

Porto Alegre, 4 de setembro de 2024.

**Orientação Técnica IGAM nº 18.113/2024.**

**I.** O Poder Legislativo Municipal de Serafina Corrêa solicita orientação sobre a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 79, de 26 de agosto de 2024, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025.

**II.** Com a publicação da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho, de 2022<sup>1</sup>, 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.

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

---

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

No § 1º, art. 2º, sugere-se a alteração da redação para: “... lei orçamentária anual, através de projeto de lei específico, se verificadas alterações...”.

Sugere-se a supressão do § 2º, art. 3º, pois caso haja uma alteração no LDO 2025, 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 1998<sup>2</sup>*), não somente enviando um anexo na proposta da LOA, pois as leis orçamentárias deverão apresentar simetria, conforme disposto no art. 133, inciso I, da Lei Orgânica Municipal<sup>3</sup>.

*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 que se encontra 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 necessário elaboração de impacto orçamentário e financeiro, em virtude deste artigo, mas não pelo fato de ser “irrelevante”. *Nesse caso, o § 1º 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.*

*Havendo a supressão do § 2º, o § 1º deverá ser renomeado para “parágrafo único”.*

Sugere-se a supressão do § 5º, art. 26, pois o cancelamento de restos a pagar, não deverá ser considerado como “superávit financeiro” em exercícios

<sup>2</sup> Art. 7º (...)

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

<sup>3</sup> Art. 133 São vedados:

I - início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

financeiros passados. O superávit financeiro é aquele que é apurado em balanço 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 2025 e utilização em 2026.*

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 (ao menos até que Lei 4320 seja alterada), pois estão sendo liberados recursos, que no final do exercício de 2024 encontravam-se comprometidos, e com a anulação de restos a pagar gerarão recurso financeiro anteriormente não disponível.*

*Destaca-se que o Tribunal de Contas RS 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 e 7º deverão ser renumerados.*

No art. 26, § 6º, deverá ser suprimida a expressão “**suplementares ou**”, pois a abertura de créditos suplementares pelo Legislativo encontra-se disposta no art. 27, estando dessa forma em duplicidade, podendo gerar divergências na interpretação e aplicabilidade.

Na Subseção II – Do Regime de Aprovação e Execução das Emendas Individuais, não constam os **prazos** para análise dos impedimentos de ordem técnica, conforme o art. 166, § 14, da Constituição Federal<sup>4</sup>:

Art. 166 (...)

(...)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (grifamos)

Os prazos para verificação de impedimentos de ordem técnica encontram-se dispostos no art. 124, § 10, da Lei Orgânica Municipal, ou seja, *de forma*

---

<sup>4</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

*equivocada*, visto que de acordo com a Constituição Federal devem estar dispostos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Dessa forma, orienta-se que sejam incluídos no Projeto em tela, através de emenda parlamentar, alterando a redação do § 3º, do art. 36, conforme disposto abaixo:

**Art. 36 (...)**

(...)

**§ 3º** - No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 7º deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Poder Legislativo não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

Sugere-se, assim, alterar a Lei Orgânica e retirar o tema para que seja disposto, ano a ano, na LDO, conforme a CF prevê.

No art. 46, os incisos deverão ser renomeados, pois o inciso "V" consta em duplicidade.

No art. 56, não se encontra especificado o planejamento em relação às políticas de pessoal, a serem adotadas no exercício de 2025, 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 também se encontra disposto no art. 135, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica Municipal<sup>5</sup>.

Portanto, a expressão “específica” remete ao planejamento da despesa com pessoal em 2024 para 2025, e assim como está, com previsão genérica, correrá o risco de ter inviabilizada a pretensão de aumento de pessoal em 2025. 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 2025 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.

*No exercício de 2024, com a fixação dos subsídios para o prefeito, vice-prefeito, vereadores e secretários municipais, para a próxima legislatura, deverá ser verificado se foi concedido aumento real em relação ao exercício corrente. Nesse caso, deverá haver esta previsão na LDO/2025, pois a concessão do aumento entra em vigor a partir de 2025, ou seja, impactando nas políticas de pessoal.*

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 2144<sup>6</sup>, 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 JUDICIAIS 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

<sup>5</sup> <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-serafina-correa-rs>

<sup>6</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357319255&ext=.pdf>

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, orienta-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, 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 14ª<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf/entendimentos\\_tecnicos](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf/entendimentos_tecnicos)

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.*

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.

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.*

Orienta-se que seja suprimido o art. 65, pois as leis orçamentárias devem ser publicadas na íntegra, sendo que os seus anexos são parte integrantes da Lei. O que talvez seja necessário o Executivo rever é o que a sua legislação estabelece como a imprensa oficial, no sentido de reduzir custos com publicações.

**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 conforme previsto no art. 126, da Lei Orgânica Municipal<sup>8</sup>;

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.

---

<sup>8</sup> Art. 126 O prefeito poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor a modificação do projeto de lei orçamentária, enquanto não iniciada a votação da parte que deseja alterar.



O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink that reads "Tânia C. H. Greiner".

**TÂNIA CRISTINE HENN GREINER**

*Contadora, CRC/RS 53.465*

*Consultora do IGAM*

**Registro do IGAM no CRCRS: RS-010206/O-5**