



**INSTITUTO GLOBAL DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Palestrante: Dr. Eder Lima Palma**

**Advogado**

**OAB/MG 172205**

**E-mail: [ederlimapalma@hotmail.com](mailto:ederlimapalma@hotmail.com)**



# **ORÇAMENTO PÚBLICO, RESPONSABILIDADE FISCAL E INICIATIVA LEGISLATIVA MUNICIPAL**



- **Orçamento Público Municipal como Instrumento de Planejamento, Gestão e Governança;**
- **Princípios Constitucionais do Orçamento e da Responsabilidade Fiscal;**
- **Plano Plurianual (PPA): Planejamento Estratégico, Limites Legais e Atuação do Poder Legislativo;**
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Função, Conteúdo, Limites Legais e Atuação do Poder Legislativo;**
- **Lei Orçamentária Anual (LOA): Elaboração, Tramitação, Execução e Controle Pelo Poder Legislativo;**
- **Lei de Responsabilidade Fiscal Aplicada ao Planejamento e À Execução Orçamentária;**
- **Iniciativa Legislativa no Âmbito Municipal: Matérias Privativas, Concorrentes e Limites Constitucionais;**
- **Projetos de Lei de Iniciativa Parlamentar que Geram Despesa: Limites Constitucionais e o Tema 917 do STF;**
- **Requisitos Técnicos e Jurídicos para Projetos Parlamentares com Impacto Orçamentário e Financeiro;**
- **Projetos de Lei que Concedem Benefícios Fiscais e Renúncia de Receita: Limites Constitucionais e Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal;**
- **Fiscalização da Execução Orçamentária e Controle das Contas Públicas pelo Poder Legislativo;**
- **Controle Interno, Responsabilização dos Agentes Públicos e Boas Práticas Para Atuação Segura do Vereador;**



# INTRODUÇÃO

- O orçamento público municipal deixou de ser um mero instrumento contábil para se consolidar como o principal mecanismo de planejamento, execução e controle das políticas públicas no âmbito da Administração Pública. A Constituição Federal de 1988 conferiu centralidade ao orçamento ao vinculá-lo diretamente aos objetivos fundamentais do Estado, à efetivação de direitos sociais e à realização do interesse público, exigindo atuação coordenada, responsável e transparente dos Poderes Executivo e Legislativo.



- Nesse contexto, a edição da Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — representou uma mudança estrutural na forma de gerir os recursos públicos, impondo deveres jurídicos objetivos relacionados ao planejamento, à execução orçamentária, ao controle da despesa e à responsabilidade pessoal dos agentes públicos. A LRF transformou o planejamento em obrigação legal e a irresponsabilidade fiscal em conduta passível de sanções políticas, administrativas e jurídicas.



- Ao Poder Legislativo municipal, especialmente aos vereadores, não cabe apenas a função formal de aprovar leis orçamentárias, mas também o dever constitucional de fiscalizar a execução do orçamento, controlar os atos do Executivo e atuar de forma preventiva para evitar desequilíbrios fiscais, ilegalidades e danos ao erário. Essa atuação exige conhecimento técnico mínimo sobre o funcionamento do orçamento público, seus limites legais e seus reflexos jurídicos.
- Este curso parte da compreensão de que a atuação parlamentar qualificada pressupõe domínio do sistema orçamentário, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da jurisprudência dos tribunais, permitindo ao vereador exercer suas funções legislativas e fiscalizatórias com segurança jurídica, responsabilidade institucional e compromisso com a boa governança pública.



# ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E GOVERNANÇA

- **Orçamento público: conceito jurídico e função constitucional**
- O orçamento público, no âmbito da Administração Pública brasileira, não pode ser compreendido apenas como uma previsão de receitas e uma autorização de despesas. Trata-se de um **instrumento jurídico-político de planejamento**, cuja elaboração, aprovação e execução estão diretamente vinculadas aos comandos constitucionais e legais.
- A Constituição Federal, em seu artigo 165, estabelece que o sistema orçamentário é composto por três leis fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis não são independentes entre si; ao contrário, formam um **sistema integrado e hierarquizado**, cujo objetivo é assegurar racionalidade, previsibilidade e responsabilidade à ação estatal.



- Do ponto de vista jurídico, o orçamento possui natureza de **lei formal**, aprovada pelo Poder Legislativo, mas com características próprias. Embora contenha autorizações para despesas, essas autorizações não são ilimitadas nem discricionárias. A execução orçamentária deve respeitar os limites legais, os princípios constitucionais e as normas de responsabilidade fiscal, sob pena de responsabilização do gestor e, em determinadas situações, do agente político que contribuiu para a irregularidade.
- Assim, o orçamento público não é um “cheque em branco” concedido ao Executivo, mas um **instrumento de controle e direcionamento da gestão pública**, no qual o Legislativo exerce papel central, tanto na fase de elaboração quanto na fiscalização de sua execução.



- **O orçamento como instrumento de planejamento estatal**
- A noção de planejamento está expressamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal trata o planejamento como função essencial do Estado, e a Lei de Responsabilidade Fiscal reforça essa diretriz ao estabelecer que a ação governamental deve ser planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
- O artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal é claro ao afirmar que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe **ação planejada e transparente**, na qual se previnem riscos e se corrigem desvios que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas. Portanto, planejar não é faculdade do gestor, mas **dever jurídico imposto por lei complementar**.



- Nesse sentido, o orçamento público deixa de ser um instrumento meramente anual e passa a integrar uma lógica de médio e longo prazo, especialmente por meio do Plano Plurianual. O planejamento orçamentário permite que a Administração Pública estabeleça prioridades, defina metas, organize a execução das políticas públicas e avalie os resultados alcançados.
- Para o vereador, compreender o orçamento como instrumento de planejamento é fundamental, pois sua atuação legislativa — seja na aprovação das leis orçamentárias, seja na apresentação de emendas ou na fiscalização — deve estar alinhada a essa lógica sistêmica. Projetos desconectados do planejamento orçamentário tendem a gerar desequilíbrios fiscais, ineficiência administrativa e riscos jurídicos.



- **Princípios constitucionais aplicáveis ao orçamento público**
- O orçamento público municipal está submetido a diversos princípios constitucionais que orientam sua elaboração, aprovação e execução. Entre eles, destacam-se os princípios da legalidade, da transparência, do equilíbrio, da publicidade e da eficiência.
- O princípio da legalidade impõe que toda arrecadação de receita e toda realização de despesa estejam previamente autorizadas em lei. Não há espaço para improvisação ou para decisões arbitrárias no âmbito da gestão orçamentária. Qualquer despesa realizada sem previsão orçamentária ou sem observância dos limites legais configura irregularidade grave.



- O princípio da transparência, reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, exige ampla divulgação dos atos relacionados ao orçamento público. A LRF estabelece a obrigatoriedade de publicação de relatórios fiscais, realização de audiências públicas e disponibilização de informações acessíveis à sociedade, permitindo o controle social e institucional das contas públicas.
- O princípio do equilíbrio orçamentário impõe que as despesas públicas sejam compatíveis com as receitas efetivamente arrecadadas, evitando déficits estruturais e endividamento irresponsável. Esse princípio é um dos pilares da LRF e orienta diversas restrições impostas aos gestores públicos, especialmente em períodos de queda de arrecadação.
- Ao vereador, cabe zelar pelo respeito a esses princípios, tanto no exercício da função legislativa quanto na fiscalização da atuação do Executivo. A violação desses princípios não gera apenas consequências políticas, mas pode resultar em responsabilização por improbidade administrativa e outras sanções legais.



- **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a consolidação do planejamento obrigatório**
- A Lei Complementar nº 101/2000 consolidou no ordenamento jurídico brasileiro a ideia de que o planejamento é elemento central da gestão pública responsável. A LRF não se limita a estabelecer limites de despesa; ela cria um verdadeiro **regime jurídico da responsabilidade fiscal**, que alcança todos os Poderes e órgãos da Administração Pública.
- Entre os principais comandos da LRF relacionados ao planejamento, destacam-se as exigências de compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA, a necessidade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para criação ou expansão de despesas e a obrigatoriedade de adoção de medidas compensatórias em casos de renúncia de receita.



- Essas exigências não se aplicam apenas ao Poder Executivo. O Legislativo municipal, ao propor projetos de lei, emendas ou atos normativos que tenham impacto orçamentário, também está sujeito às normas da LRF. A jurisprudência dos tribunais tem reforçado que a irresponsabilidade fiscal não se limita à execução da despesa, mas pode ocorrer já na fase legislativa, quando se aprovam normas incompatíveis com o planejamento orçamentário.
- Assim, a compreensão da LRF é indispensável para uma atuação parlamentar segura, evitando que o vereador incorra em vícios de legalidade, comprometa o equilíbrio fiscal do Município ou contribua para a prática de atos que possam ser questionados pelos órgãos de controle.



- **O papel do Poder Legislativo municipal no ciclo orçamentário**
- O ciclo orçamentário envolve diversas etapas: elaboração, discussão, aprovação, execução, controle e avaliação. Embora a iniciativa das leis orçamentárias seja privativa do Chefe do Poder Executivo, o Poder Legislativo municipal exerce papel decisivo em praticamente todas as fases desse ciclo.
- Na fase de elaboração e discussão, cabe ao Legislativo analisar criticamente as propostas encaminhadas pelo Executivo, verificando sua compatibilidade com o planejamento estratégico do Município, com a realidade fiscal e com os interesses da coletividade. A atuação das comissões permanentes, especialmente as comissões de orçamento e finanças, é fundamental nesse momento.



- Na fase de aprovação, o Legislativo pode apresentar emendas, desde que respeitados os limites constitucionais e legais. Emendas que comprometam o equilíbrio orçamentário, que interfiram na organização administrativa ou que violem a iniciativa privativa do Executivo são passíveis de questionamento jurídico.
- Durante a execução orçamentária, o papel fiscalizador do Legislativo se intensifica. Cabe aos vereadores acompanhar a arrecadação, a execução das despesas, a abertura de créditos adicionais, os contingenciamentos e o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO.
- Por fim, na fase de controle e avaliação, o Legislativo analisa os relatórios fiscais, participa de audiências públicas, aprecia as contas do Chefe do Executivo e atua em conjunto com os órgãos de controle interno e externo, especialmente os Tribunais de Contas.

- **Orçamento, governança pública e prevenção de riscos**
- A moderna concepção de governança pública está diretamente associada à qualidade do planejamento e da execução orçamentária. Governar bem significa planejar adequadamente, executar com responsabilidade, controlar com rigor e prestar contas de forma transparente.
- O orçamento público é o principal instrumento por meio do qual se materializam as decisões políticas e administrativas do Município. Um orçamento mal elaborado ou mal fiscalizado tende a gerar desperdício de recursos, ineficiência na prestação de serviços públicos e aumento do risco de irregularidades.



- Nesse cenário, o vereador exerce papel estratégico na prevenção de riscos fiscais e administrativos. A atuação preventiva, baseada no conhecimento técnico do orçamento e da LRF, é mais eficiente e menos custosa do que a atuação corretiva, que geralmente ocorre quando o dano ao erário já está consumado.
- A compreensão do orçamento como instrumento de governança reforça a necessidade de capacitação contínua dos agentes públicos, permitindo decisões mais qualificadas, redução de litígios e fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições públicas.



# PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO ORÇAMENTO E DA RESPONSABILIDADE FISCAL

- **A centralidade dos princípios no sistema orçamentário**
- O orçamento público municipal não é regido apenas por regras técnicas de contabilidade ou por escolhas políticas discricionárias. Sua elaboração, aprovação, execução e fiscalização estão submetidas a um **conjunto estruturado de princípios constitucionais**, que funcionam como parâmetros obrigatórios de validade dos atos administrativos e legislativos.



- Os princípios exercem função normativa direta, orientando a interpretação das normas orçamentárias e limitando a atuação dos agentes públicos. No campo do Direito Financeiro e Orçamentário, esses princípios possuem especial relevância, pois disciplinam a forma como os recursos públicos podem ser arrecadados, alocados e utilizados, garantindo racionalidade, transparência e controle na gestão fiscal.
- A Constituição Federal de 1988 incorporou expressamente diversos princípios aplicáveis ao orçamento público, especialmente nos artigos 37, 70, 165 a 169, além de dispositivos que tratam do controle e da fiscalização das contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, reforça e densifica esses princípios, convertendo-os em **deveres jurídicos concretos**, cujo descumprimento gera consequências institucionais e pessoais aos agentes públicos.



- **O princípio da legalidade orçamentária**
- O princípio da legalidade é um dos pilares da Administração Pública e assume contornos ainda mais rigorosos no âmbito orçamentário. No campo financeiro, a legalidade significa que **nenhuma receita pode ser arrecadada e nenhuma despesa pode ser executada sem prévia autorização legal.**
- No sistema constitucional brasileiro, essa autorização se materializa principalmente por meio da Lei Orçamentária Anual, elaborada com base no Plano Plurianual e nas diretrizes fixadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. O artigo 167 da Constituição Federal explicita diversas vedações orçamentárias, reforçando a necessidade de estrita observância da legalidade, como a proibição de início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária.



- Para o vereador, o princípio da legalidade impõe atenção redobrada tanto na aprovação das leis orçamentárias quanto na fiscalização da execução. A aprovação de despesas sem previsão adequada, a autorização genérica de gastos ou a convalidação de práticas orçamentárias irregulares configuram violação direta a esse princípio.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça esse comando ao condicionar a criação ou expansão de despesas à existência de prévia dotação orçamentária e à demonstração de compatibilidade com o planejamento. Assim, a legalidade orçamentária não se esgota na existência formal de uma lei, mas exige **coerência material** com todo o sistema normativo.



- **O princípio do planejamento**
- O planejamento deixou de ser uma diretriz meramente administrativa para se tornar um **princípio jurídico vinculante** da gestão fiscal. A Constituição Federal estruturou o sistema orçamentário de forma escalonada justamente para assegurar planejamento de curto, médio e longo prazo.
- O artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal consagra expressamente esse princípio ao afirmar que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada. Dessa forma, o planejamento não é uma faculdade política do gestor ou do legislador, mas uma **exigência legal objetiva**.



- No âmbito municipal, o planejamento se materializa principalmente por meio do PPA, da LDO e da LOA, que devem manter entre si uma relação de compatibilidade lógica e jurídica. Qualquer ato legislativo ou administrativo que desconsidere essa estrutura viola o princípio do planejamento e fragiliza a gestão fiscal.
- Para o vereador, esse princípio tem impacto direto na apresentação de projetos de lei, emendas e requerimentos. Propostas legislativas que criam obrigações, políticas públicas ou despesas sem conexão com o planejamento vigente tendem a gerar conflitos jurídicos, além de comprometer o equilíbrio das contas públicas.



- **O princípio do equilíbrio orçamentário e fiscal**
- O princípio do equilíbrio orçamentário decorre da necessidade de compatibilizar receitas e despesas, evitando déficits permanentes e endividamento irresponsável. Embora não esteja expresso de forma literal em um único dispositivo constitucional, esse princípio está presente em diversos comandos da Constituição Federal e é um dos fundamentos centrais da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- A LRF estabelece limites para despesas com pessoal, endividamento, operações de crédito e concessão de garantias, todos orientados pela ideia de preservação do equilíbrio fiscal. O objetivo é impedir que decisões políticas de curto prazo comprometam a sustentabilidade financeira do ente público no médio e longo prazo.



- No plano legislativo, o princípio do equilíbrio impõe limites claros à atuação do vereador. Projetos de lei ou emendas que aumentam despesas ou reduzem receitas sem a correspondente compensação tendem a violar esse princípio, ainda que tenham finalidade social ou política relevante.
- A atuação fiscalizatória do Legislativo também deve estar orientada pelo equilíbrio, exigindo do Executivo explicações sobre frustração de receitas, contingenciamentos e medidas de ajuste fiscal, sempre à luz dos parâmetros fixados na LRF.

- **O princípio da transparência fiscal**
- A transparência é elemento essencial da gestão fiscal responsável e condição para o controle social e institucional das contas públicas. A Constituição Federal estabelece a publicidade como princípio da Administração Pública, e a Lei de Responsabilidade Fiscal amplia significativamente esse dever no campo orçamentário.
- A LRF impõe a divulgação ampla de planos, leis orçamentárias, relatórios fiscais, prestações de contas e pareceres prévios. O objetivo é permitir que a sociedade, os órgãos de controle e o próprio Poder Legislativo acompanhem de forma contínua a execução orçamentária.



- Para os vereadores, o princípio da transparência se traduz em duas dimensões complementares: a exigência de que o Executivo cumpra suas obrigações de publicidade e a responsabilidade do próprio Legislativo em atuar de forma transparente, especialmente nos processos de discussão e aprovação das leis orçamentárias.
- A ausência de transparência compromete a legitimidade das decisões orçamentárias e dificulta a fiscalização, abrindo espaço para irregularidades e má gestão dos recursos públicos.



- **O princípio da eficiência na gestão orçamentária**
- O princípio da eficiência, introduzido expressamente no artigo 37 da Constituição Federal, também se projeta sobre o orçamento público. A eficiência exige que os recursos públicos sejam utilizados de forma racional, com foco em resultados e na maximização do interesse público.
- No contexto orçamentário, a eficiência se relaciona diretamente com a qualidade do planejamento, a adequação das despesas às prioridades definidas e a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas financiadas com recursos públicos.



- Para o vereador, o princípio da eficiência amplia o papel fiscalizador do Legislativo. Não basta verificar a legalidade formal da despesa; é necessário avaliar se os recursos estão sendo aplicados de forma eficaz e se as políticas públicas estão alcançando seus objetivos.
- A atuação legislativa orientada pela eficiência contribui para o aprimoramento da governança pública e para o fortalecimento da credibilidade das instituições.



- **O princípio da responsabilidade na gestão fiscal**
- A responsabilidade fiscal, embora consagrada como título da Lei Complementar nº 101/2000, também se configura como verdadeiro princípio estruturante do sistema orçamentário. Esse princípio impõe aos agentes públicos o dever de atuar com prudência, previsibilidade e compromisso com a sustentabilidade das contas públicas.
- A LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal envolve a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio fiscal. Isso significa que o agente público não pode agir de forma reativa ou improvisada, mas deve adotar medidas preventivas baseadas em dados, estudos e projeções.



- No âmbito legislativo, a responsabilidade fiscal se manifesta na análise criteriosa de projetos de lei, na exigência de estudos de impacto orçamentário-financeiro e na rejeição de propostas incompatíveis com o planejamento e os limites legais.
- Esse princípio reforça a ideia de que o Legislativo não é mero espectador da gestão fiscal, mas corresponsável pela qualidade das decisões orçamentárias tomadas no âmbito municipal.



- **A vinculação entre princípios orçamentários e controle das contas públicas**
- Os princípios orçamentários não possuem função meramente declaratória. Eles servem como parâmetros objetivos de controle, utilizados pelos órgãos de controle interno e externo, bem como pelo próprio Poder Legislativo, na avaliação da regularidade das contas públicas.



- A análise das contas do Chefe do Executivo, a apreciação dos relatórios fiscais e o acompanhamento da execução orçamentária devem sempre considerar a observância desses princípios. A violação reiterada de princípios como legalidade, planejamento, equilíbrio e transparência pode fundamentar rejeição de contas e aplicação de sanções.
- Para o vereador, compreender essa vinculação é essencial, pois a atuação fiscalizatória eficaz depende do domínio desses parâmetros. O controle das contas públicas não se limita à verificação de números, mas envolve a análise qualitativa da gestão fiscal à luz dos princípios constitucionais e legais.



# PLANO PLURIANUAL (PPA): PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, LIMITES LEGAIS E ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

- **O Plano Plurianual no sistema constitucional de planejamento**
- O Plano Plurianual – PPA – constitui o principal instrumento de planejamento estratégico da Administração Pública brasileira. Sua previsão constitucional encontra-se no artigo 165, §1º, da Constituição Federal, que determina que a lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e para aquelas delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada.



- Diferentemente da Lei Orçamentária Anual, que possui vigência limitada a um exercício financeiro, o PPA projeta a atuação estatal em um horizonte de médio prazo, geralmente de quatro anos. Essa característica permite maior racionalidade na formulação das políticas públicas, evitando decisões fragmentadas, imediatistas ou dissociadas de uma estratégia institucional.
- Do ponto de vista jurídico, o PPA possui natureza de lei formal e material, vinculando a atuação administrativa e condicionando a elaboração das demais leis orçamentárias. O planejamento plurianual não é, portanto, mera peça política ou indicativa, mas um **instrumento normativo obrigatório**, cujo descumprimento compromete a legalidade da gestão pública.



- **Finalidade jurídica e administrativa do PPA**
- A principal finalidade do PPA é assegurar coerência, continuidade e previsibilidade à ação governamental. Ao organizar a atuação do Estado em programas estruturados, o PPA permite que as políticas públicas sejam concebidas de forma integrada, com objetivos claros, metas definidas e indicadores de desempenho.



- Sob a ótica administrativa, o PPA orienta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública, facilitando a coordenação entre áreas e a alocação racional dos recursos. Sob a ótica jurídica, o PPA funciona como parâmetro de controle da legalidade e da legitimidade das despesas públicas, sendo utilizado pelos órgãos de controle interno, externo e pelo próprio Poder Legislativo.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça essa função ao exigir compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA, evidenciando que o planejamento plurianual não pode ser ignorado na execução orçamentária nem na formulação de políticas públicas.



- **Estrutura do Plano Plurianual**
- O Plano Plurianual é estruturado a partir de programas, entendidos como instrumentos de organização da ação governamental destinados à concretização de objetivos estratégicos. Cada programa deve conter elementos mínimos que permitam sua compreensão, execução e avaliação.



- Esses elementos incluem a identificação do problema público a ser enfrentado, os objetivos pretendidos, as metas quantitativas e qualitativas e os indicadores que permitirão mensurar os resultados alcançados. As ações vinculadas aos programas podem ser classificadas como projetos, atividades ou operações especiais, conforme a metodologia orçamentária adotada.
- A correta estruturação do PPA é fundamental para a transparência e para o controle da execução orçamentária. Programas genéricos, metas imprecisas ou indicadores inadequados dificultam a fiscalização e fragilizam o planejamento.



