



Porto Alegre, 9 de outubro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 24.001/2023.

I. O Poder Legislativo Municipal de Joia solicita orientação sobre a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 4.700, de 2023, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2024.

II. O Anexo III – Metas e Prioridades, não encontra-se preenchido em valores. Situação a ser ajustada.

Com a publicação da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho, de 2022¹, é obrigatório que seja enviado junto ao Projeto de Lei, o Cálculo da Avaliação Atuarial do RPPS, conforme disposto no art. 66, parágrafo único:

Art. 66 (...)

Parágrafo único. O Relatório da Avaliação Atuarial com data focal em 31 de dezembro deverá ser anexado, juntamente com nota elaborada pela unidade gestora do RPPS, como anexo ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias do exercício seguinte, em atendimento à exigência da avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS prevista na alínea "a" do inciso IV do § 2º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000. **(grifamos)**

Aconselha-se a supressão dos **§§ 2º, 3º, 4º e 5º, do art. 2º**, pois os ajustes em caso de frustração de receita para fins de atendimento das Metas Fiscais devem ocorrer durante a fase de execução da despesa orçamentária, através da limitação de empenho, pois esta é a forma prevista na LRF, art. 9º, e não através de ajuste da meta, conforme proposto.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, não há de se falar em “ajuste me meta”, mas sim, seguir o que estabelece a LC nº 101, de 2000, ou seja, através de limitação de empenhos.

¹ <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria/mtp-n-1.467-de-2-de-junho-de-2022-405580669>



No entanto, se houver mudanças significativas em relação à previsão de receitas, o anexo de metas deve ser alvo de mudança por projeto de lei específico, *não através de envio de anexo junto ao projeto de lei da lei orçamentária anual.*

Dessa forma, o § 1º deverá ser renomeado para “parágrafo único”.

Sugere-se a supressão do **§ 2º, art. 3º**, pois caso haja uma alteração no LDO 2024, e mesmo no PPA 2022/2025, deverá ser elaborado projeto de lei específico (um para alteração do PPA (se este for o caso) e outro para alteração da LDO, de acordo com o art. 7º, inciso I, da LC nº 95, de 1998²), não somente enviando um anexo na proposta da LOA, pois as leis orçamentárias deverão apresentar simetria, conforme disposto no art. 71, inciso I da Lei Orgânica Municipal³. *Dessa forma, havendo a supressão do § 2º, o § 1º deverá ser renomeado para “parágrafo único”.*

Orienta-se a supressão do **§ 2º, art. 15**, pois em relação à criação de despesas de pessoal, não há de se falar em “valores irrelevantes”, sendo incoerente e desnecessário, a inclusão do § 2º, no art. 15 do PL que disciplina o disposto no § 3º, art. 16 da LC nº 101, de 2000 – LRF.

O art. 17, da LC nº 101 da LRF, dispõe o que é considerado de caráter continuado. Nesse caso, se a criação de despesas com pessoal, não for de caráter continuado, não é necessária elaboração de impacto orçamentário e financeiro, em virtude deste artigo, mas não pelo fato de ser “irrelevante”.

Nesse caso, o § 2º, deverá ser renomeado para “parágrafo único”.

Portanto, a referência que é feita no art. 17 em relação ao demonstrativo do art. 16 é apenas para indicar qual o demonstrativo deve ser feito em caso de despesas continuadas, mas, não tem absolutamente nada a ver com a condição de ser despesa irrelevante no caso do art. 17 (apenas no art. 16 existe esta condição). Há, aqui, um problema claro de interpretação da LRF.

Sugere-se a supressão do **§ 5º, art. 26**, pois o cancelamento de restos a pagar, não deverá ser considerado como “superávit financeiro” em exercícios financeiros passados. O superávit financeiro é aquele que é apurado em balanço

² Art. 7º (...)

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

³ Art. 71 São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;



patrimonial; logo, o cancelamento de restos a pagar não poderá retroagir e afetar um balanço já encerrado.

Os restos a pagar cancelados poderão, sim, gerar recursos para formar o superávit financeiro do exercício em que forem cancelados, mas, com apuração no balanço do exercício de 2024.

