

Porto Alegre, 8 de setembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 18.842/2025.

I. **O Poder Legislativo de Sertão Santana**, solicita orientação sobre a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 1.743, de 1º de setembro de 2025, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026.

II. **Análise Técnica:**

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 (LRF, art. 9º):

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, por meio 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 § 1º, art. 2º, sugere-se a alteração da redação para: “... lei orçamentária anual, *através de projeto de lei específico*, se verificadas alterações...”.

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

Sugere-se a supressão do § 2º, art. 3º. Caso haja alteração na LDO 2026, e mesmo no PPA 2026/2029, 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. 91, inciso I, da Lei Orgânica Municipal³.*

Dessa forma, havendo a supressão do § 2º, o § 1º deverá ser renomeado para “parágrafo único”, e sugere-se a alteração da sua redação para: “...ao Poder Legislativo, através de projeto de lei específico, se surgirem...”.

No art. 13, § 2º, a Instrução Normativa do TCE/RS deverá ser alterada para **5/2024**, pois a a 18/2023 já se encontra revogada.

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.

No art. 20, § 1º, o exercício de verã ser alterado para **“2025”**.

No art. 24, § 2º, a Instrução Normativa do TCE/RS deverá ser alterada para **5/2024**.

Orienta-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. 91. São vedados:

I – o início de programas ou ações 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 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 2025 encontravam-se comprometidos, e com a anulação de restos a pagar geram recurso financeiro anteriormente não disponível. De fato não são exatamente “excesso de arrecadação”, mas, geram o mesmo efeito nas finanças municipais e, por isso, recomenda-se a utilização na forma de excesso, por estar assim definido na Lei nº 4.320 que possui apenas quatro fontes para abertura de créditos (excesso, superávit, operações de crédito e reduções). Dessa forma, até que a Lei nº 4.320 seja alterada e seja acrescida outra fonte além das existentes, orienta-se que o cancelamento de restos a pagar sejam considerados como “excesso de arrecadação”.

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.

No art. 31, o exercício de verá ser alterado para “**2025**”.

No art. 48, parágrafo único, o exercício de verá ser alterado para “**2025**”.

No art. 51, no que tange ao Executivo, não se encontra especificado o planejamento em relação às políticas de pessoal, a serem adotadas no exercício de 2026, 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. 93, parágrafo único, inciso II da Lei Orgânica Municipal⁴.

Portanto, a expressão “específica” remete ao planejamento da despesa com pessoal em 2025 para 2026, e assim como está, com previsão genérica, correrá o risco de ter inviabilizada a pretensão de aumento de pessoal em 2026. 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 efetue o planejamento de pessoal para 2026 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 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. 51, § 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

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

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

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.

Como já referido, toda despesa com pessoal é relevante, pois são despesas de longo prazo, com repercussão não apenas em 2 exercícios. 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.

Também se orienta pela supressão do § 2º, art. 53, pois somente o acréscimo observado 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. *Desta forma, o § 3º, deverá ser renumerado para § 2º.*

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

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.

Orienta-se que seja suprimido o art. 60, pois as leis orçamentárias devem ser publicadas na íntegra, sendo que os seus anexos são parte integrante da Lei.

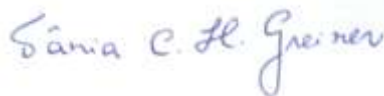
O que talvez seja necessário, é o Executivo rever o que a sua legislação estabelece como a imprensa oficial, no sentido de reduzir custos com publicações. *Contudo, não é permitido “sacrificar” a transparência da Lei aprovada em nome de economia de recursos, mas, sim, encontrar meios legais e econômicos para o exercício da transparência das leis aprovadas.*

III. 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, faculdade prevista no art. 90, § 4º, da Lei Orgânica Municipal⁷;

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

O IGAM permanece à disposição.



TÂNIA CRISTINE HENN GREINER
Contadora, CRC/RS 53.465
Consultora do IGAM

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

⁷ § 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.