- **Iniciativa do PPA e competência do Poder Executivo**
- A iniciativa para apresentação do projeto de lei do Plano Plurianual é privativa do Chefe do Poder Executivo, em razão de sua competência constitucional para planejar e executar políticas públicas. Essa iniciativa decorre do princípio da separação de funções entre os Poderes e da responsabilidade do Executivo pela gestão administrativa e financeira do Município.



- Todavia, a iniciativa privativa não afasta o controle político e jurídico exercido pelo Poder Legislativo. O projeto de PPA encaminhado pelo Executivo deve ser submetido à apreciação do Legislativo, que exerce papel fundamental na análise, discussão e aprovação do planejamento plurianual.
- Nesse processo, é essencial a atuação das comissões permanentes, especialmente aquelas relacionadas a orçamento e finanças, bem como a realização de audiências públicas, que ampliam a participação social e conferem maior legitimidade democrática ao planejamento.



- **Emendas parlamentares ao PPA: fundamentos e limites**
- O Poder Legislativo pode apresentar emendas ao projeto de PPA, desde que respeitados os limites constitucionais, legais e orçamentários. A possibilidade de emenda decorre da própria natureza legislativa do PPA, que, embora de iniciativa privativa do Executivo, depende da aprovação parlamentar.



- Entretanto, as emendas parlamentares devem observar critérios rigorosos. Não é admissível a apresentação de emendas que desfigurem a lógica do planejamento, criem programas ou ações sem viabilidade técnica ou comprometam o equilíbrio fiscal.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que alterações no planejamento considerem seus impactos financeiros e sua compatibilidade com os instrumentos orçamentários. Assim, a atuação parlamentar no PPA deve ser técnica, fundamentada e alinhada à sustentabilidade fiscal do Município.



- **Compatibilidade entre PPA, LDO e LOA**
- A compatibilidade entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual constitui um dos pilares do sistema orçamentário brasileiro. Essa compatibilidade é exigência constitucional e legal, não se limitando à mera coerência formal entre os textos normativos.



- A LDO deve traduzir, para cada exercício financeiro, as prioridades e metas definidas no PPA, enquanto a LOA deve detalhar as despesas necessárias para a execução dessas prioridades. A desconexão entre esses instrumentos compromete o planejamento e fragiliza a gestão fiscal.
- Cabe ao Poder Legislativo verificar essa compatibilidade durante o processo legislativo, rejeitando propostas orçamentárias que desconsiderem o planejamento plurianual ou que promovam distorções incompatíveis com os objetivos estratégicos do Município.



- O PPA como parâmetro de fiscalização da gestão pública
- O Plano Plurianual desempenha papel relevante não apenas na fase de planejamento, mas também como instrumento de fiscalização da execução orçamentária. A execução das políticas públicas pode e deve ser confrontada com os objetivos e metas previamente estabelecidos no PPA.



- O Poder Legislativo pode utilizar o PPA como referência para avaliar se o Executivo está cumprindo o planejamento aprovado ou se está desviando recursos para ações não priorizadas. Essa fiscalização é reforçada pela análise dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Os órgãos de controle interno e externo também utilizam o PPA como parâmetro para verificar a legalidade, a eficiência e a efetividade da gestão pública, especialmente no que se refere à execução de despesas de capital e programas de duração continuada.



- **Alterações no PPA durante sua vigência**
- Embora o PPA possua vigência plurianual, ele pode ser alterado por meio de lei específica, desde que observados os princípios da legalidade, do planejamento e do equilíbrio fiscal. Alterações frequentes, imotivadas ou desprovidas de fundamentação técnica comprometem a credibilidade do planejamento.
- A iniciativa para alteração do PPA permanece privativa do Chefe do Executivo, cabendo ao Legislativo analisar a necessidade, a justificativa e os impactos das mudanças propostas. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que tais alterações considerem seus efeitos sobre as metas fiscais e o equilíbrio das contas públicas.



- **A atuação do vereador no fortalecimento do planejamento plurianual**
- O domínio do Plano Plurianual é essencial para uma atuação parlamentar qualificada. O vereador que compreende o PPA está mais apto a analisar projetos de lei, propor ajustes compatíveis com o planejamento e exercer fiscalização efetiva da execução orçamentária.



- Além disso, o conhecimento do PPA contribui para a prevenção de irregularidades, evitando a aprovação de normas incompatíveis com o planejamento e reduzindo riscos de responsabilização dos agentes públicos.
- A atuação técnica e responsável do Legislativo no âmbito do PPA fortalece a governança pública, aprimora a gestão fiscal e contribui para a efetivação das políticas públicas no Município.



# LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO): FUNÇÃO, CONTEÚDO, LIMITES LEGAIS E ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO\*

- **A Lei de Diretrizes Orçamentárias no sistema constitucional**
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – ocupa posição intermediária e estratégica no sistema orçamentário brasileiro. Sua previsão encontra-se no artigo 165, §2º, da Constituição Federal, que atribui à LDO a função de compreender as metas e prioridades da Administração Pública, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



- A LDO funciona como elo entre o planejamento de médio prazo, consubstanciado no Plano Plurianual, e a programação anual de despesas e receitas, materializada na Lei Orçamentária Anual. Sem a LDO, o sistema orçamentário perde coerência, previsibilidade e racionalidade, comprometendo o planejamento e a responsabilidade fiscal.
- Do ponto de vista jurídico, a LDO é lei formal e material, aprovada anualmente pelo Poder Legislativo, com conteúdo mínimo definido constitucionalmente e ampliado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua observância é obrigatória tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, servindo como parâmetro de legalidade para a elaboração da LOA e para a execução orçamentária.



- **Finalidade jurídica e administrativa da LDO**
- A principal finalidade da LDO é estabelecer as bases normativas e programáticas para a elaboração do orçamento anual, garantindo que a LOA reflita as prioridades definidas no planejamento plurianual e respeite os limites fiscais do ente público.



- Sob o aspecto administrativo, a LDO permite ao Executivo organizar a execução das políticas públicas no exercício seguinte, definindo critérios para limitação de empenho, diretrizes para elaboração do orçamento e regras para alterações na legislação tributária.
- Sob o aspecto jurídico, a LDO assume função de **norma de vinculação**, condicionando a validade da Lei Orçamentária Anual e dos atos de execução orçamentária. A aprovação de uma LOA incompatível com a LDO configura violação ao sistema constitucional orçamentário e pode gerar questionamentos pelos órgãos de controle.



- **Conteúdo mínimo constitucional da LDO**
- O artigo 165, §2º, da Constituição Federal estabelece o conteúdo mínimo da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Entre seus elementos essenciais, destacam-se a definição das metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente e a orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.



- Além disso, a Constituição atribui à LDO a função de dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, quando houver.
- Esse conteúdo mínimo deve ser observado pelo legislador municipal, sob pena de vício formal ou material da LDO. A omissão de elementos essenciais compromete a função orientadora da lei e fragiliza o planejamento orçamentário.



- **Ampliação do conteúdo da LDO pela Lei de Responsabilidade Fiscal**
- A Lei Complementar nº 101/2000 ampliou significativamente o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conferindo-lhe papel central na gestão fiscal responsável. O artigo 4º da LRF enumera diversos dispositivos que devem constar da LDO, reforçando sua função de controle e planejamento.
- Entre esses dispositivos, destacam-se o Anexo de Metas Fiscais, que deve conter metas anuais para receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, bem como o Anexo de Riscos Fiscais, que avalia os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.



- A LRF também exige que a LDO estabeleça critérios e formas de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários, além de condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.
- Essas exigências transformam a LDO em instrumento fundamental de prevenção de riscos fiscais, vinculando a atuação administrativa e legislativa ao equilíbrio das contas públicas.



- **Metas fiscais e equilíbrio orçamentário**
- As metas fiscais previstas na LDO representam compromissos formais do ente público com a sustentabilidade de suas finanças. Elas orientam a elaboração da LOA e condicionam a execução orçamentária ao longo do exercício financeiro.



- O estabelecimento de metas realistas e compatíveis com a capacidade financeira do Município é essencial para evitar frustrações de receita, contingenciamentos excessivos e desequilíbrios fiscais. Metas irreais comprometem a credibilidade do planejamento e fragilizam a gestão fiscal.
- O Poder Legislativo exerce papel relevante na análise das metas fiscais, devendo avaliar sua consistência técnica, sua compatibilidade com o PPA e sua adequação à realidade econômica do Município. A aprovação acrítica de metas fiscais pode gerar consequências negativas ao longo do exercício financeiro.



- **Anexo de Riscos Fiscais e prevenção de desequilíbrios**
- O Anexo de Riscos Fiscais, exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tem por finalidade identificar e avaliar situações que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas. Esses riscos incluem passivos contingentes, demandas judiciais relevantes, garantias concedidas e outros eventos que possam gerar impactos financeiros futuros.



- A inclusão do Anexo de Riscos Fiscais na LDO reforça a lógica preventiva da gestão fiscal responsável, permitindo que o ente público se antecipe a problemas potenciais e adote medidas mitigadoras.
- Para o vereador, a análise desse anexo é fundamental, pois revela fragilidades fiscais muitas vezes não evidentes na programação orçamentária. A fiscalização qualificada da LDO exige atenção especial a esses riscos e às providências previstas para sua cobertura.



- **A iniciativa da LDO e o papel do Poder Executivo**
- A iniciativa do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias é privativa do Chefe do Poder Executivo, em razão de sua competência constitucional para planejar e executar o orçamento. Essa iniciativa decorre da lógica do sistema orçamentário e da responsabilidade do Executivo pela gestão financeira do Município.



- Entretanto, a iniciativa privativa não afasta o controle exercido pelo Poder Legislativo. A LDO deve ser amplamente discutida no âmbito parlamentar, com atuação efetiva das comissões permanentes e realização de audiências públicas, conforme exigido pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional.
- A atuação legislativa na LDO é essencial para conferir legitimidade democrática ao planejamento orçamentário e para assegurar que as prioridades definidas reflitam os interesses da coletividade.



- **Emendas parlamentares à LDO: possibilidades e restrições**
- O Poder Legislativo pode apresentar emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, desde que respeitados os limites constitucionais, legais e orçamentários. As emendas devem guardar compatibilidade com o Plano Plurianual e não podem comprometer o equilíbrio fiscal.
- Não é admissível a apresentação de emendas que criem obrigações incompatíveis com a capacidade financeira do Município, que interfiram indevidamente na organização administrativa ou que desvirtuem a função orientadora da LDO.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que as diretrizes orçamentárias sejam consistentes e fundamentadas, o que impõe ao vereador o dever de atuar com responsabilidade técnica na apresentação de emendas.



- **A LDO como instrumento de controle da execução orçamentária**
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias não se esgota na fase de elaboração do orçamento. Ela exerce função relevante durante a execução orçamentária, especialmente no que se refere à limitação de empenho e à avaliação do cumprimento das metas fiscais.
- A LDO deve estabelecer critérios claros para a adoção de medidas de ajuste fiscal em caso de frustração de receitas, evitando decisões arbitrárias e assegurando transparência na gestão.
- O Poder Legislativo pode e deve utilizar a LDO como parâmetro de fiscalização, verificando se o Executivo está observando as diretrizes aprovadas e adotando medidas compatíveis com o planejamento e a responsabilidade fiscal.



