48 da LC 101/2000, passa a vigorar com a seguinte redação:*

Art. 48, parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS ²⁷

· Acórdão TCE/MT 669/2006:

- compete ao Chefe do Poder Executivo **convocar a sociedade** para discutir a elaboração das peças de planejamento
- **não há impedimento** para convocação pelo Chefe do Poder Legislativo – observar a Lei Orgânica Municipal

· É necessária **a ampla divulgação, a promoção de campanhas e a mobilização dos conselhos e da sociedade civil organizada** para a busca de maior participação popular

LOA

Art. 165, §8º, CF

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Princípio da Exclusividade

LRF, art. 12, caput e § 1º

as previsões da receita observarão as normas técnicas e legais, considerando:

- alterações na legislação tributária (ex: IPTU, ISS)
- variação do índice de preço (ex: INPC)
- crescimento econômico ou outro fato relevante
- acompanhadas de demonstrativo:
 - da evolução nos últimos 3 anos
 - projeção para 2 anos seguintes
 - metodologia de cálculo e premissas utilizadas



LOA - CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA³⁰

- Institucional: órgão ou unidade orçamentária
- Funcional: função e subfunção
- Programas: programas e ações (projetos, atividades e oper. espec.)
- Natureza:
 - Categoria Econômica: 3 (despesa corrente)
 - Grupo: 1 (pessoal e encargos)
 - Modalidade aplicação: 90 (aplicação direta)
 - Elemento despesa: 11 (vencimentos)



ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO ³¹

Resolução de Consulta TCE/MT 15/2010

- na LOA, a discriminação da despesa quanto à Natureza será no mínimo até Modalidade de Aplicação:
 - **aprovada até Modalidade de Aplicação:**
 - movimentação entre Elementos no mesmo crédito orçamentário = alteração QDD
 - **aprovada até Elemento de Despesa:**
 - movimentação entre Elementos = crédito adicional
- **na execução orçamentária**, a discriminação quanto à natureza será até **Elemento e Subelemento de despesa**

CF, art. 166, § 3º; Resolução de Consulta TCE/MT 10/2013

as **emendas ao projeto de LOA** somente podem ser aprovadas caso:

- sejam compatíveis com o PPA e LDO (programas, diretrizes, objetivos, metas)
- indiquem os recursos necessários, **admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas**, excluídas as dotações para pessoal, encargos e serviço da dívida
- sejam relacionadas:
 - com a correção de erros ou omissões (reestimativa da receita); ou
 - com dispositivos do texto do projeto de lei (emendas de redação – texto mais claro)

A CÂMARA MUNICIPAL PODE AUMENTAR³³ DESPESA DE PROJETOS DO EXECUTIVO?

REGRA:

CF, art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º

EXCEÇÃO:

- Reestimativa da receita relacionada a erros ou omissões
- É necessário apontar tecnicamente qual receita estaria aumentando

EMENDAS IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LOA

EMENDAS IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LOA ³⁵

EC 86, de 17/03/15 – CF, art. 166

NO CASO DA UNIÃO:

- as emendas individuais ao projeto de LOA serão aprovadas no **limite de 1,2% da RCL** realizada no exercício anterior
- metade desse percentual será destinado para **saúde**
- é **obrigatória** a execução orçamentária e financeira dessa programação, salvo nos casos de impedimentos de ordem técnica
- quando for objeto de transferência a Estados e Municípios, **independe de adimplência** do ente destinatário, frente à União

EMENDAS IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LOA ³⁶

EC 69, de 16/10/14 – **CE**, art. 162 e 164

NO CASO DO ESTADO DE MT:

- a previsão da receita e fixação da despesa no projeto de LOA devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e fiscal do Estado de MT
- é **obrigatória** a execução da programação incluída no LOA, resultante de emendas parlamentares, até 1% da RCL do exercício anterior
- a não execução da programação implica em crime de responsabilidade (**afastado pelo TJ**), salvo se autorizado pela AL, por impedimento de ordem técnica, legal, operacional ou relacionado às metas fiscais

EMENDAS IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LOA ³⁷

EC 69, de 16/10/14 – CE, art. 162 e 164

NO CASO DO ESTADO DE MT:

- aplicada nas áreas e percentuais mínimos
 - 12% saúde
 - 25% educação
 - 6,5% esporte
 - 6,5% cultura