Os restos cancelados no exercício, caso desbloqueiem recursos financeiros, *não se tratam de “receita orçamentária”*, porém, se estes recursos necessitarem ser utilizados no exercício, devem ser considerados como excesso de arrecadação, pois estão sendo liberados recursos, que no final do exercício de 2023 encontravam-se comprometidos, e com a anulação de restos a pagar gerou um recurso financeiro anteriormente não disponível e previsto.

Destaca-se que a Corte de Contas tem feito apontamentos neste sentido, qual seja, valores utilizados como superávit que não se realizam, justamente porque este recurso está sendo utilizado de forma equivocada.

Dessa forma, o § 6º, deverá ser renumerado para § 5º.

Sugere-se a supressão do *parágrafo único, art. 54*, pois cabe somente aos Tribunais de Contas e à STN – Secretaria do Tesouro Nacional, a definição e regramento do que deverá ser considerado como despesa com pessoal, não cabendo ao Município legislar sobre a matéria.

No **art. 56**, não se encontra especificado o planejamento em relação às políticas de pessoal, a serem adotadas no exercício de 2024, conforme estabelecido no art. 169, § 1º, inciso II da Constituição Federal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

(...)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.



O mesmo se encontra disposto no art. 72, parágrafo único, Incisp II, da Lei Orgânica Municipal⁴.

Portanto, a expressão “específica” remete ao planejamento da despesa com pessoal em 2023 para 2024, **e assim como está, com previsão genérica**, correrá o risco de ter inviabilizada a pretensão de aumento de pessoal em 2024. Planejamento de pessoal é matéria a ser tratada de forma específica, como dispõe a Constituição Federal.

Dessa forma, é muito importante que o Poder Executivo, mas, também o Legislativo, efetue o planejamento de pessoal para 2024 e, o que se refletir em aumento de despesa com pessoal, que preveja de forma específica na LDO, sob pena de nulidade do ato conforme prevê o art. 21 da LC nº 101.

Inclusive, o mais recente entendimento do STF, em relação à inexistência de previsão específica na lei de diretrizes orçamentárias para a criação, alteração de cargos, disposta na ADI 2144⁵, é de que o ato seja considerado NULO:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 181/1999 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. CONHECIMENTO PARCIAL. ACUMULAÇÃO DE ATIVIDADE CARTORIAL DE NOTAS E DE REGISTRO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. NORMA DE NATUREZA SECUNDÁRIA. INICIATIVA RESERVADA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA. EMENDAS PARLAMENTARES. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA E AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CRIAÇÃO DE DESPESA COM PESSOAL. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ART. 169, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. (...)

5. A ausência do preenchimento dos pressupostos constitucionais para a criação de cargos impõe a nulidade do ato. É inconstitucional lei que verse sobre criação de cargos, empregos e funções sem prévia dotação orçamentária e **autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.** (grifamos)

No **art. 56, § 7º**, sugere-se que seja suprimida a seguinte redação: “bem como as despesas irrelevantes, até o valor estabelecido no art. 15, § 2º desta Lei.”, pois, a despesa com pessoal caracteriza-se como Despesa Obrigatória de Caráter Continuado,

⁴ <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-joia-rs>

⁵ <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357319255&ext=.pdf>



prevista no art. 17 da LC nº 101, logo, não há submissão de valor destas despesas que justifiquem a não elaboração de impacto.

A definição na LDO para os valores irrelevantes dizem respeito ao art. 16, ou seja, projetos e as atividades dele decorrentes, como por exemplo, uma obra e a despesa de manutenção que decorrerá desta obra, mas, não para as despesas com pessoal que, como explicitado, situam-se ao alcance do art. 17 da LC nº 101, e não no art. 16.

O MDF – Manual dos Demonstrativos Fiscais na 14^ª edição, deixa clara a diferença de abordagem entre o art. 16 e o art. 17 da LC nº 101, explicando a função do art. 16 que se refere exclusivamente a projetos, como se demonstra:

Entende-se que o objetivo do disposto no artigo 16 é fazer com que o gestor avalie se haverá receita suficiente no exercício atual e nos subsequentes, quando for o caso, para a inclusão do aumento de despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental.