- **A importância da LDO para a atuação parlamentar responsável**
- O domínio da Lei de Diretrizes Orçamentárias é indispensável para uma atuação parlamentar qualificada no campo orçamentário. A LDO orienta a elaboração da LOA, condiciona a execução das despesas e estabelece parâmetros objetivos de controle fiscal.
- O vereador que compreende a função e o conteúdo da LDO está mais preparado para analisar o orçamento anual, fiscalizar a execução orçamentária e evitar a aprovação de normas incompatíveis com o equilíbrio fiscal.
- A atuação técnica e responsável do Legislativo na LDO fortalece o planejamento municipal, reduz riscos de irregularidades e contribui para a sustentabilidade das finanças públicas.



# LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA): ELABORAÇÃO, TRAMITAÇÃO, EXECUÇÃO E CONTROLE PELO PODER LEGISLATIVO

- **A Lei Orçamentária Anual no sistema constitucional**
- A Lei Orçamentária Anual – LOA – constitui o instrumento normativo por meio do qual se operacionalizam, em cada exercício financeiro, as diretrizes do planejamento plurianual e as prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sua previsão constitucional encontra-se no artigo 165, §5º, da Constituição Federal, que define a estrutura mínima do orçamento público.



- A LOA é a lei que estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro, conferindo autorização legal para a arrecadação dos recursos públicos e para a realização dos gastos necessários à execução das políticas públicas. Embora possua vigência anual, sua elaboração deve observar estritamente o planejamento de médio prazo e os limites fiscais impostos pelo ordenamento jurídico.
- Do ponto de vista jurídico, a LOA possui natureza de lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo, e material, na medida em que produz efeitos concretos sobre a gestão financeira do Município. A execução de despesas sem autorização orçamentária ou em desconformidade com a LOA configura violação grave ao sistema constitucional orçamentário.

- **Estrutura constitucional da Lei Orçamentária Anual**
- A Constituição Federal estabelece que a Lei Orçamentária Anual compreenderá três orçamentos distintos, ainda que integrados: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas em que o ente público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.
- No âmbito municipal, o orçamento fiscal assume papel central, abrangendo os Poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. O orçamento da seguridade social, quando existente, engloba ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social.
- Essa estrutura visa conferir transparência e controle à destinação dos recursos públicos, permitindo ao Poder Legislativo analisar separadamente as diferentes áreas de atuação governamental e avaliar a coerência da programação orçamentária.



- **Elaboração da LOA e iniciativa privativa do Poder Executivo**
- A iniciativa do projeto de Lei Orçamentária Anual é privativa do Chefe do Poder Executivo, em razão de sua competência constitucional para planejar e executar a gestão financeira e administrativa do Município. Essa iniciativa decorre da lógica do sistema orçamentário e da separação de funções entre os Poderes.
- A elaboração da LOA deve observar as diretrizes estabelecidas na LDO e os programas e metas definidos no PPA, bem como os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O Executivo deve encaminhar ao Legislativo uma proposta orçamentária compatível com a realidade fiscal do Município, acompanhada das informações e demonstrativos exigidos pela legislação.
- A atuação do Executivo na elaboração da LOA não é discricionária em sentido amplo. A lei orçamentária deve refletir o planejamento previamente aprovado e respeitar os limites legais de despesa, endividamento e renúncia de receita.



- **Tramitação legislativa da Lei Orçamentária Anual**
- O processo legislativo da LOA possui rito próprio, definido pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica Municipal e pelo Regimento Interno da Câmara Municipal. A proposta orçamentária deve ser analisada pelas comissões competentes, especialmente aquelas relacionadas a orçamento, finanças e fiscalização.
- Durante a tramitação, é essencial a realização de audiências públicas, que ampliam a participação social e permitem maior transparência na discussão das prioridades orçamentárias. A ausência de debate adequado compromete a legitimidade democrática da lei orçamentária.
- O Poder Legislativo exerce papel decisivo na análise crítica da proposta, avaliando sua compatibilidade com o PPA, a LDO e os limites fiscais. A aprovação automática ou meramente formal da LOA fragiliza o controle orçamentário e pode gerar consequências negativas ao longo do exercício financeiro.

- **Emendas parlamentares à LOA: limites constitucionais e legais**
- Embora a iniciativa da LOA seja privativa do Executivo, o Poder Legislativo pode apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária, desde que respeitados os limites constitucionais e legais. As emendas devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO e não podem comprometer o equilíbrio orçamentário.
- A Constituição Federal impõe restrições às emendas parlamentares, vedando, por exemplo, aquelas que criem despesas sem indicação dos recursos correspondentes ou que interfiram indevidamente na organização administrativa do Executivo.



- A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça essas restrições ao exigir que qualquer aumento de despesa esteja acompanhado de demonstração de compatibilidade com o planejamento e de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.
- Para o vereador, a apresentação de emendas à LOA exige cautela técnica e responsabilidade fiscal, sob pena de invalidação da norma ou responsabilização política e administrativa.



- **Execução orçamentária e limites legais**
- A execução da Lei Orçamentária Anual deve observar estritamente os limites e autorizações nela contidos, bem como as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. A arrecadação das receitas e a realização das despesas devem ocorrer de forma equilibrada, transparente e compatível com as metas fiscais estabelecidas.
- A LRF estabelece mecanismos de controle da execução orçamentária, como a limitação de empenho e movimentação financeira em caso de frustração de receitas. Esses mecanismos visam preservar o equilíbrio fiscal e evitar déficits orçamentários ao longo do exercício.
- O Poder Legislativo deve acompanhar a execução orçamentária de forma contínua, analisando relatórios fiscais, requerendo informações e fiscalizando a atuação do Executivo.



- **Créditos adicionais e alterações na LOA**
- Durante a execução orçamentária, podem surgir necessidades de ajustes na programação financeira. Esses ajustes são realizados por meio dos créditos adicionais, classificados como suplementares, especiais ou extraordinários, conforme definição constitucional.
- A abertura de créditos adicionais depende de autorização legislativa e da existência de recursos disponíveis, observados os limites legais. A utilização excessiva ou inadequada de créditos suplementares pode indicar falhas no planejamento orçamentário.
- O Poder Legislativo deve analisar com rigor os projetos de lei que autorizam créditos adicionais, verificando sua compatibilidade com o planejamento e sua justificativa técnica.

- **A Lei Orçamentária Anual como instrumento de fiscalização**
- A LOA não é apenas instrumento de execução, mas também importante parâmetro de fiscalização da gestão pública. O acompanhamento da execução das despesas e da arrecadação das receitas deve ser confrontado com as autorizações contidas na lei orçamentária.
- O Legislativo pode utilizar a LOA para verificar se os recursos estão sendo aplicados conforme aprovado, se há desvios de finalidade ou se estão sendo respeitados os limites legais.
- A análise dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, reforça essa função fiscalizatória e permite atuação preventiva do Legislativo.



- **Responsabilidade do Legislativo na aprovação da LOA**
- A aprovação da Lei Orçamentária Anual não é ato meramente formal. O Poder Legislativo assume corresponsabilidade institucional pelas decisões orçamentárias aprovadas, especialmente quando ignora inconsistências técnicas ou violações aos limites legais.
- A atuação responsável do Legislativo na LOA contribui para a sustentabilidade das finanças públicas, a eficiência da gestão e a prevenção de irregularidades. O vereador que domina o funcionamento da LOA exerce sua função com maior segurança jurídica e compromisso com o interesse público.



# LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL APLICADA AO PLANEJAMENTO, À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E À ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

- **A Lei de Responsabilidade Fiscal como marco normativo da gestão pública**
- A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, representa um marco estrutural na organização das finanças públicas brasileiras. Sua edição consolidou a transição de um modelo de gestão baseado em decisões pontuais e imediatistas para um regime jurídico fundado no planejamento, na transparência, no controle e na responsabilização dos agentes públicos.



- A LRF aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, alcançando todos os Poderes e órgãos, inclusive o Poder Legislativo municipal. Não se trata, portanto, de norma restrita ao Executivo, mas de um **regime jurídico transversal**, que impõe deveres objetivos a todos os agentes que participam do processo orçamentário e financeiro.
- O artigo 1º da LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Esse dispositivo confere à lei natureza principiológica e normativa ao mesmo tempo, vinculando toda a atuação estatal ao equilíbrio fiscal.



- **Planejamento como dever jurídico imposto pela LRF**
- Um dos principais avanços trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi a elevação do planejamento à condição de **dever jurídico obrigatório**, e não mera diretriz administrativa. A LRF condiciona a validade de diversos atos da Administração Pública à observância prévia do planejamento orçamentário.
- A compatibilidade entre PPA, LDO e LOA é exigência reiterada ao longo da lei, reforçando a ideia de que nenhuma despesa relevante pode ser criada ou executada de forma dissociada do planejamento previamente aprovado pelo Poder Legislativo.
- Para o vereador, esse aspecto é fundamental. A aprovação de projetos de lei, emendas ou autorizações orçamentárias sem observância do planejamento vigente pode configurar violação direta à LRF, ainda que não haja execução imediata da despesa.



- **Criação, expansão ou aperfeiçoamento de despesas públicas**
- A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe regras rigorosas para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que impliquem aumento de despesa. O artigo 16 da LRF estabelece que tais atos devem ser acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes.
- Além disso, exige-se a declaração do ordenador da despesa de que o aumento é compatível com a Lei Orçamentária Anual e com o Plano Plurianual. Esses requisitos visam impedir a aprovação de medidas financeiramente inviáveis ou irresponsáveis.
- Embora o artigo 16 seja frequentemente associado ao Executivo, suas exigências alcançam também o Poder Legislativo, especialmente quando este aprova projetos de lei que criam obrigações ou ampliam despesas. O Legislativo não está imune às normas da LRF e deve observar seus comandos durante o processo legislativo.

- **Despesas obrigatórias de caráter continuado**
- A LRF dedica especial atenção às despesas obrigatórias de caráter continuado, definidas no artigo 17 como aquelas decorrentes de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem obrigação legal por período superior a dois exercícios.
- A criação ou ampliação dessas despesas exige, além da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, a comprovação de que não afetará as metas fiscais e de que será acompanhada de medidas de compensação, como aumento permanente de receita ou redução permanente de outras despesas.
- Para o vereador, é essencial compreender esse conceito, pois muitos projetos legislativos — especialmente nas áreas de pessoal, benefícios sociais e políticas públicas permanentes — podem gerar despesas continuadas, sujeitando-se às exigências do artigo 17 da LRF.

- **Receita pública, renúncia de receita e limites legais**
- A Lei de Responsabilidade Fiscal não se limita ao controle da despesa; ela também impõe regras rigorosas relacionadas à receita pública. O artigo 14 da LRF trata da renúncia de receita, exigindo que qualquer concessão ou ampliação de benefício tributário esteja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de medidas de compensação.
- A renúncia de receita inclui anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção em caráter não geral e outros benefícios que reduzam a arrecadação. Essas medidas somente podem ser adotadas se não comprometerem as metas fiscais ou se forem compensadas por aumento de receita ou redução de despesa.
- O Poder Legislativo municipal, ao analisar ou propor projetos de lei que tratem de benefícios tributários, deve observar rigorosamente essas exigências, sob pena de violação à LRF e comprometimento do equilíbrio fiscal do Município.



