



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
  - Emendas Impositivas



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.**

## Leis Orçamentárias : Leis de Rito Especial

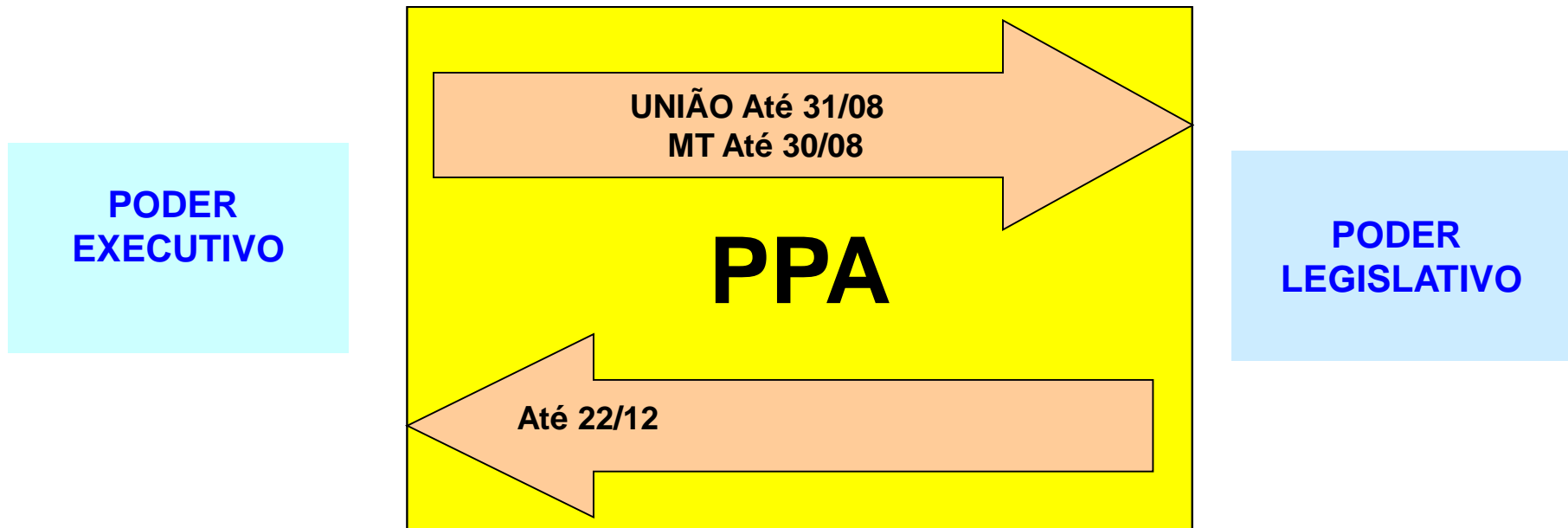
O Executivo tem **prazos constitucionais** para enviar os projetos do PPA/LDO/LOA e o Legislativo para devolvê-los para sanção.

