



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

689º CURSO DE CAPACITAÇÃO · CARGA HORÁRIA: 12 HORAS

Governança Orçamentária Municipal e Atuação Fiscalizatória do Vereador

*Análise prática do PPA, da LDO e da LOA para o exercício do
controle externo e o acompanhamento dos resultados da gestão
pública*

Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado — OAB/MG nº 147.851

Especialista em Direito e Administração Pública

Ficha técnica

Título: Governança Orçamentária Municipal e Atuação Fiscalizatória do Vereador — Análise prática do PPA, da LDO e da LOA para o exercício do controle externo e o acompanhamento dos resultados da gestão pública.

Curso: 689º Curso de Capacitação — Gênesis Capacitação em Gestão Pública.

Autor e instrutor: Dr. Jarbas de Souza Silveira — Advogado, OAB/MG nº 147.851, Especialista em Direito e Administração Pública. Contato: jarbassilveira.adv@gmail.com.

Público-alvo: Vereadores, assessores parlamentares e servidores de Câmaras Municipais.

Carga horária presencial: 12 horas — 9 módulos temáticos.

Edição: 2026 (Plano de Curso 2026).

Natureza do material: apostila didática de apoio ao curso presencial, elaborada a partir do plano de aula do instrutor, com verificação das referências jurisprudenciais em fontes oficiais (portal do Supremo Tribunal Federal e Diário Oficial/Informativos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais) em agosto de 2026.

Advertência: este material tem finalidade exclusivamente educacional. Não constitui parecer jurídico nem substitui a consulta à legislação vigente, à Lei Orgânica de cada Município e ao Regimento Interno de cada Câmara Municipal.

Sumário

ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS

Apresentação	4
Objetivos de aprendizagem	5

MÓDULOS

Módulo 1 — Planejamento Público e Estrutura Orçamentária	6
Bases constitucionais e organização do orçamento municipal	
Módulo 2 — Instrumentos de Planejamento Governamental	19
Compreensão prática do Plano Plurianual e de suas finalidades	
Módulo 3 — Diretrizes da Gestão Fiscal	32
Definição de prioridades administrativas e equilíbrio das metas fiscais	
Módulo 4 — Programação Financeira do Município	45
Elaboração e aplicação da Lei Orçamentária Anual	
Módulo 5 — Acompanhamento da Execução Orçamentária	59
Monitoramento das despesas, receitas e movimentações financeiras	
Módulo 6 — Fiscalização Parlamentar do Orçamento	72
Atuação do vereador no controle e na verificação dos gastos públicos	
Módulo 7 — Equilíbrio Fiscal e Responsabilidade na Gestão	85
Limites legais, controle de despesas e cumprimento de metas	
Módulo 8 — Orçamento Voltado a Resultados	98
Integração entre planejamento, ações governamentais e interesse público	
Módulo 9 — Transparência e Ferramentas de Controle	111
Utilização de sistemas, relatórios e portais para fiscalização da gestão	

ELEMENTOS FINAIS

Conclusão geral e encaminhamentos práticos	124
Referências bibliográficas	125
Glossário	126
Anexo A — Teses e decisões verificadas (transcrições literais)	128
Anexo B — Quadro da legislação fundamental	131

Apresentação

O orçamento público municipal é o principal instrumento de definição de prioridades governamentais e de distribuição de recursos públicos. É nele que se decide, em termos concretos, o que a administração fará — e o que deixará de fazer — pela população. Nenhuma obra é iniciada, nenhum serviço é prestado e nenhum programa social é executado sem que exista, por trás, uma autorização orçamentária aprovada pela Câmara Municipal.

A Constituição da República atribui ao Poder Legislativo municipal uma dupla função: legislar e fiscalizar. A fiscalização do Município é exercida pela Câmara, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas (CF/88, arts. 29, 31 e 70 a 75). O vereador que não domina o ciclo orçamentário — Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual — exerce apenas metade do seu mandato.

Esta apostila acompanha o 689º Curso de Capacitação da Gênese e foi concebida para traduzir o orçamento em linguagem prática: identificar prioridades reais, analisar a coerência do planejamento, acompanhar a execução das despesas e cobrar resultados. O material expande o conteúdo apresentado em aula, com fundamentos normativos, doutrina, jurisprudência verificada em fontes oficiais, exemplos práticos, quadros-resumo e questões de fixação ao final de cada módulo.

O percurso está organizado em nove módulos: parte-se da base constitucional do orçamento (Módulo 1), avança-se pelos três instrumentos de planejamento — PPA, LDO e LOA (Módulos 2 a 4) —, examina-se a execução orçamentária e seu acompanhamento (Módulo 5), aprofunda-se a fiscalização parlamentar e o julgamento das contas (Módulo 6), estuda-se o regime de responsabilidade fiscal (Módulo 7), discute-se o orçamento orientado a resultados (Módulo 8) e conclui-se com as ferramentas digitais de transparência e controle (Módulo 9).

Bom curso e boa leitura.

Dr. Jarbas de Souza Silveira

OAB/MG nº 147.851

Objetivos de aprendizagem

Ao final do curso, o participante deverá ser capaz de:

- **Compreender** a lógica jurídica e política do orçamento público municipal e sua base constitucional (CF/88, arts. 29, 31, 70 a 75 e 165 a 169);
- **Distinguir** o papel do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, e a relação de compatibilidade entre os três instrumentos;
- **Interpretar** receitas, despesas, programas, ações e metas constantes das leis orçamentárias do seu Município;
- **Acompanhar** a execução orçamentária e financeira com foco fiscalizatório, por meio do RREO, do RGF e das audiências públicas quadrimestrais;
- **Identificar** riscos, inconsistências e sinais de alerta no planejamento e na execução da despesa pública;
- **Relacionar** o orçamento à efetividade das políticas públicas, cobrando resultados e não apenas conformidade formal;
- **Utilizar** os portais públicos — Portal da Transparência, Transferegov.br, PNCP e Fala.BR — para produzir evidências documentais de fiscalização;
- **Fortalecer** o mandato parlamentar com técnica, método e responsabilidade, no exercício do controle externo.

Como referências práticas permanentes, recomenda-se manter à mão a cartilha da CGU *O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais*, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara.

MÓDULO 1

Planejamento Público e Estrutura Orçamentária

Bases Constitucionais e Organização do Orçamento Municipal

Na primeira sessão legislativa do ano, o Prefeito do Município X sobe à tribuna e anuncia, com entusiasmo, um pacote de obras: recapeamento de dezenas de ruas, construção de uma nova unidade de saúde e reforma de três escolas. Os aplausos ainda ecoam quando um vereador pergunta, em aparte: "Senhor Prefeito, onde está a autorização orçamentária para essas despesas?" O plenário silencia: ninguém sabe responder. A cena, corriqueira em Câmaras de todo o país, revela o problema central deste módulo: antes de interpretar PPA, LDO e LOA, o vereador precisa compreender a base constitucional que organiza o orçamento público e distribui competências entre os Poderes. Sem esse alicerce, a fiscalização vira intuição; com ele, torna-se técnica.

1.1 A base constitucional do orçamento municipal

O orçamento público municipal não nasce da conveniência administrativa nem da tradição contábil: ele tem fundamento constitucional direto. É a Constituição Federal de 1988 (CF/88) que organiza o Município como ente federativo autônomo (arts. 1º, 18 e 29), atribui à Câmara Municipal as funções legislativa e fiscalizadora, estrutura o sistema orçamentário em três leis encadeadas — o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), previstas no art. 165 — e disciplina a fiscalização contábil, financeira e orçamentária nos arts. 70 a 75. Quem lê o orçamento apenas como uma planilha de números perde de vista que cada dotação, cada crédito e cada despesa se apoia (ou deveria se apoiar) em uma cadeia de autorizações que começa no texto constitucional.

Essa constatação tem consequência prática imediata. A autonomia municipal significa que o Município se autoadministra e legisla sobre assuntos de interesse local, mas sempre dentro da moldura constitucional: princípios administrativos obrigatórios (art. 37), limites fiscais, regras de iniciativa legislativa e o dever universal de prestar contas (art. 70, parágrafo único). O vereador que domina essa moldura distingue a escolha política legítima do gestor — priorizar saúde em vez de pavimentação, por exemplo — da violação jurídica — realizar despesa sem autorização orçamentária. A primeira se combate no debate político; a segunda, nos instrumentos de controle.

A doutrina constitucionalista reforça essa leitura sistêmica. José Afonso da Silva observa que a Constituição de 1988 instituiu verdadeiro sistema de planejamento integrado, em que plano

e orçamento formam unidade normativa, e não peças isoladas.¹ Em outras palavras: o orçamento deve ser enxergado como parte de uma engrenagem constitucional que conecta cinco elos — planejamento, autorização legislativa, execução, controle e responsabilização. Quando qualquer elo se rompe (uma obra sem previsão, uma despesa sem crédito, uma prestação de contas omitida), toda a engrenagem é comprometida, e é exatamente aí que a atuação fiscalizatória da Câmara se torna indispensável.

CONCEITO-CHAVE

Sistema orçamentário constitucional: conjunto articulado de normas da CF/88 (arts. 165 a 169) que organiza o planejamento e o gasto público em três leis de iniciativa do Executivo — PPA, LDO e LOA —, submetidas à deliberação do Legislativo e conectadas ao controle externo (arts. 70 a 75) e aos princípios da administração pública (art. 37).

1.2 Município, Câmara e repartição de funções: quem planeja, quem delibera, quem controla

O Município rege-se por Lei Orgânica própria, votada em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da Câmara, que organiza, no plano local, as funções legislativas e fiscalizadoras do Poder Legislativo (CF/88, art. 29). No campo orçamentário, a repartição de papéis é clara: o Executivo elabora e encaminha os projetos de PPA, LDO e LOA; a Câmara debate, emenda, aprova e fiscaliza a execução; o Tribunal de Contas do Estado (TCE) auxilia tecnicamente o controle externo, com pareceres e auditorias. A sociedade completa o arranjo pelo controle social — audiências públicas, conselhos e acompanhamento cidadão da execução orçamentária.

Essa divisão de trabalho é expressão local do princípio da separação de Poderes. Maria Sylvia Zanella Di Pietro lembra que a separação de Poderes se manifesta, no plano municipal, como repartição de funções entre Executivo e Legislativo, cabendo a este o controle político-administrativo sobre aquele.² O ponto desfaz dois equívocos frequentes nas Câmaras: o do vereador que se comporta como "co-gestor", tentando executar o orçamento, e o do vereador que se omite, tratando o orçamento como "assunto do Prefeito". Ambos erram: a Câmara não executa o orçamento, mas detém função central — e indelegável — de autorização, acompanhamento e controle.

Na prática, toda a vida financeira do Município passa pelo plenário da Câmara: aprovação das três leis orçamentárias, autorização de créditos adicionais, julgamento das contas do Prefeito,

1. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros.

2. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

apreciação dos relatórios fiscais e convocação de secretários. O vereador que não domina esses momentos abre mão da parcela mais poderosa de seu mandato.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X (22.000 habitantes), a Vereadora Y recebeu reclamações de que a Prefeitura estaria contratando shows artísticos por valores elevados. Em vez de apenas criticar nas redes sociais, ela consultou a LOA e verificou que a dotação anual para eventos era de R\$ 300.000,00, mas os contratos publicados no portal somavam R\$ 520.000,00 até agosto. Com base nessa diferença objetiva, requereu informações ao Executivo sobre os créditos adicionais que teriam ampliado a dotação e as respectivas autorizações legislativas; a resposta insuficiente fundamentou representação ao TCE. A força da atuação veio do conhecimento da estrutura orçamentária, não do volume da denúncia.

1.3 Os princípios do art. 37: o filtro de validade de todo gasto público

Toda a atuação administrativa relacionada ao orçamento — da elaboração da proposta ao pagamento da última nota fiscal — deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, inscritos no caput do art. 37 da CF/88. Na rotina municipal: o gasto deve respeitar a lei e a autorização orçamentária (legalidade); não pode servir a favorecimentos (impessoalidade); deve seguir padrões éticos (moralidade); precisa ser divulgado de forma acessível (publicidade); e tem de produzir resultados concretos (eficiência).

A esses princípios o art. 70, caput, da CF/88 acrescenta os parâmetros específicos do controle: legalidade, legitimidade e economicidade. A distinção é valiosa para o vereador. **Legalidade** pergunta se o gasto obedeceu à norma; **legitimidade** pergunta se ele atendeu ao interesse público e às prioridades definidas no planejamento; **economicidade** pergunta se o resultado foi obtido ao menor custo razoável. Uma despesa pode ser formalmente legal — licitada, empenhada, liquidada e paga — e ainda assim ilegítima ou antieconômica: pense na compra superfaturada, porém "documentada", ou na obra regular que ninguém utiliza. Fiscalizar orçamento, portanto, não é apenas conferir números: é examinar se o gasto foi legal, legítimo, transparente e eficiente.

Celso Antônio Bandeira de Mello qualifica os princípios como mandamentos nucleares do sistema jurídico: violar um princípio é mais grave do que transgredir uma norma isolada, porque implica ofensa a todo o sistema de comandos que ele sustenta.³ A lição é direta: o

3. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros.

gasto que fere impessoalidade ou moralidade não é "detalhe formal", mas vício que contamina a validade da própria despesa e pode gerar responsabilização do gestor.

ATENÇÃO

Não confunda fiscalização com perseguição política. O parâmetro do controle é objetivo: lei, orçamento e princípios do art. 37. Requerimentos e representações fundamentados em dispositivos concretos (por exemplo, "despesa sem dotação, em violação ao art. 167, II, da CF/88") têm força institucional; acusações genéricas ("gasto imoral", "desperdício") sem indicação normativa e documental tendem a ser arquivadas — e desgastam o mandato.

1.4 O sistema PPA–LDO–LOA: três leis, uma mesma arquitetura

O art. 165 da CF/88 determina que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o plano plurianual (inciso I), as diretrizes orçamentárias (inciso II) e os orçamentos anuais (inciso III). Cada uma cumpre papel próprio dentro de uma arquitetura única. O **PPA** é a lei de visão estratégica: fixa, para quatro anos, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração para as despesas de capital e para os programas de duração continuada. A **LDO** é a lei-ponte anual: seleciona, dentro do PPA, as metas e prioridades do exercício seguinte, orienta a elaboração da LOA e, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — Lei Complementar nº 101/2000), traz as metas fiscais e os critérios de gestão da despesa. A **LOA**, por fim, é a lei de execução: estima as receitas e fixa as despesas do exercício, programa a programa, órgão a órgão.

A LRF costura o conjunto. Seu art. 1º, § 1º, define a responsabilidade na gestão fiscal como ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e equilíbrio entre receitas e despesas; e seu art. 5º exige que a LOA seja elaborada de forma compatível com o PPA e com a LDO. Compatibilidade não é formalidade: é a exigência de que a despesa fixada no orçamento anual realize os programas do plano e respeite as prioridades das diretrizes. Harrison Leite sintetiza o encadeamento em fórmula didática: o PPA planeja, a LDO orienta e a LOA executa — e a quebra desse encadeamento compromete a juridicidade da própria despesa.⁴

Para o vereador, a consequência operacional é dupla. Na **aprovação**, emendas devem preservar a coerência entre as três leis — emenda à LOA que crie programa estranho ao PPA nasce juridicamente frágil. Na **fiscalização**, o exame da execução deve sempre voltar ao planejamento: a pergunta correta não é apenas "quanto se gastou?", mas "o gasto corresponde ao programa, à meta e à prioridade que a Câmara aprovou?". Esse olhar sistêmico transforma o orçamento de peça contábil em instrumento de controle político-administrativo.

4. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm.

Quadro 1.1 — O sistema orçamentário municipal (CF/88, art. 165)

Instrumento	Função	Vigência	Conteúdo essencial
PPA — Plano Plurianual	Planejamento estratégico	4 anos (do 2º ano do mandato ao 1º do seguinte)	Diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital e programas de duração continuada (art. 165, § 1º)
LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias	Orientação anual e metas fiscais	Anual	Metas e prioridades; orientação para a LOA; anexos de metas e riscos fiscais (art. 165, § 2º; LRF, art. 4º)
LOA — Lei Orçamentária Anual	Execução (autorização de despesa)	Anual (exercício financeiro)	Estimativa de receitas e fixação de despesas, compatível com PPA e LDO (art. 165, § 5º; LRF, art. 5º)

1.5 Iniciativa reservada, deliberação legislativa e as vedações do art. 167

Os projetos de PPA, LDO e LOA são de **iniciativa reservada** do Chefe do Poder Executivo (CF/88, art. 165, caput): somente o Prefeito pode deflagrar o processo legislativo orçamentário, e a Câmara não pode substituí-lo nessa tarefa. A partir do envio, porém, o protagonismo passa ao Legislativo: a Câmara debate, apresenta emendas — observadas as condições do art. 166 da CF/88, aplicável por simetria ao processo local —, aprova ou rejeita. A iniciativa é do Executivo; a palavra final de autorização é do Legislativo.

O art. 167 da CF/88 impõe, ainda, vedações estruturais que funcionam como a "gramática mínima" do gasto público, e que todo vereador deve saber de cor. Entre as principais: iniciar programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (inciso I); realizar despesas ou assumir obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (inciso II); abrir crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (inciso V); e transpor, remanejar ou transferir recursos entre categorias de programação ou entre órgãos sem prévia autorização legislativa (inciso VI). Cada vedação é um ponto de checagem fiscalizatória: obra anunciada sem programa na LOA viola o inciso I; contrato que "estoura" a dotação viola o inciso II; decreto que abre crédito sem lei autorizativa viola o inciso V.

