



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



PARECER N. 223/2022

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 29/2022

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 29/2022, que "Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências".

INTERESSADA: Diretoria Legislativa.

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 29/2022.
PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE
2023. CUMPRIMENTO PARCIAL DOS
REQUISITOS ESTABELECIDOS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA LEI ORGÂNICA E
NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.
RECOMENDAÇÕES. APRESENTAÇÃO DE
PROJEÇÃO ATUARIAL ATUALIZADA DO
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS
SERVIDORES PÚBLICOS. APRESENTAÇÃO DA
ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA
DE RECEITA PARA OS EXERCÍCIOS DE 2023,
2024 E 2025. AUDIÊNCIA PÚBLICA. EXPEDIÇÃO
DE OFÍCIO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ACRE. SUGESTÃO DE EMENDAS.**

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 29/2022, que "Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2023 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. 29/2022, que busca estabelecer as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2023.

Na mensagem governamental, o Prefeito discorreu sobre o cenário macroeconômico atual, marcado por incertezas decorrentes dos efeitos econômicos, sanitários e educacionais da pandemia da Covid-19 e pelas consequências econômicas da invasão russa à Ucrânia.

Descreveu o cenário econômico e social do Município de Rio Branco e afirmou que, após o período de pandemia, há positivas previsões para a retomada econômica no Brasil, em especial no Município, de modo que o projeto prevê para 2023 meta de resultado primário de 45,49% e, quanto ao resultado nominal, de 10,65%.

9



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 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 (art. 166, § 4º, da Constituição).

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



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



orçamentária anual, dispendo 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:

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



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



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:

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 parcialmente 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. Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Quanto à avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores municipais (fls. 84/87), constata-se que a projeção atuarial apresentada (fls. 86/87) é mera cópia da tabela constante da LDO 2022 (Lei Complementar



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



municipal n. 112/2022), impondo-se a apresentação de estudo atualizado para cumprimento do art. 4º, § 2º, IV, a, da LRF.

Além disso, o quadro da estimativa e compensação da renúncia de receita (fl. 88) apresenta estimativas para os exercícios de 2022, 2023 e 2024.

É imprescindível a apresentação de estimativas relativas a 2023, 2024 e 2025, em consonância com o art. 4º, § 2º, V, da LRF. Cabe lembrar que a proposição em exame versa sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de **2023** e o quadro da estimativa e compensação da renúncia de receita para o exercício de 2022 está previsto na LDO 2022.

Saliente-se que o art. 156, § 1º-A, da Constituição, acrescido pela Emenda Constitucional n. 116/2022, dispõe:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

IV - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 1º-A O imposto previsto no inciso I do caput deste artigo não incide sobre templos de qualquer culto, ainda que as entidades abrangidas pela imunidade de que trata a alínea "b" do inciso VI do caput do art. 150 desta Constituição sejam apenas locatárias do bem imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 116, de 2022)

Esse dispositivo instituiu **imunidade tributária**, de forma que o IPTU não incide sobre templos de qualquer culto, ainda que a entidade religiosa seja apenas locatária do bem imóvel. Ante a previsão constitucional, não é necessária a concessão de qualquer isenção, remissão ou anistia neste sentido, motivo pelo qual se sugere a exclusão do item "Anistia/Isenção/Remissão" para "Imóveis locados ou cedidos para templos religiosos" na tabela da estimativa e compensação da renúncia de receita 2023.

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

4



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



Os arts. 164-A e 165, § 2º, da Constituição Federal estabelecem que os entes federativos devem manter a dívida pública em níveis sustentáveis e as metas fiscais da LDO precisam assegurar a trajetória sustentável da dívida pública.

No caso concreto, os demonstrativos de fls. 80/81 evidenciam que, **no exercício financeiro de 2021, não foram cumpridas as metas fiscais previstas na LDO** quanto a receita total, receita primária, despesa total e despesa primária, inclusive com notável elevação da dívida pública. Entretanto, para o ano de 2023, o PLC 29/2022 prevê metas de receita e de despesa mais de 40% superiores às do ano de 2022.

