



PROGRAMA

## DEMOCRACIA ATIVA

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

Jacqueline Jacobsen Marques  
Conselheira Substituta do TCE/MT



Tribunal de Contas  
Mato Grosso  

---

TRIBUNAL DO CIDADÃO

# SÍNTESE DO CONTEÚDO

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



# ORÇAMENTO PÚBLICO

Vídeo 3

## Sistema Orçamentário Brasileiro Governo Federal

# SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

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

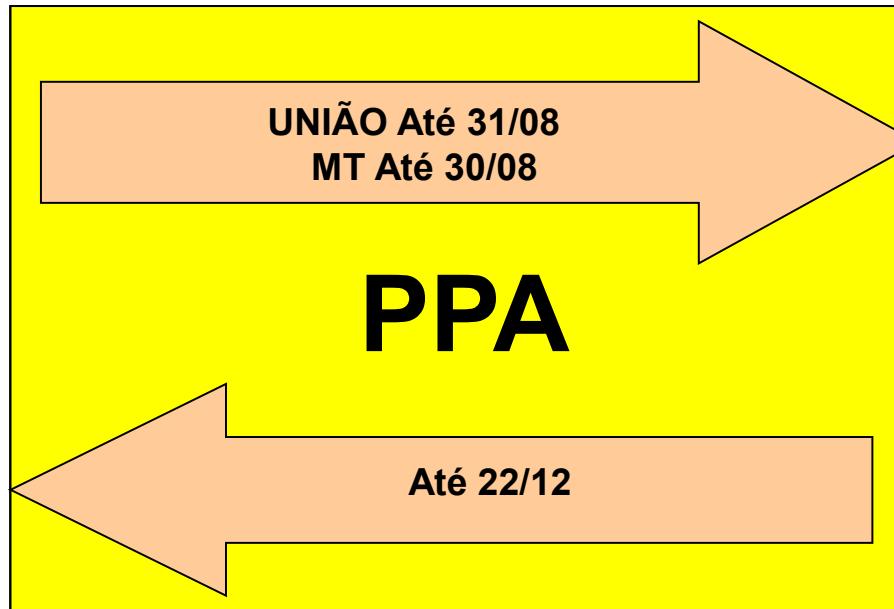
O Executivo tem **prazos constitucionais** para enviar os projetos do PPA/LDO/LOA e o Legislativo para devolvê-los para sanção.