E a iniciativa parlamentar que gera despesa? Durante anos difundiu-se nas Câmaras a ideia de que "projeto de vereador que cria despesa é inconstitucional". O Supremo Tribunal Federal (STF) corrigiu esse exagero em repercussão geral: a reserva de iniciativa do Executivo

alcança as matérias taxativamente indicadas na Constituição (estrutura e atribuição de órgãos, regime jurídico de servidores), e não toda lei da qual decorra despesa. Uma lei de iniciativa parlamentar pode, assim, ser válida ainda que gere custos — desde que não invada os campos reservados do art. 61, § 1º, da CF/88.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ARE 878.911 RG/RJ (Tema 917), Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 30/09/2016 (repercussão geral reconhecida com reafirmação de jurisprudência), DJe 11/10/2016. Tese: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)."

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, o Prefeito editou decreto abrindo crédito suplementar de R\$ 1.500.000,00 para "obras diversas", invocando genericamente a margem de suplementação prevista na LOA, que era de 20% do orçamento de R\$ 60.000.000,00 (ou seja, R\$ 12.000.000,00 no exercício). A Vereadora Y verificou três pontos: (1) se a soma dos créditos já abertos ultrapassava a margem autorizada; (2) se o decreto indicava a fonte de recursos, como exige o art. 43 da Lei nº 4.320/1964; (3) se a "obra diversa" correspondia a programa existente na LOA — programa novo exigiria crédito especial, com lei específica. Constatando que o decreto não indicava fonte, requereu informações e alertou o plenário: autorização genérica na LOA não dispensa os requisitos legais de cada crédito.

1.6 Controle externo e dever de prestar contas: a Câmara como titular da fiscalização

A fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante **controle externo**, e pelos sistemas de **controle interno** do Poder Executivo, na forma da lei (CF/88, art. 31, caput). O controle externo da Câmara é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (art. 31, § 1º), aplicando-se aos TCEs, no que couber, o modelo federal de fiscalização dos arts. 70 a 74 (art. 75). A ordem institucional é precisa e não pode ser invertida: a Câmara é a **titular** do controle externo; o Tribunal de Contas é o **auxiliar técnico**. O TCE não substitui a Câmara — ele a instrumentaliza com pareceres, auditorias e informações técnicas.

Essa titularidade fica evidente no julgamento das contas anuais do Prefeito. O parecer prévio do TCE só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara (CF/88,

art. 31, § 2º), e o STF, em repercussão geral, firmou que esse parecer é meramente opinativo, competindo exclusivamente à Câmara o julgamento das contas anuais do chefe do Executivo local. É um dos momentos mais solenes do mandato: o vereador atua como julgador constitucional, e seu voto deve ser motivado nos parâmetros do art. 70 (legalidade, legitimidade, economicidade), não em conveniências de alinhamento político.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 729.744 (Tema 157), Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 10/08/2016 (trânsito em julgado em 15/10/2019). Tese: o parecer técnico do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito é meramente opinativo; compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, e o parecer só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores (CF/88, art. 31, § 2º).

É preciso, porém, redigir com precisão a repartição entre **contas de governo** (o desempenho global da gestão: execução dos orçamentos, limites constitucionais de saúde e educação, gestão fiscal) e **contas de gestão** (atos específicos de ordenação de despesa: contratos, pagamentos, convênios). A Câmara julga as contas de governo do Prefeito e, **para fins eleitorais** — isto é, para a configuração da inelegibilidade do art. 1º, I, "g", da LC 64/1990 —, o STF decidiu que a apreciação das contas de prefeito, tanto de governo quanto de gestão, cabe à Câmara Municipal, com parecer prévio opinativo do Tribunal de Contas. Fora da esfera eleitoral, contudo, os Tribunais de Contas mantêm competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos que ordenam despesas, podendo imputar débito e aplicar multa. Em síntese prática: a Câmara julga as contas de governo (e, para fins eleitorais, também as de gestão); o TCE julga as contas de gestão para fins de responsabilização administrativo-patrimonial.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 848.826/CE (Tema 835), Rel. Min. Roberto Barroso (vencido), Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, j. 10/08/2016: para fins do art. 1º, I, "g", da LC 64/1990 (inelegibilidade), a apreciação das contas de prefeito — de governo e de gestão — cabe à Câmara Municipal, com parecer prévio opinativo do Tribunal de Contas. **STF, ADPF 982/PR**, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, j. fev/2025: fora da esfera eleitoral, os Tribunais de Contas mantêm competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos ordenadores de despesa, com imputação de débito e multa. No mesmo sentido, o Tema 1.287 (STF, ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Fux, j. 18/12/2023).

O objeto do controle é amplo. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial alcança toda a administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas (CF/88, art. 70, caput). E o dever de prestar contas é universal: presta contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (art. 70, parágrafo único, na redação da EC nº 19/1998). Isso inclui entidades do terceiro setor que recebem repasses e gestores de fundos municipais. Marçal Justen Filho ressalta que o dever de prestar contas é inerente à ideia republicana: quem gere recursos alheios responde pela regularidade e pelo resultado da gestão.⁵ A LRF, em seus arts. 48 a 59, densifica esse dever com instrumentos de transparência (portais, relatórios, audiências) e de fiscalização permanente da gestão fiscal, que serão aprofundados nos módulos seguintes.

CONCEITO-CHAVE

Contas de governo × contas de gestão: contas de governo retratam o desempenho global do exercício (execução orçamentária, limites constitucionais, metas fiscais) e são julgadas pela Câmara, após parecer prévio do TCE (CF/88, art. 31, §§ 1º e 2º). Contas de gestão referem-se aos atos concretos de ordenação de despesa e são julgadas pelo TCE para fins de responsabilização administrativo-patrimonial; para fins de inelegibilidade, o STF atribuiu sua apreciação à Câmara (RE 848.826/CE, Tema 835).

1.7 Os limites do próprio Legislativo: o art. 29-A da Constituição

A credibilidade do controle começa em casa. A Constituição impõe ao Legislativo municipal limites financeiros próprios, concentrados no art. 29-A (com a redação da Emenda Constitucional nº 58/2009). A despesa total da Câmara Municipal — incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos — não pode ultrapassar percentuais da receita do Município escalonados conforme a população, de 7% (Municípios de até 100.000 habitantes) a 3,5% (Municípios com mais de 8 milhões de habitantes): quanto maior a população, mais rigorosa a contenção proporcional.

Dentro desse teto global, há um sublimite específico: a Câmara não pode gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o subsídio dos vereadores (art. 29-A, § 1º). O descumprimento desse sublimite configura crime de responsabilidade do Presidente da Câmara (art. 29-A, § 3º); e constitui crime de responsabilidade do Prefeito repassar ao Legislativo valor superior ao teto, deixar de repassar o duodécimo até o dia 20 de cada mês ou repassá-lo a menor (art. 29-A, § 2º). A esses limites constitucionais soma-se o limite da LRF para despesa total com pessoal: no âmbito municipal, o Legislativo, incluído o Tribunal de

5. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense.

Contas do Município onde houver, submete-se ao limite de 6% da Receita Corrente Líquida (RCL), dentro dos 60% globais do ente (LRF, art. 20, III, "a", combinado com o art. 19, III).

José dos Santos Carvalho Filho qualifica os limites do art. 29-A como normas de moralidade financeira institucional, dirigidas à contenção do custo do aparelho legislativo.⁶ A lição é clara: o vereador fiscaliza o Executivo, mas atua em instituição submetida aos mesmos padrões de responsabilidade. A Câmara que estoura seus limites perde autoridade moral e expõe seu Presidente a responsabilização pessoal; por isso, o acompanhamento da execução orçamentária da própria Casa integra o dever de todo parlamentar, não apenas o da Mesa Diretora.

Quadro 1.2 — Limites financeiros do Legislativo municipal

Limite	Parâmetro	Fundamento	Consequência do descumprimento
Despesa total da Câmara	3,5% a 7% da receita municipal, conforme a população	CF/88, art. 29-A, caput (EC 58/2009)	Crime de responsabilidade do Prefeito no repasse irregular (art. 29-A, § 2º)
Folha de pagamento da Câmara	Máximo de 70% da receita da Câmara, incluído o subsídio dos vereadores	CF/88, art. 29-A, § 1º	Crime de responsabilidade do Presidente da Câmara (art. 29-A, § 3º)
Despesa com pessoal do Legislativo	6% da Receita Corrente Líquida (RCL) do Município	LRF, art. 20, III, "a"	Vedações e medidas de recondução da LRF (arts. 22 e 23)

1.8 Síntese aplicada: sem conhecer o orçamento, não há fiscalização de qualidade

A cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU) dirigida a vereadores resume a lição deste módulo em uma frase: não podemos exercer a gestão e o controle daquilo que não conhecemos. Fiscalizar é dever constitucional, não faculdade; o conhecimento técnico fortalece o mandato, porque converte indignação em argumento verificável; e o orçamento é o principal instrumento de proteção do interesse público, porque é nele que as promessas políticas se transformam (ou não) em dotações, empenhos e entregas. O vereador é agente privilegiado desse controle porque está próximo da realidade local: nenhum órgão enxerga a obra parada ou o posto sem médico com a rapidez de quem vive no Município.

Retome-se, agora com ferramentas, o caso da abertura do módulo. Diante do anúncio de obras sem previsão legal, o roteiro mínimo de atuação é: **(1)** verificar, na LOA e no sistema de acompanhamento, se existe dotação e programa correspondentes, e se houve crédito adicional autorizado por lei (CF/88, art. 167, I e V); **(2)** requerer informações formais ao Executivo, por escrito e pelo canal institucional da Câmara, indicando os dispositivos possivelmente violados; **(3)** persistindo a irregularidade — ou iniciada a despesa sem amparo orçamentário —, representar ao Tribunal de Contas do Estado (no caso mineiro, o TCE/MG), documentando o anúncio, as diligências e as respostas obtidas. Esse encadeamento — verificar, questionar, representar — reaparecerá ao longo de todo o curso como método padrão da fiscalização orçamentária.

ATENÇÃO

O silêncio do plenário no caso de abertura não é neutro: a omissão da Câmara diante de despesa sem autorização orçamentária pode caracterizar falha no dever de controle externo (CF/88, arts. 31 e 70). O vereador que documenta suas diligências — requerimentos protocolados, indicações de dispositivos, representações — resguarda o próprio mandato e constrói o lastro probatório de eventual responsabilização do gestor.

Resumo executivo do módulo

- O orçamento municipal tem base constitucional direta: autonomia municipal (CF/88, arts. 1º, 18 e 29), sistema orçamentário (arts. 165 a 169) e fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 75) formam uma engrenagem única de planejamento, autorização, execução, controle e responsabilização.
- A repartição de funções é clara: o Executivo elabora os projetos orçamentários e executa o orçamento; a Câmara debate, emenda, aprova e fiscaliza; o TCE auxilia tecnicamente o controle externo; a sociedade participa pelo controle social.
- Todo gasto público passa pelo filtro dos princípios do art. 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência) e pelos parâmetros do controle do art. 70 (legalidade, legitimidade, economicidade).
- PPA, LDO e LOA formam arquitetura integrada: o PPA planeja, a LDO orienta, a LOA executa; a LRF (arts. 1º, § 1º, e 5º) exige compatibilidade entre os três instrumentos.

- A iniciativa das leis orçamentárias é reservada ao Prefeito (art. 165), mas a autorização é da Câmara; o art. 167 veda, entre outros, programa fora da LOA, despesa acima dos créditos e crédito adicional sem autorização legislativa.
- Lei de iniciativa parlamentar que gera despesa não é, por si só, inconstitucional (STF, ARE 878.911 RG/RJ — Tema 917), desde que não trate de estrutura ou atribuições de órgãos nem de regime jurídico de servidores.
- A Câmara é titular do controle externo e julga as contas de governo do Prefeito; o parecer prévio do TCE é opinativo e só é afastado por 2/3 dos vereadores (STF, RE 729.744 — Tema 157; CF/88, art. 31, § 2º). As contas de gestão são julgadas pelo TCE para fins administrativo-patrimoniais (ADPF 982/PR), cabendo à Câmara sua apreciação apenas para fins eleitorais (RE 848.826/CE — Tema 835).
- O próprio Legislativo tem limites: despesa total de 3,5% a 7% da receita municipal, folha limitada a 70% da receita da Câmara (CF/88, art. 29-A) e pessoal limitado a 6% da RCL (LRF, art. 20, III, "a").

Questões para fixação

1. (Múltipla escolha) Sobre o sistema orçamentário previsto no art. 165 da CF/88, assinale a alternativa correta:
 - A) O PPA é lei anual que estima receitas e fixa despesas.
 - B) A LDO seleciona metas e prioridades e orienta a elaboração da LOA.
 - C) A LOA tem vigência de quatro anos e traz a visão estratégica do governo.
 - D) PPA, LDO e LOA são de iniciativa concorrente do Prefeito e dos vereadores.

Gabarito comentado: Alternativa B. A LDO é a lei-ponte anual que seleciona metas e prioridades e orienta a elaboração da LOA (CF/88, art. 165, § 2º), trazendo ainda as metas fiscais exigidas pela LRF (art. 4º). A alternativa A descreve a LOA, não o PPA; a C inverte os papéis (a vigência quadrienal e a visão estratégica são do PPA); a D é falsa, pois a iniciativa das três leis é reservada ao Chefe do Executivo (art. 165, caput).

2. (Múltipla escolha) O Prefeito do Município X iniciou obra de construção de um ginásio que não consta de nenhum programa da LOA vigente, sem lei de crédito especial. Essa conduta viola diretamente:
 - A) O art. 167, I, da CF/88, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.
 - B) O art. 29-A da CF/88, que trata do teto de despesa do Legislativo.
 - C) O art. 31, § 2º, da CF/88, que trata do parecer prévio do TCE.
 - D) Nenhum dispositivo, pois o Prefeito tem discricionariedade para iniciar obras urgentes.

Gabarito comentado: Alternativa A. Iniciar programa ou projeto não incluído na LOA viola o art. 167, I, da CF/88; para executá-lo seria necessário crédito especial, autorizado por lei e com indicação de recursos (art. 167, V). Os dispositivos das alternativas B e C tratam de temas diversos (limites da Câmara e parecer prévio), e a alternativa D ignora que a discricionariedade administrativa se exerce dentro da autorização orçamentária, nunca contra ela.

3. (Discursiva) Um projeto de lei de autoria de vereador cria o "Programa Municipal de Orientação ao Consumidor", com custos estimados de manutenção. O Presidente da Câmara devolve o projeto sob o argumento de que "toda lei que gera despesa é de iniciativa privativa do Prefeito". O argumento está correto? Fundamente.

Gabarito comentado: O argumento está incorreto. Nos termos da tese do Tema 917 do STF (ARE 878.911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 30/09/2016), não usurpa competência privativa do Chefe do Executivo a lei que, embora crie despesa, não trata da estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (CF/88, art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e"). Como o programa não cria órgãos nem dispõe sobre servidores, a iniciativa parlamentar é, em princípio, legítima — recomendando-se, ainda, a estimativa do impacto orçamentário da despesa criada.

4. (Múltipla escolha) Sobre o julgamento das contas do Prefeito, é correto afirmar:
- A) O parecer prévio do TCE é vinculante e a Câmara apenas o homologa.
 - B) A Câmara julga as contas de governo, e o parecer prévio do TCE só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.
 - C) O TCE julga definitivamente todas as contas do Prefeito, cabendo à Câmara mero registro.
 - D) As contas de gestão do Prefeito nunca podem ser julgadas pelo Tribunal de Contas.

Gabarito comentado: Alternativa B. Conforme o Tema 157 do STF (RE 729.744, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 10/08/2016) e o art. 31, § 2º, da CF/88, o parecer do TCE é meramente opinativo e o julgamento das contas anuais do Prefeito compete exclusivamente à Câmara, exigindo-se 2/3 dos vereadores para afastar o parecer. A alternativa D é falsa: fora da esfera eleitoral, o TCE mantém competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos ordenadores de despesa, com imputação de débito e multa (STF, ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, j. fev/2025).

5. (Discursiva) A Câmara do Município X, com 15.000 habitantes, gastou no exercício 75% de sua receita com folha de pagamento, incluído o subsídio dos vereadores. Há irregularidade? Quem responde por ela?

Gabarito comentado: Há irregularidade. O art. 29-A, § 1º, da CF/88 limita a 70% da receita da Câmara o gasto com folha de pagamento, incluído o subsídio dos vereadores; o descumprimento configura crime de responsabilidade do Presidente da Câmara (art. 29-A, § 3º). Além disso, deve-

se verificar o limite de despesa total com pessoal do Legislativo municipal — 6% da RCL do Município (LRF, art. 20, III, "a") —, cujo descumprimento atrai as vedações e medidas de recondução da própria LRF.

Leitura complementar

- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros — capítulos sobre o sistema orçamentário constitucional e a fiscalização financeira.
- LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm — capítulos sobre PPA, LDO, LOA e princípios orçamentários.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024 — capítulo sobre controle da Administração Pública.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024 — itens sobre organização municipal e art. 29-A.
- Constituição Federal de 1988: arts. 29, 29-A, 31, 37, 70 a 75 e 165 a 169 (leitura integral recomendada, com destaque para o art. 167).
- Lei Complementar nº 101/2000 (LRF): arts. 1º, 4º, 5º, 19, 20 e 48 a 59.
- Cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU) de orientação a vereadores sobre controle da gestão pública municipal.

MÓDULO 2

Instrumentos de Planejamento Governamental

Compreensão prática do Plano Plurianual e de suas finalidades

Imagine a cena, comum em tantas Câmaras Municipais: o novo Secretário de Habitação comparece à tribuna e apresenta, com entusiasmo, um ambicioso programa habitacional. O vereador atento abre o Plano Plurianual em vigor e faz uma descoberta desconcertante: o tema sequer aparece entre as diretrizes do quadriênio. Não há programa, não há meta, não há previsão de despesa de capital. Como cobrar coerência de um governo que ignora o próprio plano? O episódio revela a primeira lição deste módulo: o PPA é a primeira referência objetiva do mandato fiscalizador. Quem não o conhece fiscaliza no escuro; quem o domina cobra com base na promessa que a própria administração converteu em norma.