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

# SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

6

## PRAZOS



CF, art. 165, § 9º, I

CF, art. 35, § 2º - ADCT

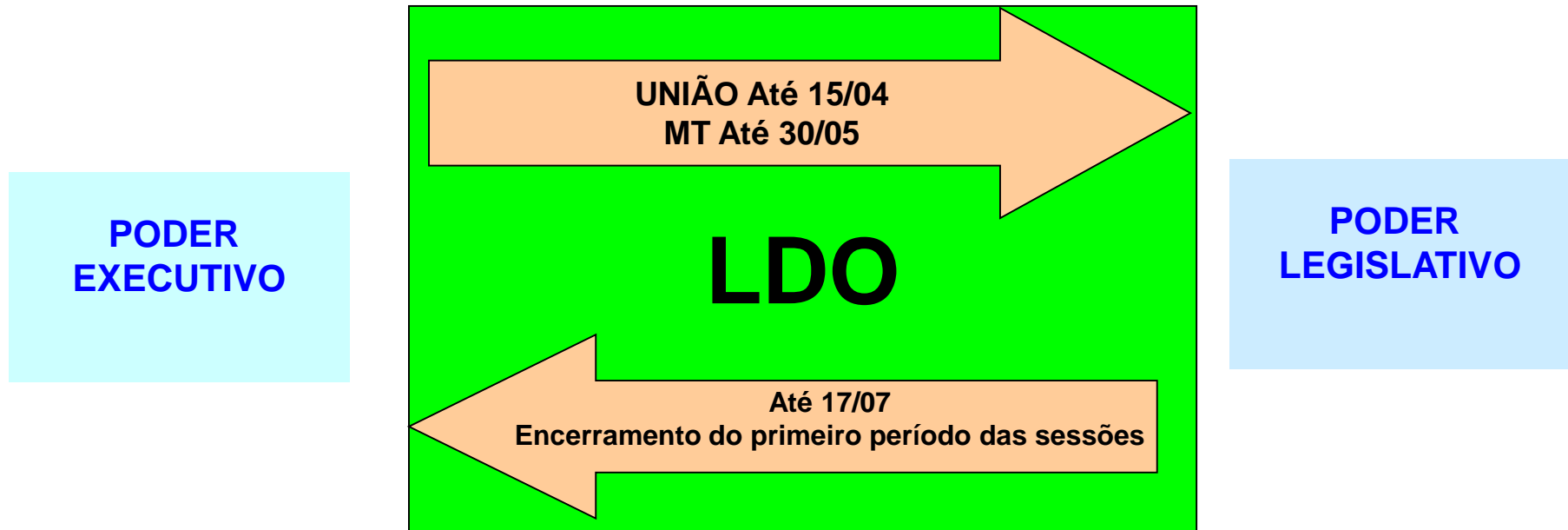


Tribunal de Contas  
Mato Grosso

# SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

7

## PRAZOS



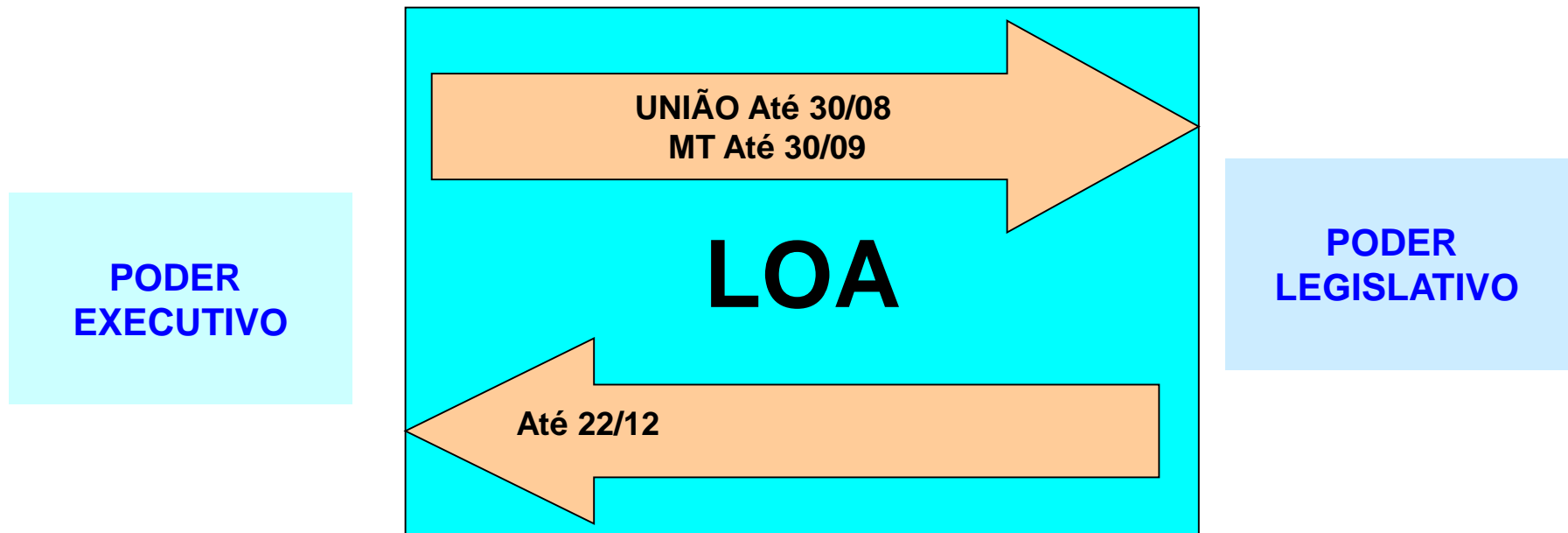
CF, art. 165, § 9º, I

CF, art. 35, § 2º - ADCT

# SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

8

## PRAZOS



CF, art. 165, § 9º, I

CF, art. 35, § 2º - ADCT



Tribunal de Contas  
Mato Grosso



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 LOA<sup>1</sup><sub>0</sub>

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

# ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA SANÇÃO DA LOA<sup>1</sup><sub>1</sub>

- As regras devem ser previstas na LDO
- MT – Art. 103 (Lei 10.490/2016):
- Se o projeto de Lei Orçamentária não for sancionado pelo Governador até 31 de dezembro de 2016, 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 Exemplos: aquisições de bens móveis e aquisição; construção de bens imóveis.

