



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

“Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias” (O Espírito das Leis – Montesquieu)

**Processo Legislativo n.: 270/2021**

**Assunto:** Projeto de Lei n. 6.267/2021

**Autor:** Vereador Dhonatan Pagani

**De:** Diretoria Jurídica

**Para:** Diretoria Legislativa

**PARECER JURÍDICO n. 138/2021**

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE REGRAS PARA EDIÇÃO E PUBLICAÇÃO DE DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS E SUPLEMENTARES PELO PODER EXECUTIVO. ATENDIMENTO AOS POSTULADOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO. CONTROLE SOCIAL DO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO LOCAL. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

### **1) RELATÓRIO**

Trata-se de processo legislativo contendo o *Projeto de Lei n. 6.267/2021*, de autoria do Vereador Dhonatan Pagani, que *estabelece regras para edição e publicação de decretos de abertura de créditos especiais e suplementares pelo Poder Executivo*.

O projeto de lei (fl. 02) veio acompanhado da respectiva Justificativa (fl. 02-v). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 03), tendo a CFO remetido o feito a esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fl. 04). em seguida os autos foram devolvidos ao autor para apresentação de informações complementares (fls. 05/08), retornando os autos a esta Diretoria Jurídica com novas informações (fls. 09/10) e tendo o feito sido distribuído a este subscritor (fl. 11).



## 2) OBJETO

A proposição estabelece regras para edição e publicação de decretos de abertura de créditos especiais e suplementares pelo Poder Executivo, o que, nos termos do artigo 43 da Lei Federal n. 4.320/1964, deve ser precedido de exposição da justificativa para o ato, em consonância com os princípios da publicidade e transparência. Conforme enfatizado na Justificativa de fl. 02-v, tal comando se justifica “*a fim de que se possa realizar o devido controle sobre a gestão orçamentária operada pelo Poder Executivo*”, tendo em vista que, segundo ao autor, o dispositivo federal “*não tem sido observado pelo Poder Executivo vilhenense, dificultando a fiscalização pública da gestão orçamentária municipal*”.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.

## 3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*<sup>1</sup> e *material*<sup>2</sup> em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *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 Lei Maior*.

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

<sup>1</sup> Afirma Pedro Lenza que, “*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 [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato*” (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

<sup>2</sup> Também discorre Lenza que, “*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*” (op cit., p. 195).



### **3.1) Constitucionalidade formal.**

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação<sup>3</sup>.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local<sup>4</sup> (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumpre citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, isto porque o assunto é de interesse local e a proposição visa suplementar a legislação federal, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Republicana. Com efeito, o projeto de lei estabelece regras para edição e publicação de decretos de abertura de créditos especiais e suplementares pelo Poder Executivo, portanto suplementa a regra federal estabelecida no artigo 43 da Lei n. 4.320/1964, ao mesmo tempo em que trata sobre assunto de interesse local, isto é, a fiscalização e o acompanhamento do planejamento orçamentário e de sua execução no âmbito deste Município.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e

<sup>3</sup> Op cit., p. 351-352.

<sup>4</sup> Discorre José Cretella Júnior: "Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada" (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM<sup>5</sup>), cumprindo observar que não houve incursões em temas de iniciativa privativa do Prefeito. Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise<sup>6</sup>.

### **3.2) Constitucionalidade material.**

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. A Constituição da República, no seu artigo 37, *caput*, dispõe que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, ao princípio da publicidade. A Constituição também enfatiza no §1º do referido artigo que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A transparência dos atos da Administração Pública decorre diretamente do princípio da publicidade, expressamente previsto em nossa Lei Maior, conforme visto acima. Trata-se de mais um postulado do regime republicano, que exige do administrador público clareza na condução da *res pública*, a fim de viabilizar o controle social dos atos por ele praticados. O planejamento do orçamento público e sua execução também são atividades que devem ser submetidas ao crivo da publicidade e da transparência, justamente para propiciar aos cidadãos e ao Poder Legislativo - este como representante direto do Povo - o controle dessas atividades. O projeto de lei em análise, a meu ver, vem ao encontro desses postulados, pois estabelece regras para edição e publicação de decretos de abertura de créditos especiais e suplementares pelo Poder Executivo, viabilizando um controle social mais claro e legítimo das atividades de planejamento e execução do orçamento público.

<sup>5</sup> Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara, e aos cidadãos, observando-se o disposto nesta Lei.

<sup>6</sup> Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que eria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194). o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.



Válido enfatizar que o projeto de lei determina que o Prefeito, ao editar decretos de abertura de crédito especial ou suplementar, apresente exposição circunstanciada dos motivos que justifiquem a abertura dos créditos e as anulações das dotações orçamentárias propostas, com indicação das consequências que razoavelmente se possam prever, bem como indique o saldo de créditos adicionais passível de abertura percentual utilizado do total autorizado na lei orçamentária anual - LOA.

Além disso, a proposição determina que esses atos sejam publicados no Diário Oficial do Município, juntamente com a exposição das justificativas, e que sejam disponibilizados no Portal da Transparência, o que amplia o campo de visibilidade desses decretos pelos cidadãos e membros deste Parlamento, a bem do controle social da atividade administrativa e orçamentária do Poder Público local.

Cumpre enfatizar que a Constituição de Rondônia reproduz no seu artigo 11 a mesma redação do artigo 37, caput, da Constituição da República, o que demonstra a também consonância da proposta legislativa em análise com os mandamentos da referida constituição estadual.

Sendo assim, o Projeto de Lei n. 6.267/2021 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

### **3.3) Legalidade.**

A Lei Federal n. 4.320/1964 dispõe no seu artigo 43 que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de *exposição justificativa*. O projeto de lei em análise suplementa essa regra federal ao estabelecer que, especificamente no caso do Município de Vilhena, essa justificativa deve ser publicada no Diário Oficial municipal juntamente com os decretos de abertura de crédito especial e suplementar e deve ser disponibilizada no Portal da Transparência do Município na *internet*. Portanto, o projeto de lei, além de suplementar o dispositivo federal em menção, conforme permite o artigo 30, II, CF, está, por óbvio, em consonância com a lei nacional mencionada.

Dito isso, cumpre citar que a Lei Orgânica do Município de Vilhena estabelece que a administração pública direta e indireta do Município obedecerá, dentre outros, ao princípio da publicidade, previstos nas Constituições Federal e Estadual. Também discorre no §2º do referido artigo que a publicidade de atos, programas, obras,

serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Assim como mencionado na análise da constitucionalidade material, vê-se a adequação do projeto de lei com os postulados da publicidade e da transparência dos atos administrativos do Poder Executivo, a bem da fiscalização e do controle desses atos pelo cidadão e Poder Legislativo local, o que revela, também, a compatibilidade da proposta legislativa com a Lei Maior do Município. Portanto, vislumbro que o Projeto de Lei n. 6.267/2021 atende ao preceito da legalidade.

#### 4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), sugiro apenas que a expressão “exposição justificativa” seja substituída por “**exposição da justificativa**”, por se mostrar mais adequada às regras da língua culta. Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

#### 5) CONCLUSÃO

*Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 6.267/2021 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal e municipal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.*

*Por oportuno, peço vênia para sugerir a alteração redacional mencionada no item 4, supra. É o parecer. SMJ.*

Câmara de Vereadores, 20 de dezembro de 2021.

GÜNTHER SCHULZ

Advogado da Câmara Municipal

OAB/RO 10.345