- **Limites de despesa com pessoal**
- A LRF estabelece limites objetivos para as despesas com pessoal, fixando percentuais máximos da receita corrente líquida que podem ser comprometidos com esse tipo de gasto. Esses limites aplicam-se aos Poderes Executivo e Legislativo, separadamente.
- No caso do Poder Legislativo municipal, a observância do limite de despesa com pessoal é fundamental para a regularidade das contas da Câmara Municipal. O descumprimento desses limites pode gerar sanções institucionais e pessoais aos responsáveis.
- O vereador deve compreender que a aprovação de leis que impactem a folha de pagamento, direta ou indiretamente, pode contribuir para o extrapolamento dos limites legais, gerando consequências perante os Tribunais de Contas.



- **Transparência fiscal e instrumentos de controle**
- A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça de forma significativa o princípio da transparência fiscal. Ela exige ampla divulgação dos planos, orçamentos, prestações de contas e relatórios fiscais, permitindo o acompanhamento permanente da gestão financeira.
- Entre os principais instrumentos de transparência previstos na LRF destacam-se o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, que devem ser publicados periodicamente e analisados pelo Poder Legislativo.
- O vereador tem papel central na fiscalização desses instrumentos, podendo requisitar informações, promover audiências públicas e questionar o Executivo sobre eventuais inconsistências ou descumprimentos das metas fiscais.



- **Responsabilização dos agentes públicos**
- A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um regime rigoroso de responsabilização dos agentes públicos que descumprem suas normas. As sanções podem ser de natureza administrativa, política, civil e penal, conforme o caso.
- A responsabilização não se limita ao ordenador da despesa, podendo alcançar agentes que contribuíram para a irregularidade, inclusive no âmbito legislativo. A aprovação de leis manifestamente incompatíveis com a LRF pode ser objeto de questionamento pelos órgãos de controle.
- Essa responsabilização reforça a necessidade de atuação técnica e cautelosa do Poder Legislativo, especialmente em matérias que envolvam orçamento, despesa e receita.



- **A atuação do Poder Legislativo sob a ótica da LRF**
- O Poder Legislativo municipal não é mero fiscal posterior da gestão fiscal, mas participante ativo do processo orçamentário. A LRF impõe ao Legislativo o dever de atuar de forma preventiva, evitando a aprovação de normas incompatíveis com o equilíbrio fiscal.
- A análise criteriosa de projetos de lei, a exigência de estudos de impacto, a fiscalização contínua da execução orçamentária e a observância dos limites legais são expressões concretas da responsabilidade fiscal no âmbito parlamentar.
- O domínio da Lei de Responsabilidade Fiscal é condição indispensável para uma atuação legislativa segura, eficiente e comprometida com o interesse público e a sustentabilidade das finanças municipais.



# INICIATIVA LEGISLATIVA NO ÂMBITO MUNICIPAL: MATÉRIAS PRIVATIVAS, CONCORRENTES E LIMITES CONSTITUCIONAIS

- **Iniciativa legislativa como elemento estruturante do processo legislativo**
- A iniciativa legislativa constitui elemento essencial de validade do processo legislativo. Não se trata de mera formalidade procedimental, mas de requisito constitucional que delimita as competências institucionais de cada Poder, assegurando o equilíbrio entre Legislativo e Executivo e prevenindo interferências indevidas na estrutura administrativa e financeira do ente público.



- No âmbito municipal, a iniciativa legislativa encontra fundamento na Constituição Federal, especialmente nos princípios da separação de Poderes, da legalidade e da autonomia municipal, bem como nas disposições da Lei Orgânica do Município. A violação das regras de iniciativa acarreta vício formal de inconstitucionalidade, passível de controle judicial e de invalidação do ato normativo.
- Para o vereador, compreender corretamente as regras de iniciativa legislativa é condição indispensável para uma atuação segura, evitando a apresentação de projetos inviáveis juridicamente e reduzindo riscos de responsabilização institucional.



- **Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal**
- Determinadas matérias são reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em razão de sua competência constitucional para organizar e gerir a Administração Pública. Essa reserva visa proteger a autonomia administrativa do Executivo e assegurar racionalidade na gestão pública.



- **Em regra, são de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei que disponham sobre:**
- criação, extinção ou reorganização de órgãos da Administração Pública;
- estrutura administrativa e funcionamento do Poder Executivo;
- regime jurídico dos servidores públicos;
- criação de cargos, funções ou empregos públicos;
- remuneração de servidores;
- organização e funcionamento da administração municipal.
- Essas matérias possuem impacto direto sobre a organização administrativa e financeira do Município, razão pela qual não podem ser objeto de iniciativa parlamentar, sob pena de violação à separação de Poderes.
- A atuação do Legislativo nessas matérias ocorre por meio da discussão, emendas permitidas e fiscalização, mas não pela iniciativa originária do projeto.



- **Matérias de iniciativa concorrente no âmbito municipal**
- Ao lado das matérias de iniciativa privativa do Executivo, existem temas cuja iniciativa é **concorrente**, ou seja, podem ser objeto de proposição tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, desde que respeitados os limites constitucionais e legais.
- A Constituição Federal não estabelece rol taxativo das matérias de iniciativa concorrente no âmbito municipal, o que exige interpretação sistemática do texto constitucional, da Lei Orgânica Municipal e da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.
- Entre as matérias tipicamente sujeitas à iniciativa concorrente destacam-se aquelas de caráter normativo geral, que não interfiram diretamente na organização administrativa nem criem despesas obrigatórias incompatíveis com o planejamento orçamentário.



- **Matéria tributária e iniciativa legislativa: fundamentos constitucionais**
- A matéria tributária ocupa posição singular no sistema constitucional. A Constituição Federal atribui aos entes federativos competência tributária própria, permitindo-lhes instituir, arrecadar e fiscalizar tributos de sua competência.
- No âmbito municipal, a instituição, majoração, redução ou extinção de tributos municipais decorre do exercício da competência tributária do Município, que se materializa por meio de lei. Essa lei é fruto do processo legislativo regular, submetido às regras de iniciativa, deliberação e sanção.
- A matéria tributária, por sua natureza normativa geral, **não se confunde automaticamente com organização administrativa**, razão pela qual não está integralmente submetida à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.



- **O Tema 682 do STF e a competência concorrente em matéria tributária**
- O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o **Tema 682**, consolidou entendimento de que **a iniciativa legislativa em matéria tributária é concorrente**, podendo ser exercida tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, inclusive no âmbito municipal.
- Esse entendimento reforça a autonomia do Poder Legislativo para propor leis que tratem de tributos, desde que não haja violação a outros limites constitucionais, especialmente aqueles relacionados ao equilíbrio fiscal, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à separação de Poderes.



- O reconhecimento da iniciativa concorrente em matéria tributária não autoriza atuação legislativa irrestrita. Projetos parlamentares que tratem de tributos devem observar:
- a competência tributária do Município;
- os princípios constitucionais tributários;
- as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- a vedação de ingerência indevida na gestão administrativa.



- **Limites da atuação legislativa em matéria tributária**
- Embora a iniciativa em matéria tributária seja concorrente, a atuação do vereador encontra limites claros no ordenamento jurídico. A proposição de projetos que impliquem **renúncia de receita**, por exemplo, exige observância rigorosa das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente do artigo.
- Além disso, projetos tributários que interfiram diretamente na estrutura administrativa da Fazenda Municipal, na organização dos órgãos arrecadatários ou na gestão interna da Administração podem ser questionados por vício de iniciativa.
- Assim, a distinção entre norma tributária em sentido estrito e norma de organização administrativa é fundamental para a validade da iniciativa parlamentar.



- **Relação entre iniciativa legislativa e impacto orçamentário**
- A análise da iniciativa legislativa não pode ser dissociada do impacto orçamentário e financeiro das proposições. Projetos de lei que criam despesas, reduzem receitas ou alteram a dinâmica fiscal do Município devem ser analisados à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- A LRF impõe deveres objetivos relacionados à estimativa de impacto, compatibilidade com o planejamento e adoção de medidas compensatórias, quando exigidas. Esses deveres alcançam tanto projetos de iniciativa do Executivo quanto do Legislativo.
- Nesse ponto, começa a se delinear a relevância do entendimento consolidado no **Tema 917 do STF**, que será aprofundado em módulo próprio, ao reconhecer a possibilidade de projetos parlamentares que gerem despesa, desde que respeitados determinados limites constitucionais e legais.



- **Separação de Poderes e autocontenção legislativa**
- O princípio da separação de Poderes não impede a atuação normativa do Legislativo, mas exige autocontenção institucional, especialmente em matérias sensíveis à gestão administrativa e financeira.
- O vereador deve atuar com responsabilidade técnica, avaliando se sua proposição legislativa respeita os limites da iniciativa concorrente ou se invade competência privativa do Executivo. A atuação precipitada pode resultar em invalidação da lei, desgaste institucional e questionamentos pelos órgãos de controle.

- **Importância do domínio das regras de iniciativa para a atuação parlamentar**
- O correto domínio das regras de iniciativa legislativa fortalece a atuação do vereador, permitindo proposições juridicamente válidas, eficazes e alinhadas ao interesse público. Projetos bem fundamentados reduzem riscos de judicialização e aumentam a efetividade da atuação parlamentar.
- A compreensão da iniciativa concorrente em matéria tributária, conforme reconhecida no Tema 682 do STF, amplia o campo de atuação do Legislativo municipal, mas exige responsabilidade redobrada quanto aos impactos fiscais e à observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Esse domínio é essencial para a etapa seguinte do curso, que aprofundará a análise dos projetos parlamentares que geram despesa e dos limites fixados pela jurisprudência constitucional.



# PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE GERAM DESPESA: LIMITES CONSTITUCIONAIS E O TEMA 917 DO STF

- **A controvérsia histórica sobre projetos parlamentares com impacto financeiro**
- Durante muitos anos, consolidou-se na prática administrativa e legislativa o entendimento de que **todo projeto de lei que gerasse despesa seria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo**. Essa interpretação ampla, embora difundida, não encontrava respaldo integral no texto constitucional e acabava por restringir excessivamente a função legislativa, especialmente no âmbito municipal.



- Essa visão levou à invalidação recorrente de leis de iniciativa parlamentar sob o argumento genérico de “usurpação de competência do Executivo”, mesmo quando tais normas não interferiam na organização administrativa nem no regime jurídico dos servidores públicos.
- A necessidade de distinguir **geração de despesa** de **ingerência administrativa** tornou-se central no debate constitucional, culminando na consolidação de entendimento pelo Supremo Tribunal Federal, posteriormente fixado no Tema 917.



- **Separação de Poderes e limites materiais da iniciativa legislativa**
- O princípio da separação de Poderes, previsto na Constituição Federal, não implica isolamento absoluto entre Legislativo e Executivo. Ao contrário, pressupõe equilíbrio, controles recíprocos e repartição funcional de competências.



