



**PARECER N. 362/2021**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 21/2021**

**ASSUNTO:** Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 21/2021, que "Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Rio Branco para o Exercício financeiro de 2022 e dá outras providências".

**INTERESSADA:** Diretoria Legislativa.

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 21/2021. PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA O EXERCÍCIO DE 2021. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E NA LEI 4.320/1964. SUGESTÃO DE EMENDAS. AUDIÊNCIA PÚBLICA. APROVAÇÃO. RESSALVA.**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 21/2021, que "Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Rio Branco para o Exercício financeiro de 2022 e dá outras providências".

O Prefeito, no cumprimento do que estabelecem os arts. 77 e 78 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, dispositivos que encontram simetria estrutural com o art. 150, III, da Constituição do Estado do Acre e art. 165, III, da Constituição Federal, apresentou o Projeto de Lei Complementar n. 21/2021, que estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício de 2022.

Em justificativa, ressaltou a importância do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA) para a gestão, pois possibilitam direcionar e alocar corretamente o gasto público, priorizando as ações que a cidade mais precisa.

Discorreu sobre o cenário macroeconômico atual, destacando que o ano de 2021 tem sido marcado pela pandemia da COVID-19 e pelo retorno da atividade econômica, registrando recuperação significativa desde o terceiro trimestre do ano passado. Salientou que o IPCA está em franca expansão, com as estimativas para 2023 e 2024 também superando as metas estabelecidas.

Pontuou que, para os municípios, o retorno das atividades econômicas após uma série de medidas restritivas em decorrência da pandemia da COVID-19 poderá afetar os principais tributos de Estados e municípios, respectivamente, o ICMS e o ISS, mas, sob a ótica da despesa, os setores que sofrerão maior pressão de demanda são os que estão sob a responsabilidade desses entes.

O projeto de lei complementar estimou a receita total dos orçamentos fiscal e da seguridade em R\$ 1.444.292.222,00, sendo R\$ 809.557.335,00 na fonte de



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



recursos próprios e R\$ 634.734.887,00 de outras fontes dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta e Fundações Instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, inclusive de Fundos.

Com relação às despesas, fixou-as no mesmo valor da receita total (R\$ 1.444.292.222,00), sendo que ao orçamento fiscal destinou o montante de R\$ 1.066.599.033,00 e ao orçamento da seguridade social o valor de R\$ 377.693.189,00.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição de 1988, por meio das denominadas leis orçamentárias, estabeleceu uma forma eficiente para o planejamento das atividades e projetos dos gestores, com o claro intuito de permitir o controle social sobre os gastos públicos.

Nessa trilha, a Lei Orgânica Municipal atribuiu ao Município competência para elaborar seus instrumentos de planejamento e de ação governamental, estes cingidos ao **Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual**. Referidos diplomas devem ser elaborados com observância às normas gerais estabelecidas nos arts. 165 a 169, da Constituição Federal e art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A competência para deflagrar o processo legislativo da lei orçamentária anual, conforme art. 77, III, da Lei Orgânica, art. 150, III, da Constituição Estadual e art. 165, III, da Constituição Federal, é exclusiva do Prefeito, que deve submetê-lo à apreciação da Câmara Municipal até o dia 31 de outubro de cada ano, cabendo a esta devolver o projeto para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Por fim, aos parlamentares, por prerrogativa de função, é facultado o direito de apresentar emendas, desde que atendidos os pressupostos do art. 166, § 3º, da Constituição:

Art. 166. § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



No caso, o projeto foi encaminhado pelo Executivo no dia 29 de outubro de 2021, observando a iniciativa e o prazo previstos na Lei Orgânica.

O art. 165, §§ 5º a 8º e 14, da Constituição (replicado no art. 77, §§ 5º a 8º, da Lei Orgânica), assim estabelece:

Art. 165.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

Não obstante, o art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) dispõe:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO**  
**PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL**  
Procuradoria Legislativa



§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

É necessário ainda destacar as disposições da Lei 4.320/1964:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo nº 2.

§ 1º Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos Anexos nºs 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo nº 5.

