Porto Alegre, 12 de setembro de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 39.751/2019.

I. O Poder Legislativo Municipal de Carazinho, solicita orientação quanto a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 62, de 2019, o qual dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 (LDO 2020).

II. A iniciativa para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, pertence ao Executivo Municipal à competência privativa para iniciar o processo nos termos do art. 165, II e § 2º da Constituição Federal de 1988[1].

Ressalta-se que sobre o assunto – lei de diretrizes orçamentárias – O IGAM, já se pronunciou em seu Informativo Planejamento com o texto "A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2020" de julho de 2019.

No *caput* do art. 1º consta a abreviatura da palavra artigo (art.) em duplicidade ao fazer ao dispositivo do art. 86, II da Lei Orgânica do Município, devendo assim um ser excluído.

Aconselha-se a supressão dos §§ 3º e 4º do art. 2º, pois os ajustes em caso de frustação da receita para fins de atendimento das Metas Fiscais deveriam ocorrer durante a fase da execução da despesa orçamentária, através, por exemplo: da utilização da limitação de empenho[2], e não através de ajuste da meta, conforme proposto.

Deverá ser revisado no presente Projeto a sequencia dos artigos, pois após o § 4º do art. 2º é exibido diretamente o art. 5º, não apresentado os arts. 3º e 4º, cabendo assim o ajuste do Projeto na integra no que tange a sequencia correta dos seus artigos. Bem como dos Capítulos passa diretamente do Capítulo II para Capítulo

[1] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
II - as diretrizes orçamentárias; (...)
§ 2º. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
[2] Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) – Art. 9º

IV, cabendo também a sua revisão.

A redação do art. 7º estabelece o detalhamento do orçamento até o nível de "elemento de despesa". Todavia, para cumprimento da Lei e ao mesmo tempo o município dispor de uma peça orçamentária menos burocrática e mais flexível[3] seria aconselhável que a lei orçamentária fosse apresentada até o nível de **modalidade de aplicação, e por Decreto, depois de aprovada a Lei, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, até elementos e desdobramentos. No entanto, é uma decisão do Poder Executivo.**

No § 1º do art. 8º, deverá ser incluída também a relação dos seguintes documentos que deverão acompanhar a Lei Orçamentária Anual para aprovação do Poder Legislativo:

- ✓ tabelas explicativas da receita e da despesa do Município de forma integrada, inclusive metodologia e premissa de cálculos, nos termos do que dispõe o art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 e art. 22 da Lei nº 4.320, de 1964;
- ✓ descrição sucinta de cada unidade administrativa e de suas principais finalidades com indicação da respectiva legislação (parágrafo único do art. 22 da Lei nº 4.320, de 1964);
- ✓ quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação (inciso III, do § 1º, do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964);
- ✓ relação dos compromissos (convênios e contratos) firmados para 2020 com os respectivos créditos orçamentários *(sugestivo)*;
- ✓ anexo demonstrativo da receita corrente líquida para 2020 (Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 12, § 3º);
- ✓ anexo demonstrativo da receita e da despesa por destinação e fonte de recursos; e
- ✓ relação dos precatórios a pagar em 2020 com os respectivos créditos orçamentários *(sugestivo)*.

Salienta-se que não foi apresentado no § 2º do art. 13 a fixação do percentual dos limites das despesas de gastos para o Poder Legislativo, sendo que este

[3] Vide página 97 da do MCASP (8ª Edição) publicado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de 18 de dezembro de 2018.

poderá ter como limite máximo o percentual de até 7% (sete por cento) sobre a receita tributária e transferências do Município, conforme determina a Emenda Constitucional nº 58, de 2009. Recomenda-se, portanto, o alerta quanto à fixação deste percentual para o legislativo poder realizar seu planejamento orçamentário.

Indica-se a revisão do art. 14, que dispõe sobre a reserva de contingência, por não ter apresentado o percentual a ser fixado sobre a receita corrente líquida para atender as finalidades das reservas apresentadas nos inciso II e III do presente artigo. Este fato é determinado no inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF).

Indica-se a supressão do § 2º do art. 16, pois considerando que caso a despesa de pessoal apresente os critérios e condições expressas no art. 17 da LRF, independente de ser, ou não, relevante deverá estar acompanhada do impacto orçamentário e financeiro. Observe que a condição de irrelevância, expressa no art. 16 da LRF, diz respeito, em termos orçamentários, a despesa ser classificada como "projeto" e não como "atividade". **Logo, a este § 2º sugere-se emenda supressiva.**

Quanto ao art. 18 merece atenção, pois na forma de cálculo do custo *o estabelecimento da relação entre despesa pública e resultado obtido (§1º)*, não é a melhor forma de apuração. A NBCT 16.11 – Sistema de Informação de Custos Aplicado ao Setor Público, informa que para apuração do custo é obrigatória a adoção dos princípios contábeis, **em especial o da competência**, portanto não podendo ter relação direta somente com a geração das despesas públicas, e sim com os atos e fato geradores da ocorrência da despesa.

