

Porto Alegre, 04 de dezembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 24.648/2025.

I. A Câmara Municipal de Estância Turística de Ibitinga (SP) solicita orientação técnica sobre a constitucionalidade, legalidade e adequação técnico-legislativa do Projeto de Lei nº 240/2025, de iniciativa parlamentar, que institui o “Orçamento Cidadão” no âmbito do Município, estabelecendo deveres de divulgação acessível e periódica de dados orçamentários pelo Poder Executivo.

II. Análise técnica

A matéria insere-se na competência legislativa municipal, por tratar de transparência da gestão orçamentária e de acesso à informação sobre receitas e despesas locais, tema diretamente ligado ao interesse local (**art. 30, I, da CF**, por simetria) e ao controle social da administração pública. O texto projetado não altera a estrutura do orçamento (PPA, LDO, LOA), não redefine categorias de receita ou despesa e não afeta a repartição de competências entre entes federados, limitando-se a disciplinar a forma de apresentação e divulgação de dados orçamentários municipais em linguagem acessível.

No que tange à iniciativa legislativa, cumpre observar que a Constituição reserva ao Chefe do Poder Executivo apenas a iniciativa das leis que instituem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, bem como determina a publicação bimestral do relatório resumido de execução orçamentária, conforme segue:

Constituição Federal - 88

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

A jurisprudência do STF, ao tratar da reserva de iniciativa em matéria tributária, deixou claro que a limitação do art. 165 circunscreve-se às leis orçamentárias típicas (PPA, LDO e LOA), não se estendendo, por si só, a toda e qualquer lei que tenha repercussão financeira. Nesse sentido:

TEMA 682 STF REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO

A questão constitucional discutida nos autos é a reserva de iniciativa em matéria

tributária, notadamente naquelas que veiculam alterações capazes de gerar diminuição na arrecadação tributária.

A discussão é de inegável relevância do ponto de vista jurídico, político e econômico e, certamente, não se circunscreve aos interesses jurídicos do Município recorrido. O tema já foi enfrentado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo.

As leis em matéria tributária enquadraram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo.

Por analogia de raciocínio, constata-se que o Projeto nº 240/2025 não é lei orçamentária em sentido estrito, mas norma geral de transparência, não havendo reserva constitucional expressa de iniciativa ao Prefeito. O texto também não dispõe sobre organização administrativa interna, criação de órgãos ou cargos, nem reestrutura secretarias, mas apenas impõe um dever de resultado (disponibilizar informações de modo acessível, em certos meios e periodicidade), o que se enquadra em disciplina de direito à informação e controle social, usualmente admitida à iniciativa parlamentar.

Nesse contexto, não se identifica vício formal de iniciativa.

Quanto ao princípio da publicidade e da transparência, o projeto concretiza mandamentos constitucionais já vigentes, como os princípios do **art. 37, caput, da CF** e o dever de disponibilização ampla e fidedigna dos dados orçamentários previsto no **art. 163-A da CF**, cuja interpretação pelo STF, na ADPF 854, reforça a exigência de transparência ativa e padronizada em todos os entes federados:

**Informativo IGAM - Decisão STF - Supremo Tribunal Federal (ADPF 854)
Transparência em Emendas Parlamentares**

art. 163-A da CF, introduzido pela Emenda Const. 108/2020, vincula todos os entes (União, estados, DF e municípios) à disponibilização ampla e fidedigna de dados orçamentários, exatamente para assegurar transparência e permitir o controle social sobre os gastos públicos. Assim, qualquer execução de despesas via emendas no município deve observar esse mandamento de publicidade ativa e dados abertos. A Suprema Corte enfatizou que não faz sentido limitar ao nível federal a identificação da origem e dos beneficiários finais dos recursos públicos – isto é, a transparência "de ponta a ponta" – enquanto "os mesmos vícios – opacidade, fragmentação, ausência de planejamento e de controle social – persistissem nos níveis estadual, distrital e municipal". Tudo aquilo que se exige de clareza e rastreamento no orçamento da União deve ser espelhado nos estados e municípios (princípio da simetria). As normas federais sobre processo orçamentário e execução de emendas são de reprodução obrigatória, segundo a interpretação do STF, pois lhes conferiu caráter vinculante para os demais entes da Federação, "em virtude do princípio da simetria".

