



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA
UNIDADE DE CONTROLE INTERNO - UCI

RECOMENDAÇÃO	002/2021
ASSUNTO	Audiência Pública para elaboração da LDO
PROVIDÊNCIAS	Conhecimento e demais providências
RESPONSÁVEL	Thiago Castellan Ribeiro – Prefeito Municipal
	João Lopes de Oliveira – Sec. Mun. de Administração

Considerando o disposto no inciso II do artigo 5º da Lei nº 455/2007, o controlador Interno Municipal no uso de suas prerrogativas faz a presente orientação para a gestão municipal.

II – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, supervisionando e auxiliando as unidades executoras no relacionamento com o Tribunal de Contas do Estado, quanto ao encaminhamento de documento e informações, atendimento às equipes técnicas, recebimento de diligências, elaboração de respostas, tramitação dos processo e apresentação dos recursos.

Considerando que o Controle Interno integra a estrutura organizacional da administração, acompanha a execução dos atos e aponta, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivo, as ações a serem desempenhadas, destacando o caráter opinativo do Controle Interno, haja vista que o gestor pode ou não atender a proposta que lhe seja indicada, sendo do Gestor absoluta responsabilidade e risco pelos atos praticados.

DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA ELABORAÇÃO DO PPA, LDO E LOA

Rua 25 s/nº Centro – 78.650-000 – Santa Terezinha-MT.
FONE (66) 3558 1414/ EMAIL. prefeiturastz@hotmail.com



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA
UNIDADE DE CONTROLE INTERNO - UCI

Quando da criação da lei nº 101/2020 também conhecida como LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, parâmetros mais detalhados a respeito dos princípios da transparência nos gastos públicos forma bem mais definidos no artigo 48 da referida lei, uma das fontes exigidas foi a realização de audiências quadrimestrais com participação popular para demonstração dos anexos pertencentes à Gestão Fiscal e Execução Orçamentária. Visando estender a compreensão e a participação popular no que diz respeito às diretrizes norteadoras de crescimento a curto e médio prazos, a Lei 131/09 modificou a redação do artigo 48 da LRF incluindo no inciso I a seguinte norma: incentivo a participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis e diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Assim sendo, fica obrigado aos executivos federal, estaduais, municipais e do distrito federal, quando da elaboração de suas peças orçamentárias, a realização de audiências públicas para que a sociedade possa opinar a respeito dos rumos a serem tomados pelo ente federado. A constituição federal de 1988 ratificou a criação de peças orçamentárias para a melhor contabilização dos gastos públicos. O PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária, sendo que a primeira deve ser elaborada a cada quatro anos e as duas seguintes anualmente. É no PPA que são fixadas metas de investimento em um plano quadrianual e é baseado nele que a LDO e a LOA são elaborados; vale salientar que a LOA obedece também parâmetros estabelecidos na LDO. Todos os gastos e receitas governamentais devem estar sempre ao alcance da população, o âmago do princípio da publicidade é este.

Uma vez assegurado direito da população de participar ativamente do processo de elaboração dos planos orçamentários abre-se um importante canal de comunicação que, mesmo não sendo consensual, implicará na vontade da maioria. A obrigação legal dá maior sentido à democracia e estabelece parâmetros que chama a sociedade para o debate maduro buscando sempre novos conceitos de crescimento. Após a realização das audiências públicas o que ficou decidido tomará linguagens jurídicas e contábeis e formarão assim o projeto de lei que, após a aprovação da câmara legislativa e a sanção do executivo, se tornará em lei que servirá de roteiro para os gastos públicos.



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA
UNIDADE DE CONTROLE INTERNO - UCI

A lei 131/09 lança um novo olhar sobre a administração pública, ressaltando a importância da gestão participativa, da transparência dos gastos públicos, da qualidade do serviço público e encurtando assim os laços entre o cidadão e o ente reduzindo assim improbidades, imperícias e desperdícios com o erário público.

PRAZOS

Existem prazos tanto para os projetos de leis orçamentárias a serem encaminhados ao Poder Legislativo quanto para serem devolvidos para a sanção. No governo federal esses prazos são estabelecidos pela Constituição Federal art. 35, parágrafo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com relação à matéria orçamentária, ou seja, tudo que diz respeito ao tema orçamento público a União, os Estados e o Distrito Federal legislam de forma concorrente, portanto, cabe a União estabelecer normas gerais e os Estados complementar a legislação.