O art. 23, na qual versa sobre limitação de empenho em caso de não-cumprimento das metas fiscais, necessita ser revisto por adotar critérios para ambos os entes, não observando o Princípio da Independência do Poderes. O que implica em sugerir a fixação de critérios específicos para cada Poder.

Recomenda-se a supressão do § 1º, do art. 24, pois não pode o Poder Executivo realizar a limitação de empenho automaticamente nas despesas do Poder Legislativo, em observancia ao Princípio da Independência do Poderes, o correto é o Executivo comunicar ao Legislativo, e este após analisar o seu orçamento e constatando esta possibilidade, elabore um Resolução limitando as suas despesas.

O art. 27 e parágrafo único deverão ser excluídos, pois ferem o princípio da competência para a despesa prevista no art. 50, II da LRF. A despesa deve ser registrada no momento que é devida, ou seja, na liquidação e não no momento do contrato ou do pagamento. Além disso, não compete ao Município legislar sobre direito financeiro**. Logo, sugere-se emenda supressiva ao art. 27 e parágrafo único.**

Deverá ser excluído o § 5º do art. 28, pois o cancelamento de restos a pagar, não deverá ser considerado como "superávit financeiro" de 2019, sendo este o apurado sempre no balanço. No máximo poder-se-ia considerar o cancelamento de restos em 2020 como "excesso de arrecadação do exercício vigente". Todavia, mesmo assim, seria uma interpretação apenas. **Nesse sentido sugere-se emenda supressiva ao § 4º do art. 27.**

Indica-se a exclusão do Parágrafo Único do art. 30, pois a reabertura de créditos adicionais, não autoriza a alteração da codificação dos programas e ações existentes, podendo este tipo de ato ser realizado somente através de Lei específica com autorização legislativa.

O art. 32 autoriza o Executivo a modificar, por decreto, **a modalidade de aplicação** de despesa autorizada no orçamento. Todavia, não é uma previsão possível, pois para tal nível deverá sempre ser solicitada autorização ao Legislativo para abertura de créditos adicionais quando seja necessário criar, suplementar ou reduzir valores nas modalidades.

Ao analisar o disposto no art. 35 do Projeto em análise, verificou-se que não fora observada as disposições da Lei nº 13.019, de 2014 onde estas se atingem a todas as relações entre municípios e entidades não governamentais. Assim, como o objetivo das *"subvenções sociais"* é a colaboração mútua com serviços postos à disposição, logo, submetem-se às regras da nova Lei em sua integralidade.

Recomenda-se a exclusão do art. 37, pois as "contribuições de capital" por ele mencionadas, constam no art. 38, quando este apresenta os critérios para os "auxílios", o qual é a nomenclatura do crédito correto para a despesa proposta.

Deverá ser revisto no Parágrafo Único do art. 41, a forma de apresentação dos incisos, pois consta duas vezes o inciso "V" porém não fora apresentado o inciso "IV", devendo assim ser revista à sequência.

Deverá ser revista a taxa de juros a ser cobrado pelo Poder Público, em situações de concessão de empréstimos e financiamentos, constante no *caput* do art. 45, pois a taxa de juros *não pode ser menor* do que a cobrada pelo mercado financeiro[4].

Quanto ao art. 51, que trata das despesas relativas à pessoal, não se observa à existência de previsão específica para os aumentos; logo, não atende o § 1º do art. 169 da Constituição Federal, de 1988 e, também, na alínea "b", X, art. 154 da Constituição Estadual.

[4] https://www.bcb.gov.br/estatisticas/txjuros

A consequência de aprovar a LDO com a redação advinda do Executivo é a imperiosa rejeição de projetos que criem ou aumentem despesas com pessoal em 2020, por falta de previsão específica na LDO para aquele exercício. Em síntese, quem sofrerá será o próprio poder Executivo insistindo em sua tese "generalista". Aliás, sobre o tema, o STF – Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada nesse sentido:

> *"MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI CATARINENSE Nº 9.901, DE 31.07.95: CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E DE AUDITORES INTERNOS. ALEGAÇÃO DE QUE A EDIÇÃO DA LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA* ***NEM DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS*** *(ART. 169, PAR. ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO.*
> *(...)*
> *2. Interpretação dos incisos I e II do par. Único do art. 169, da Constituição, atenuando o seu rigor literal: é a execução da lei que cria cargos que está condicionada às restrições previstas, e não o seu processo legislativo.*
> ***A falta de autorização nas leis orçamentárias torna inexequível o cumprimento da Lei no mesmo exercício em que editada, mas não no subsequente.***
> *Precedentes: Medidas Liminares nas ADIS nºs. 484-PR (RTJ 137/1.067) e 1.243-MT (DJU de 27.10.95).*
> *(...)"* (ADI 1.428-MC/SC, Rel. Min. Maurício Corrêa) (grifos meus).

