



ESTADO DE RONDÔNIA  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA  
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN



Diretoria Jurídica

Processo Legislativo n.: 189/2020

**De:** Diretoria Jurídica

**Para:** Diretoria Legislativa

**Assunto:** Projeto de Lei nº 5.954/2020

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO.  
PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.  
INICIATIVA ART. 165, II, CF c/c ART. 96, III, LOM.  
CONSTITUCIONALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

**PARECER JURÍDICO n. 87/2020**

**1 – RELATÓRIO**

Trata-se de processo legislativo contendo solicitação de parecer jurídico acerca da regularidade do Projeto de Lei n. **5.954/2020**, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021.

A minuta do projeto (fls. 04/15) veio acompanhada da respectiva Mensagem (fl. 03), sendo anexados os seguintes documentos:

**Anexo I:** Despesas Obrigatorias de caráter Constitucional ou Legal do Município (fl. 16);

**Anexo II:** Anexo de Metas Fiscais (fl. 18);

**Anexo III:** Anexo de Riscos Fiscais (fl. 26)

**Anexo IV:** Demonstrativo das Metas e Prioridades da Administração para o Exercício de 2021 (fl. 28).

**Parecer técnico contadaria** (fls. 36/37)

**É o resumido relatório. Passo a opinar**

## 2 – INTRODUÇÃO



Preliminarmente, saliento que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei em epígrafe, pois incumbe a esta Diretoria prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente **técnica** ou administrativa. Assim, no desempenho da função de consultoria deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade pública sobre a importância da devida motivação de seus atos.

Feitas essas breves considerações, passo a analisar o objeto da matéria e, na sequência, os aspectos quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição.

## 3 – DO OBJETO

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) orienta a elaboração e execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências de recursos. Prioriza as metas do Plano Plurianual - PPA e orienta a elaboração do Orçamento Anual, LOA. Nessa perspectiva, a LDO é ponto intermediário entre o Plano Plurianual – que estipula metas e define programas em uma perspectiva global – e a Lei do Orçamento Anual (LOA), que estima, de forma detalhada, a aplicação dos recursos da cidade nas mais diferentes áreas.

## 4 – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do projeto de lei em questão pressupõe sua adequação formal e material em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, não apresenta vícios de competência legislativa, do devido processo legislativo e dos pressupostos objetivos do ato normativo. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Carta Magna, sem confrontá-la.

A matéria veiculada neste projeto de Lei dispõe sobre as diretrizes orçamentárias na esfera municipal, portanto, adequa-se perfeitamente à divisão da

Competência Legislativa expressa no artigo **30, inciso I da Constituição Federal**<sup>1</sup>, tendo em vista que os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, conforme também é reforçada pela **Constituição do Estado de Rondônia**, assim dispondo seu o seu **Art. 122**:

Proc. 189120  
41  
5MF

**Art. 122** – Os municípios legislarão sobre assuntos de interesse local, observando o disposto no art. 30, incisos I a IX da Constituição Federal.

Destarte, a interpretação conjugada do disposto no **Art. 165, inciso II** — que prevê a iniciativa do Poder Executivo na deflagração do processo legislativo da lei que estabeleça as diretrizes orçamentárias — e a competência do ente elaborador da norma na atividade legiferante de interesse local prevista no **Art. 30, inciso I**, ambos da *Lex fundamentalis*, no aspecto **formal, subjetivo e orgânico**<sup>2</sup>, não vislumbra qualquer violação às normas constitucionais.

Ademais, adentrando na análise do **aspecto material**<sup>3</sup>, verifico que a proposta legislativa, de igual maneira, não colide com as normas da Lei Maior.

Nesse ponto, importante destacar que, considerando o último recenseamento demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, o qual informou a contagem de 76.202 habitantes no Município de Vilhena, atualmente é de 7% o repasse mensal das receitas do Poder Executivo para a manutenção do Poder Legislativo, tendo em vista o parâmetro populacional exigido no **Art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal**.

Ocorre que recentemente um novo estudo estatístico foi realizado pelo IBGE estimando a população total de Vilhena em 102.211 habitantes<sup>4</sup>, alterando o contexto fático e jurídico do Município.

---

<sup>1</sup>**Art. 30.** Constituição Federal. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> *Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua “forma”, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente”* (Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 22. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 260).

<sup>3</sup> *Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade”* ((Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 22. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 263).

Atento a essa nova realidade, verifiquei que o presente PLDO nº 5.954/2020 readequou o percentual de repasse para 6%, compatibilizando com o regramento Constitucional previsto no Art. 29-A, inciso II, que assim dispõe:

*Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:*

*II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;*

No tocante aos requisitos Constitucionais que delimitam a abrangência da Lei de Diretrizes Orçamentária, a Diretoria Financeira desta Casa de Leis emitiu Parecer Técnico no sentido de que foram cumpridos os dispositivos **Art. 165, §2º, da Constituição Federal e §2º do Art. 112 e “VIII” do Art. 96 da Lei Orgânica do Município de Vilhena** (fls. 36/37).

