

Porto Alegre, 22 de agosto de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 17.131/2025.

I. O Poder Legislativo Municipal de Uruguaiana, solicita orientação sobre a viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 114, de 23 de julho de 2025, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026.

II. 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.

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 no 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 1998¹), não somente enviando um anexo na proposta da LOA*, pois as leis

¹ Art. 7º (...)

orçamentárias deverão apresentar simetria, conforme disposto no art. 115, inciso I, da Lei Orgânica Municipal².

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 13/2022 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 desnecessária 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 feita no art. 17 em relação ao demonstrativo do art. 16 é somente 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 (somente no art. 16 existe esta condição). Há, aqui, um problema claro de interpretação da LRF.

No art. 21, § 3º, o exercício deverá ser alterado para 2027.

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.

¹ - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

² Art. 115 - São vedados: I - o início de programas ou projetos 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 2026 e utilização em 2027.

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. 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 somente 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 equivocadamente.

No art. 48, 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. 116, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica Municipal³.

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.

Inclusive a revisão geral anual deve ser alvo de previsão específica na LDO, como já decidiu o STF.

Dessa forma, é muito importante que o Poder Executivo, mas, também o Legislativo, 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 2144⁴, 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)

³ <https://www.uruguaiana.rs.leg.br/arquivos/pdf/lei-organica-de-uruguaiana>

⁴ <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357319255&ext=.pdf>

Orienta-se que seja suprimido o art. 54, 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.*

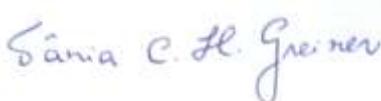
Não se verifica no material encaminhado a ata de aprovação do conselho municipal de Saúde, conforme expressam o art. 36 da Lei nº 8.080, de 1990.

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, faculdade prevista no § 5º, art. 166, da Constituição Federal⁵;

b) Em caso de o Executivo não realizar quaisquer alterações, ou apenas algumas, o projeto segue sua tramitação normal, podendo o Legislativo proceder nas 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

⁵ ⁵ Art. 166 (...)

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.