2.1 O que é o PPA no sistema constitucional brasileiro

O Plano Plurianual (PPA) é o primeiro grande instrumento do ciclo orçamentário brasileiro. A Constituição Federal de 1988 determina, no art. 165, inciso I, que lei de iniciativa do Poder Executivo instituirá o plano plurianual — ao lado das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e dos orçamentos anuais (LOA), que estudaremos nos módulos seguintes. É no PPA que o poder público organiza suas diretrizes, seus objetivos e suas metas para o médio prazo, oferecendo uma visão estruturada daquilo que pretende fazer, com quais prioridades e em quais áreas de atuação.

A posição do PPA nessa arquitetura não é aleatória: ele ocupa o lugar inaugural do ciclo. Antes de definir as regras do jogo fiscal de cada ano (função da LDO) e antes de autorizar receitas e despesas concretas (função da LOA), o ente federativo precisa declarar para onde pretende caminhar. Por isso se diz que o PPA organiza a visão estratégica da gestão e serve de referência obrigatória para as demais leis orçamentárias. Ele não é um documento isolado nem meramente formal: integra uma arquitetura normativa em que planejamento, diretrizes fiscais e orçamento anual precisam conversar entre si, para que as escolhas de governo tenham coerência jurídica, política e financeira ao longo do tempo.

A doutrina há muito destaca essa dimensão. Ricardo Lobo Torres via no plano plurianual a expressão jurídica do planejamento democrático: o programa de governo, que na campanha eleitoral é promessa política, converte-se em norma quando aprovado pela Câmara na forma de PPA.⁷ Na mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro registra que o planejamento é dever

jurídico da administração, e não mera faculdade política: uma vez traçado o plano, a ação administrativa fica vinculada aos fins nele estabelecidos.⁸

Para o vereador, a consequência prática é direta: a fiscalização não começa na despesa realizada, mas no planejamento que a autorizou. Sem conhecer o plano, o parlamentar perde a capacidade de avaliar coerência, prioridade e continuidade administrativa — e se limita a reagir a fatos consumados. Com o plano em mãos, ganha o parâmetro objetivo de comparação entre o que o governo prometeu em lei e o que efetivamente entrega.

CONCEITO-CHAVE

Plano Plurianual (PPA) é a lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada (CF/88, art. 165, I e § 1º). No Município, cobre quatro exercícios financeiros, vigorando até o final do primeiro exercício do mandato subsequente (ADCT, art. 35, § 2º, I, aplicado por simetria).

2.2 Função e conteúdo constitucional mínimo: diretrizes, objetivos e metas

A função central do PPA é transformar visão de governo em direção administrativa. Ao estruturar, em perspectiva plurianual, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração (CF/88, art. 165, § 1º), o plano fornece um horizonte de médio prazo que ajuda a evitar improvisações, decisões desconectadas e uso fragmentado dos recursos públicos. Régis Fernandes de Oliveira sintetiza a ideia com precisão: o plano confere racionalidade à despesa, pois gastar sem planejar é administrar ao sabor das circunstâncias.⁹

O conteúdo mínimo do plano é fixado pela própria Constituição. O PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração para as despesas de capital e para os programas de duração continuada (art. 165, § 1º). Não se trata, portanto, de um plano genérico de intenções: a Constituição exige que o documento aponte orientação (diretriz), finalidade (objetivo) e resultado esperado (meta). O § 4º do mesmo artigo completa o desenho, determinando que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o plano plurianual — regra que, transposta ao âmbito local, exige que os planos setoriais do Município (saúde, educação, saneamento, mobilidade) dialoguem com o PPA.

Harrison Leite oferece a chave didática para distinguir os três elementos: diretriz é o rumo, objetivo é o alvo e meta é a quantificação do alvo — e sem os três o plano não permite

7. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar.

cobrança.¹⁰ Essa estrutura habilita o vereador a formular perguntas concretas: quais diretrizes foram fixadas? Quais objetivos concretos foram assumidos? Quais metas poderão ser cobradas ao final de cada exercício? Em quais territórios a ação será concentrada? Quanto mais claro o desenho do plano, maior a capacidade de fiscalização posterior.

Quadro 2.1 — Diretriz, objetivo e meta no PPA (CF/88, art. 165, § 1º)

Elemento	O que é	Exemplo hipotético (Município X)	Pergunta fiscalizatória
Diretriz	O rumo: orientação geral da ação de governo no quadriênio	"Ampliar o acesso à atenção primária em saúde"	Que orientação estratégica o governo escolheu?
Objetivo	O alvo: resultado finalístico que se pretende alcançar	"Reduzir a fila de espera por consultas especializadas"	Qual resultado concreto foi prometido?
Meta	A quantificação do alvo: quanto, onde e até quando	"Construir 4 UBS na zona rural até 2028, reduzindo a fila em 50%"	Como saberei, com números, se foi cumprido?

É também no PPA que os compromissos políticos ganham forma administrativa. Programas de saúde, educação, assistência social, infraestrutura, mobilidade e saneamento precisam encontrar no plano uma estrutura lógica: finalidades, públicos-alvo, metas e trajetórias de implementação. O programa, aliás, é a unidade que liga o plano ao orçamento: a Lei nº 4.320/1964, em seus arts. 2º e 22, já organizava a despesa em estrutura programática, e é pelo programa que se afere a execução da política pública.¹¹ A fiscalização das políticas públicas começa, portanto, na leitura do desenho programático: antes de perguntar por que determinada ação não foi executada, o vereador deve verificar se ela foi adequadamente prevista, como foi formulada, que metas assumiu e se o plano criou bases reais para a sua realização.

2.3 Horizonte plurianual e a integração com a LDO e a LOA

Por que a Constituição não se contentou com o orçamento anual? Porque o exercício financeiro é curto demais para organizar a ação pública relevante. Obras estruturantes e programas continuados exigem planejamento que ultrapasse os doze meses do exercício: o PPA é, por definição, instrumento de continuidade e de racionalidade governamental. No

8. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

9. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

10. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. São Paulo: JusPodivm.

11. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

Município, onde a pressão por respostas imediatas é constante, a perspectiva de médio prazo é decisiva para retirar a gestão da lógica do imprevisto e construir agenda governamental estável, capaz de produzir resultados verificáveis ao longo do tempo.

A vigência quadrienal do plano tem, ainda, um efeito federativo e republicano notável: por força do modelo do art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o PPA elaborado no primeiro ano de um mandato vigora até o final do primeiro exercício do mandato seguinte. O plano, assim, atravessa mandatos e força a continuidade administrativa: o prefeito recém-eleito governa seu primeiro ano sob o plano do antecessor, enquanto elabora o próprio. Para Ricardo Lobo Torres, é exatamente essa plurianualidade que protege o interesse público contra a descontinuidade: o plano sobrevive ao governo que o elaborou.¹²

O PPA, porém, não encerra o planejamento; ele o inaugura. A estratégia plurianual é detalhada anualmente pela LDO, que seleciona metas e prioridades para o exercício seguinte, e materializada pela LOA, que aloca os recursos. A Constituição costura essa cadeia em pelo menos dois dispositivos que o vereador precisa conhecer: o art. 165, § 7º, que impõe a compatibilização dos orçamentos com o plano, e o art. 166, § 3º, I, que só admite emendas ao projeto de lei orçamentária compatíveis com o PPA e com a LDO. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 — LRF) reforça o elo no art. 5º, *caput*: o projeto de lei orçamentária anual deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

A consequência prática é forte. Como observa Harrison Leite, a compatibilidade entre PPA, LDO e LOA é requisito de validade da despesa, e não simples recomendação de boa técnica.¹³ Quando a LOA não dialoga com o PPA, ou quando a LDO não traduz as prioridades estratégicas do plano, o planejamento perde substância e a despesa perde lastro. Fiscalizar o PPA, portanto, é fiscalizar a coerência de todo o ciclo orçamentário — e não de um documento específico.

ATENÇÃO

A compatibilidade com o PPA não é formalidade de gabinete: é filtro de admissibilidade. Emenda parlamentar ao projeto de LOA incompatível com o PPA ou com a LDO é inadmissível por expressa vedação constitucional (CF/88, art. 166, § 3º, I). E despesa executada à margem do plano — como o programa habitacional do caso de abertura — nasce juridicamente frágil: antes de qualquer contrato, o Executivo precisaria propor a revisão do PPA à Câmara. O vereador que domina esse encadeamento tem, na mão, um argumento técnico irresponsável.

12. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar.

13. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. São Paulo: JusPodivm.

2.4 Planejamento de verdade: o PPA e a responsabilidade fiscal

A LRF elevou o planejamento à condição de pressuposto da gestão fiscal responsável. Nos termos do seu art. 1º, § 1º, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. O recado normativo é claro: o planejamento plurianual precisa ter densidade real, conexão com a capacidade financeira do Município e utilidade prática. A cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU) resume bem: planejamento real não é burocracia; é instrumento de governo e de controle.

Quando o PPA é elaborado apenas para cumprir formalidade — copiado do quadriênio anterior, redigido em generalidades, desconectado do diagnóstico local —, deixa de orientar prioridades, não serve para medir resultados e reduz a capacidade de controle da Câmara: vira peça burocrática. Celso Antônio Bandeira de Mello adverte, em lição plenamente aplicável, que a forma sem conteúdo é fraude ao dever administrativo: cumprir o rito não é cumprir a finalidade da norma.¹⁴

Vale lembrar que a aplicabilidade integral da LRF aos Municípios é ponto pacificado. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a ADI 2.238/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 24/06/2020), confirmou a constitucionalidade do núcleo essencial da Lei Complementar nº 101/2000, declarando inconstitucionais apenas dispositivos pontuais do art. 23 (§ 1º, na parte que permitia redução de jornada com redução de vencimentos, e § 2º). A LRF, portanto, aplica-se integralmente a Estados e Municípios — inclusive o seu art. 1º, § 1º, que dá fundamento jurídico à exigência de densidade real do plano.

Planejar também é respeitar limites. O PPA precisa dialogar com a realidade financeira do Município e com a capacidade de execução da administração. Ao examinar o projeto de plano, o vereador deve avaliar sua plausibilidade: um plano excessivamente ambicioso, financeiramente inconsistente ou desconectado das condições reais produz frustração administrativa, baixa execução e descrédito institucional do orçamento. Essa preocupação com a sustentabilidade fiscal do processo legislativo ganhou reforço recente e expressivo na jurisprudência do STF, como mostra o box a seguir.

14. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 7.633/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, Plenário, mérito julgado em 30/04/2026 (caso da desoneração da folha). O Tribunal assentou que a criação de despesa obrigatória ou a renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LRF, art. 14; ADCT, art. 113) e sem medidas compensatórias viola o devido processo legislativo fiscal — exigência aplicável a todos os entes da Federação, inclusive os Municípios. Houve modulação de efeitos preservando a CPRB nos termos da decisão. No mesmo sentido caminha a **PSV 150**, proposta de súmula vinculante apresentada pelo Min. Gilmar Mendes, cuja tramitação foi autorizada pelo Presidente Min. Edson Fachin em 22/06/2026 — *ainda não aprovada* —, com o seguinte texto proposto: "O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo inconstitucional a lei ou ato normativo que crie ou altere despesa obrigatória, conceda benefício fiscal ou implique renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como sem a indicação das respectivas medidas compensatórias, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal."

EXEMPLO PRÁTICO

Retomemos o caso de abertura. No Município X, o Secretário de Habitação anuncia programa de 2.000 unidades habitacionais, orçado em R\$ 100 milhões em quatro anos — mas o PPA vigente não contém diretriz, programa ou meta habitacional, e a receita corrente líquida anual do Município é de R\$ 300 milhões. A Vereadora Y atua em três passos: (1) requerimento de informações indagando qual programa do PPA amparará a despesa e qual a estimativa de impacto exigida pela LRF, art. 16; (2) alerta formal, em plenário, de que a execução dependerá de prévia lei de revisão do PPA e de compatibilização com a LDO e a LOA (CF/88, arts. 165, § 7º, e 166, § 3º, I; LRF, art. 5º); (3) registro do episódio para cobrança no exame das próximas peças orçamentárias. Sem confronto estéril, a vereadora transformou um anúncio político em pauta técnica de fiscalização.

2.5 A leitura fiscalizatória do PPA: como o vereador deve examinar o plano

A leitura do PPA em perspectiva fiscalizatória não é descritiva — é crítica. Ler o plano não é conferir se os capítulos estão no lugar: é identificar a estratégia política da gestão. O parlamentar precisa observar quais prioridades foram escolhidas, quais áreas receberam ênfase, como os programas foram estruturados e se os objetivos dialogam com os problemas concretos do Município. Um PPA que destina o grosso das despesas de capital a obras viárias

enquanto o município enfrenta déficit crônico de creches, por exemplo, revela uma escolha política que a Câmara tem o direito — e o dever — de debater.

Marçal Justen Filho lembra que o controle parlamentar qualificado exige exame de mérito administrativo em sentido amplo — prioridades, consistência e resultados —, e não apenas conferência formal de documentos.¹⁵ Nessa linha, o vereador deve verificar se as metas são inteligíveis, se há coerência entre o discurso do plano e a viabilidade administrativa da máquina municipal e se o texto permite acompanhamento futuro. Um PPA obscuro, genérico ou vago dificulta o controle e enfraquece a Câmara — e essa fragilidade raramente é acidental.

No exame parlamentar do projeto de PPA, merecem atenção imediata cinco pontos: as diretrizes gerais do governo; os objetivos por área temática; as metas anunciadas; a regionalização das ações; e a consistência entre os problemas diagnosticados e as soluções propostas. Esses elementos revelam se o plano é orientado para resultados ou se é apenas narrativa administrativa. Observe também como o plano estrutura os programas de duração continuada e as despesas de capital: investimentos e expansão de serviços precisam aparecer com clareza no PPA — do contrário, a fiscalização da LDO, da LOA e da execução ficará prejudicada desde a origem.

Bom controle externo começa com boas perguntas, feitas no documento certo e no momento certo — é o que orienta a cartilha da CGU, ao definir o controle qualificado como aquele que compara promessa institucional e ação governamental. Na análise do projeto de PPA, o vereador deve formular ao menos cinco perguntas concretas: **problemas** — o plano aborda necessidades reais do Município? **Prioridades** — quais áreas recebem ênfase e por quê? **Metas** — são mensuráveis e claras? **Território** — todas as regiões do Município foram consideradas? **Monitoramento** — há indicadores e linha de base que permitam verificar o cumprimento?

2.6 Regionalização: o PPA precisa enxergar o território do Município

A Constituição exige que o PPA seja estabelecido "de forma regionalizada" (art. 165, § 1º). No plano municipal, isso significa que o documento deve considerar o território e as desigualdades internas do Município: zonas urbanas e rurais, bairros com atendimento desigual, distritos afastados, áreas com carências históricas de infraestrutura e serviços. O § 7º do art. 165, ao atribuir aos orçamentos a função de reduzir desigualdades inter-regionais, completa o quadro — e a lógica se aplica, por simetria, ao território municipal.

15. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense.

A regionalização é poderosa ferramenta fiscalizatória porque permite ao vereador cobrar não apenas *se* o gasto ocorreu, mas *onde* ocorreu e *quem* foi beneficiado. Um planejamento que ignora o território pode reforçar assimetrias, concentrar investimentos nas áreas de maior visibilidade política e dificultar a avaliação da justiça distributiva dos recursos públicos. José Afonso da Silva vincula a regionalização diretamente ao objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF/88, art. 3º, III): o plano é, também, instrumento de equalização territorial.¹⁶

Na prática, o vereador deve exigir que o projeto de PPA indique a distribuição territorial das metas e das despesas de capital: quantas unidades de saúde em cada região, quais vias serão pavimentadas em quais bairros, onde serão expandidas as redes de água e esgoto. Plano que promete "ampliar a infraestrutura urbana" sem dizer onde não permite verificar, quatro anos depois, se os distritos esquecidos continuaram esquecidos.

2.7 O papel da Câmara Municipal: deliberação e poder de emenda

A iniciativa do projeto de PPA é privativa do Executivo (CF/88, art. 165, I), mas a Câmara Municipal exerce papel central na deliberação: debate o projeto, examina prioridades, avalia a coerência do plano com as demandas coletivas e exerce controle político sobre a visão de governo apresentada. Essa função não é formalidade homologatória. A análise do PPA é uma das oportunidades mais relevantes de todo o mandato para o vereador influenciar o rumo estratégico da administração, questionar omissões, cobrar clareza metodológica e fortalecer a fiscalização desde a origem do planejamento.

O instrumento por excelência dessa participação é a emenda parlamentar. As emendas ao projeto de PPA seguem o regime do art. 166 da Constituição, observadas a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara. A reserva de iniciativa do Executivo não anula o poder de emenda: o Legislativo participa ativamente da conformação das leis orçamentárias, nos limites materiais fixados pelo art. 166, §§ 3º e 4º — para a LOA, por exemplo, exige-se compatibilidade com o PPA e a LDO e indicação dos recursos necessários. O STF tem prestigiado essa leitura equilibrada da separação de poderes, como registra o precedente a seguir.

16. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ARE 878.911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 30/09/2016 (repercussão geral reconhecida com reafirmação de jurisprudência), DJe 11/10/2016 — Tema 917. Tese fixada: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)." O precedente consolida a interpretação restritiva das hipóteses de iniciativa reservada do Executivo: fora delas, o parlamento — inclusive a Câmara Municipal — pode legislar e emendar, ainda que da medida decorra despesa. É o fundamento constitucional que ampara a atuação propositiva do vereador na conformação do planejamento, sempre nos limites do art. 166, §§ 3º e 4º, da CF/88 e da exigência de estimativa de impacto fiscal (LRF, art. 16; ADCT, art. 113).