- No âmbito do processo legislativo, esse princípio se materializa por meio das regras de iniciativa. A iniciativa privativa do Executivo visa proteger a estrutura administrativa, a gestão de pessoal e a condução da política governamental, mas **não impede o Legislativo de exercer sua função normativa plena** dentro dos limites constitucionais.
- Assim, a simples circunstância de um projeto gerar despesa não é suficiente, por si só, para caracterizar vício de iniciativa. É necessário verificar **qual é a natureza da despesa, se há ingerência na organização administrativa e se foram observados os limites fiscais e orçamentários.**



- **O conteúdo do Tema 917 do STF**
- No julgamento que deu origem ao **Tema 917**, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que **não há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que gere despesa, desde que não haja invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, especialmente no que se refere à organização administrativa, ao regime jurídico dos servidores e à gestão interna da Administração.



- O núcleo do entendimento reside na distinção entre:
- leis que **criam políticas públicas ou obrigações gerais**, ainda que impliquem custos ao Estado; e
- leis que **interferem diretamente na estrutura administrativa**, criando cargos, alterando atribuições de órgãos ou impondo formas específicas de execução administrativa.
- A primeira hipótese é compatível com a iniciativa parlamentar; a segunda, em regra, não é.

- **Criação de despesa versus ingerência administrativa**
- A correta aplicação do Tema 917 exige a compreensão da diferença entre **criação de despesa e ingerência administrativa**. Nem toda despesa decorre de organização administrativa, e nem toda norma organizacional é admissível por iniciativa parlamentar.

- Projetos de lei que estabelecem **direitos, programas, deveres ou políticas públicas**, de forma abstrata e geral, podem gerar despesa futura sem que isso configure usurpação de competência do Executivo. Nesses casos, a execução concreta da política permanece sob a gestão administrativa do Executivo, respeitando-se a separação de Poderes.
- Por outro lado, leis que determinam **como** o Executivo deve executar a política, **quais órgãos criar, quantos servidores contratar** ou **como estruturar sua atuação interna** tendem a ultrapassar os limites da iniciativa parlamentar.
- Essa distinção é essencial para a validade jurídica dos projetos de lei apresentados por vereadores.



- **Projetos parlamentares e a Lei de Responsabilidade Fiscal**
- A possibilidade constitucional de iniciativa parlamentar em projetos que geram despesa não afasta a aplicação rigorosa da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao contrário, o Tema 917 deve ser interpretado em harmonia com a LRF.



- A criação ou expansão de despesas por meio de lei exige observância aos artigos 16 e 17 da LRF, que impõem:
- estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
- compatibilidade com o PPA e a LOA;
- declaração de adequação orçamentária;
- medidas de compensação, quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.
- Essas exigências alcançam também os projetos de iniciativa parlamentar. A inexistência de estudos mínimos de impacto pode comprometer a validade material da norma, ainda que não haja vício formal de iniciativa.



- **Projetos parlamentares de políticas públicas**
- Muitos projetos de lei de iniciativa parlamentar enquadram-se na categoria de **políticas públicas normativas**, como programas de atendimento, ações educativas, diretrizes setoriais ou garantias de direitos a determinados grupos.
- Esses projetos, embora possam gerar despesas indiretas ou futuras, não interferem na organização administrativa nem substituem o gestor público na execução das políticas. Nessa hipótese, a atuação legislativa é legítima, desde que respeitados os limites fiscais.
- A lei pode criar a política pública em abstrato, cabendo ao Executivo definir a forma de implementação, os meios administrativos e a alocação concreta de recursos, dentro dos limites do orçamento.



- **Projetos parlamentares e despesas obrigatórias continuadas**
- A atenção do vereador deve ser redobrada quando o projeto de lei de iniciativa parlamentar puder gerar **despesa obrigatória de caráter continuado**, nos termos do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Nesses casos, além da estimativa de impacto, exige-se demonstração de que a despesa não comprometerá as metas fiscais e será acompanhada de medidas permanentes de compensação.
- Projetos parlamentares que criam benefícios permanentes, serviços contínuos ou obrigações indefinidas no tempo devem ser tecnicamente fundamentados, sob pena de inviabilidade fiscal e questionamento pelos órgãos de controle.



- **A atuação do Legislativo na prevenção de vícios de iniciativa**
- O correto entendimento do Tema 917 permite ao Legislativo atuar de forma mais segura e estratégica. A autocontenção legislativa, aliada à técnica jurídica, evita a apresentação de projetos que certamente serão invalidados ou que comprometam o equilíbrio fiscal do Município.



- Cabe ao vereador, com apoio das assessorias técnicas, avaliar previamente:
- se o projeto interfere na organização administrativa;
- se cria despesa direta ou indireta;
- se há previsão orçamentária ou possibilidade de adequação;
- se os requisitos da LRF estão atendidos.
- Essa análise preventiva fortalece o papel institucional do Legislativo e reduz conflitos entre os Poderes.



- **Conexão com a iniciativa concorrente e os próximos módulos**
- O Tema 917 dialoga diretamente com o entendimento consolidado no Tema 682 do STF, analisado no módulo anterior, especialmente quando se trata de projetos de lei em matéria tributária ou de políticas públicas financiadas por renúncia de receita.
- A compreensão conjunta desses entendimentos permite ao vereador atuar com maior segurança na proposição de leis que impactam o orçamento, sem violar a separação de Poderes ou os limites da responsabilidade fiscal.
- Nos próximos módulos, essa base será aprofundada com a análise específica dos **projetos de lei que tratam de renúncia de receita**, dos **requisitos do artigo 14 da LRF** e dos riscos de responsabilização decorrentes da atuação legislativa inadequada.



# REQUISITOS TÉCNICOS E JURÍDICOS PARA PROJETOS PARLAMENTARES COM IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

- A necessidade de fundamentação técnica na iniciativa parlamentar
- A atuação legislativa responsável no campo orçamentário exige que os projetos de lei apresentados pelos vereadores sejam acompanhados de **fundamentação técnica mínima**, especialmente quando houver impacto financeiro direto ou indireto. A simples legitimidade formal da iniciativa, reconhecida em determinadas hipóteses pela Constituição e pela jurisprudência, não afasta a necessidade de observância das normas de Direito Financeiro e da Lei de Responsabilidade Fiscal.



- O processo legislativo não pode ser dissociado da realidade fiscal do Município. Projetos de lei que criam despesas, ampliam serviços públicos, instituem políticas permanentes ou reduzem receitas exigem análise prévia quanto à sua viabilidade orçamentária e financeira, sob pena de comprometer o equilíbrio fiscal e gerar responsabilização institucional.
- Nesse contexto, o módulo aprofunda os **requisitos técnicos e jurídicos indispensáveis** para a apresentação e tramitação de projetos parlamentares com impacto orçamentário, consolidando o aprendizado dos módulos anteriores.



- **Estimativa do impacto orçamentário-financeiro**
- O principal requisito técnico para projetos que geram despesa é a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, exigida pelo artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse dispositivo estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhada de estimativa do impacto no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes.



- A estimativa deve ser minimamente fundamentada, ainda que em nível preliminar, indicando:
- a natureza da despesa;
- o período de vigência do impacto;
- a projeção de custos futuros;
- a compatibilidade com a capacidade financeira do Município.
- Embora o artigo 16 da LRF seja frequentemente aplicado aos atos do Executivo, sua lógica alcança o Legislativo, especialmente quando este aprova normas que geram obrigações financeiras ao Poder Público. A ausência dessa estimativa fragiliza o projeto e pode comprometer sua validade material.



- **Declaração de adequação orçamentária e compatibilidade com o planejamento**
- Além da estimativa de impacto, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige a **declaração de adequação orçamentária**, que consiste na demonstração de que a despesa criada ou ampliada é compatível com a Lei Orçamentária Anual e com o Plano Plurianual.
- Essa exigência decorre do princípio do planejamento e da necessidade de coerência entre os instrumentos orçamentários. Projetos de lei que ignoram o PPA ou a LOA tendem a gerar desequilíbrios e conflitos durante a execução orçamentária.



- No âmbito legislativo, a declaração de adequação não precisa assumir a mesma forma técnica exigida do Executivo, mas deve indicar, de forma clara, que o projeto:
- se insere em programa existente ou compatível com o PPA;
- pode ser absorvido pelo orçamento vigente ou futuro;
- não compromete metas fiscais estabelecidas na LDO.



- **Compatibilidade com o Plano Plurianual**
- A compatibilidade com o Plano Plurianual é requisito essencial para projetos parlamentares que instituem políticas públicas, programas ou ações de duração continuada. O PPA estabelece os eixos estratégicos da atuação estatal e orienta a alocação de recursos ao longo de sua vigência.



- Projetos que criam políticas públicas desconectadas do PPA tendem a gerar dificuldades na execução orçamentária e podem ser questionados pelos órgãos de controle. A atuação legislativa responsável exige que o vereador verifique se a matéria proposta:
- já está prevista no PPA;
- pode ser incorporada por meio de alteração futura do PPA;
- ou é compatível com os objetivos estratégicos do planejamento vigente.
- Essa análise evita a aprovação de normas meramente simbólicas ou de difícil implementação prática.

- **Despesas obrigatórias de caráter continuado**
- A atenção deve ser redobrada quando o projeto de lei de iniciativa parlamentar criar ou ampliar **despesa obrigatória de caráter continuado**, nos termos do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas despesas são aquelas cuja obrigação se estende por mais de dois exercícios financeiros.
- Nesses casos, além da estimativa de impacto, a LRF exige:
- comprovação de que a despesa não afetará as metas fiscais;
- indicação de medidas permanentes de compensação, como aumento de receita ou redução de outras despesas.
- Projetos parlamentares que criam benefícios permanentes, serviços contínuos ou direitos subjetivos com impacto financeiro prolongado devem ser analisados com rigor técnico, sob pena de inviabilidade fiscal e responsabilização dos agentes envolvidos.

- **Projetos que geram despesa indireta ou potencial**
- Nem todo projeto legislativo gera despesa direta e imediata. Muitos projetos criam **despesa indireta ou potencial**, cuja execução dependerá de regulamentação futura ou de decisão administrativa do Executivo.
- Ainda assim, a possibilidade de impacto financeiro exige cautela. Projetos de políticas públicas, diretrizes setoriais ou garantias normativas podem gerar custos futuros que devem ser considerados na análise legislativa.
- A distinção entre despesa direta e indireta não afasta a necessidade de avaliação prévia, mas influencia o grau de detalhamento exigido na estimativa de impacto. Quanto maior a probabilidade e a magnitude do impacto financeiro, maior deve ser o cuidado técnico na elaboração do projeto.

- **Renúncia de receita e requisitos do artigo 14 da LRF**
- Projetos de lei que tratam de benefícios tributários, isenções, reduções de alíquotas ou qualquer forma de renúncia de receita devem observar rigorosamente o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



- Esse dispositivo exige:
- estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia;
- comprovação de que a medida não afetará as metas fiscais ou
- adoção de medidas de compensação, como aumento de receita ou redução de despesa.
- A iniciativa concorrente em matéria tributária, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, não afasta essas exigências. O vereador que propõe projetos dessa natureza deve estar atento aos limites fiscais e às consequências práticas da renúncia de receita.