As questões mais gerais estabelecidas na Constituição Federal devem ser seguidas pelos demais entes. Já as questões mais específicas, como prazos, podem ser definidos por cada ente. Sendo assim, os demais entes da Federação, e, portanto os Municípios, podem, por norma própria, adotar diferentes prazos para a tramitação das peças orçamentárias.

De modo geral, os municípios estabelecem prazos de tramitação das leis orçamentárias em suas Leis Orgânicas. Caso esse prazos não estejam estabelecidos na Lei Orgânica do Município, nem na Constituição Estadual, os prazos da Constituição Federal devem ser adotados.

Para exemplificar, a seguir mostramos os prazos das leis orçamentarias federais (também adotados em sua maioria por estados e municípios):



**ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA
UNIDADE DE CONTROLE INTERNO - UCI**

PPA – Plano Plurianual

Encaminhamento ao Legislativo: Até 4 meses antes do encerramento do exercício do primeiro ano de mandato (31 de agosto);

Devolução para Sanção do Chefe do Poder Executivo: Até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

Encaminhamento ao legislativo: Até 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril);

Devolução para Sanção do Chefe do Poder Executivo: Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho).

LOA – Lei de Diretrizes Orçamentárias

Encaminhamento ao legislativo: Até 4 meses antes do encerramento do exercício;

Devolução para Sanção do Chefe do Poder Executivo: Até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 04/2020 TCE/MT

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT, elaborou Orientação Técnica 04/2020 (anexo) que orienta como proceder em relação às audiências públicas referente ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviado para a Câmara Municipal, devido a quarentena em decorrência da pandemia do Covid-19, no qual, orienta como meio alternativo, devido o atual cenário, as audiências por meio eletrônicos, onde os munícipes possam apresentar suas sugestões virtuais, evitando assim, as aglomerações.



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA
UNIDADE DE CONTROLE INTERNO - UCI

Diante do exposto, esta controladoria **RECOMENDA** em caráter de urgência a realização das Audiências Públicas para a elaboração do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentária, em conformidade com o art. 48 da LRF e a Orientação Técnica nº 04/2020 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT.

Santa Terezinha - MT, 04 de Maio de 2021.


Luiz Jânio Barbosa Sandes
Controlador Interno
Santa Terezinha - MT


João Lopes de Oliveira
Sec. Mun. de Administração
Portaria nº 003/2021-GP
Mat.: 13257

04/05/2021



Orientação Técnica nº 04/2020

(elaborada no âmbito do Grupo de Trabalho Covid-19, instituído pela Portaria 046/2020)

Questionamento:

(Origem: Controladoria da Prefeitura de Juscimeira)

Como proceder em relação às audiências públicas obrigatórias, referentes ao Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviado para a Câmara Municipal, devido à quarentena e isolamento social determinados em decorrência da pandemia do Covid-19?

Orientação técnica:

Fundamentos:

Os projetos de leis que tratam do plano plurianual, das **diretrizes orçamentárias** e dos orçamentos anuais devem ser discutidos com os cidadãos em **audiências públicas**, como condição prévia para a remessa ao Poder Legislativo.

Quanto ao prazo para tal remessa, no caso do projeto de lei da LDO é aquele previsto em lei orgânica municipal, caso exista tal disposição, ou aquele estabelecido na CF/88 (art. 165, § 9º, I) e ADCT (art. 35, § 2º) para a União, ou seja, até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, até que lei complementar federal estabeleça prazo único para todos os entes.

Compete ao chefe do Poder Executivo convocar a sociedade para discutir a elaboração das peças de planejamento, como forma de incentivar maior **participação popular**, não havendo impedimento para a convocação dessas audiências também pelo chefe do Poder Legislativo, com observância das regras dispostas na Lei Orgânica Municipal, tendo em vista que a Constituição Federal (art. 58) prevê, de forma genérica, a competência do Congresso Nacional para a realização de **audiências públicas** com representantes da sociedade civil.