Duas cautelas completam o quadro. Primeira: emendar o PPA exige responsabilidade fiscal — a emenda que cria ou amplia programa deve vir acompanhada da avaliação de plausibilidade financeira, sob pena de incidir no vício que a ADI 7.633/DF condenou. Segunda: a emenda ao plano é o momento certo para corrigir omissões estruturais; reclamar apenas na execução, dois anos depois, é abrir mão do instrumento mais eficaz de que o mandato dispõe.

2.8 Reconhecendo um PPA frágil — e a síntese do módulo

Nem todo plano publicado é um plano de verdade. Há sinais objetivos de fragilidade que o vereador aprende a reconhecer com rapidez: excesso de generalidades; ausência de metas verificáveis; desconexão entre os problemas diagnosticados e os programas propostos; formulações vagas; falta de regionalização; e linguagem abstrata que inviabiliza qualquer cobrança posterior. Um plano assim cumpre a forma, mas nada oferece ao controle. Como adverte Justen Filho, a motivação genérica equivale à ausência de motivação — e o mesmo vale para o plano que não permite verificar o cumprimento daquilo que anuncia.¹⁷

Quanto mais impreciso o PPA, maior a dificuldade de verificar se a administração cumpriu o que prometeu — e a baixa qualidade do plano antecipa problemas na LDO, na LOA e na execução orçamentária. Por isso o diagnóstico de qualidade deve ser feito já no exame do projeto, quando a Câmara ainda pode corrigir o texto por emenda.

Quadro 2.2 — Sinais de alerta na qualidade do PPA e reação parlamentar

17. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense.

Sinal de alerta	Por que compromete o controle	Reação recomendada
Generalidades excessivas ("melhorar", "fortalecer", "modernizar")	Não há como aferir cumprimento de promessa sem conteúdo	Emenda exigindo objetivos finalísticos por área
Metas não verificáveis (sem número, prazo ou indicador)	Impede comparação entre prometido e realizado	Emenda inserindo metas quantificadas e datadas
Desconexão entre diagnóstico e programas	Revela plano de prateleira, sem base na realidade local	Requerimento de informações sobre o diagnóstico utilizado
Ausência de regionalização	Oculto a distribuição territorial do gasto e dos benefícios	Emenda distribuindo metas por região/distrito
Ambição financeiramente implausível	Anuncia frustração de execução e descrédito do orçamento	Cobrança da estimativa de impacto e da compatibilidade com a capacidade fiscal

EXEMPLO PRÁTICO

O projeto de PPA do Município X, na área da saúde, traz uma única formulação: "melhorar a saúde da população". Não há meta, indicador, linha de base nem regionalização. A Vereadora Y aplica o roteiro deste módulo: (1) apresenta emendas ao projeto exigindo metas mensuráveis — por exemplo, "reduzir em 20% a mortalidade infantil até 2029" e "ampliar de 60% para 80% a cobertura da Estratégia Saúde da Família, priorizando os 3 distritos rurais"; (2) requer do Executivo os indicadores de linha de base que sustentam o diagnóstico; (3) registra formalmente a fragilidade do texto, constituindo memória para a cobrança de coerência na LDO e na LOA seguintes. Aprovadas ou não as emendas, a vereadora criou o parâmetro objetivo de que precisará nos quatro anos seguintes.

Fechamos o módulo retomando a lição da cartilha da CGU: o vereador não exerce bem a fiscalização sem domínio de gestão, planejamento e orçamento. É no PPA que o mandato encontra a primeira referência objetiva para verificar se a administração caminha conforme as prioridades que ela própria anunciou — é dele que o controle externo extrai o parâmetro de comparação entre promessa e ação. No próximo módulo, veremos como essa estratégia quadrienal se traduz, ano a ano, em prioridades e regras fiscais por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Resumo executivo do módulo

- O PPA é a lei de iniciativa do Executivo que inaugura o ciclo orçamentário, estabelecendo, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e os programas de duração continuada (CF/88, art. 165, I e § 1º).
- Vigora por quatro exercícios, até o fim do primeiro ano do mandato subsequente (ADCT, art. 35, § 2º, I), funcionando como instrumento de continuidade administrativa.
- Diretriz é o rumo, objetivo é o alvo, meta é a quantificação do alvo — sem os três, o plano não permite cobrança objetiva.
- LDO e LOA devem ser compatíveis com o PPA (CF/88, arts. 165, § 7º, e 166, § 3º, I; LRF, art. 5º): a compatibilidade é requisito de validade da despesa, não recomendação de boa técnica.
- A LRF (art. 1º, § 1º) exige planejamento com densidade real — a constitucionalidade do seu núcleo essencial e sua aplicação integral aos Municípios foram confirmadas pelo STF na ADI 2.238/DF (j. 24/06/2020).
- Criação de despesa obrigatória ou renúncia de receita sem estimativa de impacto e compensação viola o devido processo legislativo fiscal (STF, ADI 7.633/DF, j. 30/04/2026); a PSV 150 propõe súmula vinculante nesse sentido (ainda em tramitação).
- A reserva de iniciativa do Executivo não anula o poder de emenda parlamentar (STF, ARE 878.911 RG/RJ — Tema 917), exercido nos limites do art. 166, §§ 3º e 4º, da CF/88.
- Sinais de PPA frágil: generalidades, metas não verificáveis, desconexão diagnóstico-programas, ausência de regionalização e implausibilidade financeira — a serem corrigidos por emenda no momento da deliberação.

Questões para fixação

1. (Múltipla escolha) Segundo o art. 165, § 1º, da CF/88, o PPA estabelecerá, de forma regionalizada: A) as metas fiscais anuais e o anexo de riscos fiscais; B) as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e para os programas de

duração continuada; C) a estimativa de receita e a fixação de despesa para o exercício financeiro; D) as prioridades da administração para o exercício seguinte.

Gabarito comentado: Alternativa B. É a dicção do art. 165, § 1º, da CF/88, conteúdo constitucional mínimo do plano. A alternativa A descreve anexos da LDO (LRF, art. 4º); a C descreve a LOA; a D descreve a função de seleção anual de prioridades, típica da LDO.

2. (Múltipla escolha) O Prefeito do Município X anuncia programa novo, de grande vulto, sem qualquer previsão no PPA vigente. Juridicamente, a providência correta antes da execução é: A) executar o programa por decreto, pois o PPA é peça meramente indicativa; B) aguardar o próximo quadriênio, pois o PPA não admite alteração durante sua vigência; C) encaminhar à Câmara projeto de lei de revisão do PPA, com a compatibilização na LDO e na LOA e a estimativa de impacto orçamentário-financeiro; D) abrir crédito extraordinário, instrumento adequado para despesas não planejadas.

Gabarito comentado: Alternativa C. O PPA é lei e vincula o planejamento (CF/88, arts. 165, § 7º, e 166, § 3º, I; LRF, arts. 5º e 16); sua alteração se faz por lei de revisão, de iniciativa do Executivo, com deliberação da Câmara. A alternativa A ignora a natureza normativa do plano; a B é falsa, pois o plano pode ser revisto por lei; a D confunde o crédito extraordinário — reservado a despesas imprevisíveis e urgentes (CF/88, art. 167, § 3º) — com falta de planejamento.

3. (Múltipla escolha) Sobre o poder de emenda parlamentar e a reserva de iniciativa do Executivo, assinale a alternativa correta à luz do Tema 917 do STF (ARE 878.911 RG/RJ): A) toda lei de iniciativa parlamentar que crie despesa é inconstitucional; B) não usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Executivo a lei que cria despesa, desde que não trate de estrutura ou atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores; C) o Legislativo municipal não pode emendar projetos de leis orçamentárias; D) a reserva de iniciativa alcança qualquer matéria com repercussão financeira.

Gabarito comentado: Alternativa B, reprodução fiel da tese do Tema 917 (STF, ARE 878.911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 30/09/2016). As demais alternativas ampliam indevidamente a reserva de iniciativa, que o STF interpreta restritivamente; o poder de emenda às leis orçamentárias permanece, nos limites do art. 166, §§ 3º e 4º, da CF/88.

4. (Discursiva) Diferencie diretriz, objetivo e meta no conteúdo do PPA e explique por que a ausência de metas mensuráveis compromete a fiscalização parlamentar.

Gabarito comentado: Diretriz é a orientação geral (o rumo) da ação governamental no quadriênio; objetivo é o resultado finalístico pretendido (o alvo); meta é a quantificação do alvo, com número, prazo e, idealmente, território. Sem metas mensuráveis, não há parâmetro objetivo de comparação entre o prometido e o realizado: a cobrança parlamentar se reduz a juízo de impressão, o monitoramento fica sem linha de base e a fragilidade contamina a LDO, a LOA e a

avaliação da execução. Por isso a exigência de densidade real do planejamento decorre da própria LRF, art. 1º, § 1º.

5. (Discursiva) O projeto de PPA do Município X não contém qualquer regionalização das metas. Indique o fundamento constitucional para exigí-la e duas providências concretas que o vereador pode adotar.

Gabarito comentado: Fundamento: o art. 165, § 1º, da CF/88 exige PPA "de forma regionalizada", e o § 7º atribui aos orçamentos a função de reduzir desigualdades inter-regionais — lógica aplicável, por simetria, ao território municipal, em consonância com o art. 3º, III, da CF/88. Providências (duas entre): emenda distribuindo metas e despesas de capital por região; requerimento do diagnóstico territorial que embasou o plano; registro da omissão para cobrança na LDO e na LOA; audiência pública com as regiões não contempladas.

Leitura complementar

- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar.
- LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. São Paulo: JusPodivm — capítulo sobre o PPA e a integração PPA–LDO–LOA.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros.
- Constituição Federal de 1988, arts. 165 a 167; ADCT, arts. 35, § 2º, e 113; Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), arts. 1º, 5º e 16; Lei nº 4.320/1964, arts. 2º e 22.
- STF: ARE 878.911 RG/RJ (Tema 917); ADI 2.238/DF; ADI 7.633/DF; PSV 150 (proposta em tramitação).
- Cartilha da CGU sobre controle social e planejamento municipal.

MÓDULO 3

Diretrizes da Gestão Fiscal

Definição de Prioridades Administrativas e Equilíbrio das Metas Fiscais

É junho. O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) chega à Câmara Municipal e, logo na primeira leitura, algo chama a atenção: a receita prevista para o exercício seguinte cresce 18% em relação ao ano anterior, sem qualquer justificativa na mensagem do Executivo. O Anexo de Riscos Fiscais, que deveria mapear precatórios, ações judiciais e cenários de queda de arrecadação, ocupa meia página de generalidades. Aprovar o projeto como veio? Devolver? Emendar? Esse é o dilema deste módulo. A LDO é o filtro político das escolhas orçamentárias — o momento em que o vereador atua antes de a despesa acontecer, quando as prioridades ainda podem ser discutidas e corrigidas. Quem só descobre o orçamento na votação da lei orçamentária anual chega tarde: a partida decisiva se joga na LDO.

3.1 A LDO no sistema constitucional do orçamento

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) organizou o planejamento das finanças públicas em três leis de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), previstas no art. 165, incisos I a III. Nesse tripé, a LDO ocupa a posição intermediária — e é essa posição que a torna estratégica: ela não desenha a visão de médio prazo (tarefa do PPA) nem detalha as receitas e despesas do exercício (tarefa da LOA), mas traduz o planejamento plurianual em prioridades para o ano seguinte e fixa as regras que orientarão a elaboração do orçamento anual.

O art. 165, § 2º, da CF/88 descreve esse conteúdo: a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Em linguagem simples: a LDO escolhe o que ganhará destaque no exercício seguinte e em que bases fiscais. A doutrina sintetiza essa função seletiva: a LDO é a lei que "anualiza" o plano, selecionando, entre as metas plurianuais, aquelas que efetivamente merecerão recursos no exercício.¹⁸

Importa afastar, desde logo, uma leitura equivocada e frequente nas Câmaras Municipais: a de que a LDO seria documento acessório, mera formalidade antes da "lei que importa", a LOA.

18. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

É o contrário. A LDO organiza a passagem entre o plano de governo de médio prazo e o orçamento anual, revelando o que o governo escolheu priorizar, quais parâmetros fiscais adotará e quais critérios orientarão a montagem da LOA. Fiscalizá-la é atuar preventivamente — antes da execução da despesa, quando as escolhas ainda podem ser analisadas criticamente e alteradas por emenda.

Como as demais leis orçamentárias, a LDO é de iniciativa exclusiva do Executivo: o Prefeito elabora e encaminha o projeto; à Câmara Municipal cabe discutir, emendar e aprovar. Há ainda uma consequência prática relevante: pelo art. 166, § 4º, da CF/88, as emendas ao projeto de lei orçamentária anual devem ser compatíveis com a LDO. Ou seja, o que a Câmara aprovar (ou deixar de aprovar) na LDO condiciona a sua própria margem de atuação meses depois, na votação da LOA.

CONCEITO-CHAVE

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): lei anual, de iniciativa exclusiva do Executivo, que estabelece as metas e prioridades da administração para o exercício seguinte, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual e dispõe sobre alterações na legislação tributária (CF/88, art. 165, II e § 2º). Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — Lei Complementar nº 101/2000), passou a concentrar também o conteúdo mínimo da gestão fiscal responsável: equilíbrio entre receitas e despesas, critérios de limitação de empenho, controle de custos e avaliação de resultados (LRF, art. 4º).

3.2 A ponte entre o PPA e a LOA: a função integradora do ciclo

A imagem mais difundida — e mais precisa — para a LDO é a da **ponte**. A cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU) resume: a LDO faz a ligação direta entre o planejamento e o orçamento. O PPA organiza a visão de médio prazo, com programas e objetivos para quatro anos; a LDO filtra, prioriza e traduz essa visão para o ano seguinte; a LOA quantifica receitas e despesas, convertendo as escolhas em programação operacional. Cada peça depende da anterior, e a LDO é o único instrumento que conversa, ao mesmo tempo, com o plano e com o orçamento.¹⁹

Harrison Leite chega a chamar a LDO de "lei de passagem": sem ela, o plano não desce ao orçamento e o orçamento não sobe ao plano. A metáfora tem consequência jurídica concreta: o art. 5º, *caput*, da LRF determina que o projeto de lei orçamentária anual seja elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO. A compatibilidade não é recomendação — é requisito de validade da programação orçamentária, e a Câmara tem o dever de apontar sua ausência.

19. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm.

Sem essa ponte, o ciclo orçamentário perde coerência em dois sentidos: o orçamento anual vira peça solta, desconectada da estratégia e vulnerável a decisões improvisadas; e o planejamento plurianual se transforma em declaração abstrata, incapaz de orientar decisões fiscais concretas. O vereador que compreende essa engrenagem faz, na análise da LDO, três perguntas simples e poderosas: as prioridades anuais derivam do PPA? Cabem na receita realisticamente esperada? Prepararão uma LOA coerente?

3.3 O conteúdo essencial da LDO e a camada acrescentada pela LRF

O conteúdo da LDO deve ser lido de forma **multifocal**: a lei é, ao mesmo tempo, política (anuncia metas e prioridades), fiscal (estabelece as diretrizes e os parâmetros de sustentabilidade das contas) e normativa (condiciona a montagem da LOA, trata das alterações tributárias e organiza o ambiente jurídico do exercício). É menos operacional que a LOA — não traz o detalhamento das dotações —, porém mais decisiva para orientar a estrutura do orçamento que virá.

Sobre essa base constitucional, a LRF acrescentou uma camada substancial. O art. 4º, I, determina que a LDO disponha, entre outros temas, sobre: (a) o equilíbrio entre receitas e despesas; (b) os critérios e a forma de limitação de empenho; e (e) as normas de controle de custos e de avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento. A LDO deixou de ser apenas a lei que declara prioridades e passou a disciplinar a gestão financeira do exercício, em coerência com o art. 1º, § 1º, da LRF, que erige a gestão fiscal responsável em pressuposto de toda a atividade financeira do ente. A doutrina registra a transformação: com a LRF, a LDO adquiriu o papel de verdadeira lei de governança fiscal anual, muito além do desenho original de 1988.²⁰

Houve, no passado, questionamento sobre a constitucionalidade desse regime rigoroso. A dúvida foi definitivamente superada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu a higidez do núcleo da LRF — o que afasta qualquer argumento de gestor municipal no sentido de que suas exigências "não se aplicariam" ao Município.

20. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADI 2.238/DF**, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Plenário, j. 24/06/2020 (trânsito em julgado em 23/09/2020). O Plenário declarou a **constitucionalidade do núcleo essencial da LRF** (LC nº 101/2000), reconhecendo como inconstitucionais apenas o art. 23, § 1º, na parte que permitia a redução temporária de jornada com redução proporcional de vencimentos, e o § 2º do mesmo artigo. A decisão consolidou o regime de gestão fiscal responsável — que a LDO municipal deve concretizar a cada exercício — e confirmou que a LRF se aplica integralmente a Estados e Municípios.

Quadro 3.1 — Conteúdo da LDO: a base constitucional e a camada da LRF

Fonte normativa	Conteúdo exigido	O que o vereador deve verificar
CF/88, art. 165, § 2º	Metas e prioridades da administração; orientação para a elaboração da LOA; alterações na legislação tributária; política das agências de fomento	As prioridades derivam do PPA? São específicas ou genéricas? As mudanças tributárias anunciadas são viáveis?
LRF, art. 4º, I, "a"	Equilíbrio entre receitas e despesas	A previsão de receita é realista? Há memória de cálculo?
LRF, art. 4º, I, "b"	Critérios e forma de limitação de empenho (contingenciamento)	Os critérios são objetivos? Protegem as despesas obrigatórias?
LRF, art. 4º, I, "e"	Controle de custos e avaliação de resultados dos programas	Existe previsão concreta de apuração de custos e de indicadores de resultado?
LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º	Anexo de Metas Fiscais (metas anuais, memória de cálculo, avaliação do exercício anterior, evolução do patrimônio líquido)	As metas de resultado primário e nominal são consistentes com a série histórica?
LRF, art. 4º, § 3º	Anexo de Riscos Fiscais (passivos contingentes e providências)	Os riscos estão identificados, quantificados e acompanhados de providências?

