

Porto Alegre, 10 de setembro de 2021.

Informação nº 3338/2021

Interessado: Município de Três Passos /RS – Poder Executivo.
Consulente: Andrieli Battu da Silveira, Diretora de Leis e Contratos.
Destinatário: Prefeito Municipal.
Consultores: Armando Moutinho Perin e Bartolomê Borba.
Ementa: Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias. Análise procedida por assessoria do Poder Legislativo com recomendações de complementos e de retificações. Considerações.

Através de consulta escrita, registrada sob nº 57.099/2021, é solicitada manifestação desta consultoria em relação ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município para 2022, o qual, em razão das restrições consignadas em “Orientação Técnica” de empresa que presta assessoramento ao Legislativo estaria a sugerir a necessidade de alteração e supressão alguns dispositivos no referido Projeto de Lei.

Passamos a considerar.

1. A análise da documentação encaminhada com a consulta permite afirmar que o Projeto de Lei em discussão, de iniciativa do Poder Executivo, seguiu, em grande parte, modelo e orientação desta consultoria, objeto de estudo de nossa equipe técnica, face à necessidade de adequação da sua redação à legislação vigente, notadamente às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem, no entanto, descuidar da realidade vivenciada dos Municípios, especialmente os de pequeno porte. Tudo isto para que, efetivamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias

possa ser um instrumento de planejamento das ações de governo, e não um empecilho à realização destas.

2. Nesse contexto, alinhavamos a seguir os subsídios e esclarecimentos quanto aos aspectos questionados pela Orientação Técnica IGAM nº 22.717/2021 que, segundo o informe, representariam ofensa às normas em vigor.

2.1 Quanto à possibilidade de ajuste da meta fiscal de resultado primário, na forma proposta pelos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 2º, ou seja, quando for constatada frustração de arrecadação, não enxergamos nenhuma ilegalidade. Com efeito, é sabido que a maior parte da arrecadação dos Municípios, especialmente os de pequeno e médio porte, é proveniente das chamadas transferências constitucionais (FPM, ICMS, IPVA, LC nº 87/96, IPI Exportação, ITR) as quais, a depender da política econômica adotada pelo ente tributante, no caso a União e/ou Estado, podem sofrer significativas oscilações. Por exemplo, caso a União resolva, como já ocorreu em anos anteriores, adotar medidas de incremento ao crescimento econômico mediante desonerações do IPI ou do Imposto de Renda, haverá impacto direto sobre o Fundo de Participação dos Municípios, ou seja, frustração de arrecadação. Assim, os dispositivos questionados buscam evitar que a meta de resultado primário seja afetada por tais eventos que, como visto, estão fora do campo de controle da Administração Municipal.

2.2 O §2º do art. 3º, trata da possibilidade de alterações do Anexo de Metas e Prioridades da própria LDO, e não de alteração do PPA, como equivocadamente constou na referida orientação técnica. Na prática, a diretriz ali contemplada visa atender ao disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000, segundo o qual, a Lei Orçamentária Anual deve ser elaborada de modo compatível com o PPA e com a LDO. Desse modo, ao permitir que, na hipótese da ocorrência de situações previstas no §1º do art. 3º do Projeto de Lei, quais sejam o surgimento de

“novas demandas ou situações em que haja necessidade da intervenção do Poder Público, ou em decorrência de créditos adicionais ocorridos”, o Projeto da LOA poderá contemplar as devidas atualizações do anexo de metas e prioridades. Não vislumbramos, sob este viés, nenhuma irregularidade.

2.3 Entende também a assessoria da Câmara que os recursos gerados a partir do cancelamento de restos a pagar de que trata o § 5º do art. 26 do Projeto de Lei, devem ser tratados como excesso de arrecadação, e não como superávit financeiro, como constou. Nesse sentido, ponderamos que nossa orientação está alinhada ao entendimento do Tribunal de Contas do Estado, conforme se extrai da apostila elaborada pela Corte de Contas, por ocasião do Evento SIAPC 2009 (página 30):

Os restos a pagar cancelados ao longo do exercício **não deverão ser contabilizados como receita orçamentária**, não integrando, dessa forma, a RCL.

Não obstante, **o superávit financeiro gerado pelo cancelamento dos restos a pagar** poderá ser utilizado como fonte para a abertura de créditos adicionais no exercício seguinte. (grifamos)

Também é relevante ponderar as disposições da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

Não devem ser reconhecidos como receita orçamentária os recursos financeiros oriundos de:

a. Superávit Financeiro – a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos neles vinculadas. Portanto, trata-se de saldo financeiro e não de nova receita a ser registrada. O superávit financeiro pode ser utilizado como fonte para abertura de créditos suplementares e especiais;

b. Cancelamento de Despesas Inscritas em Restos a Pagar – consiste na baixa da obrigação constituída em exercícios anteriores, portanto, **trata-se de restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida, originária de receitas arrecadadas em exercícios anteriores e não de uma nova**

receita a ser registrada. O cancelamento de restos a pagar não se confunde com o recebimento de recursos provenientes do ressarcimento ou da restituição de despesas pagas em exercícios anteriores que devem ser reconhecidos como receita orçamentária do exercício. (grifamos)

Ora, se o cancelamento de restos a pagar não deve ser reconhecido como receita orçamentária, com então considerar o seu resultado como excesso de arrecadação? Resta claro que é totalmente improcedente a sugestão de exclusão do § 5º do art. 26. O motivo alegado expressa tão somente a equivocada e desarrazoada opinião da signatária da Orientação Técnica prestada para a Câmara.

