Câmara Municipal de Rio Branco
PROCURADORIA JURÍDICA
Estado do Acre
97

PARECER N. 164/2021
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 09/2021
ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 09/2021, que "Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências".
INTERESSADA: Diretoria Legislativa.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 09/2021. PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2022. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA LEI ORGÂNICA E NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. SUGESTÃO DE EMENDAS. APROVAÇÃO.

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 09/2021, que "Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária 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, II da Constituição do Estado do Acre e art. 165, II, da Constituição Federal, apresentou à apreciação desta Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar n. 09/2021, que busca estabelecer as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2022.

Na mensagem governamental, o Prefeito afirmou que o projeto foi elaborado num contexto de crise sanitária global, acompanhada de recessão econômica, queda de receitas e crescimento das demandas sociais. Destacou que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias contempla seis eixos estratégicos e 23 programas temáticos, que buscam viabilizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na gestão municipal.

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, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual. Referidos diplomas

Câmara Municipal de Rio Branco
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

devem ser elaborados com observância às normas gerais estabelecidas nos arts. 165 a 169, da Constituição Federal e art. 37, § 10, da Lei Orgânica.

A competência para deflagrar o processo legislativo em matéria orçamentária, conforme art. 77, II, da Lei Orgânica, c/c o art. 165 da Constituição Federal, é exclusiva do Prefeito, que deve submetê-lo à apreciação da Câmara Municipal até o dia 15 de maio de cada ano (Emenda à Lei Orgânica n. 32/2019), cabendo a esta devolver o projeto até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Vale ressaltar que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, consoante dispõem o art. 57, § 2º, da Constituição Federal e o § 2º do art. 22 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco. Isto significa dizer que o Legislativo não poderá deixar de apreciar a matéria, tampouco rejeitá-la, sob pena de continuidade dos trabalhos legislativos durante o recesso até a sua apreciação.

Ademais, aos parlamentares, por prerrogativa de função, é facultado o direito de apresentar emendas, desde que estas sejam compatíveis com o Plano Plurianual (CF, art. 166, § 4º).

O art. 165, § 2º, da Constituição Federal regula o objeto da lei de diretrizes orçamentárias:

> Art. 165. .....
> § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, **em consonância com trajetória sustentável da dívida pública**, 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

A Lei Orgânica, em seu art. 77, § 2º, assim estabelece:

> Art. 77. .....
> § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá as metas e prioridades da administração municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

No mais, o art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) dispõe:

> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

Câmara Municipal de Rio Branco
99
PROCURADORIA JURÍDICA
Estado do Acre

I - disporá também sobre:
a) o equilíbrio entre receitas e despesas;
b) os critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
(VETADO)
(VETADO)
e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
§ 1º - Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
§ 2º - O Anexo conterá ainda:
I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
IV – avaliação da situação financeira e atuarial:
a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
§ 3º - A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Pontue-se que o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 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 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.

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

Câmara Municipal de Rio Branco
PROCURADORIA JURÍDICA
Estado do Acre
100

> 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;

Analisando o projeto de lei complementar, constata-se que foram cumpridos os requisitos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois constam:

1. As metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital (Capítulo I e Anexo I);
2. Diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual (Capítulos II e III);
3. Disposições sobre as alterações na legislação tributária (Capítulo VI);
4. Disposições sobre o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 3º, § 2º, Capítulo III, Seções I e VI e Capítulo VII);
5. Critérios e formas de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 3º, § 4º, e 50);
6. Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento (arts. 17 e 22);
7. Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Capítulo III, Seção III);
8. Anexo de riscos fiscais;
9. Anexo de metas fiscais;
10. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
11. Demonstrativo das metas anuais, comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores;
12. Evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
13. Avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores municipais;
14. Demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Pontue-se que a política de pessoal contida no projeto de lei complementar se mantém alinhada aos preceitos da Carta Magna e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante ao art. 44 do Estatuto da Cidade, é oportuno que seja adotada a realização de audiências públicas com a participação do maior número de segmentos representativos da sociedade civil organizada e população em geral, para apresentação

Câmara Municipal de Rio Branco
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

do projeto de Diretrizes Orçamentárias e acolhimento de sugestões e propostas. Essa assertiva encontra respaldo no art. 48, § 1º, I, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, fazemos a seguir algumas recomendações visando à adequação redacional da proposição aos termos da Lei Complementar n. 95/1998, bem como à compatibilização com a legislação financeira vigente.