## 4 – DOS ASPECTOS FORMAIS INFRACONSTITUCIONAIS

### 4.1 – DA INICIATIVA

Conforme expressamente regulamentado pela **Lei Orgânica do Município de Vilhena** e corroborando o interesse local da proposição à luz do texto constitucional, o **art. 96, inciso III<sup>5</sup>** do referido diploma atribui ao prefeito a competência privativa para estabelecer as diretrizes orçamentárias do Município, bem como prevê sua iniciativa na elaboração das leis que tratem da matéria, nos termos do **Art. 112, inciso II, in verbis:**

*Art. 112. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*II – as Diretrizes Orçamentárias;*

Sendo assim, o presente PLDO também atende às disposições infraconstitucionais no tocante à iniciativa.

<sup>4</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/vilhena/panorama>

<sup>5</sup> **Art. 96.** Ao Prefeito compete privativamente:  
**III** – estabelecer o plano plurianual, as **diretrizes orçamentárias** e os orçamentos anuais do Município;

## 4.2 – DO PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO

Nos termos do *Art. 96, inciso VIII, da Lei Orgânica Municipal*, incumbe privativamente ao Prefeito o envio do projeto de lei que verse sobre Diretrizes Orçamentárias até o dia 30 de setembro<sup>6</sup>.

Tendo em vista que o *PLDO nº 5.954/2020* foi protocolado no Poder Legislativo no dia 24 de setembro, o Chefe do Poder Executivo cumpriu o prazo de encaminhamento exigido pelo dispositivo legal.

## 4.3 – DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

O *Art. 11* do presente *PLDO nº 5.954/2020* traz o regramento acerca da democracia participativa na elaboração do orçamento da Administração Pública Municipal, onde o Poder Executivo irá priorizar as reivindicações constantes em atas das reuniões realizadas com as classes representativas dos bairros quando forem definidas as metas e prioridades.

Neste ponto, importante registrar que caberá à Presidência da Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa de Leis a obrigação de observar o disposto no *artigo 44 da Lei Federal nº. 10.257/2001*<sup>7</sup>, com a realização de audiência pública na fase de deliberação do Projeto de Diretrizes Orçamentárias.

Dessa forma, torna-se necessário o agendamento, o mais breve possível e com a melhor publicidade, de audiência pública destinada à discussão do presente projeto de lei.

## 4.4 – DOS ANEXOS

Considerando que a *Lei Complementar nº 101/2000* é responsável por traçar o conteúdo da lei de Diretrizes Orçamentárias, definindo suas atribuições e documentos anexos obrigatórios, vejamos o que dispõe seu *art. 4º*:

<sup>6</sup> **Art. 96.** Ao Prefeito compete privativamente:  
VIII - enviar à Câmara Municipal os projetos de leis do Plano Plurianual de Investimentos até 31 de agosto, de Diretrizes Orçamentárias até 30 de setembro e de Orçamento Anual até 31 de outubro com a revisão do Plano Plurianual de Investimentos; (Emenda no 058/2020)

<sup>7</sup> **Lei nº 10.257/2001. 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.

Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (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;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 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.

Esta Diretoria solicitou Parecer Técnico Contábil junto ao setor Financeiro desta Casa, o qual se manifestou no seguinte sentido (fls. 36/37):

“(...) Constam todos os anexos estabelecidos pelas respectivas normas na forma e critérios de elaboração em seus aspectos contábeis e orçamentários”.

No mérito, afirmou que “(...) O exame do projeto e seus anexos evidenciam que a peça está de acordo com a legislação ao estabelecer as metas e resultados, evidenciação da dívida pública e avaliação de seus resultados e projeções de metas e riscos fiscais”.

Por fim, conclui o parecer técnico ressaltando “(...) não haver óbices na referida peça e seus anexos (...”).

No entanto, persistindo dúvidas quanto ao aspecto contábil, financeiro e orçamentário do Projeto de Lei em análise, a Diretoria Jurídica recomenda aos Senhores Vereadores, em especial os membros da Comissão de Finanças e Orçamento, que solicitem maiores esclarecimentos à Diretoria Financeira desta Casa de Leis a fim de dirimir quaisquer dúvidas.

#### 4.5 – DO LIMITE PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

No que tange ao limite para abertura de créditos adicionais suplementares, o **Art. 20** da proposição ora analisada dispõe sobre o limite de 3% (três por cento) do valor do orçamento, observado o disposto no **Art. 43 da Lei nº 4.320/64**.

No mesmo sentido, o **Art. 22** autoriza o Poder Executivo a efetuar transposições, remanejamentos e transferência de dotações orçamentárias sobre o total orçado para as despesas do exercício, no máximo de 5% para o Poder Executivo, por meio de decreto, e para o Poder Legislativo, por meio de portaria.

Dessa forma, sem me incursionar em questões de mérito quanto aos percentuais fixados, verifico *prima facie* que os dispositivos retrocitados do presente PLDO nº 5.954/2020 não contrariam as determinações do **Art. 43 e 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/64**.

#### V – CONCLUSÃO

Ante o exposto, por ser **FORMAL** e **MATERIALMENTE CONSTITUCIONAL** e observar o princípio da **LEGALIDADE**, exara-se parecer **FAVORÁVEL** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 5.954/2020**, para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Salienta-se que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final caberá tão somente aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar os anexos e a viabilidade ou não da sua aprovação, respeitando-se as formalidades legais e regimentais.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 14 de outubro de 2020.



**EBENÉZER DONADON GARDINI**  
Advogado da Câmara Municipal  
OAB/RO 10530