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

# SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

6

## PRAZOS



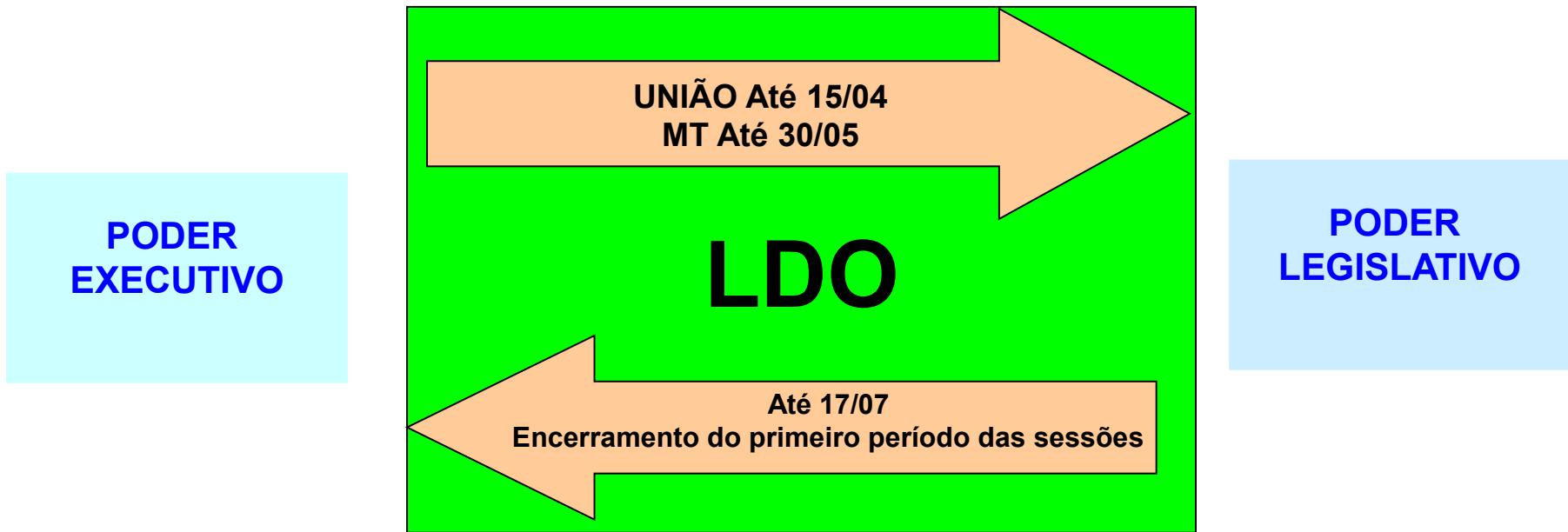
CF, art. 165, § 9º, I

CF, art. 35, § 2º - ADCT

# SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

7

## PRAZOS



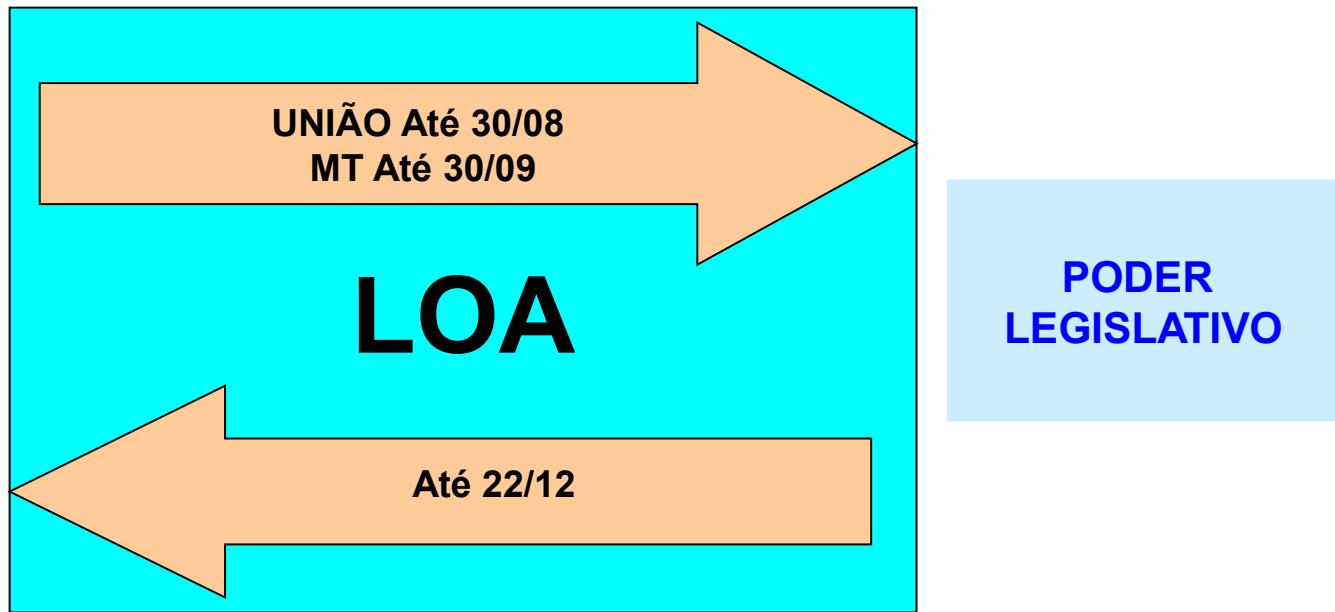
CF, art. 165, § 9º, I

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.



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

# **ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA SANÇÃO DA LOA<sup>10</sup>**

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

# ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA SANÇÃO DA LOA<sup>11</sup>

- **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.