§ 3º O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



Finalmente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001), introduziu novas regras a respeito do PPA, da LDO e da LOA.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea "f" do inciso III do artigo 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 na Câmara Municipal.

Disposição correlata encontra-se na Lei Complementar n. 101/2000:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Pois bem. Analisando o projeto, constata-se que foram cumpridos os requisitos estabelecidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei 4.320/1964, pois constam:

1. Orçamento fiscal referente aos Poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (arts. 2º a 5º e Anexo I e II);
2. Orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (arts. 2º a 5º e Anexo I);
3. Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do governo (fls. 29/30);
4. Evolução da receita e da despesa no período de 2018 a 2022 (fls. 31/33).
5. Quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas (fls. 25/28);
6. Quadro discriminativo da receita por categorias econômicas (Anexo II, fls. 36/43);
7. Quadro discriminativo da receita por grupo de natureza e por órgão (Anexo II, fls. 43 verso/54 verso);
8. Quadro discriminativo da despesa por natureza de despesa (Anexo II, fls. 55/56 verso);
9. Quadro discriminativo da despesa por grupo de natureza e por órgão (Anexo II, fls. 57/66);



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa

Município de Rio Branco  
155  
PROCURADORIA  
GERAL  
Ribeira P

10. Quadro discriminativo da despesa por grupo de natureza, órgão e unidade organizacional (Anexo II, fls. 67/79 verso)
11. Especificação dos Programas de Trabalho (Anexo VI);
12. Demonstrativo de funções, subfunções e programas por projetos e atividades (Anexo VII);
13. Demonstrativo da despesa com funções, subfunções e programas conforme o vínculo com os recursos (Anexo VIII);
14. Demonstrativo da despesa por órgãos e funções (Anexo IX);
15. Demonstrativo dos projetos e atividades segundo a fonte de recursos (adendo - fls. 123/132 verso);
16. Demonstrativo da compatibilidade entre Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual (fls. 133/146 verso);
17. Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (fls. 147/148).

Vale destacar que a mensagem governamental **não esclarece** se foram respeitados os limites mínimos de gastos com educação (25%), inclusive os destinados ao FUNDEB, e saúde (15%), conforme art. 212 da Constituição e art. 7º da Lei Complementar 141/2012.

A mensagem governamental **também não demonstra** que a reserva de contingência está em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO). O art. 11, I, da LDO (Lei Complementar municipal 112/2021) dispõe:

Art. 11. Lei Orçamentária Anual conterá as Reservas:

I - reserva de Contingência, observado o inciso III do art. 5º da Lei Complementar Federal nº 101/2000, constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo a, no máximo, 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida prevista na proposta orçamentária de 2019, para atender os passivos contingentes, outros riscos e eventos fiscais imprevistos e demais créditos adicionais.

Com efeito, **não foi especificado o valor da receita corrente líquida** estimada para 2022, sendo impossível aferir se a reserva de contingência prevista no projeto de LOA está de acordo com o percentual previsto no art. 11, I da LDO.

A ausência dessa informação inclusive dificulta o Poder Legislativo na verificação do real valor das emendas individuais impositivas, porquanto o montante foi fixado no percentual de 0,13% da receita corrente líquida, conforme art. 16, *caput*, da LDO combinado com o art. 77, § 12 e 13, da Lei Orgânica:

**Lei Complementar n. 112/2021 (LDO 2022).** Art. 16. As emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária devem ser exequíveis e serão aprovadas no percentual de 0,13 % (treze centésimos por cento), nos termos do art. 77, § 12 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, ficando estabelecido o limite máximo de seis emendas por vereador.

4



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa

Município de Rio Branco  
356  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Ribeira P.

**Lei Orgânica.** Art. 77, § 12 – As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 0,13% (treze centésimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 100% (cem por cento) poderá ser destinada as ações e serviços públicos de saúde, assistência social ou educação; (Incluído pela Emenda a Lei Orgânica nº 31/2017)

§ 13 – É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 12 deste artigo, no montante correspondente a 0,13% (treze centésimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Incluído pela Emenda a Lei Orgânica nº 31/2017)

**É importante que os parlamentares atentem para as ausências desses dados, imprescindíveis para avaliar a legalidade da proposição e para o exercício do poder de emendar o projeto de LOA.**

O art. 6º do projeto concede autorizações ao Chefe do Executivo para abrir créditos adicionais e efetuar a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro por meio de decreto, sem a necessidade de encaminhar projeto de lei complementar à Câmara Municipal, excetuando a regra prevista no art. 167, V e VI, da Constituição.