Por isso, considerando o disposto no art. 31, § 1º, da Constituição Federal e a exigência de manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis, recomendamos a expedição de ofício ao Tribunal de Contas do Estado do Acre informando sobre o descumprimento das metas fiscais previstas na LDO de 2021, a elevação da dívida pública do Município e as metas fiscais propostas para o exercício de 2023 (fls. 79/81).

Ademais, 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 - serviços da dívida; 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



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



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;

II - planos e programas municipais, regionais e setoriais previstos nesta Lei Orgânica, exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

§ 1º - As Emendas serão apresentadas na Comissão, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário da Câmara.

§ 2º - 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 essa razão, 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.

Quanto ao art. 16, 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 no percentual de 0,13% (treze centésimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária, nos termos do art. 77, § 12, da Lei Orgânica do



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



Município de Rio Branco, ficando estabelecido o limite máximo de seis emendas por vereador.

.....

Impende advertir que, recentemente, a Câmara Municipal aprovou o **Projeto de Lei Complementar n. 28/2021**, o qual trata da operacionalização das emendas parlamentares individuais impositivas e ainda está pendente de sanção pelo Prefeito. Recomenda-se o acompanhamento da referida proposição e, caso seja devidamente sancionada, deve-se efetuar eventuais alterações que se fizerem necessárias no art. 16 do projeto de LDO.

O art. 41 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.

Segundo o art. 165, § 8º, da Constituição, cabe à **lei orçamentária anual** autorizar a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito. Logo, tal autorização não deve constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por outro lado, a **lei de diretrizes orçamentárias** pode autorizar a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos por meio de decreto. Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: I. ADIn: L. est. 503/05, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006: não conhecimento. 1. Limites na elaboração das propostas orçamentárias (Art. 41): inviabilidade do exame, no controle abstrato, dado que é norma de efeito concreto, carente da necessária generalidade e abstração, que se limita a fixar os percentuais das propostas orçamentárias, relativos a despesas de pessoal, para o ano de 2006, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público: precedentes. 2. Art. 52, caput e §§ 1º e 3º: ausência de parâmetro constitucional de controle. II. ADIn: L. est. (RR) 503/05, art. 52, § 2º: alegação de ofensa ao art. 167 da Constituição Federal: improcedência. Não há vinculação de receita, mas apenas distribuição dos superavit orçamentário aos Poderes e ao Ministério Público: improcedência. III. ADIn: L. est. (RR) 503/05, art. 55: alegação de contrariedade ao art. 165, § 8º, da Constituição Federal: improcedência. O dispositivo impugnado, que permite a contratação de operação de crédito por antecipação da receita, é compatível com a ressalva do § 8º, do art. 165 da Constituição. IV. ADIn: L. est. (RR) 503/05, art. 56, parágrafo único: procedência, em parte, para atribuir interpretação conforme à expressão "abertura de novos elementos de despesa". **1. Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado.** 2. "Abertura de novos elementos de despesa" - necessidade de compatibilização com o disposto no art. 167, II, da Constituição, que veda "a realização de despesas ou a



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



assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".

(ADI 3652, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2006, DJ 16-03-2007 PP-00020 EMENT VOL-02268-03 PP-00377 RTJ VOL-00201-03 PP-00930)

Logo, impõe-se a adequação do art. 41 do projeto por meio de emenda para:

a) Excluir autorização para abertura de créditos suplementares, porquanto tal matéria deve constar da LOA, e não da LDO;

b) Prever autorização para o Poder Executivo efetuar transposições, remanejamentos e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro por meio de decreto, em **percentual razoável** conforme juízo dos parlamentares, sugerindo-se o percentual de 20% da despesa fixada na lei orçamentária anual, nos termos do art. 41, VII, do projeto.