> "Ação direta de inconstitucionalidade. Leis federais n. 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º, 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). (...) **7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro**. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1.585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3-4-98; ADI 2.339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1-6-2001; ADI 2.343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13-6-2003. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente" *(ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes) (grifos meus).*

> No mesmo sentido se posiciona o Tribunal de Justiça gaúcho:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE. LEI Nº 1.195/2004, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE CRIA CARGO DE OFICIAL LEGISLATIVO SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL ESPECÍFICA E SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DISCUSSÃO QUE DIZ RESPEITO A ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL,

> PORTANTO NÃO QUESTIONÁVEL EM AÇÃO DIRETA. AÇÃO QUE SE JULGA IMPROCEDENTE. 1. A estrutura federativa brasileira não concede aos Estados-Membros e aos Municípios autonomia ilimitada para se auto-organizarem, devendo, dessa feita, em obediência ao princípio da simetria, observarem as regras previstas na Constituição da República quanto à organização político-administrativa da União e reproduzi-las no âmbito estadual e municipal. 2. Sendo assim, é previsto na Constituição Federal (art. 51, IV e art. 52, XIII) e na Constituição Estadual (art. 53, XXXV), que a criação de cargos, no âmbito do Poder Legislativo, deve observar os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. 3. Ademais, a parte concernente às Finanças Públicas, tanto da Carta Magna (art. 169 e § 1º, I e II), quanto da Carta Estadual (art. 154, X, a e b), dispõe que a criação de cargos, na administração direta e indireta, excetuadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, depende de **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias** e de prévia dotação orçamentária. 4. Na espécie, analisando a Lei nº 1.098/03, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2004, constato que dela não consta autorização para a criação do cargo de Oficial Legislativo e muito menos prévia dotação orçamentária para atender as despesas dele decorrentes. Na verdade, a referida Lei, não permite a criação de novos cargos públicos, no Município, mas somente prevê o provimento dos vagos. **5. No entretanto, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, que eventual irregularidade de lei impugnada diante de textos de lei de diretrizes orçamentárias ou de orçamentos anuais, não caracteriza questão constitucional que mereça análise em ação direta. 6. Dessa feita, a criação de cargo sem prévia dotação orçamentária e autorização na lei de diretrizes orçamentárias, somente impede a execução da lei no mesmo exercício financeiro, mas, não consubstancia matéria constitucional**. 7. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70011124104, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 23/01/2006)

Sugere-se, se for o caso, emenda no que tange a criação de cargos do Legislativo (se estiver no planejamento do Legislativo à criação de cargos/funções). Todavia, no que diz respeito ao planejamento do Executivo, não cabe emenda, sugere-se que lhe seja oportunizado a retificação do referido artigo, fazendo constarem quais e quantos são os cargos previstos para a criação/aumento no exercício de 2020, ou apresentado o Anexo referente ao planejamento de pessoal com a previsão dos novos cargos, funções, aumentos reais e outros. **Caso contrário, em 2020, os projetos de leis que tiverem por intenção criar ou aumentar despesas com pessoal, não poderão ser aprovados.**

Recomenda-se a alteração do exercício mencionado no § 3º do art. 58, pois o mesmo menciona “emenda ou rejeição do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019”, enquanto o correto é “emenda ou rejeição do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020”.

A Corte de Contas gaúcha divulgou um estudo que se encontra no link https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/An%C3%A1lise_dos_planos_de_educa%C3%A7%C3%A3o_%C3%BAltima_vers%C3%A3o.pdf, sobre os planos de educação. Nesse estudo (pag. 35), a Corte gaúcha destaca a ausência de conexão entre os orçamentos e os planos municipais.

> "(...) os resultados aqui examinados demonstram a necessidade de os administradores compatibilizarem os seus planos de educação com os respectivos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais. O estabelecimento de metas intermediárias pode auxiliar no atingimento de objetivos que exijam grandes esforços em longo prazo. A pesquisa revelou, no entanto, terem apenas 5,2% das localidades adotado tal procedimento."