EMENDAS IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LOA ³⁸

EC 69, de 16/10/14 – **CE**, art. 162 e 164

- dos 2% da RCL para Reserva de Contingência, 1% foi destinado às emendas impositivas – seria o procedimento correto ?
- No Estado de MT, cada Deputado tem direito a 5,5 milhões = total de 134 milhões, que podem ser aplicados nos municípios
- município tem que apresentar projeto e documentos diretamente ao órgão concedente
- ano eleitoral, como 2016, prazo para transferências voluntárias até julho



EMENDAS IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LOA ³⁹

EC 86, de 17/03/15 – **CF**, art. 166

- aplica-se aos demais entes, ou precisa de norma específica ?
 - parte da doutrina entende que se aplica somente à União
 - municípios que incluíram emendas impositivas na lei orgânica: Juara-MT; Uberaba-MG e Macaé-RJ
 - TCE-SP expediu comunicado informando tratar-se de norma geral, aplicável a Estados e Municípios
- as emendas impositivas não afastam a adoção de emendas não impositivas
- haveria prejuízo ao planejamento do Executivo ?
- quais seriam os impactos sobre as políticas públicas ?



Tribunal de Contas
Mato Grosso

ORÇAMENTO IMPOSITIVO

ORÇAMENTO IMPOSITIVO – CASO DO ESTADO DE MT⁴¹

EC 71, de 19/12/14 – **CE**, art. 162-A

- a programação constante da LOA é de execução obrigatória
- sob pena de crime de responsabilidade (**afastado pelo TJ**)
- salvo se a AL aprovar pedido do governador para cancelamento ou contingenciamento, em situações de queda arrecadação e calamidade pública

FRUSTRAÇÃO DE RECEITA

Acórdãos TCE/MT 3.145/2006 e 1.716/2003

- havendo frustração de receita estimada, o orçamento não poderá ser reduzido.
- para garantir o equilíbrio das contas públicas, devem ser observadas as regras estabelecidas na LRF, especialmente a limitação de empenhos e movimentação financeira.

- suplementares – reforço de dotação orçamentária
- especiais – dotação não prevista no orçamento
- extraordinários – urgentes e imprevistos

CRÉDITOS ADICIONAIS

44

TIPOS	SUPLEMENTARES	ESPECIAIS	EXTRAORDINÁRIOS
FINALIDADES	Reforçar despesas já previstas no orçamento.	Atender a despesas não previstas no orçamento	Atender a despesas <u>imprevisíveis e urgentes</u> . Ex.: guerra, comoção interna ou calamidade.
AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	Necessidade de autorização legislativa; autorização na própria LOA ou em lei específica.	Necessidade de autorização em lei específica	Independente

CRÉDITOS ADICIONAIS

45

TIPOS	SUPLEMENTARES	ESPECIAIS	EXTRAORDINÁRIOS
ABERTURA E INCORPORAÇÃO	Decreto (Executivo): incorporam-se ao orçamento adicionando-se à dotação orçamentária a que se destinou reforçar.	Decreto (executivo): incorporam-se ao orçamento, mas conservam sua especificidade, demonstrando- se a conta dos mesmos, separadamente.	Na União, a abertura se dá por meio de Medida Provisória. Nos Estados, DF e Municípios, a abertura se dá por Decreto do Executivo. Se a abertura ocorrer por meio de Decreto, este deverá ser enviado imediatamente ao Legislativo.

CRÉDITOS ADICIONAIS

46

TIPOS	SUPLEMENTARES	ESPECIAIS	EXTRAORDINÁRIOS
VIGÊNCIA	No exercício em que foi aberto (até 31/12)	No exercício em que foi aberto (até 31/12)	No exercício em que foi aberto (até 31/12)
PRORROGAÇÃO	Improrrogável	Só para exercício seguinte quando o ato de autorização tiver sido PROMULGADO nos últimos 04 (quatro) meses do exercício. Nesse caso, os saldos são incorporados, por decreto , ao orçamento seguinte (créditos com vigência plurianual)	Só para exercício seguinte quando o ato de abertura (MP ou Decreto) tiver sido editado nos últimos 04 (quatro) meses do exercício. Nesse caso, os saldos são incorporados, por decreto , ao orçamento seguinte (créditos com vigência plurianual).
INDICAR FONTE (recursos)	SIM	SIM	NÃO

nos termos da Lei 4.320/64, consideram-se recursos disponíveis para abertura de créditos suplementares e especiais:

- **superávit financeiro** apurado no balanço patrimonial do exercício anterior
- deduz-se créditos adicionais transferidos do exercício anterior (especial e extraordinário) e somam-se as operações de crédito vinculadas

- **excesso de arrecadação**
 - deduz-se os créditos extraordinários abertos no exercício
 - considerar as tendências do exercício
- **anulação parcial ou total do dotação** proveniente do orçamento ou de créditos adicionais autorizados em lei
 - exclui os créditos extraordinários que não são autorizados em lei
- **operação de crédito**

LIMITES DE AUTORIZAÇÃO PARA CRÉDITOS SUPLEMENTARES NA LOA⁴⁹

· LOA do Estado de Mato Grosso – Lei 10.354/2015

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) da despesa total fixada no artigo 4º (R\$ 16.553.492.816,81), observado o disposto no artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Acórdão TCE/MT 2.986/2006

- não há vedação legal para aprovação de projeto de lei para alteração do limite de abertura de créditos adicionais suplementares consignados em lei orçamentária
- nova lei só surtirá efeitos a partir da data de sua publicação em veículo oficial

CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES⁵¹

Acórdão TCE/MT 3.145/2006

- para abertura de crédito adicional, poderá ser indicado como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos adicionais de transferências recebidas
- desde que atenda ao objeto da vinculação e que mantenha o equilíbrio financeiro

EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

52

Resolução de Consulta TCE/MT 26/2015

- corresponde ao saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a receita realizada e a prevista para o exercício financeiro
- pode ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais aos orçamentos dos poderes e órgãos autônomos
- a legislação não estabelece prazo para abertura de créditos adicionais
- pode ser realizado a qualquer tempo, desde que realizado dentro do respectivo exercício de apuração
- o cálculo deve ser realizado conjuntamente com os mecanismos de controle criados pela LRF: garantir equilíbrio fiscal

EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

Resolução de Consulta TCE/MT 26/2015

- abertura de créditos adicionais deve ser revestida de prudência e precedida de adequada metodologia de cálculo
- a administração deve realizar um acompanhamento mensal efetivo a fim de avaliar se os excessos de arrecadação estimados por fonte de recursos e utilizados para abertura de créditos adicionais estão se concretizando durante o exercício
- caso não estejam: adotar medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na LRF para evitar o desequilíbrio financeiro e orçamentário

Resolução de Consulta 43/2008

- obras e serviços cujos valores comprometem mais de um exercício financeiro, licitada integralmente ou parcelada, deverá haver previsão orçamentária somente no que se refere às obrigações a serem firmadas no exercício
- a diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes

RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Resolução de Consulta TCE/MT 44/2011

- a utilização de créditos orçamentários que tenham como fonte de recursos a reserva de contingência restringe-se:

- cobertura de passivos contingentes
- outros riscos e eventos fiscais imprevistos

- saldo não utilizado poderá ser destinado a cobertura de outras despesas por meio de créditos adicionais, desde que não haja ocorrência de passivos contingentes e riscos fiscais

- operacionalização da utilização deve ocorrer por meio de abertura de créditos adicionais, desde que exista prévia e específica autorização legislativa

TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIA⁵⁶

Resolução de Consulta TCE/MT 44/2008

· CF, art. 167. São vedados:

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa

- são realocações de orçamento já em execução
- realocação de dotações por repriorização de ações
- modificações de natureza administrativa, financeira ou patrimonial, com reflexos no orçamento
- necessitam de prévia autorização legislativa, não podendo constar na LOA, abertos por decreto
- não estão na Lei 4.320 – fundamento constitucional e jurisprudencial
- não acrescem valores ao total da despesa autorizada – meros estornos

- realocação orçamentária de um órgão para outro
- ex: extinção de um órgão com relocação das atividades e do orçamento
- não cabe crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os recursos

- realocação orçamentária no âmbito dos programas de trabalho, no mesmo órgão (entre projetos e atividades)
- ex: não construção de estrada, já inclusa no orçamento, deslocando os recursos para aumentar a área de construção de edifício

- realocação orçamentária entre categorias econômicas de despesa (corrente e capital), dentro do mesmo órgão e programa
- ex: realocar dotação de manutenção (corrente) para aquisição de novos computadores (capital)

“Se você pensa que pode ou pensa que não pode,
de qualquer forma, você está certo.”
Henry Ford

OBRIGADA PELA ATENÇÃO!

Jaqueline Jacobsen Marques

✉ gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br