Embora este trecho se refira especificamente a emendas parlamentares, o fundamento adotado pelo STF é amplo: transparência “de ponta a ponta” sobre receitas e despesas e obrigatoriedade de dados acessíveis e rastreáveis em todos os níveis da Federação. Nesse sentido, a criação de um “Orçamento Cidadão”, com linguagem simplificada e periodicamente atualizada, alinha o Município de Ibitinga ao padrão de transparência exigido constitucionalmente e recomendado pelas boas práticas de controle social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, reforça a centralidade da transparência e da participação social no processo orçamentário, prevendo, entre outros pontos, a realização de audiências públicas e a participação de conselhos municipais na elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento:

Livro -PPA 2026-2029- Paulo César Flores - Ajustado

art. 48, § 1º, "I" da Lei Complementar n. 101, de 2000), bem como participação dos conselhos municipais, principalmente os conselhos deliberativos, como por exemplo o do FUNDEB, Saúde e Assistência Social;

O projeto em análise complementa esse arcabouço ao focar não na participação no processo de elaboração da lei orçamentária, mas na inteligibilidade e divulgação contínua dos dados orçamentários já aprovados, contribuindo para a efetividade da transparência fiscal e para a educação cidadã em matéria de finanças públicas.

No tocante à publicidade ativa, o art. 1º, §§ 1º a 3º, do projeto determina a divulgação bimestral dos dados de receitas e despesas, em linguagem clara, tanto em meios digitais (páginas oficiais da Prefeitura) quanto físicos (saguão do Paço e secretarias), admitindo ainda outros meios físicos ou digitais a critério do Executivo. A exigência de atualização bimestral é compatível com o calendário constitucional de divulgação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, previsto no **art. 165, § 3º, da CF**, já citado, o que facilita operacionalmente o cumprimento da lei, bastando ao Executivo traduzir, em versão simplificada, as informações que já é obrigado a consolidar.

O Anexo padronizado tomado do CORECON-SP é tratado como modelo facultativo, “a critério do Poder Executivo”, o que preserva a discricionariedade técnica da Administração quanto ao formato e eventuais aperfeiçoamentos gráficos ou tecnológicos. Não há, portanto, engessamento excessivo da atuação administrativa. Apenas se recomenda, como ajuste de técnica legislativa, que, se assim entender o Legislativo, se acrescente na redação uma cláusula de salvaguarda do tipo “sem prejuízo das demais obrigações de transparência previstas na Constituição Federal, na legislação federal e na legislação municipal”, para evitar qualquer interpretação de exaustividade da disciplina local frente à LRF, à Lei de Acesso à Informação e a outras normas correlatas.

Também se sugere corrigir o erro material do art. 3º (“AO Poder Executivo”)

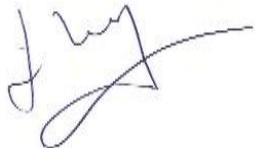
para “O Poder Executivo”.

III. Conclusão

Conclui-se que o Projeto de Lei nº 240/2025 é, em tese, juridicamente viável: insere-se na competência legislativa municipal, não afronta a reserva de iniciativa do Prefeito, harmoniza-se com o regime constitucional das finanças públicas (**art. 165 e art. 163-A da CF**) e reforça, de forma legítima, o princípio da publicidade e a transparência ativa na gestão orçamentária.

Recomenda-se apenas a correção do erro material no art. 3º e, por prudência técnica, a inclusão de menção expressa de que a disciplina local se aplica “sem prejuízo” das obrigações de transparência já fixadas em normas superiores, sem que tais ajustes sejam condição para a constitucionalidade material da proposta.

O IGAM permanece à disposição.



EVERTON M. PAIM

OAB/RS 31.446

Consultor do IGAM