3.4 Os anexos da LDO: metas fiscais e riscos fiscais**Anexo de Metas Fiscais: a diretriz traduzida em números**

O projeto de LDO deve ser acompanhado do **Anexo de Metas Fiscais** (LRF, art. 4º, § 1º), no qual são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública — para o exercício a

que se referem e para os dois seguintes. É o anexo que dá concretude financeira à diretriz e impede que a LDO fique no plano meramente discursivo: sem metas numéricas, "equilíbrio fiscal" é palavra vazia.

O § 2º do art. 4º da LRF detalha o que o anexo deve conter, e cada item é uma ferramenta de fiscalização: a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior, o demonstrativo das metas com **memória e metodologia de cálculo** — que permite testar se a previsão de receita tem base técnica ou é mero voluntarismo — e a evolução do patrimônio líquido do ente. Para o vereador, é peça essencial: por ela se observa se as metas são realistas, se há coerência entre expectativa de receita e programação de despesa e se a política fiscal é orientada por prudência. Não por acaso, a doutrina descreve o Anexo de Metas Fiscais como o "contrato numérico" da gestão: é contra ele que se afere, bimestre a bimestre, a necessidade de contingenciamento.²¹

Anexo de Riscos Fiscais: planejar também o cenário adverso

A LDO deve conter, ainda, o **Anexo de Riscos Fiscais** (LRF, art. 4º, § 3º), avaliando os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informando as providências a serem adotadas caso os riscos se concretizem. A função é preventiva: a gestão orçamentária ocorre em ambiente de incerteza, e a boa diretriz não planeja apenas o cenário ideal — identifica e, na medida do possível, quantifica o cenário adverso. Como sintetiza Régis Fernandes de Oliveira, o risco fiscal não elimina o dever de planejar; obriga a planejar duas vezes — o cenário esperado e o cenário adverso.²²

Na prática municipal, o vereador deve tratar o anexo como um mapa dos fatores de pressão sobre o orçamento: queda abrupta de arrecadação, decisões judiciais desfavoráveis, precatórios, aumento de despesas obrigatórias, passivos ocultos de exercícios anteriores. E deve verificar a conexão com a LOA: pelo art. 5º, III, da LRF, a lei orçamentária conterá **reserva de contingência**, na forma estabelecida pela própria LDO, destinada ao atendimento de passivos contingentes e riscos fiscais imprevistos. Anexo de Riscos genérico e reserva de contingência simbólica são sinais de que o Município planeja apenas o cenário ideal.

21. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm.

22. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

ATENÇÃO

Anexo de Riscos Fiscais de meia página, sem quantificação de precatórios, ações judiciais e cenários de frustração de receita, não cumpre o art. 4º, § 3º, da LRF — é peça de fachada. O vereador pode e deve: (1) requerer formalmente ao Executivo a relação dos passivos contingentes (ações judiciais relevantes, precatórios inscritos, dívidas em discussão); (2) apresentar emenda ao projeto de LDO para detalhar riscos e providências; e (3) registrar a insuficiência no parecer da comissão competente. Aprovar a LDO com anexo vazio é assinar, de olhos fechados, o mapa de riscos do próprio mandato.

3.5 Equilíbrio entre receitas e despesas e limitação de empenho

O equilíbrio como espinha dorsal

O comando central da LRF para a LDO é o dever de dispor sobre o **equilíbrio entre receitas e despesas** (art. 4º, I, "a"). O Município não pode estruturar a programação anual ignorando a capacidade real de arrecadação, nem transformar o orçamento em promessa financeiramente inviável. Receita superestimada é a porta de entrada clássica do desequilíbrio: infla a previsão, autoriza despesa sem lastro e empurra o problema para o fim do exercício, quando aparecem os restos a pagar sem cobertura. Quando a LDO indica prioridades sem base realista de financiamento, o vereador precisa problematizar a consistência da política fiscal — a boa diretriz combina ambição administrativa com viabilidade financeira.

A esse comando somou-se, com a Emenda Constitucional nº 109/2021, o art. 167-A da CF/88: quando as despesas correntes superarem 95% das receitas correntes, o ente subnacional pode acionar um regime de contenção de gastos. A relação despesa corrente/receita corrente tornou-se, assim, termômetro permanente da saúde fiscal do Município — e sobre o seu cálculo o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) firmou orientação relevante em consulta.

JURISPRUDÊNCIA

TCE/MG, **Consulta nº 1.160.617**, Rel. Cons. Subst. **Adonias Monteiro**, Tribunal Pleno, sessão de 11/12/2024: "Na apuração da relação entre despesas correntes e receitas correntes de que trata o art. 167-A da Constituição da República, não devem ser contabilizadas as despesas correntes empenhadas que tiveram como lastro créditos suplementares ou especiais abertos com recursos do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior." Em síntese: despesa corrente paga com "sobra" financeira de exercícios anteriores não entra no cálculo do gatilho dos 95%.

Limitação de empenho: a peça de reação institucional

A LDO deve fixar, ainda, os **critérios e a forma de limitação de empenho** (LRF, art. 4º, I, "b"). O mecanismo opera em conjunto com o art. 9º da LRF: se, ao final de um bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal do Anexo de Metas Fiscais, os Poderes promoverão, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira — o chamado **contingenciamento** — segundo os critérios fixados pela própria LDO. Eis por que a LDO não é apenas peça de previsão: é peça de reação institucional. Quando a receita cai, a administração não pode manter o ritmo de gasto como se nada tivesse acontecido.

Dois pontos merecem destaque. Primeiro, o contingenciamento não é escolha livre do gestor sobre onde cortar: é ato vinculado aos critérios previamente definidos na LDO.²³ LDO que silencia sobre esses critérios entrega ao Prefeito um poder discricionário que a LRF quis limitar. Segundo, há despesas imunes ao corte: pelo art. 9º, § 2º, da LRF, não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive o serviço da dívida, além das ressalvadas pela própria LDO. É também essa a orientação geral do TCE/MG: LDO com critérios objetivos de contingenciamento, e despesas obrigatórias fora do alcance da limitação de empenho.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, o projeto de LDO para 2027 prevê receita total de R\$ 120 milhões — crescimento de 18% sobre a arrecadação de R\$ 100 milhões efetivamente realizada no exercício anterior —, sem memória de cálculo que justifique o salto, num cenário de FPM estável e sem novas fontes tributárias. A Vereadora Y, na comissão de finanças, requer a metodologia de estimativa (LRF, art. 4º, § 2º, II) e a compara com a série histórica: o crescimento médio dos últimos cinco anos foi de 6% ao ano. Constatado o otimismo sem lastro, a comissão condiciona o parecer favorável ao ajuste da base de projeção. Resultado: a LOA seguinte nasce com previsão realista, e o Município evita abrir o exercício com despesa autorizada sem receita correspondente — origem da maioria das crises de restos a pagar.

23. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm.

EXEMPLO PRÁTICO

Em abril, o relatório do segundo bimestre do Município X mostra frustração de 10% na receita frente à meta do Anexo de Metas Fiscais. Amparado nos critérios da LDO local, o Prefeito edita decreto de contingenciamento de R\$ 4 milhões. A Vereadora Y examina o decreto e identifica dois problemas: o corte atingiu R\$ 500 mil de despesas vinculadas ao piso constitucional da saúde (despesa obrigatória, fora do alcance da limitação — LRF, art. 9º, § 2º) e preservou integralmente a publicidade institucional. Ela apresenta requerimento de informações, aponta a ilegalidade do corte sobre despesa obrigatória e cobra a recomposição. O episódio ilustra a dupla utilidade dos critérios da LDO: autorizam o ajuste necessário e fornecem o parâmetro objetivo para censurar o ajuste feito no lugar errado.

3.6 Controle de custos, avaliação de resultados e alterações na legislação tributária

Da autorização do gasto à qualidade do gasto

A LRF exige que a LDO discipline o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, "e"). O foco desloca-se da simples autorização da despesa para a **qualidade da aplicação** dos recursos. Esse comando dialoga diretamente com dois princípios constitucionais: a eficiência, inscrita no art. 37, *caput*, da CF/88, e a economicidade e a legitimidade, que o art. 70, *caput*, coloca expressamente entre os parâmetros da fiscalização exercida pelo Congresso — e, por simetria, pelas Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Para o vereador, o comando transforma o repertório da fiscalização: não basta verificar se o dinheiro foi gasto — é preciso perguntar quanto custou, o que foi entregue, se o resultado foi compatível com os objetivos do programa e se há racionalidade no uso dos recursos. Como ensina Marçal Justen Filho, a economicidade impõe um dever de otimização — obter o melhor resultado com os recursos disponíveis —, de modo que o controle que ignora custos fiscaliza pela metade.²⁴ A LDO que traz normas concretas de apuração de custos (por exemplo, custo por aluno da rede municipal, custo por consulta na atenção básica) municia a Câmara com indicadores objetivos para o ano inteiro.

Receita: a outra metade da equação

A Constituição prevê que a LDO disponha sobre as **alterações na legislação tributária** (art. 165, § 2º) — e há razão sistemática para isso: não existe prioridade de gasto sem viabilidade de receita. É na LDO que o governo municipal anuncia se pretende atualizar a planta genérica

24. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense.

de valores do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), rever a base do ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), intensificar a cobrança da dívida ativa ou rever isenções e incentivos fiscais. Cada um desses anúncios afeta a montagem da LOA e a viabilidade das prioridades declaradas.

Duas balizas atuais merecem atenção. A primeira é a transição da reforma tributária do consumo (Emenda Constitucional nº 132/2023 e Lei Complementar nº 214/2025), com a implantação gradual do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) entre 2026 e 2033 — mudança cujos efeitos sobre as receitas municipais devem ser acompanhados exercício a exercício, inclusive no Anexo de Riscos Fiscais. A segunda é o regime da **renúncia de receita**: pelo art. 14 da LRF, a concessão de benefício tributário exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração de compatibilidade com as metas fiscais ou medidas de compensação — exigência que o STF elevou ao patamar de garantia do devido processo legislativo fiscal.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADI 7.633/DF**, Rel. Min. **Cristiano Zanin**, Plenário, mérito julgado em 30/04/2026. O Tribunal assentou que a criação de despesa obrigatória ou a renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LRF, art. 14; ADCT, art. 113) e sem medidas compensatórias viola o devido processo legislativo fiscal — exigência aplicável a todos os entes da Federação, alcançando, portanto, as leis tributárias municipais anunciadas na LDO. Houve modulação de efeitos preservando a contribuição sobre a receita bruta (CPRB) nos termos da decisão. Registre-se, ainda, que tramita no STF a Proposta de Súmula Vinculante nº 150 (proposta pelo Min. Gilmar Mendes, tramitação autorizada em 22/06/2026), com texto que estende expressamente o art. 113 do ADCT à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios — **proposta ainda não aprovada**, a ser referida sempre como em tramitação.

3.7 O papel da Câmara Municipal na discussão e aprovação da LDO

A análise do projeto de LDO é um dos momentos mais relevantes do controle político e fiscal exercido pela Câmara Municipal. É nela que o Legislativo discute as prioridades anuais, examina a coerência entre o planejamento e a realidade fiscal do Município e questiona os critérios adotados pelo Executivo — tudo antes de a despesa ser autorizada. A importância institucional da peça é tamanha que, no modelo federal, a sessão legislativa não se interrompe sem a aprovação do projeto de LDO (CF/88, art. 57, § 2º). Ainda que a regra se dirija ao plano federal, expressa um princípio que as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos municipais costumam reproduzir: a LDO é peça prioritária do calendário legislativo, indispensável ao funcionamento responsável do ciclo orçamentário.

Hely Lopes Meirelles sintetizou como poucos o sentido dessa competência: nas leis orçamentárias reside a mais alta expressão do poder financeiro da Câmara — recusá-las ou aprová-las conscientemente é governar em colaboração.²⁵ "Conscientemente" é a palavra-chave: a aprovação em bloco, sem leitura dos anexos e sem exame da memória de cálculo, é abdicação — não deliberação. Cabe ao vereador conhecer os prazos locais de apreciação fixados na Lei Orgânica e usar os instrumentos regimentais: pedidos de informação, audiências públicas, emendas e destaques de votação.

Como roteiro prático de exame, o vereador deve percorrer ao menos cinco perguntas: (1) as prioridades correspondem às necessidades relevantes do Município e derivam do PPA? (2) as metas fiscais são consistentes com a série histórica e vêm acompanhadas de memória de cálculo? (3) os mecanismos de equilíbrio e os critérios de limitação de empenho estão previstos com objetividade? (4) o Anexo de Riscos identifica e quantifica os passivos contingentes, com providências? (5) as alterações tributárias anunciadas respeitam o art. 14 da LRF? A leitura deve ser crítica e orientada por conteúdo — porque LDO vaga, inconsistente ou fiscalmente frouxa contamina a LOA seguinte, que, por expressa determinação legal, deve ser elaborada em estrita conformidade com o PPA, com a LDO e com a LRF (LRF, art. 5º).

Quadro 3.2 — Roteiro do vereador diante do projeto de LDO

Etapa	O que verificar	Instrumento de atuação
1. Prioridades	Compatibilidade com o PPA e com as necessidades locais; grau de especificidade	Parecer de comissão; emendas de prioridade
2. Metas fiscais	Realismo das projeções; memória e metodologia de cálculo (LRF, art. 4º, § 2º)	Requerimento de informações; audiência com a Fazenda
3. Equilíbrio e contingenciamento	Critérios objetivos de limitação de empenho; proteção das despesas obrigatórias (LRF, art. 9º, § 2º)	Emenda incluindo critérios; acompanhamento bimestral
4. Riscos fiscais	Identificação e quantificação de passivos contingentes; providências previstas	Emenda de detalhamento; registro no parecer
5. Receita e tributação	Alterações tributárias anunciadas; renúncias com estimativa de impacto e compensação (LRF, art. 14)	Audiência pública; controle de constitucionalidade político

25. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros.

Resumo executivo do módulo

- A LDO é o elo entre o PPA e a LOA (CF/88, art. 165, II e § 2º): anualiza o plano e fixa as regras de elaboração do orçamento; a LOA e as emendas a ela devem ser compatíveis com a LDO (LRF, art. 5º; CF/88, art. 166, § 4º).
- Com a LRF, a LDO tornou-se a lei de governança fiscal anual: deve dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios de limitação de empenho e normas de controle de custos e avaliação de resultados (LRF, art. 4º, I, "a", "b" e "e").
- O STF confirmou a constitucionalidade do núcleo essencial da LRF e sua aplicação integral aos Municípios (ADI 2.238/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 24/06/2020).
- O Anexo de Metas Fiscais (LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º) é o "contrato numérico" da gestão — com memória de cálculo e avaliação do exercício anterior; o Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 3º) mapeia passivos contingentes e providências, articulando-se com a reserva de contingência da LOA (art. 5º, III).
- Frustrada a receita frente às metas, impõe-se a limitação de empenho segundo os critérios da LDO (LRF, art. 9º); despesas obrigatórias constitucionais e legais não podem ser contingenciadas (art. 9º, § 2º). No cálculo do gatilho do art. 167-A da CF, não entram despesas correntes lastreadas em superávit financeiro de exercício anterior (TCE/MG, Consulta nº 1.160.617, sessão de 11/12/2024).
- Renúncia de receita e criação de despesa obrigatória exigem estimativa de impacto e compensação (LRF, art. 14; ADCT, art. 113) — exigência reafirmada pelo STF na ADI 7.633/DF (j. 30/04/2026) para todos os entes; a PSV 150, que sumulariza a tese, ainda está em tramitação.
- A LDO é peça prioritária do calendário legislativo: no modelo federal, a sessão legislativa não se interrompe sem sua aprovação (CF/88, art. 57, § 2º); o vereador deve examiná-la criticamente antes de votar, pois LDO frouxa contamina a LOA.

Questões para fixação

1. (Múltipla escolha) Segundo a CF/88 e a LRF, é conteúdo obrigatório da LDO: A) o detalhamento das dotações por unidade orçamentária; B) as metas e prioridades da administração e os critérios de limitação de empenho; C) o julgamento das contas anuais do Prefeito; D) a fixação dos subsídios dos vereadores.

Gabarito comentado: Alternativa B. As metas e prioridades decorrem do art. 165, § 2º, da CF/88; os critérios de limitação de empenho, do art. 4º, I, "b", da LRF. O detalhamento das dotações é conteúdo da LOA (A); o julgamento das contas do Prefeito ocorre em processo próprio, não na LDO (C); e a fixação de subsídios segue rito específico (D).

2. (Múltipla escolha) O projeto de LDO do Município X chegou à Câmara sem o Anexo de Riscos Fiscais. Nessa situação: A) a omissão é irrelevante, pois o anexo é facultativo para Municípios; B) o anexo pode ser substituído pela reserva de contingência da LOA; C) há descumprimento do art. 4º, § 3º, da LRF, cabendo à Câmara exigir a complementação antes da deliberação; D) o anexo só é exigível de Municípios com mais de 50 mil habitantes.

Gabarito comentado: Alternativa C. O Anexo de Riscos Fiscais é conteúdo obrigatório da LDO (LRF, art. 4º, § 3º), devendo avaliar passivos contingentes e indicar providências. A reserva de contingência (LRF, art. 5º, III) é a resposta orçamentária, na LOA, aos riscos mapeados — complementa o anexo, não o substitui. Não há dispensa por porte populacional para esse anexo.

3. (Discursiva) Explique o que é a limitação de empenho (contingenciamento), quando ela deve ser acionada e quais despesas não podem ser atingidas por ela.