O inciso IV prevê que:

Art. 6º Durante a execução orçamentária fica o Poder Executivo autorizado:

IV – a criar ações, projetos ou atividades, vinculados a créditos extraordinários abertos **por decreto ou medida provisória**, em conformidade com o art. 44 da Lei federal nº 4.320/1964 e art. 38 da Lei Orgânica Municipal, oriundos de transferências destinadas a despesas urgentes e imprevistas em situação de emergência, calamidade pública ou pandemia, independentemente do ingresso dos recursos.

Quanto ao instrumento utilizado para a abertura de créditos extraordinários, é necessário fazer uma distinção: na União e nos entes federados que preveem a medida provisória, os créditos devem ser abertos mediante medida provisória. Nos Estados e municípios que não preveem tal espécie normativa, a abertura deve ocorrer mediante decreto do Chefe do Poder Executivo.

No mesmo sentido é a lição de Harrison Leite<sup>1</sup>:

Em se tratando de Estados e Municípios, normalmente a disciplina desse tema está na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Quanto ao instrumento em que é veiculado, se através de medida provisória ou de decreto, o tema não

<sup>1</sup> LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 119.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa

157  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
RUIZELI P.  
PROCURADORA GERAL

é pacífico, tendo em vista o acalorado e divergente debate acadêmico sobre o cabimento da medida provisória nos níveis estadual e municipal.

Para os que defendem o seu cabimento, **inclusive o STF**, o fundamento está na autonomia dos entes federados, reconhecida pela Constituição Federal, desde que os mesmos limites positivos (urgência e relevância) e negativos (matérias não passíveis dessa espécie legislativa, elencadas no § 1º do art. 62) sejam observados na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município.

**Quando não houver previsão expressa desse instrumento normativo**, os créditos extraordinários são abertos por decretos do Executivo e posteriormente comunicados ao Legislativo, nos termos do art. 44 da Lei n. 4.320/65. *[grifos nossos]*

Pontue-se que o STF firmou entendimento de que Estados e Municípios podem prever a edição de medidas provisórias nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, observado o modelo federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR PARA EDITÁ-LA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. INICIATIVA. DOAÇÃO DE BENS DO ESTADO. MAJORAÇÃO DO PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA ARRECADAÇÃO DO ICMS. EFICÁCIA LEGAL LIMITADA NO TEMPO. PREJUDICIALIDADE. 1. Podem os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, artigo 62). 2. Constitui forma de restrição não prevista no vigente sistema constitucional pátrio (CF, § 1º do artigo 25) qualquer limitação imposta às unidades federadas para a edição de medidas provisórias. Legitimidade e facultatividade de sua adoção pelos Estados-membros, a exemplo da União Federal. 3. Lei 219/90. Reajuste de remuneração dos cargos de confiança exercidos por servidores do Estado. Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Legitimidade. Inexistência de afronta ao princípio da moralidade. Pedido improcedente. 4. Lei 220/90. Autorização legislativa para venda e doação de lotes situados em área urbana específica. Política habitacional implantada na Capital de Estado em fase de consolidação. Ausência de violação à Carta Federal. Improcedência. 5. Lei 215/90. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes por norma que atribui ao Governador autorização para dispor, segundo sua conveniência, de bens públicos do Estado, sem especificá-los. Instrumento anômalo de delegação de poderes. Inobservância do processo legislativo concernente às leis delegadas. Ação, no ponto, julgada procedente. 6. Lei 218/90. Elevação do percentual da arrecadação do ICMS a ser repassado aos Municípios por repartição das receitas tributárias, no período compreendido entre os anos de 1990 e 1995. Suspensão cautelar. Regra cuja eficácia exauriu-se pelo decurso do tempo de sua vigência. Pedido prejudicado por perda superveniente do objeto. Ação direta julgada procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 215/90.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa

158  
Ribeiro P.  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO

(ADI 425, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2002, DJ 19-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02137-01 PP-00014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 51 E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ADOÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA POR ESTADO-MEMBRO. POSSIBILIDADE. ARTIGOS 62 E 84, XXVI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 32, DE 11.09.01, QUE ALTEROU SUBSTANCIALMENTE A REDAÇÃO DO ART. 62. REVOGAÇÃO PARCIAL DO PRECEITO IMPUGNADO POR INCOMPATIBILIDADE COM O NOVO TEXTO CONSTITUCIONAL. SUBSISTÊNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DO COMANDO EXAMINADO, PRESENTE EM SEU CAPUT. APLICABILIDADE, NOS ESTADOS-MEMBROS, DO PROCESSO LEGISLATIVO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO EXPRESSA QUANTO ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS. NECESSIDADE DE PREVISÃO NO TEXTO DA CARTA ESTADUAL E DA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS E LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO MODELO FEDERAL. 1. Não obstante a permanência, após o superveniente advento da Emenda Constitucional 32/01, do comando que confere ao Chefe do Executivo Federal o poder de adotar medidas provisórias com força de lei, tornou-se impossível o cotejo de todo o referido dispositivo da Carta catarinense com o teor da nova redação do art. 62, parâmetro inafastável de aferição da inconstitucionalidade argüida. Ação direta prejudicada em parte. 2. No julgamento da ADI 425, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19.12.03, o Plenário desta Corte já havia reconhecido, por ampla maioria, a constitucionalidade da instituição de medida provisória estadual, desde que, primeiro, esse instrumento esteja expressamente previsto na Constituição do Estado e, segundo, sejam observados os princípios e as limitações impostas pelo modelo adotado pela Constituição Federal, tendo em vista a necessidade da observância simétrica do processo legislativo federal. Outros precedentes: ADI 691, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.06.92 e ADI 812-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 14.05.93. 3. Entendimento reforçado pela significativa indicação na Constituição Federal, quanto a essa possibilidade, no capítulo referente à organização e à regência dos Estados, da competência desses entes da Federação para "explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação" (art. 25, § 2º). 4. Ação direta cujo pedido formulado se julga improcedente.

(ADI 2391, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2006, DJ 16-03-2007 PP-00020 EMENT VOL-02268-02 PP-00164 RDDT n. 140, 2007, p. 233-234)

Nesta senda, a Lei Orgânica do Município de Rio Branco – em simetria com a Constituição Estadual (arts. 52, V, e 79) – previu a edição de medidas provisórias pelo Prefeito, conforme dispositivos a seguir transcritos:

Art. 33 - o Processo Legislativo compreende a elaboração de:  
(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)  
I – Emendas à Lei Orgânica;



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



- II – Leis complementares;
- III – Leis ordinárias;
- IV – Leis delegadas;
- V – Medidas provisórias;
- VI – Decretos legislativos e
- VII – Resoluções.

Art. 38 - O Prefeito Municipal, em casos de relevância e urgência, poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à apreciação da Câmara Municipal. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

§ 1º - É vedada a edição de medidas provisórias sobre matérias reservadas à lei complementar e relativas a plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, **exceto aquelas referentes a abertura de créditos extraordinários.** (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

§ 2º - Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

§ 3º - As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 9º e 10, perderão eficácia desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 6º, uma vez por igual período, devendo a Câmara Municipal disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

§ 4º - O prazo a que se refere o § 2º contar-se-á do dia da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso da Câmara Municipal. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

§ 5º - A deliberação sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

§ 6º - Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas que estiverem tramitando. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

§ 7º - Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada na Câmara Municipal. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

§ 8º - É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

§ 9º - Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

§ 10 – Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa

160  
Ribeira P.

sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2016)

O art. 38, § 1º, da Lei Orgânica admite expressamente a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. Portanto, **no âmbito municipal, os créditos extraordinários devem ser abertos mediante medida provisória, conforme previsto na Lei Orgânica, e não por decreto do Chefe do Executivo.**

Com esses fundamentos, sugere-se a proposição de emenda modificativa do art. 6º, IV, apenas para suprimir a expressão “**decreto ou**”.

