

Porto Alegre, 15 de agosto de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 18.193/2023.

I. O Poder Legislativo Municipal de Três Passos, solicita orientação sobre a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 95, de 31 de julho de 2023, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2024.

II. 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.

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”.

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

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. 122, 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 necessário elaboração de impacto orçamentário e financeiro, em virtude deste artigo, mas não pelo fato de ser “irrelevante”. *Desta forma 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.

Por isso, com efeito, toda despesa com pessoal é relevante, mesmo que seja pequeno o aumento, mesmo que seja o salário-mínimo regional ou nacional envolvido, pois são despesas de longo prazo, com repercussão não apenas em 2 exercícios, mas, até a aposentadoria e pensão relativa ao servidor.

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

² Art. 7º (...)

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

³ Art. 122 São vedados:

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

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.

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. 113, parágrafo único, inciso 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.

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

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, deverá 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.

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

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 do § 7º, art. 56.

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.

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.**

Da mesma forma, também cabe alertar para a obrigatoriedade da realização das audiências públicas e participação popular na elaboração da LDO (que não se encontra no material em anexo para análise), conforme dispõe o art. 48, § 1º,

inciso I, da Lei nº 101, de 2000 e o art. 44 da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto das Cidades). **Fato que deverá ser comprovado e que impede a aprovação da LDO, caso não tenha sido realizada.**

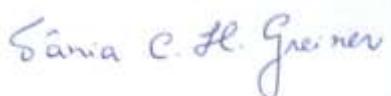
III. Em conclusão:

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. 110-A, § 4º, da Lei Orgânica Municipal⁶;

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, **com exceção, porém, quanto às audiências públicas, pois o Legislativo está impedido de aprovar a LDO, nos termos do art. 44 do Estatuto das Cidades⁷, sem a comprovação da realização das audiências.**

No caso de o Poder Executivo somente apresentar a comprovação da realização da audiência pública e não encaminhar os demais documentos necessários, o PL deve seguir tramitação normal no Legislativo; 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



PAULO CÉSAR FLORES
Contador, CRC/RS 047221
Diretor do IGAM

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

⁶ § 4º O Prefeito poderá enviar mensagem à Câmara para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão de Orçamento e Finanças, da parte cuja alteração é proposta.

⁷ Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá 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.