- **Papel das comissões legislativas na análise técnica**
- As comissões permanentes da Câmara Municipal desempenham papel fundamental na análise técnica dos projetos com impacto orçamentário. Cabe especialmente às comissões de orçamento, finanças e fiscalização verificar o cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- A atuação técnica das comissões contribui para:
  - identificar vícios de iniciativa;
  - apontar ausência de estimativas ou estudos;
  - sugerir ajustes para adequação fiscal;
  - prevenir a aprovação de normas inviáveis.
- O fortalecimento das comissões legislativas é elemento essencial para a qualidade da atuação parlamentar no campo orçamentário.



- **Responsabilidade institucional e preventiva do vereador**
- A aprovação de projetos de lei com impacto orçamentário não é ato neutro. O Poder Legislativo assume corresponsabilidade institucional pelas decisões tomadas, especialmente quando ignora requisitos técnicos e legais evidentes.



- A atuação preventiva do vereador, baseada na análise técnica e no respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, reduz riscos de judicialização, rejeição de contas e responsabilização por parte dos órgãos de controle.
- O domínio dos requisitos técnicos e jurídicos aqui analisados permite ao vereador exercer sua função legislativa com maior segurança, eficácia e compromisso com a sustentabilidade das finanças públicas.



# PROJETOS DE LEI QUE CONCEDEM BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITA: LIMITES CONSTITUCIONAIS E EXIGÊNCIAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

- **Benefícios fiscais e renúncia de receita no contexto da gestão pública**
- A concessão de benefícios fiscais é instrumento legítimo de política pública, utilizado pelos entes federativos para estimular setores econômicos, promover desenvolvimento regional ou atender finalidades sociais específicas. Contudo, tais medidas produzem impacto direto sobre a arrecadação e, conseqüentemente, sobre o equilíbrio das contas públicas.



- No ordenamento jurídico brasileiro, benefícios fiscais são tratados como **renúncia de receita**, expressão que abrange toda forma de redução legalmente autorizada da arrecadação tributária. Essa renúncia não se limita à concessão de isenções, mas inclui anistias, remissões, subsídios, créditos presumidos, reduções de base de cálculo ou de alíquota e outros mecanismos que resultem em diminuição da receita pública.
- A Constituição Federal assegura aos Municípios competência para instituir e disciplinar seus tributos, mas condiciona o exercício dessa competência à observância dos princípios constitucionais tributários e das normas de responsabilidade fiscal.



- **Fundamentos constitucionais da matéria tributária municipal**
- A competência tributária municipal decorre diretamente da Constituição Federal, que autoriza os Municípios a instituírem tributos de sua competência por meio de lei. Essa competência se exerce dentro dos limites constitucionais, respeitando princípios como legalidade, isonomia, capacidade contributiva e vedação ao confisco.



- No âmbito do processo legislativo, a instituição ou modificação de tributos exige lei em sentido formal, submetida à deliberação do Poder Legislativo. A matéria tributária, por sua natureza normativa geral, não se confunde automaticamente com organização administrativa, razão pela qual pode ser objeto de iniciativa legislativa concorrente.
- Todavia, a autonomia legislativa em matéria tributária não é absoluta. Projetos que impliquem renúncia de receita devem observar rigorosamente as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de comprometer o equilíbrio fiscal do Município.



- **Conceito jurídico de renúncia de receita**
- O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal define e disciplina a renúncia de receita, estabelecendo requisitos formais e materiais para sua concessão. A norma considera renúncia de receita qualquer medida que implique redução potencial ou efetiva da arrecadação tributária.
- Entre as hipóteses expressamente abrangidas estão:
  - anistia;
  - remissão;
  - subsídio;
  - crédito presumido;
  - concessão de isenção em caráter não geral;
  - alteração de alíquota ou base de cálculo que resulte em redução da arrecadação.
- A amplitude desse conceito exige atenção do vereador, pois muitas proposições legislativas aparentemente simples podem caracterizar renúncia de receita e, portanto, sujeitar-se às exigências do artigo 14 da LRF.



- **Requisitos formais para concessão de benefícios fiscais**
- A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária somente pode ocorrer se atendidos determinados requisitos formais.
- O primeiro requisito é a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, que deve demonstrar o efeito da renúncia no exercício em que a medida entrar em vigor e nos dois subsequentes. Essa estimativa deve ser compatível com as metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- O segundo requisito consiste na demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual ou de que será acompanhada de medidas de compensação, como aumento de receita ou redução permanente de despesa.
- Esses requisitos visam impedir que benefícios fiscais sejam concedidos sem análise prévia de seus efeitos sobre a sustentabilidade das finanças públicas.

- **Medidas de compensação e equilíbrio fiscal**
- Quando a renúncia de receita não estiver contemplada na estimativa de receitas da LOA, a LRF exige a adoção de medidas de compensação. Essas medidas devem ser efetivas e permanentes, capazes de neutralizar o impacto da renúncia sobre o equilíbrio fiscal.
- Entre as medidas de compensação admissíveis estão:
  - elevação de alíquotas de outros tributos;
  - ampliação da base de cálculo;
  - criação ou majoração de tributo;
  - redução permanente de despesas.
- A simples expectativa de crescimento econômico ou aumento de arrecadação futura não é suficiente para atender às exigências da LRF. A compensação deve ser concreta, mensurável e juridicamente viável.

- **Atuação do Poder Legislativo na concessão de benefícios fiscais**
- O reconhecimento da iniciativa concorrente em matéria tributária permite ao vereador propor projetos de lei que tratem de tributos municipais. No entanto, essa atuação exige cautela técnica redobrada quando houver concessão de benefícios fiscais.
- O vereador deve avaliar previamente se a proposição caracteriza renúncia de receita e, em caso afirmativo, se atende aos requisitos do artigo 14 da LRF. Projetos que ignoram essas exigências tendem a ser questionados pelos órgãos de controle e podem ser considerados incompatíveis com o equilíbrio fiscal.
- Além disso, a concessão de benefícios fiscais deve observar o princípio da isonomia, evitando tratamentos privilegiados injustificados e distorções concorrenciais.



- **Benefícios fiscais setoriais e caráter não geral**
- A Lei de Responsabilidade Fiscal diferencia benefícios fiscais de caráter geral daqueles concedidos a grupos específicos de contribuintes. Isenções gerais, aplicáveis indistintamente, possuem tratamento diferenciado em relação às isenções concedidas a setores ou categorias específicas.
- Benefícios fiscais de caráter não geral exigem atenção especial, pois tendem a produzir impacto mais significativo sobre a arrecadação e a gerar questionamentos quanto à sua legitimidade e eficácia.
- O vereador deve avaliar se o benefício proposto atende a finalidade pública legítima, se possui critérios objetivos e se está acompanhado das exigências fiscais necessárias.

## • **Riscos jurídicos e responsabilização**

- A concessão irregular de benefícios fiscais pode gerar consequências relevantes para o Município e para os agentes públicos envolvidos. A violação das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal pode ensejar apontamentos pelos Tribunais de Contas, rejeição de contas e outras sanções administrativas.
- Além disso, a aprovação de leis que concedem benefícios fiscais sem observância dos requisitos legais pode ser questionada judicialmente, gerando insegurança jurídica e prejuízos à política pública pretendida.
- O vereador deve compreender que sua atuação legislativa em matéria tributária envolve responsabilidade institucional e exige observância rigorosa das normas fiscais.



- **Benefícios fiscais e planejamento orçamentário**
- A concessão de benefícios fiscais deve estar integrada ao planejamento orçamentário do Município. A compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA é essencial para assegurar coerência e sustentabilidade à política fiscal.
- Benefícios concedidos de forma isolada, sem conexão com o planejamento, tendem a comprometer a arrecadação e a dificultar a execução de políticas públicas prioritárias.
- A atuação responsável do Legislativo contribui para a utilização racional dos incentivos fiscais, alinhando-os aos objetivos estratégicos do Município e ao equilíbrio das finanças públicas.



# FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS PELO PODER LEGISLATIVO

- **A função fiscalizatória do Poder Legislativo municipal**
- A fiscalização da execução orçamentária constitui uma das funções essenciais do Poder Legislativo municipal, diretamente relacionada ao princípio republicano, à transparência administrativa e ao controle do uso dos recursos públicos. A Constituição Federal atribui expressamente ao Legislativo o dever de exercer o controle externo da Administração Pública, com o auxílio dos Tribunais de Contas.



- No âmbito municipal, essa função fiscalizatória não se limita à apreciação final das contas do Chefe do Executivo, mas abrange o acompanhamento contínuo da execução orçamentária ao longo do exercício financeiro. Trata-se de atividade permanente, preventiva e corretiva, voltada à preservação da legalidade, da eficiência e do equilíbrio fiscal.
- O vereador, enquanto agente político investido de mandato popular, possui legitimidade institucional para fiscalizar a arrecadação das receitas, a execução das despesas e o cumprimento das metas fiscais estabelecidas no planejamento orçamentário.



- **Fundamentos constitucionais do controle das contas públicas**
- O controle das contas públicas encontra fundamento nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, que estabelecem que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública será exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas.
- Esse controle abrange a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas. No plano municipal, o Tribunal de Contas do Estado atua como órgão auxiliar da Câmara Municipal, emitindo parecer prévio sobre as contas do Prefeito.
- A atuação do Legislativo, entretanto, não se restringe à análise do parecer do Tribunal de Contas. Cabe à Câmara Municipal exercer juízo político-administrativo sobre as contas, considerando os parâmetros constitucionais, legais e orçamentários.



- **Fiscalização da arrecadação das receitas públicas**
- A fiscalização da execução orçamentária começa pela análise da arrecadação das receitas públicas. O vereador deve acompanhar o comportamento das receitas tributárias, transferências constitucionais e demais ingressos financeiros, verificando sua compatibilidade com as estimativas previstas na Lei Orçamentária Anual.
- A frustração de receitas pode comprometer o cumprimento das metas fiscais e exigir a adoção de medidas de ajuste, como a limitação de empenho e movimentação financeira, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.
- O acompanhamento da arrecadação permite ao Legislativo identificar problemas estruturais, como falhas na administração tributária, renúncias de receita indevidas ou dependência excessiva de transferências externas.



- **Fiscalização da execução das despesas públicas**
- A execução das despesas públicas deve observar estritamente as autorizações contidas na Lei Orçamentária Anual, bem como os limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O vereador deve acompanhar a realização das despesas, verificando sua legalidade, finalidade e compatibilidade com o planejamento aprovado.
- A fiscalização legislativa envolve a análise dos empenhos, liquidações e pagamentos, especialmente em áreas sensíveis, como despesas com pessoal, contratos administrativos e transferências a entidades privadas.
- A atuação preventiva do Legislativo pode evitar a consolidação de irregularidades e reduzir riscos de desequilíbrio fiscal e responsabilização futura.



- **Limitação de empenho e contingenciamento**
- A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece mecanismos de ajuste fiscal a serem adotados quando a arrecadação não comportar o cumprimento das metas fiscais. Entre esses mecanismos destaca-se a limitação de empenho e movimentação financeira.
- A LDO deve definir os critérios para a adoção dessas medidas, e o Executivo deve aplicá-las de forma proporcional e transparente. O Legislativo deve fiscalizar se o contingenciamento está sendo realizado de acordo com as diretrizes aprovadas e se não está sendo utilizado de forma arbitrária ou seletiva.
- A fiscalização do contingenciamento é fundamental para preservar o equilíbrio entre os Poderes e assegurar a execução das prioridades orçamentárias.