Destaque-se que o art. 6º do projeto autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares e efetuar realocações e remanejamentos independentemente de autorização legislativa.

O limite está previsto no inciso VII, 20% da despesa fixada na LOA, nos termos dos arts. 7º e 43 da Lei n. 4.320/1964. Essa restrição não se aplica nas situações explicitadas no art. 6º, parágrafo único.

As exceções previstas no parágrafo único do art. 6º são:

I – Despesas relativas a pessoal e aquelas que utilizem a reserva de contingência (hipótese também prevista no art. 6º, I);

II – Despesas vinculadas a convênios, instrumentos congêneres e programas especiais dos governos estaduais e federais (hipótese também prevista no art. 6º, III);

III – Despesas previamente autorizadas pelo Poder Legislativo, incluídas as decorrentes da dívida pública municipal;

IV – Despesas vinculadas a operações de crédito interna e externa;

V – Transferências da União oriundas do Sistema Único de Saúde – SUS, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS;

VI – Despesas urgentes e imprevistas para enfrentamento de emergência ou de calamidade pública declarada, oriundas de créditos extraordinários. Na verdade, a hipótese prevista neste inciso **não se refere a créditos adicionais suplementares**, e sim a créditos extraordinários, estando contemplada no inciso IV do *caput*. Por essa razão, recomenda-se a proposição de emenda supressiva do art. 40, § 1º, VI.

VII - Alterações orçamentárias de um grupo de natureza de despesa para outro, dentro do mesmo projeto e/ou atividade.

**Também não se submetem a esse limite de 20%** as situações previstas no art. 6º, V e VI, a saber:

a) Créditos adicionais suplementares com recursos do superávit financeiro vinculado, apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, **até os limites dos saldos verificados em cada fonte de recursos;**



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



b) Créditos adicionais suplementares **até o limite do excesso de arrecadação apurado no exercício.**

Vale salientar que o art. 43 da Lei n. 4.320/1964 enumera os recursos que poderão ensejar a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 2º Entende-se por 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 crédito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

Como se nota, o art. 6º do projeto autoriza o Chefe do Executivo a abrir, **sem autorização legislativa e sem limites**, créditos adicionais suplementares em **três das quatro** hipóteses previstas no art. 43, § 1º, da Lei n. 4.320/1964 (incisos I, II e IV), afora a prerrogativa de abrir créditos suplementares e efetuar realocações e remanejamentos até 20% da despesa fixada na LOA.

É cediço que a lei orçamentária pode conter autorização para a abertura de créditos suplementares. Todavia, essa autorização deve ser efetuada com parcimônia, porquanto a Constituição Federal zelou pela legitimidade democrática do orçamento, determinando que, em regra, as leis orçamentárias e todas as suas alterações (transferências, remanejamentos, transposições, créditos adicionais suplementares e especiais) sejam previamente submetidas ao Poder Legislativo, composto por representantes eleitos pelo povo.

Além disso, uma autorização para a abertura de créditos suplementares em percentual que desborda dos limites da razoabilidade contribui para a perpetuação



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa

162  
Ribeiro P.  
A. A. C. C.

da falta de planejamento administrativo e permite a existência de outro orçamento, feito à base de decretos do Chefe do Poder Executivo e desprovido de legitimidade democrática, por não passar pela análise dos representantes do povo, assentados no Poder Legislativo. Nesse sentido é a importante lição de Antônio José Calhau de Resende<sup>2</sup>:

[...] O resultado de tamanha margem de discricionariedade é a criação de verdadeiros orçamentos paralelos que não passam pelo crivo dos representantes do povo, carecendo, portanto, de legitimidade democrática. Tais medidas são vantajosas apenas para o Executivo, que fica em uma situação confortável para reforçar dotações por meio de decreto, que é um ato administrativo editado no exercício de função eminentemente administrativa. Todavia, servem para perpetuar a falta de planejamento do governo por ocasião da elaboração do orçamento, o qual prevê um conjunto de políticas públicas necessárias para a realização dos direitos sociais assegurados na Constituição. O Parlamento mineiro deveria ser mais rigoroso com o Executivo e restringir a sua prerrogativa de abrir créditos suplementares como mecanismo de fortalecer o orçamento legitimamente aprovado pela casa legislativa. Assim, estar-se-ia valorizando a ideia de planejamento, que é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, conforme preceitua o caput do art. 174 da Constituição da República.