Para que se possa entender o conceito de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental, utiliza-se o conceito de projeto e de atividade contido na Portaria MPOG 42/99.

Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

Entende-se que a execução orçamentária da despesa pode referir-se à assunção de novas despesas que impliquem a criação, expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental, ou à manutenção das despesas que já existem. Com base nesse entendimento, a assunção de novas despesas relaciona-se, inicialmente, ao conceito de projeto e, posteriormente, ao de atividade, tendo em vista a necessidade de operar e manter o produto criado pelo projeto.

Por isso a sugestão de supressão de parte da redação do art. 56, § 7º, alterando o parágrafo.

Como já posto anteriormente, toda despesa com pessoal é relevante, pois são despesas de longo prazo, com repercussão não apenas em 2 exercícios, mas, até a aposentadoria e pensão relativa ao servidor. São as despesas mais importantes do Município e jamais seriam tratadas como “irrelevantes” na LRF. Assim, é uma leitura inadequada sobre as despesas com pessoal confundindo o art. 17 com o art. 16.

⁶ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf/entendimentos_tecnicos



Sugere-se a supressão do **§ 2º do art. 60**, pois somente o previsto na LRF pode ser considerado aumento permanente (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição). Somente os acréscimos observados na arrecadação das transferências de tributos federais e estaduais, de acordo com os arts. 158 e 159 da Constituição Federal, não podem ser considerados como aumento permanente de receita. Além disso, é desnecessário regrar na LDO o que a própria LRF já define.

Dessa forma, o § 3º, deverá ser renumerado para § 2º.

Sugere-se que também seja suprimido o **inciso II, § 3º, art. 60**, pois toda concessão de incentivo de benefício fiscal de natureza tributária ou não tributária, que não conste na Lei Orçamentária Anual, deverá estar acompanhada de impacto orçamentário e financeiro, não cabendo considerar as previsões do art. 14 da LRF como irrelevantes.

Conforme já explicitado, somente há previsão de consideração como irrelevante as despesas com projetos previstos no art. 16, § 3º da LRF, mas, a renúncia fiscal está prevista no art. 14 da mesma LC.

Os tribunais judiciais são unânimes em considerar a exigência de impacto orçamentário e financeiro na renúncia de receita, como cita-se, por exemplo:

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. **2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro.** O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta

contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “**proposição legislativa** [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.

(STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)

Orienta-se que seja suprimido o **art. 65**, pois as leis orçamentárias deverão ser publicadas na íntegra no órgão de imprensa oficial do Município, sendo que os seus anexos são parte integrantes da Lei.

A proposta não está acompanhada das atas de aprovação dos conselhos municipais de Saúde, do Fundeb e da Assistência Social, conforme expressam: o art. 36 da Lei nº 8.080, de 1990; o art. 33 da Lei nº 14.113, de 2020; e o art. 84, da Resolução CNAS nº 33, de 2012; respectivamente. É obrigatório que as atas dos conselhos municipais deliberativos sejam encaminhadas pelo Executivo para comprovação junto ao Legislativo.

III. Em conclusão:

a) Sugere-se que seja diligenciado ao Executivo e lhe comunicada a faculdade de se manifestar, e/ou alterar, no todo ou em parte, sobre os projetos de orçamentos enquanto não votados na Comissão de Orçamentos, conforme previsto no art. 70, § 5º, da Lei Orgânica Municipal⁷;

⁷ § 5º O Prefeito Municipal poderá enviar mensagem à Câmara Municipal de Vereadores para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão permanente, da parte cuja alteração é proposta.



IGAM[®]

b) Em caso de o Executivo não realizar quaisquer alterações, ou apenas algumas, o projeto segue sua tramitação normal, *podendo o Legislativo fazer emendas que lhe forem cabíveis.*

Contudo, a lei promulgada poderá ser questionada judicialmente por erro insanável no processo legislativo, tornando-a anulável, principalmente no que se refere às atas de aprovação dos conselhos municipais deliberativos.

O IGAM permanece à disposição.



TÂNIA CRISTINE HENN GREINER

Contadora, CRC/RS 53.465

Consultora do IGAM