Assim, será preciso verificar se na LDO para 2020 há indicadores, em especial da educação, de forma que se possa estabelecer a conexão com os planos municipais, ou em qualquer outra função de governo. **Situação a ser indicada pelo Executivo.**

Igualmente, se faz oportuno lembrar que este projeto de lei deve estar acompanhado das Atas dos Conselhos Municipais (somente os deliberativos) referente ao Programas dos seus respectivos Fundos Municipais, em conformidade com o art. 36 da Lei nº 8.080, de 1990 (para Saúde), art. 24, § 9º da Lei nº 11.494, de 2007 (para Educação/FUNDEB) e art. 84, da Resolução CNAS nº 33, de 2012 (para Assistência Social).

Ainda, deve constar a comprovação da realização das audiências públicas, decorrente da obrigatoriedade de sua realização na elaboração da LDO, como expressa a Lei Complementar nº 101, de 2000, no art. 48, § 1º, inciso I e no art. 44 da Lei nº 10.257, de 2001. Destaca-se que a não-realização de audiência pública no Poder Executivo, além de impedir a participação popular durante o processo de elaboração, impede a Câmara de aprovar a LDO. Assim, deverá ser encaminhada a comprovação (ata ou outro documento hábil) da realização da audiência pública e participação popular.

III. Já quanto à materialidade dos anexos apresentados, se faz necessária algumas considerações de ordem técnica.

Ao analisar o Anexo I – Metas Anuais, constata-se que os montantes apresentados na linha "Resultado Nominal", na coluna valores correntes está divergente do apurado no *"Demonstrativo da Memória de Cálculo do Resultado Primário e Nominal"*, devendo assim serem confrontados e revistos, qual o valor

correto

Quanto ao *"Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS"*, verifica-se que este não preencheu a Projeção Atuarial, ou seja, com a previsão atuarial de 75 anos (***2019 a 2093***), conforme prevê a Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019 (10ª Edição – Manual de Demonstrativos Fiscais), a Portaria MPAS nº 4.992, de 5 de fevereiro de 1999, Anexo V, Quadro V e o art. 4º, § 2º, IV, alínea "a" da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Já no *"Demonstrativo da Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos"*, indica-se a revisão das informações constantes no quadro das despesas executadas, pois as informações a serem apresentadas são somente aquelas despesas que foram custeadas com os recursos das alienações de bens, e não o montante total de despesas com capital.

No *"Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado"*, cabe recordar que este demonstrativo tem por objetivo assegurar que não haverá a criação de nova despesa sem fontes de compensação, entendidas essas como aumento permanente de receita ou redução de outra despesa de caráter continuado. Como o anexo está sem margem, deverá ser revisto o disposto no art. 17 do Projeto em tela, pois este apresenta que para as novas DOCC será utilizada a margem de expansão. Lembramos que para gerar novas despesas o Município deverá possuir lastro para realizar tais eventos e não deverá possuir margem negativa, de acordo o art. 4º, § 2º, inciso V da Lei Complementar nº 101, de 2000 e a Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018 (10ª Edição – Manual de Demonstrativos Fiscais).

No anexo do *"Relatório sobre Projetos em Execução e Despesas com a Conservação do Patrimônio Público"*, não foram apresentadas as informações sobre como está a *conservação do patrimônio público*, nos termos do Parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo ser revisado.

Os anexos citados abaixo, não foram enviados para análise, cabendo ao Poder Legislativo verificar sua existência e serem remetidos à para análise ***sob pena de tornar o projeto inviável***:

- ✓ Previsão da Receita e da Despesa para 2020 a 2022 (inciso II, § 4º, art. 4º e art. 12, todos da LRF);
- ✓ Previsão da Receita Corrente Liquida (RCL) para 2020 a 2022 (art. 12 LRF); e
- ✓ Planejamento de despesas com para o exercício a que se refere à proposta, nos termos do art. 169, § 1º da Constituição Federal.

IV. Em conclusão:

a) Sugere-se que seja oportunizado ao Poder Executivo fazer uso da faculdade prevista na Lei Orgânica Municipal e no art. 166, § 5º, da Constituição Federal, posto que é direito do Executivo rever ou alterar o projeto enquanto não houver votação na Comissão de Orçamento e Finanças;

b) Em caso de o Executivo não realizar as audiências públicas, o Legislativo estaria impedido de aprovar a LDO nos termos do art. 44 do Estatuto das Cidades[5], daí a importância de o Poder Executivo complementar este requisito; e

c) se o projeto, de fato, não for apresentado com as metas fiscais, que o Poder Legislativo represente ao TCE/RS, para efeitos da aplicação da multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal, nos termos do Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, além do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

O IGAM permanece à disposição.

William Vieira Alves Andrade
Assistente Contábil do IGAM

Adriana de Lourdes Barbosa Fantinel Richato
Contadora, CRC/RS 084.186/O-7
Consultora Contábil do IGAM

[5] 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.