Gabarito comentado: É o mecanismo de ajuste do art. 9º da LRF: se, ao final de um bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento das metas do Anexo de Metas Fiscais, os Poderes promoverão limitação de empenho e movimentação financeira segundo os critérios fixados pela LDO (art. 4º, I, "b") — não é escolha livre do gestor. Ficam fora do contingenciamento as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive o serviço da dívida, e as ressalvadas pela própria LDO (art. 9º, § 2º).

4. (Múltipla escolha) Sobre a relação despesa corrente/receita corrente do art. 167-A da CF/88, o TCE/MG (Consulta nº 1.160.617, sessão de 11/12/2024) firmou que: A) todas as despesas correntes empenhadas integram o câmputo, sem exceção; B) não integram o câmputo as despesas correntes empenhadas à conta de créditos suplementares ou especiais abertos com recursos do superávit financeiro do exercício anterior; C) o cálculo considera apenas as despesas de pessoal; D) o gatilho do art. 167-A não se aplica aos Municípios.

Gabarito comentado: Alternativa B, transcrição fiel da tese da Consulta nº 1.160.617 (Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro, Tribunal Pleno). A lógica é medir o fluxo do próprio exercício: despesa corrente lastreada em "sobra" financeira de exercícios anteriores não revela desequilíbrio estrutural corrente. O art. 167-A aplica-se aos entes subnacionais (D incorreta), o câmputo não se restringe a pessoal (C) e há a exceção referida (A).

5. (Discursiva) O Prefeito do Município X anuncia, na LDO, a intenção de conceder isenção de ISS a um setor econômico, sem apresentar estimativa de impacto nem medidas de compensação. Avalie a regularidade da proposta à luz da LRF e da jurisprudência do STF.

Gabarito comentado: A proposta é irregular. O art. 14 da LRF exige, para benefício tributário do qual decorra renúncia de receita, estimativa do impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com as metas fiscais ou medidas de compensação. O STF, na ADI 7.633/DF (Rel. Min. Cristiano Zanin, Plenário, j. 30/04/2026), assentou que a renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto (LRF, art. 14; ADCT, art. 113) e sem compensação viola o devido processo legislativo fiscal — exigência aplicável a todos os entes, inclusive aos Municípios. A Câmara deve condicionar a aprovação à apresentação desses estudos.

Leitura complementar

- LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm — capítulos sobre a LDO e a limitação de empenho.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023 — a LDO como anualização do plano e o tratamento dos riscos fiscais.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar — a LDO como instrumento de direção da política fiscal anual.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros — o poder financeiro da Câmara Municipal.
- Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), arts. 4º, 5º, 9º e 14 — leitura integral recomendada, com atenção aos anexos da LDO.
- STF, ADI 2.238/DF (Plenário, j. 24/06/2020) e ADI 7.633/DF (Plenário, j. 30/04/2026) — inteiros teores disponíveis no portal do STF.

MÓDULO 4

Programação Financeira do Município

Elaboração e Aplicação da Lei Orçamentária Anual

É a última semana de outubro e o projeto de Lei Orçamentária Anual acaba de chegar à mesa da Câmara Municipal. Na primeira leitura, três problemas saltam aos olhos de quem sabe o que procurar: a receita estimada cresce 18% sem qualquer memória de cálculo que justifique o otimismo; o artigo final autoriza o Prefeito a abrir créditos suplementares de até 40% do orçamento por simples decreto; e uma emenda de vereador acrescenta R\$ 500 mil para uma quadra poliesportiva sem indicar de onde sairá o dinheiro. Três vícios clássicos em uma única peça — receita superestimada, autorização genérica de suplementação e emenda sem fonte. Nenhum sobrevive a um exame técnico rigoroso, mas todos passam despercebidos em Câmaras que votam o orçamento como formalidade. É na LOA que o planejamento vira dinheiro — e é diante dela que o mandato mostra se domina a técnica.

4.1 A LOA no sistema orçamentário constitucional: onde o planejamento assume forma concreta

Nos módulos anteriores, estudamos o Plano Plurianual (PPA), que expressa a visão estratégica do governo para quatro anos, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que seleciona prioridades e fixa os parâmetros fiscais de cada exercício. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o terceiro e mais operacional instrumento desse sistema, previsto no art. 165, III, da Constituição Federal de 1988 (CF/88): nela, as escolhas estratégicas e as diretrizes anuais se convertem em valores concretos — previsão de receita, fixação de despesa, dotações e autorizações de gasto. Se o PPA desenha o mapa e a LDO escolhe o caminho do ano, a LOA é o veículo que efetivamente o percorre.

A definição clássica do orçamento permanece atual: trata-se do ato que prevê e autoriza, por período determinado, as despesas e as receitas do Estado.²⁶ A formulação de Aliomar Baleeiro captura a dupla natureza da peça: exercício de previsão (quanto se espera arrecadar) e ato de autorização (quanto se permite gastar, e em quê). No plano normativo, o conteúdo e a forma da lei de orçamento estão na CF/88 (art. 165, III e §§ 5º a 8º), na Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF (Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º) e na Lei nº 4.320/1964, arts. 2º a 8º, espinha dorsal técnica do direito orçamentário nacional.

26. BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense.

Para o vereador, a consequência prática é direta: é na LOA que se visualiza, objetivamente, onde o poder público pretende arrecadar e onde pretende gastar. Lê-la corretamente é condição para compreender a distribuição real dos recursos, identificar as prioridades efetivas da gestão — que nem sempre coincidem com as anunciadas — e fiscalizar a execução. Um mandato que não lê a LOA fiscaliza no escuro.

CONCEITO-CHAVE

Lei Orçamentária Anual (LOA): lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo que, para cada exercício, **estima a receita e fixa a despesa**, autorizando a administração a executar suas ações dentro dos limites e finalidades aprovados pelo Legislativo (CF/88, art. 165, III; Lei nº 4.320/1964, art. 2º).

A LOA corresponde, portanto, ao nível operacional do sistema do art. 165: a etapa em que o planejamento acumulado se converte em autorização financeira concreta, com a alocação de recursos por função, programa, ação, órgão e natureza de despesa. A Lei nº 4.320/1964, art. 2º, exige que a lei de orçamento discrimine receita e despesa de modo a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo — qualquer leitor deve poder identificar o que o governo pretende fazer e com que dinheiro.

4.2 A função da LOA e sua estrutura constitucional tripartite

Transformar planejamento em autorização de gasto

A função essencial da LOA é a concretização financeira do planejamento: organizar o orçamento em bases legais e limitar a ação administrativa às finalidades aprovadas pelo Legislativo. Hely Lopes Meirelles sintetizava: sem autorização orçamentária não há despesa legítima — o orçamento é condição de legalidade de todo gasto público municipal.²⁷ Despesa sem dotação não é irregularidade menor; é gasto sem base legal.

É também na LOA que a retórica encontra a realidade: promessas políticas são amplas; dotações são específicas por exigência legal. Ao examinar a peça, o vereador percebe o que efetivamente recebeu dotação e quais áreas foram, de fato, priorizadas — um programa anunciado como "prioridade absoluta" com dotação simbólica de R\$ 10 mil revela, por si só, a distância entre o discurso e a decisão alocativa real.

A estrutura tripartite do § 5º do art. 165

Nos termos do art. 165, § 5º, I a III, da CF/88, a LOA compreende três orçamentos: (i) o **orçamento fiscal**, referente aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades; (ii) o **orçamento de**

27. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros.

investimento das empresas em que o poder público detenha a maioria do capital social com direito a voto; e (iii) o **orçamento da seguridade social** (saúde, previdência e assistência). A Lei nº 4.320/1964 (art. 2º, §§ 1º e 2º, e art. 22) detalha os anexos e quadros obrigatórios da proposta.

Mesmo quando o foco político recai sobre os serviços mais visíveis — saúde, educação, obras —, a LOA reflete arquitetura jurídica mais ampla, que disciplina o orçamento como sistema, não como simples lista de despesas. Como observa Harrison Leite, a tripartição evita orçamentos paralelos e garante que nenhuma dimensão da atuação estatal escape da autorização legislativa.²⁸ No município, autarquias, fundações, fundos especiais e eventuais empresas públicas devem aparecer na peça e em seus anexos — a ausência de qualquer delas é sinal de alerta.

ATENÇÃO

Verifique se a LOA do seu município abrange **toda** a administração: fundos municipais, autarquias, fundações e o próprio Legislativo. Entidade fora do orçamento é entidade que gasta sem autorização e sem controle — um "orçamento paralelo" vedado pela lógica do art. 165, § 5º, da CF/88.

4.3 Receita estimada, despesa fixada e a compatibilidade com o PPA e a LDO

A lógica central: estimar receita, fixar despesa

A assimetria terminológica não é acidente de redação: a receita é **estimada** porque depende do comportamento real da arrecadação, que nenhuma lei pode garantir; a despesa é **fixada** porque depende de autorização legislativa e só pode ser executada dentro das dotações aprovadas. Régis Fernandes de Oliveira traduz essa dupla natureza: a LOA é vinculante quanto ao limite do gasto e estimativa quanto à arrecadação — daí a necessária flexibilidade jurídica na execução.²⁹

O orçamento, portanto, não é fotografia exata do futuro, mas previsão legalmente organizada. A Lei nº 4.320/1964 impõe-lhe regras de estrutura — universalidade (art. 3º), orçamento bruto (art. 6º) e classificação (art. 12) —, e a LRF acrescentou o rigor técnico: pelo seu art. 12, as previsões de receita devem observar as normas técnicas e legais e vir acompanhadas de **memória de cálculo**. Receita estimada "no chute" — ou inflada deliberadamente para acomodar despesas que não cabem — viola frontalmente esse dispositivo.

28. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm.

29. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

Três perguntas organizam o exame: a estimativa de receita foi realista, com memória de cálculo verificável? A fixação da despesa guardou equilíbrio com a previsão? A execução respeitou os limites da lei? A superestimativa de receita é o vício mais insidioso: autoriza despesas sem lastro, gera restos a pagar sem cobertura e empurra o município para o desequilíbrio que a LRF quis evitar.

A LOA não nasce sozinha: compatibilidade como requisito de validade

A Constituição e a LRF são claras: a LOA deve ser compatível com o PPA e com a LDO (CF/88, arts. 165, § 7º, e 166, § 3º, I). O art. 5º, caput e inciso I, da LRF exige que o projeto seja elaborado de forma compatível com ambos, contendo demonstrativo de compatibilidade da programação com os objetivos e metas do **Anexo de Metas Fiscais**. O orçamento anual não pode ser peça autônoma, desconectada das diretrizes de médio prazo e das prioridades anuais.

Ao analisar o projeto, não basta examinar números isolados: é preciso verificar se os recursos alocados correspondem às metas anunciadas, se respeitam o desenho do PPA e se observam as balizas fiscais da LDO. Harrison Leite é enfático: dotação incompatível com o plano é dotação inconstitucional — a compatibilidade é o primeiro teste do parecer da comissão de orçamento.³⁰ Sem esse alinhamento, o orçamento perde coerência e fragiliza o controle externo.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, o projeto de LOA estima a receita corrente em R\$ 120 milhões — crescimento de 18% sobre os R\$ 100 milhões arrecadados no exercício anterior, embora a média histórica seja de 5% ao ano e não haja mudança na legislação tributária. A Vereadora Y requer a memória de cálculo exigida pelo art. 12 da LRF; o Executivo apresenta apenas planilha genérica. Ela consigna em parecer a falta de fundamentação técnica e propõe emenda ajustando a previsão a patamar realista (cerca de R\$ 106 milhões): com receita inflada, a despesa fixada autorizaria gastos sem lastro, gerando restos a pagar sem cobertura e limitação de empenho já no primeiro bimestre.

4.4 O princípio da exclusividade: a LOA só trata de orçamento

O art. 165, § 8º, da CF/88 estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa — é o **princípio da exclusividade**. A Constituição ressalva duas, e apenas duas, autorizações: a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária (ARO). A Lei nº 4.320/1964, art. 7º, detalha as autorizações que a lei de orçamento pode conter.

30. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm.

A regra tem história. Como lembra Ricardo Lobo Torres, a exclusividade nasceu com a reforma constitucional de 1926, no contexto das iniciativas de Campos Sales e Bulhões, exatamente para extirpar as "**caudas orçamentárias**" — leis inteiras escondidas dentro do orçamento, aprovadas a reboque da peça que o Parlamento não podia deixar de votar.³¹

O princípio protege a racionalidade da deliberação legislativa: impede a introdução oportunista de matérias alheias na lei que o município precisa aprovar todo ano. Na prática, o vereador deve examinar o projeto artigo por artigo: dispositivos que criem gratificações, alterem estrutura administrativa ou concedam isenções violam o art. 165, § 8º, e devem ser suprimidos por emenda ou impugnados no parecer da comissão.

CONCEITO-CHAVE

Princípio da exclusividade (CF/88, art. 165, § 8º): a LOA não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Exceções constitucionais expressas: (i) autorização para abertura de **créditos suplementares**; (ii) autorização para **contratação de operações de crédito**, inclusive por antecipação de receita (ARO).

4.5 Emendas parlamentares à LOA: requisitos, emendas impositivas e o novo padrão de transparência

Os requisitos constitucionais das emendas (art. 166, § 3º)

Emendar o orçamento é prerrogativa central do mandato parlamentar — mas juridicamente condicionada. Pelo art. 166, § 3º, da CF/88, aplicável aos municípios por simetria, as emendas ao projeto de LOA somente podem ser aprovadas se: (i) forem compatíveis com o PPA e com a LDO; (ii) indicarem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de **anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais; ou (iii) relacionem-se à correção de erros ou omissões ou aos dispositivos do texto do projeto. O § 4º impõe exigência análoga às emendas ao projeto de LDO.

A lição prática: emendar o orçamento não é incluir despesa por vontade política; é atuar dentro de uma arquitetura jurídica que exige coerência com o planejamento e fonte de financiamento válida. A emenda da abertura deste módulo — R\$ 500 mil sem indicação de fonte — é formalmente inadmissível: falta-lhe a anulação de despesa correspondente. E não basta qualquer fonte: anular dotação de pessoal, serviço da dívida ou transferências constitucionais é expressamente vedado.

31. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar.

Emendas impositivas no âmbito municipal

As Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 126/2022 construíram, no plano federal, o regime das **emendas impositivas** (CF/88, art. 166, §§ 9º e seguintes): parcela das emendas individuais e de bancada passou a ser de execução obrigatória. Ao Supremo Tribunal Federal (STF) chegou a questão de saber se os municípios podem adotar modelo semelhante por emenda à Lei Orgânica — e a resposta foi afirmativa.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **RE 1.301.031 AgR/RS**, Rel. Min. **Edson Fachin**, 2ª Turma, j. jun/2021: é constitucional a instituição do regime de execução obrigatória de emendas parlamentares por **emenda à Lei Orgânica municipal**, observado o modelo do art. 166, §§ 9º e seguintes, da Constituição Federal. Precedente da 2ª Turma — não há tese de repercussão geral sobre emendas impositivas municipais.

ATENÇÃO

Circulam materiais atribuindo as emendas impositivas municipais ao "Tema 1.130 de repercussão geral" do STF. **A atribuição é incorreta:** o Tema 1.130 trata de matéria diversa (IRRF de servidores). O fundamento correto é o RE 1.301.031 AgR/RS, precedente da 2ª Turma, sem repercussão geral. Referência errada em requerimento ou parecer fragiliza o argumento.

Transparência e rastreabilidade: o novo padrão fixado pelo STF

Na última década, o STF construiu um regime jurisprudencial de transparência das emendas parlamentares que hoje alcança expressamente Estados e Municípios, a partir do julgamento do chamado "orçamento secreto" (ADPF 854 e conexas), com desdobramentos que interessam diretamente ao vereador.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADPF 854/DF** — mérito: Plenário, Rel. Min. **Rosa Weber**, j. **19/12/2022** (julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, por 6×5): inconstitucionalidade das emendas de relator (RP-9) na forma praticada; imposição de transparência e publicidade. Sob a relatoria atual do Min. **Flávio Dino**: decisão de **23/10/2025** estendeu o modelo de transparência a **Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026**; decisão monocrática de **24/08/2026** declarou **nulas** as emendas indicadas por presidentes de partido sem mandato parlamentar e por ex-parlamentares — a legislação não contempla a figura autônoma das "emendas de líderes".

Paralelamente, as chamadas "**emendas Pix**" — transferências especiais que entregam recursos diretamente ao ente beneficiário, sem convênio nem finalidade previamente detalhada — foram submetidas a condições rígidas pelo Supremo, com reflexos imediatos para os municípios que as recebem.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADI 7.688 (Abraji), ADI 7.695 (PGR) e ADI 7.697 (PSOL)**, Rel. Min. Flávio Dino — medidas cautelares de 01/08, 08/08 e 14/08/2024, **referendadas pelo Plenário em 16/08/2024** (Informativo STF 1.146): a execução das emendas Pix fica condicionada a **plano de trabalho prévio, transparência e rastreabilidade**; mérito pendente (ago/2026), após audiência pública. Em decisão de **fev/2025**, o Min. Dino determinou que a CGU inspecionasse **R\$ 469 milhões** em emendas Pix transferidas **sem plano de trabalho cadastrado**.

O recado é claro: emenda sem rastreabilidade é emenda juridicamente vulnerável. O município que recebe transferência especial sem plano de trabalho cadastrado, ou executa emenda sem identificação de autor e objeto, expõe-se a glosas, inspeções e responsabilização. E o regime não é mais assunto exclusivamente federal: pela decisão de 23/10/2025 na ADPF 854, ele alcança as emendas estaduais e municipais a partir do orçamento de 2026 — incluídas as emendas dos próprios vereadores à LOA. Registrem-se, ainda, o art. 163-A da CF/88 e a LC nº 210/2024, que impõem a todos os entes a disponibilização de informações orçamentárias em meio eletrônico, em padrão comum de rastreabilidade.

