



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

Processo Legislativo n.: 215/2021

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

Assunto: Projeto de Lei nº 6.218/2021

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. 105/2021

1 – RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo solicitação de parecer jurídico acerca da legalidade/regularidade do Projeto de Lei n. **6.218/2021**, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022 e dá outras providências.

A minuta do projeto (fls. 05/17) veio acompanhada da respectiva Mensagem (fl. 03/04), sendo anexados os seguintes documentos.

Anexo I: Despesas Obrigatórias de caráter Constitucional ou Legal do Município (fl. 19);

Anexo II: Anexo de Metas Fiscais (fl. 21);

Anexo III: Anexo de Riscos Fiscais (fl. 37)

Anexo IV: Demonstrativo das Metas e Prioridades da Administração para o Exercício de 2021 (fl. 40).

Apos veí direcionado a esta Diretoria Jurídica para Parecer.

É o resumido relatório. Passo a opinar

2 – INTRODUÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Diretoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, **razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação**, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes¹

Ainda, 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.

¹ O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade." Fonte: <https://www.conjur.com.br/2011-ago-24/agu-investe-assessoramento-descuidar-papel-controle>.

LOA. Nessa perspectiva, a LDO é ponto intermediário entre o Plano Plurianual — Processo nº 21
que estipula metas e define programas em uma perspectiva global — e a Lei do Folhas 498
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**², 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**:

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**³, não vislumbro qualquer violação às normas constitucionais.

²**Art. 30.** Constituição Federal. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³ *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).

Ademais, adentrando na análise do **aspecto material**⁴, verifico que a proposta legislativa, de igual maneira, não colide com as normas da Lei Maior.

Importante destacar que, considerando os últimos recenseamentos demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), posto que deve ser respeitado a título de repasse mensal das receitas do Poder Executivo, para a manutenção do Poder Legislativo, os parâmetro populacional exigido no **Art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal**.

Assim, de acordo com o estudo estatístico realizado pelo IBGE, estimando a população total de Vilhena esta acima de 100.000 habitantes⁵, o que deve se ater para o devido enquadramento.

Atento a essa realidade, observa-se que o presente *PLDO n° 6.218/2021* informa 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 pode orientar e emitir pareceres Técnico para informar se 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

⁴ *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).*

⁵ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/vilhena/panorama>

texto constitucional, o **art. 96, inciso III**⁶ 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.

Câmara Municipal
de Vilhena

Processo nº 215

Folhas 51/51

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 setembro⁷.

Tendo em vista que o *PLD n° 6.218/2021* foi protocolado no Poder Legislativo no dia 24 de setembro, protocolo fl. 02, 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 n° 6.218/2021* 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 ata 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 n° 10.257/2001**⁸, com a realização de audiência pública na fase de deliberação do Projeto de Diretrizes Orçamentárias.

⁶**Art. 96.** Ao Prefeito compete privativamente:

III – estabelecer o plano plurianual, as **diretrizes orçamentárias** e os orçamentos anuais do Município;

⁷ **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)

⁸ **Lei n° 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.

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.

Câmara Munic
de Vilhena

Processo nº 21

Folhas 52

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**:

Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da 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 conterà, 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; Processo nº 0215/19
- b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; Folhas 53

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.

Tendo em vista o caráter eminentemente técnico contábil, orienta a comissão responsável a enviar este projeto de lei ao setor contábil solicitando esclarecimentos ou Parecer Técnico Contábil junto ao setor Financeiro desta Casa, questionando em especial, se constam todos os anexos, critérios de elaboração, quanto aos aspectos contábeis e orçamentários regularidades, bem como se todo o projeto esta de acordo, não existindo óbices para continuação da tramitação.

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. 21** 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 6.218/2021 não contrariam as determinações do **Art. 43 e 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/64**.

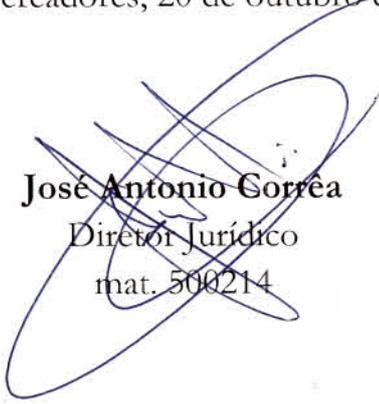
V – CONCLUSÃO

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 6.218/2021**, 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, 20 de outubro de 2021.


José Antonio Corrêa
Diretor Jurídico
mat. 500214