[...]

Ora, o Poder Legislativo exerce papel fundamental no ciclo orçamentário e nas autorizações de gastos públicos. Se a iniciativa na matéria é exclusiva do Poder Executivo, cabe ao Parlamento debatê-la, preferencialmente com a participação da sociedade, e aprovar as políticas públicas de acordo com as prioridades de cada setor da administração. Legislativo e Executivo devem valorizar o orçamento como mecanismo de planejamento do Estado e de fortalecimento da cidadania, e não transformá-lo em peça de ficção. No caso específico de Minas Gerais, é preciso reduzir a faculdade do Executivo de abrir créditos suplementares, estabelecendo limites menores em relação à despesa prevista no orçamento.

Dessa forma, entendemos que o uso excessivo de créditos adicionais pelo Poder Executivo revela mais falhas ou equívocos de planejamento do que simples ajustes no orçamento público para a implementação ou a continuidade das políticas governamentais.

A nosso ver, no caso concreto, a autorização concedida ao Poder Executivo para a abertura de créditos adicionais suplementares praticamente esvazia a

<sup>2</sup> RESENDE, Antônio José Calhau de. Apontamentos sobre os créditos adicionais ao orçamento: suplementares, especiais e extraordinários. In RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (coord.). **Políticas públicas: múltiplos olhares**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2019, p. 310 e 326. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/pdfs/nepel-politicas-publicas/capitulo-oito.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/nepel-politicas-publicas/capitulo-oito.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa

163  
RUBENS P.

atribuição da Câmara Municipal para apreciar esta questão (art. 167, V, da Constituição Federal e art. 81, IV, da Lei Orgânica), configurando verdadeira delegação de competência em descompasso com o art. 5º, parágrafo único, da Lei Orgânica.

Frise-se que a presente observação não guarda relação com a abertura de créditos extraordinários, admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º, da Constituição Federal e art. 41, III, da Lei n. 4.320/1964).

Logo, é aconselhável a proposição de emenda supressiva dos incisos V e VI do art. 6º do projeto para que as situações referidas no art. 43, § 1º, I e II, da Lei n. 4.320/1964 também sejam incluídas no limite estabelecido no art. 40, VII do projeto (20% da despesa fixada na LOA), que é adequado para assegurar ao Poder Executivo a possibilidade de realizar ajustes orçamentários necessários ao dinamismo das políticas públicas e, ao mesmo tempo, resguardar a competência do Poder Legislativo e a legitimidade democrática do orçamento municipal.

No mais, caso haja a supressão dos incisos V e VI, aconselha-se a proposição de emenda modificativa do art. 6º, parágrafo único, para que o dispositivo faça referência ao atual **inciso V do caput**.

Cabe salientar que a LOA é o instrumento normativo apto para dispor sobre a autorização para abertura de créditos suplementares (art. 165, § 8º, da Constituição Federal).

O art. 6º, parágrafo único, VII, permite que o Chefe do Executivo efetue, **sem autorização legislativa e sem qualquer limite**, alterações orçamentárias de um grupo de natureza de despesa para outro, dentro do mesmo projeto e/ou atividade.

Note-se que **qualquer remanejamento, realocação ou transferência provoca alteração orçamentária**, mesmo a simples realocação de recursos entre naturezas de despesa, em regra, precisa de autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição). Trata-se do princípio orçamentário da proibição de estorno.

A norma em questão retira do Poder Legislativo a prerrogativa de autorizar as transferências de recursos, em descompasso com a Constituição Federal.