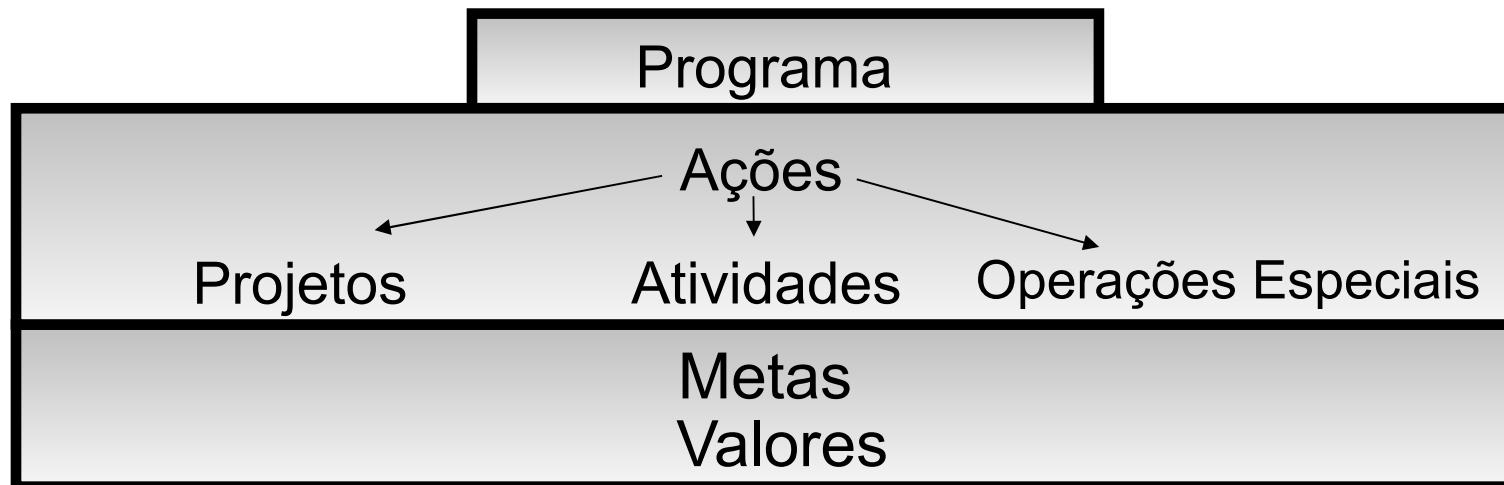


# PPA – PLANO PLURIANUAL

- 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

# PLANO PLURIANUAL

- 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



# PLANO PLURIANUAL

18

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



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

# PLANO PLURIANUAL

19

## PPA - Cronologia



Fonte: Prof. Ednei Isidoro de Almeida

Vídeo 7

## Elaboração da LDO

Governo Federal

# LDO

## Art. 165, § 2º, CF

- comprehende 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)
- Form 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)



# LDO

- **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 subseqüente

# VALORES E COMPATIBILIDADE ENTRE PPA, LDO E LOA<sup>24</sup>

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



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

# LOA

Vídeo 9

## Elaboração da LOA

Governo Federal

# AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS<sup>26</sup>

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<sup>27</sup> DISCUSSÃO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

- 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 DESPESA<sup>30</sup>

- 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)



## 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 AUMENTAR<sup>33</sup> 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**



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

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



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

## 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



## 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 ?



# ORÇAMENTO IMPOSITIVO



# ORÇAMENTO IMPOSITIVO – CASO DO ESTADO DE MT<sup>41</sup>

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.

# CRÉDITOS ADICIONAIS

43

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

# CRÉDITOS ADICIONAIS

TIPOS	SUPLEMENTARES	ESPECIAIS	EXTRAORDINÁRIOS
FINALIDADES	Reforçar despesas já previstas no orçamento.	Atender a despesas não previstas no orçamento	Atender a despesas <u>imprevistos</u> e <u>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
<b>ABERTURA E INCORPORAÇÃO</b>	<p><b>Decreto (Executivo):</b> incorporam-se ao orçamento adicionando-se à dotação orçamentária a que se destinou reforçar.</p>	<p><b>Decreto (executivo):</b> incorporam-se ao orçamento, mas conservam sua especificidade, demonstrando-se a conta dos mesmos, separadamente.</p>	<p><b>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.</b></p>

# CRÉDITOS ADICIONAIS

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, <b>por decreto</b> , 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, <b>por decreto</b> , 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

# CRÉDITOS ADICIONAIS

- **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<sup>49</sup> SUPLEMENTARES NA LOA

- 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 SUPLEMENTARES<sup>51</sup>

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

## 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

# CRÉDITOS ADICIONAIS

## 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 TRANSFERÊNCIA<sup>56</sup>

## 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

# TRANSPOSIÇÃO

- 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

# TRANSFERÊNCIAS

- 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!

Jacqueline Jacobsen Marques

✉ gabjacquelinejacobsen@tce.mt.gov.br



Tribunal de Contas  
Mato Grosso