O art. 15 do projeto veda a apresentação de emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual que anulem o valor de dotações orçamentárias consignadas à conta de: I - pessoal e encargos sociais; II - recursos vinculados por lei; III - recursos próprios de entidades da Administração Indireta; IV - contrapartida obrigatória do Tesouro Municipal a recursos transferidos ao Município; V - recursos destinados para obras não concluídas ou não iniciadas das administrações direta e indireta, consignados no orçamento anterior; VI - juros e encargos da dívida; VII - recursos de convênios, doações e operações de crédito com entidades nacionais e internacionais.

A Constituição Federal enumera as despesas que não podem ser anuladas pelos parlamentares na proposição de emendas ao projeto de LOA:

> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
> § 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.
> § 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

No âmbito municipal, essa matéria é regulada pelo art. 80, § 2º, da Lei Orgânica, que dispõe:

> Art. 80 - Caberá a Comissão de Orçamento e Finanças, examinar e emitir parecer sobre:
> I - Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento anual e os créditos adicionais, e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito Municipal;

Câmara Municipal de Rio Branco
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre
102

II - planos e programas municipais, regionais e setoriais previstos nesta Lei Orgânica, exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.
§ 1°- As Emendas serão apresentadas na Comissão, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário da Câmara.
§ 2° - As Emendas ao Projeto de Lei do Orçamento anual ou aos projetos que o modifique 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 despesas, excluídas as que incidam sobre:
a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviços da dívida.
III - sejam relacionadas:
a) com a correção de erros ou omissões, ou
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Como se nota, a Lei Orgânica somente proíbe a anulação de despesas que incidam sobre: i) dotações para pessoal e seus encargos; e ii) serviços da dívida. Porém, o art. 15 do projeto elastece o rol previsto na Constituição Federal e na Lei Orgânica, tolhendo a competência conferida ao Poder Legislativo para emendar o projeto de LOA. Por isso, sugere-se a proposição de emenda modificativa para que o referido dispositivo tenha a seguinte redação:

Art. 15. Não poderão ser apresentadas emendas ao projeto de lei orçamentária que anulem dotações orçamentárias relativas a:
I - pessoal e encargos sociais;
II - serviços da dívida.

Sobre o art. 16, é necessário observar que a Lei federal n. 13.019/2014 não se aplica a todas as parcerias firmadas pelo Poder Público (arts. 3º e 84). Além disso, para clarificar a redação do dispositivo, sugere-se a seguinte redação:

Art. 16. As emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária devem ser exequíveis e serão aprovadas até o valor de R$ 60.673,00 (sessenta mil, seiscentos e setenta e três reais), ficando estabelecido o limite máximo de quatro emendas por vereador.
§ 1º A emenda pode ser:
I - direta: destinada a reforço de programas de trabalho existentes;
II - indireta: destinada a entidades sem fins lucrativos ou à Administração de outras esferas de governo.
.....
§ 3º .....
.....
II - não atendimento dos requisitos previstos na Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, quando for o caso;
.....

Câmara Municipal de Rio Branco
103
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

No art. 30 do projeto, há equívoco material, pois a referência correta seria ao art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional n. 94/2016, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais n. 99/2017 e 109/2021. Recomenda-se a seguinte redação:

> Art. 30. No âmbito da Administração Pública direta e indireta do Município de Rio Branco, o regime especial de precatórios será aquele apresentado no Plano de Pagamento encaminhado ao Tribunal de Justiça do Estado do Acre, conforme prevê o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao art. 33, verifica-se que os incisos III, IV e V traduzem exceções ao requisito previsto no inciso II do *caput* (chamamento público). Por isso, com base no art. 11, III, *c*, da Lei Complementar n. 95/1998, aconselha-se que os incisos III, IV e V sejam transformados nos §§ 1º, 2º e 3º, respectivamente, e que o atual parágrafo único seja renumerado para § 4º, modificando-se a redação desse dispositivo para que faça referência aos §§ 1º a 3º.

Ademais, recomenda-se a proposição de emenda modificativa para adequar o do art. 40, § 1º do projeto à definição legal de créditos adicionais suplementares e especiais (art. 41, I e II, da Lei n. 4.320/1964). Sugere-se a seguinte redação:

> Art. 40. .....
>
> § 1º Os créditos adicionais serão abertos por decreto do Chefe do Poder Executivo, observando-se que os créditos adicionais suplementares são utilizados exclusivamente para reforço das categorias de programação existentes, incluindo a criação de novas naturezas de despesas, e que os créditos adicionais especiais são utilizados para dotar novas atividades, projetos e operações especiais.