Por isso, sugere-se a proposição de emenda supressiva do art. 6º, parágrafo único, VII. Vale frisar que, com a supressão deste inciso, o Poder Executivo ainda estará autorizado a, se necessário, realocar elementos de despesas até o limite de vinte por cento da despesa fixada na lei orçamentária anual (art. 6º, VII, do projeto).

Acrescente-se que o art. 45, *caput*, da Lei Complementar n. 112/2021 (LDO 2022) exige autorização legislativa para a efetivação das alterações orçamentárias mencionadas no art. 8º, *caput*, do projeto. Por isso, recomenda-se a proposição de emenda para que o art. 8º tenha a seguinte redação:

Art. 8º Mediante autorização específica do Poder Legislativo, o Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2022 e em créditos adicionais, em decorrência da



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa

168  
Rebecca P.  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
RIO BRANCO - AC

extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, inclusive os títulos, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos e modalidades de aplicação.

É aconselhável a supressão do parágrafo único, o qual ficaria sem sentido, porquanto o art. 167, V e VI, da Constituição Federal permitem a alteração dos valores programados na LOA e a abertura de créditos adicionais mediante autorização legislativa.

Ante a necessidade de assegurar a independência financeira do Poder Legislativo, recomendamos também a alteração redacional do art. 13 do projeto, a fim de impor a vinculação da correção orçamentária em conformidade com a variação das receitas verificadas:

Art. 13. No mês de abril de 2021, o orçamento do Poder Legislativo Municipal será corrigido, tendo como base a variação das receitas verificadas no exercício de 2020.

No mais, não houve a juntada aos autos de nenhuma emenda parlamentar até o momento, não havendo, portanto, o que se analisar neste parecer quanto a este ponto.

Finalmente, sugere-se a realização de audiência pública para apresentação do projeto de lei complementar e acolhimento de sugestões e propostas, em consonância com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e com o art. 44 do Estatuto da Cidade.

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexistente óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 21/2021, com as emendas sugeridas e as seguintes ressalvas:

a) a mensagem governamental não esclarece se foram respeitados os limites mínimos de gastos com educação (25%), inclusive os destinados ao FUNDEB, e saúde (15%), conforme art. 212 da Constituição e art. 7º da Lei Complementar 141/2012;

b) não foi especificado o valor da receita corrente líquida estimada para 2022, sendo impossível aferir se a reserva de contingência prevista no projeto de LOA está de acordo com o percentual previsto no art. 11, I da LDO, bem como o real valor das emendas individuais impositivas, conforme descrito no item II deste parecer.

**É importante que os parlamentares atentem para as ausências desses dados, imprescindíveis para avaliar a legalidade da proposição e para o exercício do poder de emendar o projeto de LOA.**



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa

165  
Rebecca P.  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
RIO BRANCO - ACRE

Ademais, sugere-se a realização de audiência pública para apresentação do projeto de lei complementar e acolhimento de sugestões e propostas.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 6 de dezembro de 2021.

  
Renan Braga e Braga  
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL**

366  
Rebecca P.  
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. 21/2021**

**ASSUNTO:** "ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

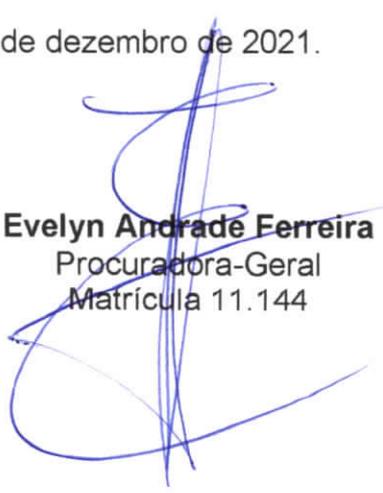
**INTERESSADO:** DIRETORIA LEGISLATIVA

**DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL**

Aprovo o Parecer de nº. 362/2021, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos ao Setor de Apoio às Comissões Técnicas.

Rio Branco-AC, 07 de dezembro de 2021.

  
**Evelyn Andrade Ferreira**  
Procuradora-Geral  
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

\_\_\_\_ / \_\_\_\_ /2021

COMISSÕES TÉCNICAS