4.6 As vedações do art. 167 e os créditos adicionais

Barreiras constitucionais contra a improvisação

Aprovada a LOA, a execução encontra no art. 167 da CF/88 barreiras contra a improvisação administrativa. Entre as mais relevantes no cotidiano municipal: é vedado **iniciar programas ou projetos não incluídos na LOA** (inciso I); **realizar despesas ou assumir obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais** (inciso II); **abrir crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes** (inciso V); e **transpor, remanejar ou transferir recursos sem prévia autorização legislativa** (inciso VI), além das vedações do inciso X e seguintes.

Essas vedações não são formalismos. Como adverte José dos Santos Carvalho Filho, são garantias institucionais do Legislativo — cada exceção admitida sem rigor transfere ao Executivo o poder de legislar sobre o orçamento.³² Despesa sem crédito ou remanejamento

32. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

sem autorização compromete a legalidade da gestão e esvazia a função da Câmara na autorização do gasto público.

Créditos adicionais: suplementares, especiais e extraordinários

A LOA não torna o orçamento imutável — e nem poderia, dado que a receita é estimativa. O instrumento jurídico de alteração são os **créditos adicionais** (Lei nº 4.320/1964, arts. 40 a 46; CF/88, art. 167, V e § 3º), em três espécies: **suplementares**, que reforçam dotação existente e insuficiente; **especiais**, que atendem despesas sem dotação específica; e **extraordinários**, para despesas urgentes e imprevisíveis, como guerra, comoção interna ou calamidade pública. Suplementares e especiais exigem prévia autorização legislativa e indicação da fonte (superávit financeiro do exercício anterior, excesso de arrecadação, anulação de dotações ou operações de crédito — art. 43); o extraordinário, dada a urgência, dispensa autorização prévia, submetendo-se a controle posterior.

Boa parte da dinâmica real do orçamento passa por esses reforços e reprogramações: fiscalizar a LOA é acompanhar como ela foi modificada ao longo do exercício. Ponto sensível é a autorização de suplementação contida na própria LOA (exceção do art. 165, § 8º): percentuais genéricos e elevados — como os 40% do caso de abertura — transformam a exceção em regra e devolvem ao Executivo, por via transversa, o poder de refazer o orçamento por decreto.

JURISPRUDÊNCIA

TCE/MG, **Consulta n. 1.144.923**, Rel. Cons. **Mauri Torres**, Tribunal Pleno, sessão de **12/02/2025**: não é juridicamente possível fixar percentual único ou fixo do orçamento como limite para a abertura de créditos adicionais com recursos de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação; a análise deve observar os limites do planejamento orçamentário de cada ente. Em outras palavras, o limite de suplementação deve ser calibrado caso a caso, à luz do histórico e do planejamento do próprio município — não copiado de modelos genéricos.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, o art. 6º do projeto de LOA autoriza créditos suplementares por decreto "até 40% da despesa fixada" — sobre R\$ 120 milhões, até R\$ 48 milhões realocáveis sem passar pela Câmara. A Vereadora Y levanta o histórico: nos três últimos exercícios, as suplementações somaram em média 12% do orçamento. Apresenta emenda reduzindo a autorização para 15%, exige o demonstrativo de compatibilidade com o Anexo de Metas Fiscais (LRF, art. 5º, I) e fundamenta o parecer na Consulta TCE/MG n. 1.144.923, que rejeita percentuais genéricos descolados do planejamento do ente. Aprovada a emenda, o Executivo mantém flexibilidade razoável e as alterações relevantes voltam a depender de deliberação da Câmara.

Quadro 4.1 — Créditos adicionais: espécies, requisitos e fontes

Espécie	Finalidade	Autorização legislativa	Indicação de recursos	Fundamento
Suplementar	Reforçar dotação existente insuficiente	Sim — prévia (pode constar da LOA, em limite razoável)	Sim (art. 43)	CF, art. 167, V; Lei 4.320/1964, arts. 40–43
Especial	Atender despesa sem dotação específica	Sim — prévia, por lei específica	Sim (art. 43)	CF, art. 167, V; Lei 4.320/1964, arts. 40–43
Extraordinário	Despesas urgentes e imprevisíveis (guerra, comoção interna, calamidade)	Dispensada; controle posterior	Dispensada a indicação prévia	CF, art. 167, § 3º; Lei 4.320/1964, arts. 41, III, e 44

4.7 Reserva de contingência, programação financeira e limitação de empenho

A reserva de contingência: margem técnica de proteção

O art. 5º, III, "b", da LRF determina que o projeto de LOA contenha **reserva de contingência**, com forma de utilização e montante definidos na LDO, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A reserva dialoga com o Anexo de Riscos Fiscais da LDO (LRF, art. 4º, § 3º): como sintetiza Harrison Leite, ela é a ponte entre o Anexo de Riscos e o orçamento — risco mapeado sem reserva correspondente é planejamento incompleto.³³

O orçamento responsável não trabalha apenas com o cenário ideal. Cabe ao vereador verificar se a reserva foi prevista em montante adequado (conforme a LDO local) e se sua utilização está vinculada às finalidades legais. Reserva de contingência não é "sobra de caixa": usá-la para suplementar despesa corrente comum, sem risco fiscal materializado, desvirtua sua função de instrumento técnico de prudência.

Depois da LOA: programação financeira e cronograma de desembolso

A publicação da LOA não encerra o ciclo — inaugura a execução. Pelo art. 8º da LRF, até trinta dias após a publicação do orçamento, o Executivo estabelece a **programação financeira** e o **cronograma de execução mensal de desembolso**: o orçamento aprovado precisa virar fluxo de caixa administrável. O art. 13 exige o desdobramento das receitas em

33. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm.

metas bimestrais de arrecadação. Régis Fernandes de Oliveira dá a medida jurídica do instituto: a execução orçamentária é atividade juridicamente programada — o cronograma de desembolso é a lei material do gasto no tempo.³⁴

Se, ao final de um bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento das metas fiscais, impõe-se a **limitação de empenho e movimentação financeira** — o contingenciamento — nos termos do art. 9º da LRF. Aqui reaparece a natureza autorizativa da LOA: a lei autoriza o gasto, mas a execução depende do comportamento real das receitas. Duas balizas: os critérios de contingenciamento devem estar objetivamente definidos na LDO, e as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive o serviço da dívida, ficam fora da limitação (LRF, art. 9º, § 2º) — orientação geral também consolidada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) em seus informativos. O vereador deve acompanhar os relatórios bimestrais: contingenciar tarde demais consolida o desequilíbrio; contingenciar sem critério é escolher politicamente quem sofre o corte.

ATENÇÃO

Limitação de empenho não é escolha livre do Prefeito: os **critérios devem estar na LDO**, e as **despesas obrigatórias** ficam **fora do contingenciamento** (LRF, art. 9º, § 2º). Corte que atinge despesa obrigatória ou ignora os critérios da LDO é ilegal e deve ser questionado pela Câmara, com pedido de informações e representação ao TCE.

4.8 Como o vereador deve examinar a LOA: da legalidade à efetividade

O exame técnico do projeto de LOA pode ser organizado em um roteiro objetivo, inspirado nas orientações de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU): a estimativa de arrecadação é realista e documentada? A fixação da despesa está em equilíbrio com a previsão? Os princípios orçamentários foram respeitados? O orçamento oferece base plausível para as prioridades declaradas no PPA e na LDO? Há coerência interna entre programas e dotações? Cada resposta negativa é matéria para emenda, parecer da comissão ou voto em plenário.

Mas o controle moderno não se esgota na legalidade formal: o orçamento contemporâneo vincula o gasto a objetivos e metas, e a fiscalização deve avançar para a **eficiência**, a **eficácia** e a **efetividade** — um programa pode executar 100% da dotação e não entregar resultado algum. A LOA é o espelho financeiro da ação de governo: lê-la bem, acompanhá-la bimestre a

34. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

bimestre e cobrar resultados é o núcleo da função fiscalizatória que a Constituição confiou à Câmara Municipal.

Quadro 4.2 — Roteiro de exame do projeto de LOA pelo vereador

Ponto de exame	O que verificar	Fundamento
Estimativa de receita	Realismo, memória de cálculo, séries históricas	LRF, art. 12
Compatibilidade	Alinhamento com PPA/LDO; demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais	CF, arts. 165, § 7º, e 166, § 3º, I; LRF, art. 5º, I
Exclusividade	Ausência de dispositivos estranhos ("caudas orçamentárias")	CF, art. 165, § 8º
Autorização de suplementação	Percentual compatível com o histórico; rejeitar limites genéricos	CF, art. 165, § 8º; TCE/MG, Consulta n. 1.144.923
Emendas parlamentares	Compatibilidade com PPA/LDO; fonte por anulação de despesa	CF, art. 166, § 3º
Reserva de contingência	Previsão conforme a LDO; vínculo com o Anexo de Riscos Fiscais	LRF, arts. 4º, § 3º, e 5º, III, "b"
Execução	Programação financeira em 30 dias; metas bimestrais; limitação de empenho tempestiva	LRF, arts. 8º, 9º e 13

Resumo executivo do módulo

- A LOA é o nível operacional do sistema do art. 165 da CF/88: **estima a receita e fixa a despesa**, convertendo PPA e LDO em autorizações concretas de gasto. Sem dotação, não há despesa legítima.
- Estrutura **tripartite** (art. 165, § 5º): orçamento fiscal, de investimento das estatais e da seguridade social — nenhuma entidade municipal pode ficar fora da peça.
- Receita **estimada** (com memória de cálculo — LRF, art. 12), despesa **fixada**; compatibilidade com PPA e LDO é requisito de validade (CF, arts. 165, § 7º, e 166, § 3º, I; LRF, art. 5º, I).
- **Exclusividade** (art. 165, § 8º): vedados dispositivos estranhos, ressalvadas as autorizações para créditos suplementares e operações de crédito, inclusive ARO.

- Emendas exigem compatibilidade com PPA/LDO e fonte por **anulação de despesa** (vedadas pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais). Emendas impositivas por emenda à Lei Orgânica são constitucionais (STF, RE 1.301.031 AgR/RS, 2ª Turma).
- O STF impôs **transparência e rastreabilidade** às emendas (ADPF 854; ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 — emendas Pix), regime estendido a Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026.
- O art. 167 da CF/88 veda programa fora da LOA, despesa acima dos créditos e remanejamento sem lei. Os **créditos adicionais** são a via legal de alteração; percentuais genéricos de suplementação são rejeitados pelo TCE/MG (Consulta n. 1.144.923).
- A execução exige **reserva de contingência** (LRF, art. 5º, III, "b"), **programação financeira** em 30 dias (art. 8º) e **limitação de empenho** quando a receita frustrar as metas (art. 9º) — despesas obrigatórias fora do corte (art. 9º, § 2º).

Questões para fixação

1. Na sistemática constitucional da LOA, por que se diz que a receita é "estimada" e a despesa é "fixada"?

Gabarito comentado: A receita é estimada porque depende do comportamento real da arrecadação, que a lei não pode garantir — o orçamento é previsão legalmente organizada, não fotografia do futuro. A despesa é fixada porque depende de autorização legislativa: só pode ser executada dentro das dotações aprovadas. Daí a síntese doutrinária: a LOA é vinculante quanto ao limite do gasto e estimativa quanto à arrecadação. A LRF (art. 12) exige memória de cálculo, o que permite à Câmara aferir o realismo da previsão.

2. (Múltipla escolha) Sobre o princípio da exclusividade (CF/88, art. 165, § 8º), é correto afirmar que a LOA:
 - A) não pode conter nenhuma autorização além da previsão da receita e da fixação da despesa;
 - B) pode conter qualquer matéria, desde que aprovada por maioria absoluta;
 - C) não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas a autorização para créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
 - D) pode criar cargos e gratificações, por se tratar de matéria financeira.

Gabarito comentado: Alternativa C. O art. 165, § 8º, veda dispositivo estranho, mas ressalva duas autorizações: créditos suplementares e operações de crédito, inclusive ARO. A alternativa A

ignora as ressalvas; a B contraria o texto expresso; a D descreve exatamente a "cauda orçamentária" que o princípio, desde 1926, veio extirpar.

3. (Múltipla escolha) Emenda de vereador ao projeto de LOA acrescenta R\$ 300 mil para pavimentação, indicando como fonte a anulação parcial da dotação do serviço da dívida. A emenda:
- A) é admissível, pois indicou fonte por anulação de despesa;
 - B) é inadmissível, pois a anulação não pode incidir sobre pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais (CF, art. 166, § 3º, II);
 - C) é admissível, desde que aprovada por dois terços da Câmara;
 - D) é inadmissível, pois vereador não pode emendar o orçamento.

Gabarito comentado: Alternativa B. O art. 166, § 3º, admite emendas com fonte por anulação de despesa, mas exclui as anulações que incidam sobre pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais — a fonte escolhida é vedada. A alternativa D é falsa (emendar é prerrogativa parlamentar, apenas condicionada) e não existe o quórum da alternativa C.

4. (Múltipla escolha) Sobre as emendas impositivas no âmbito municipal, conforme a jurisprudência do STF:
- A) são inconstitucionais, por violarem a iniciativa privativa do Prefeito;
 - B) foram validadas em tese de repercussão geral (Tema 1.130);
 - C) é constitucional sua instituição por emenda à Lei Orgânica, observado o modelo do art. 166 da CF, conforme o RE 1.301.031 AgR/RS (2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin);
 - D) dependem de lei complementar federal autorizativa.

Gabarito comentado: Alternativa C. No RE 1.301.031 AgR/RS (Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, j. jun/2021), o STF reconheceu a constitucionalidade do regime instituído por emenda à Lei Orgânica municipal, observado o modelo federal do art. 166 da CF. A alternativa B contém erro comum: o Tema 1.130 versa sobre matéria diversa, e não há tese de repercussão geral sobre o assunto — trata-se de precedente de Turma.

5. O projeto de LOA autoriza o Prefeito a abrir créditos suplementares por decreto até o limite de 40% da despesa fixada. Como vereador, que providências técnicas você adotaria?

Gabarito comentado: Três providências: (1) emenda reduzindo o percentual a patamar compatível com o histórico de suplementações do município — autorização genérica e elevada transforma a exceção do art. 165, § 8º, em regra; (2) exigir o demonstrativo de compatibilidade com o Anexo de Metas Fiscais (LRF, art. 5º, I); (3) fundamentar o parecer na Consulta TCE/MG n. 1.144.923 (Rel. Cons. Mauri Torres, Tribunal Pleno, 12/02/2025): não é possível fixar

percentual único/fixo para abertura de créditos adicionais com superávit financeiro ou excesso de arrecadação.

Leitura complementar

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm — LOA, princípios orçamentários e créditos adicionais.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023 — execução orçamentária e programação financeira.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar — princípio da exclusividade.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros — orçamento municipal e legalidade da despesa.
- Constituição Federal de 1988, arts. 163-A, 165 a 167; Lei nº 4.320/1964, arts. 2º a 8º e 40 a 46; LC nº 101/2000 (LRF), arts. 5º, 8º, 9º, 12 e 13; LC nº 210/2024.
- STF: ADPF 854/DF; ADIs 7.688, 7.695 e 7.697; RE 1.301.031 AgR/RS. TCE/MG: Consulta n. 1.144.923.

MÓDULO 5

Acompanhamento da Execução Orçamentária

Monitoramento das despesas, receitas e movimentações financeiras

A obra da creche do bairro está "autorizada no orçamento" desde janeiro. O prefeito anunciou, a placa foi instalada — mas, em setembro, o canteiro continua vazio. Questionada, a Secretaria de Obras responde que "a dotação existe e o processo está andando". A frase é tecnicamente verdadeira e completamente insuficiente. Dotação não é dinheiro em caixa, e empenho não é entrega. Entre a Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada e o serviço prestado à população existe um caminho com etapas jurídicas e financeiras bem definidas — e é exatamente nele que a fiscalização do vereador acontece. Este módulo ensina a percorrê-lo.

5.1 Do papel para a realidade: execução orçamentária e execução financeira

A aprovação da Lei Orçamentária Anual não encerra o trabalho da Câmara Municipal — ao contrário, inaugura a fase em que o orçamento produz (ou deixa de produzir) efeitos concretos. É na execução que a previsão de receita é confrontada com a arrecadação real, que a despesa autorizada é empenhada, liquidada e paga, e que as escolhas políticas se convertem em contratos, serviços e políticas públicas. Régis Fernandes de Oliveira sintetiza a ideia ao afirmar que a execução é o orçamento em ato: é nela que a norma financeira encontra, ou não, a realidade.³⁵ O fundamento normativo dessa fase está nos arts. 47 a 70 da Lei nº 4.320/1964, nos arts. 8º a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e no art. 70 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que atribui ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária. A consequência prática: a boa análise não termina na votação da LOA — é preciso acompanhar, mês a mês, receitas, ritmo dos gastos, ajustes, pagamentos e resultados, verificando legalidade, prudência e aderência às metas anunciadas.

O primeiro passo é distinguir dois processos que caminham juntos, mas não se confundem. A **execução orçamentária** é o processo pelo qual as dotações autorizadas na LOA passam a ser efetivamente utilizadas: o crédito aprovado vincula-se a despesas específicas, permitindo que programas e serviços avancem. Trata-se do cumprimento rigoroso de uma autorização legal de gasto — o Executivo só pode gastar no que foi autorizado, nos limites e para as finalidades

35. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

autorizadas (CF/88, art. 167, II; Lei nº 4.320/1964, arts. 58 a 65). Harrison Leite descreve o percurso com precisão: executar o orçamento é percorrer, dotação a dotação, o programa de trabalho aprovado — qualquer desvio exige novo consentimento legislativo.³⁶

Já a **execução financeira** liga-se à entrada efetiva de recursos no caixa e à realização dos pagamentos. Aqui não se pergunta o que foi autorizado, mas o que existe de dinheiro disponível: uma despesa pode estar autorizada e regularmente empenhada, mas o pagamento depende da arrecadação efetiva e do fluxo de caixa da prefeitura, sem comprometer o equilíbrio das contas (Lei nº 4.320/1964, arts. 92 a 97, sobre dívida flutuante e restos a pagar; LRF, art. 8º, parágrafo único, sobre recursos vinculados).