Verifica-se ainda a existência de erro material no art. 41, motivo pelo qual se recomenda a substituição da expressão "Lei Federal nº 4.302/1964" por "Lei federal nº 4.320, de 1964".

Com relação ao art. 46, § 1º, sugere-se a substituição do termo "remanejamento" por "anulação", para adequar o dispositivo ao art. 43, § 1º, III, da Lei n. 4.320/1964.

Também é necessário fazer uma ressalva quanto aos arts. 74 e 75 da proposição, que conferem ao Poder Executivo a prerrogativa de alterar, mediante decreto, as metas de resultados nominal e primário e as ações constantes da LDO para adequá-la ao PPA 2022-2025 e suas revisões. Já o art. 76 do projeto permite que o Poder Executivo proceda à readequação das metas físicas e fiscais contidas no anexo da LDO em situação de emergência, calamidade pública ou pandemia.

Câmara Municipal de Rio Branco
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre
104

Um dos princípios orçamentários e financeiros é o da legalidade. Muitos são os artigos da Constituição Federal que determinam a necessária observância da legalidade nos gastos públicos, indo desde a elaboração dos planos e dos programas orçamentários às operações de abertura de crédito, alteração do orçamento e instituição de fundos (arts. 48, II, IV; 166; 167, I, II, V, VI, VII, VIII e IX)[1].

O art. 165 da Constituição e o art. 77 da Lei Orgânica dispõem que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais serão estabelecidos por **leis** de iniciativa do Executivo. Além disso, os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais devem ser apreciados pelo Poder Legislativo, conforme arts. 48, II, e 166 da Constituição Federal e arts. 23, II, e 77, § 10, da Lei Orgânica.

O princípio orçamentário da legalidade é tão importante que são vedadas leis delegadas sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III, da Constituição Federal e art. 42, § 1º, da Lei Orgânica). Portanto, nestes temas, não é possível que a Câmara Municipal delegue ao Chefe do Executivo a atribuição para legislar.

No caso, os arts. 74, 75 e 76 do projeto de lei complementar conferem ao Chefe do Executivo a competência para modificar a LDO mediante decreto. Todavia, isso não é admitido pela Constituição Federal e nem pela Lei Orgânica, pelas seguintes razões:

a) O decreto é um ato infralegal, de caráter regulamentar, e não pode se sobrepor à lei, muito menos modificá-la (art. 84, IV, da Constituição Federal e art. 58, V, da Lei Orgânica).

b) Os arts. 74, 75 e 76 do projeto são uma delegação legislativa implícita, sendo aplicáveis o art. 68, § 1º, III, da Constituição Federal e o art. 42, § 1º, da Lei Orgânica, que proíbem leis delegadas em matéria de diretrizes orçamentárias.

c) O princípio da legalidade requer que as modificações da lei de diretrizes orçamentárias ocorram por intermédio de projeto de lei complementar que será apreciado pela Câmara Municipal, em consonância com os arts. 48, II; 165 e 166, da Constituição Federal e com os arts. 23, II; 43, § 1º, XI; e 77, § 10, da Lei Orgânica.

Nem mesmo em casos de emergência ou calamidade pública o princípio da legalidade é excepcionado. Com efeito, o art. 65, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que, na ocorrência de calamidade pública, será dispensado o atingimento das metas fiscais. Todavia, esse dispositivo **não autoriza o Poder Executivo a alterar as metas físicas e fiscais da LDO por decreto**. A modificação dessas metas deve ocorrer por projeto de lei complementar, como explicado anteriormente.

[1] LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 120.

Câmara Municipal de Rio Branco
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre
305

Assim, sugere-se a proposição de emenda supressiva dos arts. 74, 75 e 76.

Finalmente, recomenda-se a observância das regras de técnica legislativa prevista nos arts. 14, II, *k*, e 15, V e X, do Decreto n. 9.191/2017.

Portanto, a proposta cumpre os requisitos básicos, devendo-se apenas considerar as recomendações acima.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexiste óbice jurídico à aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 09/2021, **observadas as emendas sugeridas**, e recomenda a realização de audiência pública para apresentação do projeto e acolhimento de sugestões e propostas.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação (art. 78 do Regimento Interno).

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 28 de junho de 2021.

Renan Braga e Braga
Procurador

MUNICÍPIO DE RIO BRANCO
ESTADO DO ACRE

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL

Câmara Municipal de Rio Branco
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre
106

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. 09/2021

ASSUNTO: "DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2022 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

INTERESSADO: DIRETORIA LEGISLATIVA

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 164/2021, 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, 29 de junho de 2021.

Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

_____/_____/2021

_____

COMISSÕES TÉCNICAS