



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



PARECER N. 13/2022

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 03/2022

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 03/2022, que "Altera a Lei Complementar nº 131, de 23 de dezembro de 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. 03/2022. ALTERAÇÃO DOS ARTS. 6º, 8º E 13 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2021 (LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA O EXERCÍCIO DE 2022). EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE E DE LEGALIDADE. SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO. APROVAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 03/2022, de iniciativa do Prefeito, que altera os art. 6º, 8º e 13 da Lei Complementar n. 131/2021 (Lei Orçamentária Anual de 2022).

Constam dos autos o OFICIO/COJUR/Nº 011/2022, o texto inicial do projeto de lei complementar, a mensagem governamental n. 04/2022 e o parecer proferido pela Procuradoria Geral do Município no Processo SAJ n. 2022.02.000009.

O projeto altera o art. 6º da LOA de 2022, aumentando a margem concedida ao Prefeito para a abertura de créditos adicionais suplementares e efetuar realocações e remanejamentos independentemente de autorização do Poder Legislativo.

Também modifica o art. 8º da LOA, autorizando o Poder Executivo municipal a, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA de 2022 e em créditos adicionais, em decorrência da 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.

Ademais, o projeto altera art. 13 da LOA, prevendo que no mês de abril de 2022, o orçamento do Poder Legislativo Municipal **poderá** ser ajustado em conformidade com o art. 29-A da Constituição Federal, e arts. 106 e 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



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



É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O projeto de lei complementar se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I e III, da Constituição Federal e o art. 22, I e III, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local e norma que versa sobre a aplicação das rendas do Município.

Também não há vício de iniciativa, pois a proposição altera a lei orçamentária anual e compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis orçamentárias, na forma do art. 77 da Lei Orgânica.

Quanto à espécie normativa utilizada, trata-se de matéria reservada à lei complementar, conforme art. 43, § 1º, XI, da Lei Orgânica, não havendo equívoco neste ponto.

Com relação ao conteúdo da presente proposição, esta pretende alterar os arts. 6º, 8º e 13 da LOA de 2022, que atualmente dispõem:

Art. 6º Durante a execução orçamentária, fica o Poder Executivo autorizado:
I - a abrir créditos adicionais suplementares até o limite das dotações orçamentárias da Reserva de Contingência constantes nesta Lei Complementar;

II - a abrir créditos adicionais para atender despesas financiadas por Operações de Crédito autorizadas em lei específica;

III - a abrir créditos adicionais suplementares para atender despesas custeadas com recursos originários de Convênios, Contratos de Repasse e emendas individuais impositivas, independentemente do ingresso desses recursos;

IV - a criar ações, projetos ou atividades, vinculados a créditos extraordinários abertos por 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, independente dos ingressos dos recursos;

V - a abrir crédito suplementar e, se necessário, realocar elementos de despesas até o limite de 2% (dois por cento) da despesa fixada na lei orçamentária anual, em conformidade com os arts. 7º e 43 da Lei federal nº 4.320, de 1964, e com a Portaria interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001 e suas alterações.

Parágrafo único. Da despesa total fixada no artigo 4º desta Lei, não serão computados, para efeito de limite fixado no inciso V deste artigo:

I - despesas relativas a pessoal e aquelas que utilizem a reserva de contingência;

II - despesas vinculadas a convênios, instrumentos congêneres, emendas individuais impositivas e programas especiais dos governos estaduais e federais;

III - despesas previamente autorizadas pelo Poder Legislativo, incluídas as decorrentes da Dívida Pública Municipal;

IV - despesas vinculadas a Operações de Crédito Interna e Externa;



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



V - transferências da União do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);

Art. 8º. Mediante autorização específica do Poder Legislativo, o Poder Executivo Municipal 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 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.

Art. 13. No mês de abril de 2022, o Orçamento do Poder Legislativo Municipal será corrigido, tendo como base a variação das receitas verificadas no exercício de 2021.

Vale ressaltar que **a atual redação desses dispositivos decorreu de emendas parlamentares** propostas no âmbito da Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

Feitas essas considerações, passa-se à análise pormenorizada das alterações propostas.

2.1. Da alteração do art. 6º da LOA

O PLC 03/2022 altera o art. 6º da LOA, concedendo 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.

A redação proposta para o art. 6º, 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.

4



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



No mesmo sentido é a lição de Harrison Leite¹:

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 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.

¹ 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



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



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



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 reservada a 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 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.**

Como se vê, a atual redação do art. 6º, IV, da LOA está em consonância com a Lei Orgânica e prevê a abertura de créditos extraordinários por medida provisória, sendo injustificável a alteração proposta.



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



Destaque-se que o projeto modifica os valores autorizados na LOA para o Poder Executivo a abrir créditos suplementares e efetuar realocações e remanejamentos independentemente de autorização legislativa.

A proposição eleva o limite dos atuais 2% para **20%** da despesa fixada na LOA (inciso VII), 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, que também sofreu modificações.

As exceções previstas no parágrafo único 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*.

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**;

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)

f



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



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 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 (art. 165, § 8º, da Constituição). 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 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 Resende²:

[...] 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

² 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>. Acesso em: 08 jun. 2020.



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



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 projeto em exame, a autorização concedida ao Poder Executivo para a abertura de créditos adicionais suplementares praticamente esvazia a 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).

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.

Diante os vícios apontados, recomenda-se que seja suprimida a previsão de alteração do art. 6º da LOA, mantendo-se a redação original do dispositivo.



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



2.2. Da alteração do art. 8º da LOA

A proposição permite que o Poder Executivo efetue alterações no orçamento de 2022 mediante decreto, sem autorização legislativa, nos casos de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições.

