



Câmara Municipal de Rio Branco
Diretoria Legislativa
Comissões Técnicas



DESPACHO

Processo Legislativo em ordem e devidamente instruído, recebo.

Consoante dispõe o artigo 63 do Regimento Interno, reservo-me a relatoria do Projeto de Lei Complementar nº 03/2022.

Determino que a proposição tramite no âmbito da Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação – COFT.

Rio Branco, 19 de janeiro de 2022.

Vereador Ismael Machado
Presidente da COFT



PARECER Nº 01/2022 COFT

A **COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO** apreciam o Projeto de Lei Complementar n. 03/2022.

Autoria: Executivo Municipal

Relatoria: Vereador Ismael Machado

I – RELATÓRIO

A matéria em análise de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, visa alterar o art. 45 da Lei Complementar n. 112/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022).

Constam nos autos o OFÍCIO/COJUR/N.º02/2022, o texto inicial do projeto de lei complementar, a mensagem governamental n. 02/2022 e o parecer proferido pela Procuradoria Geral do Município no Processo SAJ n. 2022.02.0008.

O projeto autoriza o Poder Executivo 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.

Além disso, busca alterar o 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.

Processo em ordem.

Abracei a relatoria.

É o necessário a relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A iniciativa das leis orçamentárias compete ao Poder Executivo, sendo incumbência do Poder Legislativo a fiscalização da materialização orçamentária.

Assim, ao receber projetos que tratam acerca do orçamento público municipal, é papel dos vereadores analisar as questões de legalidade dos



projetos que se referem ao atendimento das normas Constitucionais, Estaduais, da Lei Orgânica Municipal e demais leis correlatas, ou seja, realizam o papel corretivo.

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

Cumprе salientar que a atual redação desses dispositivos decorreu de emendas parlamentares propostas no âmbito da Comissão de Orçamento Finanças e Tributação.

Pois bem, a propositura visa modificar o inciso IV, art. 6º da LOA, a fim de conceder ao Chefe do Executivo abertura de créditos adicionais e efetuar 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.

Neste sentido, 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.

O art. 38, § 1º da Lei Orgânica admite expressamente a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. Dessa maneira, 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.

Diante disso, é incontestável que 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.

A proposição ainda busca elevar o limite dos atuais 2% para 20% da despesa fixada na LOA (inciso VII), nos termos dos arts 7º e 43 da Lei n. 4320/1964.

No entanto, constata-se que além da referida previsão ser uma faculdade do Poder Legislativo ao Executivo (art. 7º), verifica-se que não consta na propositura o apontamento dos recursos disponíveis para ocorrer a despesa, nem mesmo a exposição de justificativa plausível, nos termos do art. 43, caput, para concluir acerca da razoabilidade e proporcionalidade do percentual



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
Diretoria Legislativa
Comissões Técnicas



pretendido motivo pelo qual proponho emenda modificativa seja previsto o limite de até preveja 15% da despesa fixada na lei orçamentária anual para abertura de créditos adicionais suplementares e realocação de despesas.

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 o percentual fixado no inciso VII, caput, do projeto.

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 hipóteses que desbordam 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 Resende¹:

[...] 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

¹ 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
Diretoria Legislativa
Comissões Técnicas



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 meu ver, no caso concreto, 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
Diretoria Legislativa
Comissões Técnicas



Diante disso, não vejo razões para alteração do art. 6º da Lei Complementar n. 131 de 23 de dezembro de 2021, ressalvada a hipótese prevista no inciso VII do projeto de lei ora analisado, que sugeri emenda modificativa para que seja previsto o percentual de até 15% (quinze por cento) no que se refere à autorização para o Poder Executivo abrir crédito suplementar e, se necessário, realocar elementos de despesas da despesa fixada na lei orçamentária anual, em conformidade com os arts. 7º e 43 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, e com a Portaria Interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001 e suas alterações.

A matéria em análise também propõe alteração ao art. 8º da LOA, em seu texto, 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, VI, §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.