Na legislação sobre o tema, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (art. 48, § 1º, I) prevê, como um dos instrumentos para assegurar a **transparência na gestão fiscal**, o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.



A Lei Federal 10.257/2001 estabelece como um dos instrumentos da política urbana o planejamento municipal, em especial a **gestão orçamentária participativa**, sendo que no âmbito municipal, tal gestão participativa inclui a realização de **debates, audiências e consultas públicas** sobre as propostas do plano plurianual, da **lei de diretrizes orçamentárias** e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (art. 44).

Essas audiências **geralmente são presenciais**, com previsão nas leis orgânicas municipais e regimentos das câmaras municipais. Porém, não há na LRF previsão explícita quanto ao seu formato, se presencial ou não, estabelecendo apenas a participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das peças de planejamento.

No caso da pandemia do Covid-19, com medidas de contenção e isolamento social sendo adotadas por diversos municípios brasileiros, inclusive de Mato Grosso, temos uma situação excepcional que merece um olhar diferenciado.

No atual cenário, não é possível e nem recomendado que ocorram audiências públicas presenciais para debates e sugestões da população quanto à LDO ou outros instrumentos legais. Há que se encontrar solução alternativa.

Como meio alternativo, de forma que não haja aglomeração de pessoas, alguns municípios brasileiros têm oferecido aos munícipes a possibilidade de participação e apresentação de suas sugestões de forma virtual pela rede mundial de computadores, ou até mesmo normatizado a suspensão/prorrogação do prazo legal, mantendo-se as audiências presenciais para data futura.

Eis alguns exemplos referenciais práticos, com hiperlink para acesso à página com as informações detalhadas:

1) participação dos munícipes via correio eletrônico:

<http://www.jau.sp.gov.br/noticia/8446/comunicado-audiencia-publica-para-elaboracao-da-lei-de-diretrizes-orcamentarias---ldo>

2) preenchimento de formulário eletrônico pelos munícipes:

<https://albertina.mg.gov.br/site/audiencia-publica-ldo-2021/>

3) transmissão da audiência e participação ao vivo, por meio do facebook:

<https://www.mercedes.pr.gov.br/noticia.php?id=3904>

4) envio de sugestões por e-mail:

<https://www.tabapua.sp.gov.br/home/images/abril/audienciacancelada.pdf>



5) adiamento da audiência, transmissão e participação pelo facebook da Câmara Municipal:
<https://braganca.sp.gov.br/noticias/prefeitura-informa-sobre-o-adiamento-da-audiencia-publica-da-lei-de-diretrizes-orcamentarias-de-2021>

6) audiência pública virtual e recebimento prévio de sugestões por e-mail:
<https://www.montemor.sp.gov.br/site/aviso-prefeitura-realiza-audiencia-publica-virtual-sobre-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/>

7) suspensão da audiência:
<https://www.joaoneiva.es.gov.br/noticia/ler/2659/audiencia-publica-de-prestacao-de-contas-do-exercicio-de-2019-e-para-a-apresentacao-das-ldo-para-o-ano-de-2021-e-suspensa->

8) envio de sugestões por e-mail para participação popular e identificação de áreas prioritárias de gastos e investimentos:
<http://cosmopolis.sp.gov.br/2020/04/08/comunicado-audiencia-publica-elaboracao-lei-de-diretrizes-orcamentaria/>

9) audiência pública realizada em Live pelo facebook:
<http://www.gauchadonorte.mt.gov.br/noticia/151554/>

10) transmissão da audiência pelo portal da prefeitura e páginas no facebook da prefeitura e câmara municipal:
<https://www.altotaquari.mt.gov.br/noticia/1118/Prefeitura-de-Alto-Taquari-realiza-Audiencia-Publica-Online-para-discutir-o-Projeto-de-Lei-de-Diretrizes-Orcamentarias-para-2021>

11) audiência virtual e disponibilização de material em data anterior por meio de endereço eletrônico:
https://www.mirassoldoeste.mt.gov.br/noticias_ver.php?id_noticia=1619

O atual contexto mundial, decorrente da pandemia e suas implicações sociais, significou um aumento na adoção das tecnologias virtuais, que se tornaram prioritariamente instrumentos de contatos pessoais, profissionais, culturais, acadêmicos e institucionais.