Cabe salientar que, em regra, todas as transposições, transferências ou remanejamentos necessitam de prévia autorização legislativa, conforme art. 167, VI, da Constituição Federal. A única exceção prevista na Constituição é o art. 167, § 5º, que admite a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra no âmbito das atividades de **ciência, tecnologia e inovação**, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa.

Não obstante, é comum que as leis de diretrizes orçamentárias concedam a liberdade para o Poder Executivo efetuar, sem anuência do Legislativo, transposições, remanejamentos e transferências para adequação do orçamento na hipótese de alteração na estrutura organizacional da Administração.

No âmbito da União, o art. 53 da Lei n. 14.194/2021 (LDO de 2022) estabelece que:

Art. 53. Ato do Poder Executivo federal poderá transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2022 e nos créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, e de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no § 1º do art. 5º, inclusive os títulos, os descritores, as metas e os objetivos, assim como o detalhamento por esfera orçamentária, GND, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso, e de resultado primário.

Parágrafo único. A transposição, a transferência ou o remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2022 ou nos créditos adicionais, hipótese em que poderá haver, excepcionalmente, adequação da classificação funcional, da esfera orçamentária e do Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado ao novo órgão.

Disposições semelhantes constaram das Leis de Diretrizes Orçamentárias de exercícios anteriores, podendo-se mencionar o art. 55 da Lei n. 14.116/2020 (LDO 2021), o art. 54 da Lei n. 13.898/2019 (LDO 2020) e o art. 54 da Lei n. 13.707/2018 (LDO 2019). Essas normas não foram declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário.

No caso do Município de Rio Branco, a LDO de 2022 (Lei Complementar n. 112/2021) atualmente dispõe:

[Handwritten signature]



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



Art. 45. Mediante autorização específica do Poder Legislativo, o Poder Executivo Municipal 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 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.

Parágrafo único. A transposição, transferência ou remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2022 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, ajuste na classificação funcional.

Entretanto, está em tramitação o Projeto de Lei Complementar n. 02/2022, que altera o art. 45 da LDO autorizando que o Poder Executivo efetue, sem anuência do Legislativo, transposições, remanejamentos e transferências para adequação do orçamento na hipótese de alteração na organização administrativa.

Saliente-se que o orçamento anual deve ser materialmente compatível com a LDO, razão pela qual a alteração do art. 8º da LOA fica condicionada à aprovação do PLC 02/2022.

2.3. Da alteração do art. 13 da LOA.

O art. 13 da LOA prevê a correção do orçamento do Poder Legislativo no mês de abril de 2022, em conformidade com a variação das receitas verificadas no exercício de 2021.

O projeto de lei complementar torna **facultativo** — note a utilização da palavra "poderá" — o ajuste no orçamento do Poder Legislativo em abril de 2022 e estabelece que a adequação respeitará o art. 29-A da Constituição e com o arts. 106 e 107 do ADCT.

O art. 29-A da Constituição Federal trata do **limite máximo** para as despesas do Poder Legislativo municipal. Por outro lado, os arts. 106 e 107 do ADCT tratam do teto de gastos da União, não se aplicando ao Município de Rio Branco.

Assim, pela redação proposta, o ajuste no orçamento do Poder Legislativo será facultativo e apenas se dará para limitação ao teto previsto no art. 29-A da Constituição Federal.

Sem dúvidas, a proposição afeta a independência do Poder Legislativo (art. 2º da Constituição Federal), pois interfere no orçamento desta Câmara e impede que o valor destinado ao Parlamento reflita a variação das receitas verificadas no exercício de 2021.

Diante disso, recomenda-se que seja suprimida a previsão de alteração do art. 13 da LOA, mantendo-se a redação original do dispositivo.

4



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



Finalmente, para adequar o projeto às recomendações deste parecer e às regras de técnica legislativa, sugere-se a proposição do substitutivo em anexo.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria opina pela aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 03/2022, desde que sejam atendidas as seguintes condições:

- a) observância do substitutivo sugerido; e
- b) aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 02/2022.

O projeto deverá tramitar na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 17 de janeiro de 2022.

Renan Braga e Braga
Procurador



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



SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2022

Altera a Lei Complementar nº 131, de 23 de dezembro de 2021.

O Prefeito do Município de Rio Branco - Acre

Faço saber que a Câmara Municipal de Rio Branco aprovou e eu sanciono a seguinte Lei.

Art. 1º A Lei Complementar nº 131, de 23 de dezembro de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 8º O Poder Executivo fica autorizado a, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2022 e nos créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, e de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, inclusive os títulos, as metas e os objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos e modalidades de aplicação.

Parágrafo único. A transposição, transferência ou remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações previstas nesta Lei Complementar ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, ajuste na classificação funcional." (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. 03/2022

ASSUNTO: "ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 131, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2021, QUE ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

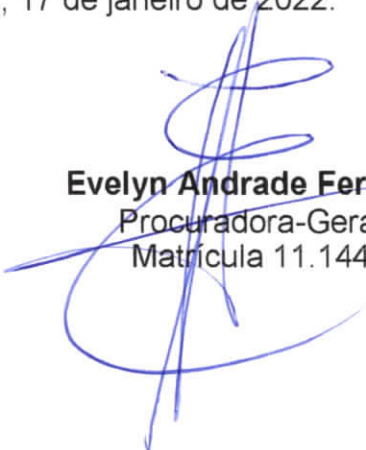
INTERESSADO: DIRETORIA LEGISLATIVA

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 13/2022, 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, 17 de janeiro de 2022.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____/____/2022

COMISSÕES TÉCNICAS