Acrescente-se que os §§ 1º, 2º e 3º do art. 46 confundem crédito adicional suplementar — cuja autorização deve constar da LOA — com realocação de recursos por meio de transferência e transposição (art. 167, VI, da Constituição). Relembre-se que a autorização para transposição, remanejamento ou transferência pode se dar por meio da LDO, e não da LOA. Diante disso, sugere-se o seguinte teor:

Art. 46.

§ 1º O Poder Legislativo fica autorizado a efetuar realocações de recursos entre suas próprias dotações orçamentárias, por meio de ato do Presidente da Câmara Municipal.

§ 2º As realocações de recursos efetuadas pelo Poder Legislativo não contarão para os limites de remanejamento, transposição e transferência autorizados nesta Lei Complementar.

No art. 52, para correção de erro material, sugere-se que a palavra "2021" seja substituída por "2022".

Para adequação do projeto às regras de técnica legislativa (art. 10, II, da Lei Complementar n. 95/1998), recomenda-se que as alíneas a, b e c do § 2º do art. 56 sejam transformadas nos incisos I, II e III, respectivamente.

No art. 65, *caput*, para adequação ao vernáculo, aconselha-se a substituição da palavra "obedecerão" por "obedecerá".

Quanto ao art. 68, *caput*, sugere-se a substituição da expressão "2023 a 2024" por "2023 a 2025", porquanto a apresentação do impacto trienal é uma das condições estabelecidas nos arts. 14, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal para as proposições legislativas que acarretem renúncia de receita ou aumento de despesa.

Handwritten signature



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



Com relação ao art. 69, nota-se que a Lei federal n. 8.666/1993 estará revogada a partir de 1º de abril de 2023. Assim, para evitar dificuldades de interpretação, é importante que se faça referência aos limites previstos na nova Lei de Licitações (Lei federal n. 14.133/2021). Recomenda-se a seguinte redação:

Art. 69. Para os fins do disposto no § 3º do art. 16 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, são consideradas como irrelevantes as despesas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites atualizados dos incisos I e II do art. 75 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, nos casos, respectivamente, de obras, serviços de engenharia e serviços de manutenção de veículos automotores e de outros serviços e compras.

Também é necessário fazer uma ressalva quanto aos arts. 73 e 74 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. 75 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.

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. 73, 74 e 75 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).

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



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



b) Os arts. 73, 74 e 75 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 LRF 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.

Assim, sugere-se a proposição de emenda supressiva dos arts. 73, 74 e 75.

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

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico à aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 29/2022.

Para aprovação da proposta em consonância com a legislação aplicável, recomenda-se:

1. A expedição de ofício ao Prefeito, solicitando:

a) A apresentação de projeção atuarial atualizada do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, em substituição à tabela de fls. 86/87;

b) A apresentação de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita para os exercícios de 2023, 2024 e 2025, em substituição à tabela de fl. 88, excluindo o item "Anistia/Isenção/Remissão" para "Imóveis locados ou cedidos para templos religiosos";

2. A realização de audiência pública para apresentação do projeto e acolhimento de sugestões e propostas;

3. A expedição de ofício ao Tribunal de Contas do Estado do Acre informando sobre o descumprimento das metas fiscais previstas na LDO de 2021, a elevação da dívida



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



pública do Município e as metas fiscais propostas para o exercício de 2023 (fls. 79/81), considerando o disposto no art. 31, § 1º, da Constituição Federal e a exigência de manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis;

4. A proposição das emendas sugeridas no item II deste parecer.

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

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 14 de junho de 2022.


Renan Braga e Braga
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. 29/2022

ASSUNTO: “DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTARIA DE 2023 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

INTERESSADO: DIRETORIA LEGISLATIVA

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 223/2022, 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, 20 de junho de 2022.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____/____/2022

COMISSÕES TÉCNICAS