A proposta nos termos em que foi apresentada permite que o gestor municipal disponha por decreto acerca de recursos orçamentários sem a participação do Poder Legislativo, o qual tem em sua natureza intrínseca o papel de fiscalizador, pensar contrário a isso, viola o papel fundamental dos parlamentares municipais.

Ademais, importa destacar que em razão do decreto ser um ato infralegal, de caráter regulamentar, torna-se inviável a sua sobreposição à lei, muito menos modificá-la (art. 84, IV, da Constituição Federal e art. 58, V, da Lei Orgânica). Nesse mesmo sentido, cabe enfatizar que o princípio da legalidade é inerente ao Estado Democrático de Direito. O Poder Público somente pode agir e executar



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
Diretoria Legislativa
Comissões Técnicas



os planos de estado naquilo que a lei expressamente autorizar, de forma que a administração pública encontra-se subordinada à lei, Motivo pelo qual a propositura de alteração não se mostra razoável.

Por fim, o projeto prevê alteração ao art. 13, a fim de tornar facultativo 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 os arts 106 e 107 do ADCT.

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

Por esta razão, sugiro emenda supressiva a fim de que seja mantida a redação original do dispositivo.

Com estas razões, manifesto meu voto.

III – VOTO

Ante o exposto, **voto** pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº03/2022, com as emendas sugeridas.

É como voto.

Submeto aos nobres pares.

Rio Branco, 19 de janeiro de 2022.


Vereador Ismael Machado
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO - ACRE
Diretoria Legislativa
Comissões Técnicas



ATA DE REUNIÃO DA COFT, DE 19 DE JANEIRO DE 2022

Ata da 1ª reunião da Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação – COFT, da 2ª Sessão Legislativa da 15ª Legislatura.

Aos dezanove dias do mês de janeiro do ano de 2022, às 16 horas, na Sala de Reuniões da Câmara, sob a presidência do **vereador Ismael Machado**, presentes ainda os vereadores: **Fábio Araújo e Samir Bestene**, foi declarada aberta a reunião. **Lida a pauta de matérias legislativas: Projeto de Lei Complementar nº3/2022**, do Executivo Municipal, 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; após discussão, passou-se à votação: **parecer da COFT pela aprovação unânime da matéria, com as emendas sugeridas, nos termos do voto do relator, pelos membros: Fábio Araújo e Samir Bestene. Projeto de Lei Complementar nº2/2022**, do Executivo Municipal, que: Altera a Lei Complementar nº 112, de 29 de julho de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Após discussão, passou-se à votação: **parecer da COFT pela rejeição integral da matéria, nos termos do voto do relator, pelos membros: Fábio Araújo e Samir Bestene**. As demais proposições presentes nas Comissões serão apreciadas na próxima reunião. Nada mais havendo a constar, a reunião foi encerrada às 16h:30, e, para os devidos fins, foi lavrada a presente ata, que após ser lida e aprovada por unanimidade, foi assinada por todos os presentes:


Vereador Fábio Araújo
Membro Titular – COFT


Vereador Ismael Machado
Membro Titular COFT


Vereador Samir Bestene
Membro Titular – COFT.



Câmara Municipal de Rio Branco
Diretoria Legislativa
Comissões Técnicas



CERTIDÃO

Certifico que o Projeto de Lei Complementar nº03/2022 foi aprovado por unanimidade na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação – COFT, com emendas sugeridas.

É a verdade que certifico.

Rio Branco, 20 de janeiro de 2022.

Ytamares Macedo
Chefe - Setor de Comissões Técnicas
Portaria n.º 022/2021

DESPACHO

Exaurida a tramitação no âmbito das Comissões Técnicas, remeto o Projeto de Lei Complementar nº03/2022 e seu respectivo parecer com votos para as providências cabíveis.

À Diretoria Legislativa.

Rio Branco, 20 de janeiro de 2022.

Ytamares Macedo
Chefe - Setor de Comissões Técnicas
Portaria n.º 022/2021

ACUSO RECEBIMENTO, em

___/___/2022.

Diretoria Legislativa