2.4 O Capítulo VI do Projeto de Lei também é objeto de ressalvas. A suposta incompatibilidade assinalada gira em torno do nível de precisão exigida para a autorização específica que a LDO deve conter para quaisquer dos atos relativos ao aumento das despesas com pessoal. É dito que a contrariedade estaria no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, que, segundo afirmado, exigiria a especificação pormenorizada do planejamento em relação às políticas de pessoal para o próximo ano.

Na realidade, não existe, ainda, um entendimento unânime sobre essa matéria. Para alguns, autorização específica é a mera previsão da possibilidade dos atos preconizados. Para outros, a LDO deveria prever os cargos, seu número, assim como quantificar outras despesas que poderão ser criadas no exercício a que se refere a LDO.

A nosso ver, o Projeto não está em desconformidade com a Constituição e Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o capítulo em testilha estabelece claramente as condições tanto para a criação de cargos, quanto para a alteração da estrutura de carreira, assim como para admissões, concessão de vantagens e aumento da remuneração. A prática de tais atos está expressamente prevista nos

incisos I, II, III e IV do art. 56, vinculando-as, implicitamente, ao disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, e condicionando-os à prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro bem como à declaração do ordenador da despesa (vide o art. 56, § 2º, incisos I e II, do Projeto de Lei nº 67/2021). Estas são, pois, as diretrizes a serem observadas que, em nosso entendimento, atendem plenamente a necessidade de “autorização específica” a que se refere o § 1º do art. 169 da Constituição Federal. Não há, portanto, nenhuma correção a fazer.

2.5 Em relação ao §2º do art. 60, que a assessoria da câmara sugere supressão, não se vislumbra nenhuma irregularidade. A orientação técnica limita-se apenas a afirmar, sem apontar qual é o dispositivo legal supostamente agredido, que acréscimos observados na arrecadação de transferências do art. 158 e 159 da Constituição “não podem ser considerados como aumento permanente de receita”. Como não é dito o porquê da necessidade de supressão do dispositivo, é de entender que tal afirmação revela apenas o caráter casuístico a orientação repassada do Legislativo ou “questão de gosto” da signatária.

2.6 No que respeita à diretriz prevista no art. 60, §3º, II que autoriza considerar irrelevante a concessão de incentivos ou benefícios fiscais de natureza tributária ou não tributária até o limite de 1(um) % da Receita Corrente Líquida prevista para o exercício de 2022, destacamos que não se vislumbra a impossibilidade da LDO contemplar tal dispositivo, que autoriza, dentro de limites razoáveis, a dispensa de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para valores irrelevantes. Ressalte-se que essa mesma diretriz está contemplada no art. 126, §2º, da Lei Federal nº 14.116/2021 – LDO da União para o exercício financeiro de 2021.

2.7 A “recomendação” de exclusão do art. 65 também não merece acolhida. Novamente, parece que há uma dificuldade de cognição da ilustre consultora. O artigo é suficientemente claro: autoriza tão somente a publicação simplificada da LOA, bem como das Lei e Decretos de créditos adicionais “no órgão



oficial de imprensa". Com efeito, em nenhum momento, o dispositivo da LDO autoriza restringir ou dispensar a ampla **divulgação**, na íntegra, da Lei Orçamentária Anual bem como das leis e dos decretos de abertura dos créditos adicionais, nos meios eletrônicos de acesso ao público, nos exatos termos do Ofício Circular DCF nº 18/2018, do TCE/RS. Apenas, por razões de economia, e tendo em vista as conclusões do Parecer Coletivo nº 01/2017, do TCE/RS, autoriza que, no órgão oficial de imprensa (quadro mural da Prefeitura, jornal, ou diário oficial), a sua **publicação** (impressão) seja efetuada de forma simplificada. Não há nenhuma irregularidade nisso.

3. Estes, enfim, são os esclarecimentos que julgamos pertinentes para contra-arrazoar os pontos do Projeto de Lei nº 067/2021 que, segundo na Orientação Técnica anexada à consulta, estariam em conflito com as normas em vigor, de sorte que, salvo as recomendações relacionadas com a ementa, com o art. 20, §1º e com o art. 36, §1º, todas elas relacionadas a erros formais de redação, que poderão ser corrigidos pelo próprio Legislativo, não vemos qualquer restrição legal à sua apreciação, não havendo fundamento jurídico para o Legislativo exigir do Executivo a sua alteração, como condição para pautar e votar o projeto.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente
Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960

Documento assinado eletronicamente
Bartolomê Borba
OAB/RS nº 2.392

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 843791435852969832</p>	
---	---	---