- **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)**
- O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é instrumento central de transparência e controle previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ele deve ser publicado periodicamente e conter informações detalhadas sobre a execução das receitas e despesas.



- O vereador deve analisar o RREO para verificar:
- o comportamento da arrecadação;
- a execução das despesas por função e programa;
- a evolução dos resultados fiscais;
- a necessidade de ajustes na execução orçamentária.
- A análise qualificada do RREO permite ao Legislativo identificar desvios e atuar de forma preventiva.



- **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**
- O Relatório de Gestão Fiscal complementa o RREO e concentra informações sobre os limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que se refere às despesas com pessoal, dívida consolidada e concessão de garantias.
- O acompanhamento do RGF é essencial para verificar o cumprimento dos limites legais e evitar sanções institucionais. O Legislativo deve exigir esclarecimentos do Executivo sempre que houver indícios de extrapolação dos limites ou de risco fiscal.
- A análise do RGF também se aplica ao próprio Poder Legislativo, que deve observar os limites de despesa com pessoal aplicáveis à Câmara Municipal.



- **Audiências públicas e transparência fiscal**
- A Lei de Responsabilidade Fiscal exige a realização de audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais. Essas audiências constituem espaço institucional de diálogo entre Executivo, Legislativo e sociedade.
- O vereador deve participar ativamente dessas audiências, formulando questionamentos técnicos e cobrando explicações sobre eventuais desvios ou riscos fiscais. A ausência de debate qualificado compromete a transparência e a legitimidade da gestão fiscal.
- A realização efetiva de audiências públicas fortalece o controle social e amplia a responsabilidade dos gestores públicos.



- **Controle externo e interação com o Tribunal de Contas**
- O Tribunal de Contas exerce papel fundamental no controle externo das contas públicas, emitindo pareceres, realizando auditorias e fiscalizando a legalidade e a regularidade da gestão fiscal.
- O Poder Legislativo deve utilizar os relatórios e pareceres do Tribunal de Contas como subsídio para sua atuação fiscalizatória, sem abdicar de seu juízo político-administrativo.
- A interação institucional entre Câmara Municipal e Tribunal de Contas fortalece o sistema de controle e contribui para a melhoria da gestão pública.



- **Responsabilidade do vereador na fiscalização das contas públicas**
- A fiscalização da execução orçamentária não é atribuição exclusiva das comissões permanentes. Cada vereador, individualmente, possui legitimidade para requisitar informações, propor requerimentos e questionar atos da Administração.
- A omissão na fiscalização pode comprometer a função institucional do Legislativo e fragilizar o controle das contas públicas. A atuação técnica, responsável e contínua do vereador contribui para a prevenção de irregularidades e para o fortalecimento da governança pública.



# CONTROLE INTERNO, RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E BOAS PRÁTICAS PARA ATUAÇÃO SEGURA DO VEREADOR

- **O controle interno no sistema constitucional de controle**
- O controle interno integra o sistema constitucional de controle da Administração Pública e desempenha papel essencial na prevenção de irregularidades, na correção de desvios e no aprimoramento da gestão pública. A Constituição Federal estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistemas de controle interno, com a finalidade de apoiar o controle externo exercido pelo Poder Legislativo.



- No âmbito municipal, o controle interno atua como instância permanente de fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, abrangendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Sua atuação não se limita à verificação formal de documentos, mas envolve análise preventiva dos riscos e avaliação da eficiência das políticas públicas.
- A existência de um controle interno estruturado é condição indispensável para o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e para a regularidade das contas públicas.



- **Finalidades e atribuições do controle interno municipal**
- As atribuições do controle interno municipal incluem a fiscalização da execução orçamentária, o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais, a avaliação da legalidade dos atos administrativos e o apoio técnico ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas.



- Entre suas finalidades destacam-se:
- prevenir a ocorrência de irregularidades e ilegalidades;
- orientar os gestores quanto à correta aplicação das normas legais;
- promover a transparência e a boa governança;
- subsidiar o controle externo com informações técnicas confiáveis.
- O controle interno não substitui o controle político exercido pelo Legislativo, mas o complementa, fornecendo subsídios técnicos que permitem atuação mais qualificada e preventiva.



- **Relação entre controle interno e Lei de Responsabilidade Fiscal**
- A Lei de Responsabilidade Fiscal atribui papel central ao controle interno na gestão fiscal responsável. Diversos dispositivos da LRF pressupõem a atuação eficaz do controle interno, especialmente no acompanhamento da execução orçamentária e no monitoramento do cumprimento dos limites legais.



- O controle interno deve atuar na verificação:
- do respeito aos limites de despesa com pessoal;
- da regularidade das operações de crédito;
- da observância das regras sobre renúncia de receita;
- do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO.
- A omissão ou fragilidade do controle interno compromete a eficácia da LRF e aumenta o risco de irregularidades e responsabilização dos agentes públicos.



- **Controle interno e atuação do Poder Legislativo**
- Embora o controle interno esteja, em regra, vinculado ao Poder Executivo, o Poder Legislativo municipal também deve manter estrutura própria de controle interno, especialmente para fiscalizar seus próprios atos e apoiar o exercício do controle externo.
- Além disso, o Legislativo pode e deve utilizar os relatórios e informações produzidos pelo controle interno do Executivo como subsídio para sua atuação fiscalizatória. Essa interação fortalece o sistema de controle e contribui para a detecção precoce de irregularidades.
- O vereador, ao compreender o funcionamento do controle interno, amplia sua capacidade de fiscalização e reduz a dependência exclusiva de informações fornecidas pelo Executivo.



- **Responsabilização dos agentes públicos no âmbito da gestão fiscal**
- A atuação em desconformidade com as normas orçamentárias e fiscais pode gerar responsabilização dos agentes públicos em diversas esferas. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece sanções específicas para o descumprimento de seus dispositivos, que podem se somar a outras formas de responsabilização previstas no ordenamento jurídico.

- A responsabilização pode assumir natureza:
- administrativa, com aplicação de sanções disciplinares;
- política, como rejeição de contas e perda de mandato em hipóteses legais;
- civil, por meio de ações de ressarcimento ao erário;
- penal, quando configurados crimes contra as finanças públicas.
- A responsabilização não se limita ao ordenador da despesa, podendo alcançar agentes que contribuíram para a irregularidade, inclusive no âmbito legislativo.

- **Responsabilidade do vereador e corresponsabilidade institucional**
- O vereador, enquanto agente político, não executa diretamente o orçamento, mas participa ativamente do processo legislativo e de fiscalização. A aprovação de leis incompatíveis com a Constituição, com a Lei de Responsabilidade Fiscal ou com o planejamento orçamentário pode gerar corresponsabilidade institucional.
- A atuação legislativa negligente, especialmente em matérias de impacto financeiro, pode ser questionada pelos órgãos de controle e resultar em apontamentos que afetam a credibilidade do Legislativo.
- Por isso, o domínio das normas orçamentárias e fiscais é condição indispensável para uma atuação parlamentar segura e responsável.



- **Atuação preventiva como estratégia de boa governança**
- A prevenção é elemento central da boa governança pública. O controle interno, aliado à atuação técnica do Legislativo, permite identificar riscos antes que se convertam em irregularidades consumadas.
- A atuação preventiva envolve:
  - análise criteriosa de projetos de lei;
  - exigência de estudos e estimativas quando cabíveis;
  - acompanhamento contínuo da execução orçamentária;
  - diálogo institucional com os órgãos de controle.
- Essa postura reduz conflitos, evita judicialização excessiva e contribui para a eficiência da gestão pública.



- **Boas práticas para atuação segura do vereador em matéria orçamentária**
- Entre as boas práticas que contribuem para uma atuação segura do vereador destacam-se:
  - respeito rigoroso às regras de iniciativa legislativa;
  - observância das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal;
  - atuação integrada com as comissões permanentes;
  - utilização de dados e relatórios oficiais para fundamentar decisões;
  - diálogo técnico com o controle interno e o Tribunal de Contas.
- Essas práticas fortalecem a função institucional do Legislativo e reduzem riscos de responsabilização.



- **Transparência, ética e fortalecimento institucional**
- A atuação ética e transparente do vereador é elemento essencial para o fortalecimento das instituições democráticas. A transparência na atuação legislativa e fiscalizatória amplia a confiança da sociedade e legitima as decisões tomadas no âmbito do Poder Público.
- O respeito às normas orçamentárias e fiscais não deve ser visto como obstáculo à atuação política, mas como instrumento de qualificação da gestão pública e de proteção do interesse coletivo.



- **Integração entre planejamento, controle e responsabilidade**
- O controle interno, a fiscalização legislativa e a responsabilidade fiscal são elementos interdependentes de um mesmo sistema. O planejamento adequado orienta a execução, o controle previne desvios e a responsabilização assegura o cumprimento das normas.
- O vereador que compreende essa integração atua de forma mais estratégica, contribuindo para a sustentabilidade das finanças públicas, a eficiência da Administração e a efetivação das políticas públicas no âmbito municipal.



# CONCLUSÃO

- O presente curso evidenciou que o orçamento público municipal não constitui mero instrumento contábil ou formal, mas sim o principal mecanismo de planejamento, execução e controle das políticas públicas, com profundas repercussões jurídicas, fiscais e institucionais. A atuação dos vereadores, controladores internos e agentes públicos nesse campo exige domínio técnico mínimo do sistema orçamentário constitucional, da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos limites impostos pela separação de Poderes.



- Ao longo dos módulos, demonstrou-se que o planejamento — materializado no PPA, na LDO e na LOA — é dever jurídico imposto ao Poder Público, e não faculdade política. A Lei de Responsabilidade Fiscal consolidou esse dever ao estabelecer regras objetivas para criação de despesas, renúncia de receitas, controle de gastos e transparência fiscal, impondo responsabilidades claras aos agentes públicos que participam do processo legislativo e da execução orçamentária.



- O curso também destacou que a iniciativa legislativa do vereador não é residual ou meramente simbólica. A partir da correta compreensão das matérias de iniciativa privativa e concorrente, bem como dos entendimentos consolidados pelo Supremo Tribunal Federal — especialmente no que se refere a projetos parlamentares que geram despesa e à matéria tributária —, é possível exercer a função legislativa de forma ativa, responsável e juridicamente segura, desde que observados os requisitos técnicos e fiscais exigidos pelo ordenamento jurídico.



- Por fim, reforçou-se que a boa governança pública depende da integração entre planejamento, controle interno, fiscalização legislativa e responsabilização dos agentes públicos. A atuação preventiva, técnica e ética do vereador fortalece o Poder Legislativo, reduz riscos de irregularidades, evita judicializações desnecessárias e contribui para a sustentabilidade das finanças municipais. O conhecimento adquirido neste curso oferece bases sólidas para uma atuação parlamentar comprometida com o interesse público, a legalidade e a eficiência da Administração Pública municipal.



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- **BRASIL.** Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.
- **BRASIL.** Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964.
- **GIACOMONI, James.** *Orçamento Público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- **CONTI, José Maurício.** *Direito Financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2019.
- **CARVALHO FILHO, José dos Santos.** *Manual de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.



# GRATIDÃO!