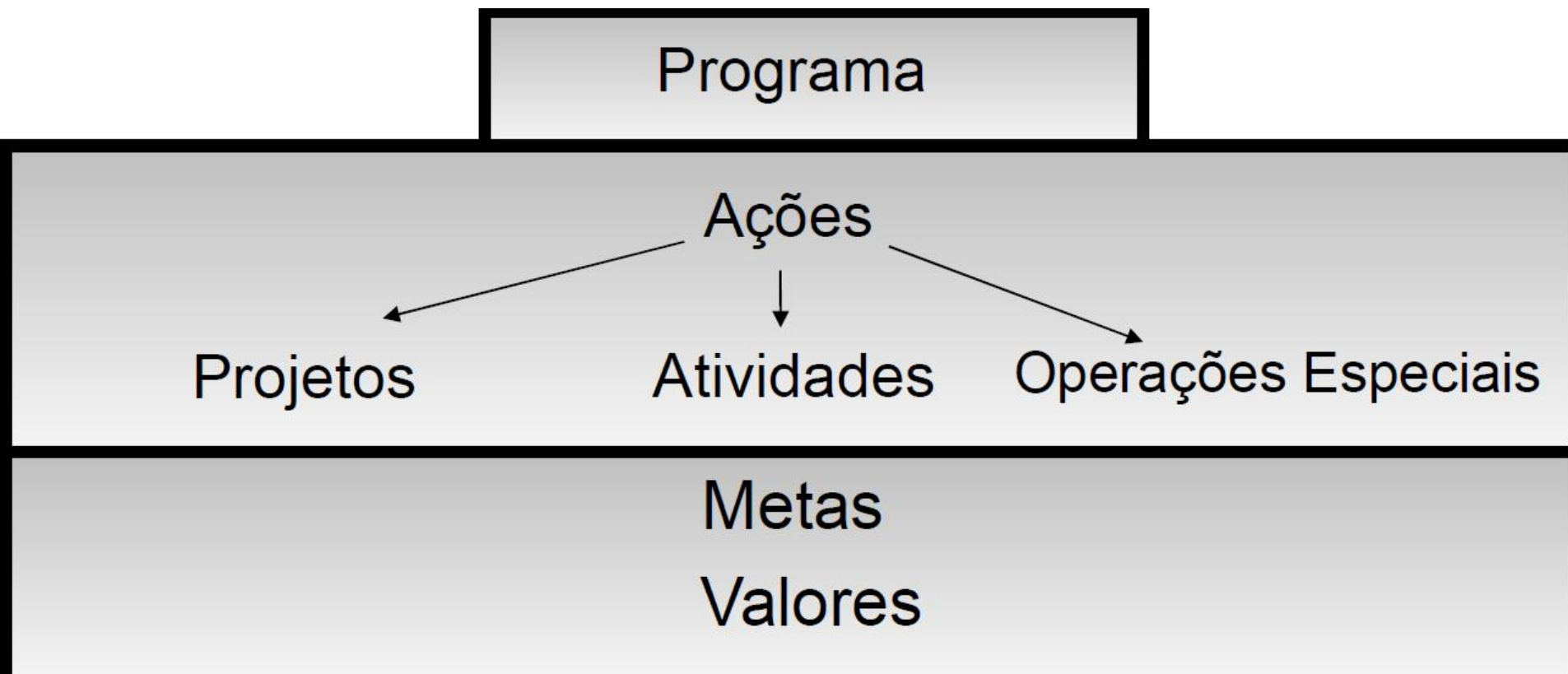
**DESPESA DECORRENTE** ⇒ São as despesas decorrentes dos investimentos previstos no PPA . Exemplos: pessoal, material de consumo, equipamentos etc.