A título de exemplo, o STF ampliou o rol de processos para **juízo virtual**, viabilizando, ainda, a realização de sustentações orais tanto no julgamento de listas em sessões virtuais, que se realizam semanalmente, quanto nas sessões de julgamento realizadas em tempo real, por videoconferência. A inovação foi prevista na Emenda Regimental 53/2020 e nas Resoluções 669 e 672/2020, com a finalidade de reforçar as medidas para reduzir a circulação interna de pessoas e o deslocamento laboral como forma de prevenção ao Covid-19.



No mesmo sentido, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal adotaram sessões virtuais para suas discussões plenárias e votações.

O TCE/MT, por meio da Resolução Normativa 02/2020, regulamentou a adoção da tecnologia de videoconferência, em caráter excepcional e temporário, para a realização das sessões ordinárias e extraordinárias do Tribunal Pleno e das Câmaras.

Assim, o que se percebe é que as medidas alternativas, como a mudança de datas de realização de audiências públicas, a participação virtual dos munícipes e o encaminhamento de sugestões por meios eletrônicos, são as mais adequadas ao atual cenário de pandemia.

Ressaltando-se que tais medidas devem ser devidamente normatizadas/regulamentadas pela Administração.

No caso concreto, o TCE/MT deverá avaliar as situações fáticas com razoabilidade e proporcionalidade, com base nos obstáculos imprevisíveis enfrentados pelo administrador público.

Ademais, o estudo preliminar aqui realizado, de caráter meramente orientativo e recomendatório, não tem a finalidade de vincular as futuras auditorias e julgamentos da Corte de Contas.

Conclusão:

No atual cenário de pandemia do Covid-19, em que diversos municípios brasileiros têm adotado medidas de contenção e isolamento social, inclusive em Mato Grosso, não é recomendado que ocorram audiências públicas presenciais para debates e sugestões em relação ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Além disso, não há na LRF previsão explícita que estabeleça obrigatoriedade de audiências públicas para tratar das peças de planejamento de forma sempre presencial.

Dessa forma, recomendam-se medidas alternativas como: **a) participação virtual (online) dos munícipes e encaminhamento prévio de sugestões por meios eletrônicos; e/ou b) a suspensão/prorrogação da data de realização das audiências.**

A realização das audiências de forma virtual reflete iniciativa oportuna e razoável, a exemplo do que já tem feito em seus julgamentos o STF, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o TCE/MT.

Ademais, qualquer medida adotada pelo município, no sentido de flexibilizar a realização das audiências públicas, deve ser devidamente normatizada/regulamentada.

Cuiabá-MT, 20/abril/2020.

Elaborada por	Natel Laudo da Silva - Auditor Público Externo da Consultoria Técnica/Segecex
Validada por:	Risodalva Beata de Castro - Auditora Pública Externa da Segepres Roberto Carlos de Figueiredo - Secretário Geral de Controle Externo Flávio Vieira - Secretário Geral da Presidência
Aprovada por:	Guilherme Antonio Maluf Presidente do TCE-MT e do GT Covid-19

Nota:

Esta Orientação Técnica foi emitida por auditor da Consultoria Técnica no âmbito do Grupo de Trabalho de Apoio às ações de combate ao Covid-19, instituído pela Portaria TCE-MT nº 46/2020, presidido pelo Presidente – Conselheiro Guilherme Maluf –, coordenado pelo Secretário Geral da Presidência e integrado por auditores públicos líderes de unidades técnicas da Secretaria Geral de Controle Externo.

Por não se enquadrar no rito e nas regras estabelecidos para as consultas formais no Regimento Interno do TCE-MT (art. 232 a 238), as orientações não terão força normativa, não constituirão prejudgados de tese e não vincularão o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

Entretanto, este documento, expedido em resposta a questionamento informal de jurisdicionado, tem por objetivo orientar a atuação das autoridades públicas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, visando aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas.

Tal medida encontra-se, ainda, em plena consonância com as diretrizes estabelecidas para os Tribunais de Contas na Resolução Conjunta Atricon/Abracom/Audicon/CNPTC/IRB nº 1, de 27 de março de 2020, que recomenda, dentre outras, a atuação pedagógica e a busca de soluções conjuntas e harmônicas com os gestores.