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



- programas, ações, objetivos e metas

# PPA – PLANO PLURIANUAL



**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.**



- 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

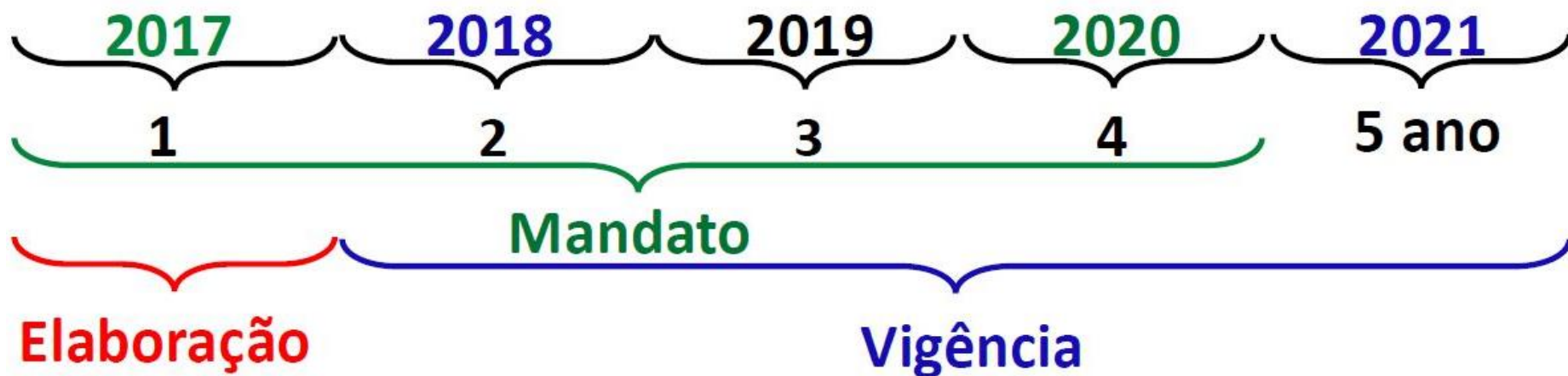


- autoriza investimentos/programas
- desautoriza os nele não contemplados
- orienta as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual

# PLANO PLURIANUAL

19

## PPA - Cronologia



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

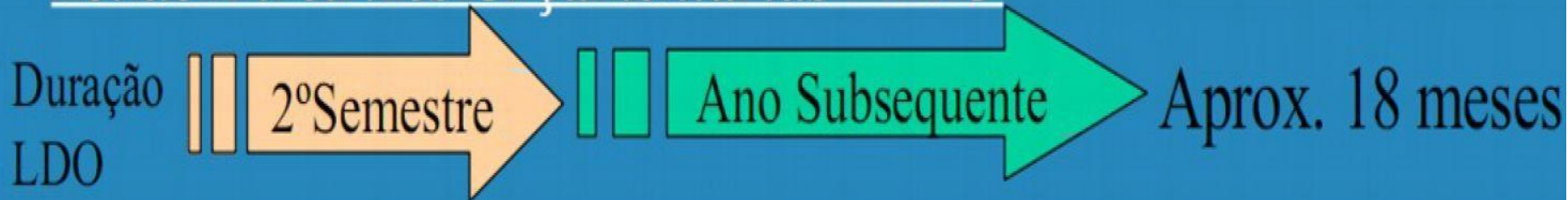
- aumento de remuneração dos servidores
- criação de cargos, empregos e funções
- alteração na estrutura das carreiras
- admissão de pessoal

- **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 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



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

## 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 operações especiais.)
- 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 <sup>31</sup>

## 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

# EMENDAS IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LOA <sup>36</sup>

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 <sup>37</sup>

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 <sup>38</sup>

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

- No Estado de MT, todos os Deputados têm direito a 1% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. (EC 69/14), que podem ser aplicados nos municípios
- O município tem que apresentar projeto e documentos diretamente ao órgão concedente
- Em ano eleitoral, o prazo para transferências voluntárias é até julho

# EMENDAS IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LOA <sup>39</sup>

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

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

Henry Ford

**OBRIGADA PELA ATENÇÃO!**

---

Jaqueline Jacobsen Marques

✉ [jaquelinej@tce.mt.gov.br](mailto:jaquelinej@tce.mt.gov.br)



Tribunal de Contas  
Mato Grosso