CONCEITO-CHAVE

Execução orçamentária responde à pergunta "o governo *pode* gastar?" (autorização legal, dotação na LOA). **Execução financeira** responde à pergunta "o governo *tem dinheiro* para pagar?" (arrecadação realizada, disponibilidade de caixa). As duas execuções caminham juntas, mas não se confundem: dotação sem caixa gera obra parada e fornecedor sem receber.

Compreender essa diferença vacina o vereador contra análises simplistas. É comum que a administração apresente a existência de dotação como sinônimo de entrega garantida — "a obra está no orçamento". Mas a entrega depende do ingresso das receitas, do cronograma financeiro e do comportamento fiscal do exercício. A cartilha de fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU) adverte: dotação sem lastro financeiro gera obra parada e fornecedor sem receber — o vereador deve cobrar as duas pontas da execução.

5.2 O caminho da despesa: empenho, liquidação e pagamento

A despesa pública não nasce pronta: percorre etapas sucessivas e obrigatórias, definidas pela Lei nº 4.320/1964, e cada etapa é um ponto de verificação para o controle. Primeiro, a despesa é **autorizada** no orçamento (dotação). Em seguida vem o **empenho** (art. 58), que reserva a dotação e formaliza o compromisso com o credor. Depois, a **liquidação** (art. 63): a verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos documentos comprobatórios da entrega do objeto — o momento em que a administração confere se o bem foi entregue, a obra medida, o serviço prestado. Só então ocorre o **pagamento**, precedido da ordem de pagamento (art. 64) e vedado antes da regular liquidação (art. 62).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que o empenho não cria, por si, a obrigação de pagar — assegura que a despesa cabe na dotação; a liquidação é o verdadeiro "momento de verdade" da despesa pública.³⁷ Conhecer essas etapas permite ao vereador localizar em que

36. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

ponto exato uma política pública travou: a creche contratada pode estar parada porque nada foi empenhado (problema orçamentário ou de gestão), porque foi empenhada mas não liquidada (a empresa não entregou, ou a medição não foi atestada) ou porque foi liquidada e não paga (problema de caixa). Cada diagnóstico exige uma cobrança diferente.

A liquidação merece atenção redobrada. A cartilha da CGU recomenda verificar se não ocorrem pagamentos antecipados sem comprovação da entrega do objeto. A fiscalização aqui é essencialmente documental: nota fiscal atestada, comprovante de entrega, conformidade com o contrato, medições de obra assinadas por responsável técnico. A Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos), nos arts. 140 a 146, disciplina o recebimento provisório e definitivo do objeto e as condições de pagamento, reforçando esse encadeamento. Marçal Justen Filho resume o ponto: a liquidação é o filtro que separa a despesa devida da indevida — e quem atesta sem conferir participa da irregularidade.³⁸

ATENÇÃO

Pagar antes da entrega, pagar sem documentação ou pagar por objeto parcial como se completo fosse compromete a legalidade e pode gerar dano ao erário — **ainda que exista dotação orçamentária e empenho regular**. A existência de crédito autorizado jamais convalida uma liquidação fraudulenta ou negligente. Ao analisar denúncias de fornecedores ou de servidores, o vereador deve pedir, antes de tudo, os documentos da liquidação.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, a empresa contratada para reformar cinco escolas por R\$ 2.000.000,00 já recebeu R\$ 1.200.000,00, mas concluiu apenas duas unidades. A Vereadora Y requisita os processos de pagamento e verifica que as medições que embasaram as liquidações não têm assinatura do fiscal do contrato e atestam percentuais incompatíveis com o registro fotográfico. O problema não está no orçamento (havia dotação) nem no empenho (regular), mas na **liquidação**: pagamento sem verificação adequada da entrega (Lei nº 4.320/1964, arts. 62 e 63). A vereadora representa ao controle interno, ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) e ao Ministério Público, pedindo apuração da responsabilidade do fiscal e suspensão de novos pagamentos até a remedição.

37. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

38. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

5.3 A receita em primeiro lugar: arrecadação efetiva, metas bimestrais e programação financeira

Toda a execução depende da receita — é ela a base real sobre a qual o restante se sustenta. Por isso a LRF, no art. 11, eleva a **instituição, previsão e efetiva arrecadação** de todos os tributos da competência do ente a requisito essencial da responsabilidade fiscal. O município não pode prever receitas em abstrato: deve criar as condições para que a arrecadação se realize — cadastro atualizado, lançamento, cobrança, dívida ativa. Harrison Leite é enfático: renunciar à cobrança dos próprios tributos e viver apenas de transferências é gestão fiscal irresponsável por omissão.³⁹ Arrecadação abaixo do esperado afeta serviços e investimentos; receita superestimada retira a credibilidade do orçamento inteiro. Previsão não é arrecadação.

A LRF não se contenta com a previsão anual. O art. 12 exige que as previsões de receita observem normas técnicas e legais, com memória de cálculo demonstrável, e o art. 13 determina o desdobramento das receitas em **metas bimestrais de arrecadação**. Esse desdobramento é o termômetro do exercício: em vez de esperar dezembro para descobrir que a receita frustrou, a administração — e a Câmara — compara, bimestre a bimestre, o previsto e o realizado, identificando frustrações recorrentes e cobrando reação tempestiva antes que os desvios comprometam as metas fiscais. A cartilha da CGU recomenda exatamente essa rotina, pois a frustração persistente de receita sem a correspondente limitação de empenho é o primeiro sinal de descontrole fiscal.

Do lado da despesa, a disciplina temporal vem do art. 8º da LRF: até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Executivo estabelece a **programação financeira** e o **cronograma de execução mensal de desembolso**, traduzindo a LOA em plano de fluxo de caixa compatível com a entrada esperada das receitas. A boa execução exige planejamento mensal, disciplina de caixa e respeito à capacidade real de pagamento, evitando concentração indevida de gasto e falta de liquidez. Régis Fernandes de Oliveira chama o cronograma de desembolso de "lei material do gasto no tempo" — executá-lo sem método é administrar por sobressaltos.⁴⁰

O parágrafo único do art. 8º guarda regra de enorme importância prática: os **recursos vinculados** a finalidade específica (convênios, transferências fundo a fundo, royalties) permanecem atrelados à sua finalidade, ainda que utilizados em exercício diverso daquele em que ingressaram. Dinheiro de convênio da saúde não pode "socorrer" a folha de pagamento, nem sobra da educação virar pavimentação — desvio recorrentemente apontado pelos Tribunais de Contas e que deve integrar o checklist permanente do vereador.

39. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

40. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

5.4 Limitação de empenho: a correção de rota obrigatória

O que acontece quando a receita frustra? A resposta está no art. 9º da LRF: se, ao final de um bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento das metas fiscais, os Poderes promoverão, **por ato próprio e nos montantes necessários**, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO. É o chamado contingenciamento. A execução não é automática nem irreversível: quando a receita cai, a administração tem o *dever* (não a faculdade) de reduzir o ritmo da despesa, preservando o equilíbrio fiscal.

A fiscalização do contingenciamento envolve três verificações. Primeira: o ato existe? Diante de frustração relevante de receita, a inércia do Executivo já é, em si, irregularidade. Segunda: o ato tem fundamento técnico e transparente? A Câmara deve exigir os números que justificam o corte e os critérios da LDO aplicados. Terceira: o ato respeita os limites materiais? O § 2º do art. 9º proíbe que a limitação alcance as despesas que constituam **obrigações constitucionais e legais** do ente (inclusive serviço da dívida) e as ressalvadas pela LDO — saúde e educação nos mínimos constitucionais, folha de pessoal e precatórios não podem ser "contingenciados" como despesas discricionárias. Os informativos de jurisprudência do TCE/MG orientam no mesmo sentido: o contingenciamento deve seguir critérios objetivos fixados na LDO e não pode alcançar as dotações de despesas obrigatórias, cabendo à Câmara exigir a demonstração técnica do ato.

Há ainda dois desdobramentos que interessam diretamente ao Legislativo. O primeiro é institucional: a limitação se faz "por ato próprio" de cada Poder — o Executivo não pode cortar unilateralmente as dotações da Câmara, e o repasse do duodécimo ao Legislativo (CF/88, art. 168) permanece protegido. O segundo é o acompanhamento coletivo: o art. 9º, § 4º, da LRF determina que o Executivo demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em **audiência pública** na comissão competente da Câmara Municipal — uma das ferramentas mais subutilizadas do controle municipal, na qual o vereador confronta publicamente metas, arrecadação realizada e medidas de ajuste.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, a LOA previu receita corrente de R\$ 120.000.000,00. Encerrado o 2º bimestre, o RREO mostra arrecadação 12% abaixo da meta bimestral e, mesmo assim, o Executivo mantém o ritmo integral de empenhos e anuncia novas contratações. A Vereadora Y adota o roteiro do art. 9º: (1) requer o RREO do bimestre e a demonstração das metas bimestrais do art. 13; (2) cobra formalmente o ato de limitação de empenho segundo os critérios da LDO, com a memória de cálculo do corte; (3) provoca a comissão competente a convocar a audiência pública quadrimestral do art. 9º, § 4º. Persistindo a omissão, representa ao TCE, apontando risco de descumprimento das metas fiscais e de acúmulo de restos a pagar sem lastro.

5.5 Gestão de caixa, segregação de funções e restos a pagar

A execução financeira não se resume ao ato de pagar: é o modo como o dinheiro público é administrado no cotidiano. A Lei nº 4.320/1964 estabelece o princípio da **unidade de tesouraria** (arts. 56 e 57), e o Decreto nº 10.540/2020 fixa o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), que deve registrar de forma tempestiva e confiável todos os atos da execução. A CGU orienta o vereador a fiscalizar a legalidade da gestão do caixa e das contas bancárias: controles sobre pagamentos, regularidade das aplicações financeiras e, como ponto central, a **segregação de funções** — princípio clássico de controle interno: quem paga não registra, quem registra não paga. A concentração de funções em um único servidor aumenta o risco de erro, desvio e perda de confiabilidade das informações financeiras, e deve ser questionada mesmo antes de qualquer irregularidade concreta.

O segundo tema desta seção conecta os dois lados da execução: os **restos a pagar** — despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as *processadas* (já liquidadas) das *não processadas* (empenhadas, mas não liquidadas) — Lei nº 4.320/1964, arts. 36 e 92. Em volume moderado, fazem parte da dinâmica normal da gestão. O problema é o crescimento descontrolado: estoque elevado indica desequilíbrio estrutural entre a execução orçamentária (o que se empenha) e a capacidade financeira (o que se consegue pagar) — postergação de problemas fiscais para o exercício seguinte, que começa comprometido e com a liquidez real mascarada.

A norma de fecho desse sistema é o **art. 42 da LRF**: nos dois últimos quadrimestres do mandato, é vedado ao titular de Poder ou órgão contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a pagar no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa. Harrison Leite a descreve como a norma de fecho do mandato: protege o sucessor e a continuidade administrativa contra a herança de

contas impagáveis.⁴¹ O vereador deve acompanhar o estoque de restos a pagar a cada quadrimestre — com rigor redobrado no último ano de mandato. Na mesma linha protetiva do fim de mandato, o TCE/MG, na Consulta n. 1.160.652 (Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, Tribunal Pleno, sessão de 18/12/2024), concluiu, da leitura combinada dos incisos II e III do art. 21 da LRF, ser vedado o ato que implique aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão.

ATENÇÃO

Restos a pagar **não processados** merecem leitura crítica: sem liquidação, podem ser compromissos legítimos em andamento ou empenhos "de gaveta", feitos apenas para reservar dotação ou simular execução. Cancelamentos massivos em janeiro, seguidos de reempenho, são sinal clássico de maquiagem fiscal. Peça a relação analítica por credor, com data de empenho e estágio da liquidação.

5.6 Transparência da execução: RREO, RGF e a leitura bimestral do gabinete

De nada adiantaria o dever de executar bem sem o dever de mostrar como se executa. A LRF estrutura um regime de transparência fiscal, hoje reforçado pelo art. 163-A da CF/88, e suas peças centrais são dois relatórios. O **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)**, bimestral (LRF, arts. 52 e 53), apresenta receita prevista e realizada, despesa autorizada, empenhada e liquidada, resultados primário e nominal e restos a pagar. O **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**, quadrimestral (LRF, arts. 54 e 55), demonstra o cumprimento dos limites da LRF — despesa com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito, garantias — e, no último quadrimestre, as disponibilidades de caixa frente aos restos a pagar (art. 42). Ambos exigem ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (LRF, arts. 48 e 48-A), com escrituração no SIAFIC (Decreto nº 10.540/2020).

Para o vereador, esses relatórios não são anexos burocráticos: são a matéria-prima da fiscalização contínua. A cartilha da CGU indica o RREO como a primeira leitura bimestral do gabinete, com quatro confrontos básicos: receita realizada × meta bimestral; despesa executada × dotação; evolução dos restos a pagar; e disponibilidade de caixa. O RGF antecipa os alertas de pessoal e dívida muito antes de qualquer parecer do Tribunal de Contas sobre as contas anuais. Um gabinete que domina RREO e RGF fiscaliza em tempo real; um gabinete que os ignora fiscaliza apenas o passado.

Quadro 5.1 — Instrumentos de acompanhamento da execução: o calendário do vereador

41. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

Instrumento	Base legal	Periodicidade	O que verificar
Programação financeira e cronograma de desembolso	LRF, art. 8º	Até 30 dias após a publicação da LOA	Compatibilidade do fluxo de caixa com as receitas esperadas; tratamento dos recursos vinculados
Metas bimestrais de arrecadação	LRF, art. 13	Até 30 dias após a publicação da LOA; conferência bimestral	Meta × arrecadação realizada; memória de cálculo (art. 12)
RREO — Relatório Resumido da Execução Orçamentária	LRF, arts. 52 e 53	Bimestral	Receita × meta; despesa × dotação; resultados fiscais; restos a pagar
Ato de limitação de empenho (contingenciamento)	LRF, art. 9º, caput e § 2º	Sempre que a receita frustrar a meta bimestral	Existência, critérios da LDO, fundamentação técnica, preservação das despesas obrigatórias
Audiência pública de avaliação das metas fiscais	LRF, art. 9º, § 4º	Quadrimestral (maio, setembro e fevereiro)	Demonstração e avaliação do cumprimento das metas na comissão da Câmara
RGF — Relatório de Gestão Fiscal	LRF, arts. 54 e 55	Quadrimestral	Limites de pessoal e dívida; no último quadrimestre, caixa × restos a pagar (art. 42)

5.7 Execução das emendas parlamentares: impositividade, "emendas Pix" e o novo regime de transparência

Um capítulo cada vez mais relevante do acompanhamento da execução é o das **emendas parlamentares**. No plano municipal, muitas Câmaras adotaram, por emenda à Lei Orgânica, o regime de execução obrigatória (impositiva) de emendas individuais, espelhando o modelo do art. 166, §§ 9º e seguintes, da CF/88. A validade dessa opção foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 1.301.031 AgR/RS, Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, j. jun/2021 — precedente de Turma, sem tese de repercussão geral sobre o tema. Onde a Lei Orgânica adotou a impositividade, a não execução da emenda deixa de ser escolha livre do prefeito: só se justifica por impedimento técnico devidamente demonstrado, e o vereador pode (e deve) cobrar formalmente a execução ou a justificativa.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 1.301.031 AgR/RS, Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, j. jun/2021 — É constitucional a instituição do regime de execução obrigatória de emendas parlamentares por emenda à Lei Orgânica municipal, observado o modelo do art. 166, §§ 9º e seguintes, da CF/88. Precedente da 2ª Turma, sem tese de repercussão geral sobre emendas impositivas municipais.

A impositividade, porém, não dispensa — ao contrário, reforça — os deveres de transparência e rastreabilidade na ponta da execução. O exemplo mais eloquente é o das chamadas "**emendas Pix**" (transferências especiais do art. 166-A, I, da CF/88, que entregam recursos diretamente ao ente federado sem convênio nem indicação prévia de objeto). Nas ADIs 7.688 (Abraji), 7.695 (PGR) e 7.697 (PSOL), Rel. Min. Flávio Dino, o STF concedeu medidas cautelares (01/08, 08/08 e 14/08/2024), referendadas pelo Plenário em 16/08/2024 (Informativo STF 1.146), condicionando a execução das emendas Pix a **plano de trabalho prévio, transparência e rastreabilidade**; o mérito permanece pendente (ago/2026), após audiência pública. Em decisão de fev/2025, o Min. Dino determinou ainda que a CGU inspecionasse R\$ 469 milhões em emendas Pix transferidas sem plano de trabalho cadastrado. Para o município que *recebe* esses recursos, a consequência é direta: sem plano de trabalho e prestação de contas rastreável, o dinheiro não pode ser livremente executado.

O pano de fundo é o desmonte do chamado "orçamento secreto". Na ADPF 854/DF, o Plenário do STF, Rel. Min. Rosa Weber, j. 19/12/2022 (julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, por 6×5), declarou a inconstitucionalidade das emendas de relator (RP-9) na forma em que praticadas, impondo transparência e publicidade à execução das emendas. O processo segue produzindo efeitos sob a relatoria atual do Min. Flávio Dino: decisão de 23/10/2025 estendeu o modelo de transparência a **Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026**, alcançando diretamente a realidade das Câmaras Municipais. E, em decisão monocrática de 24/08/2026, o Min. Dino declarou nulas as emendas indicadas por presidentes de partido sem mandato parlamentar e por ex-parlamentares, com envio de informações à Polícia Federal e comunicação ao Congresso — a legislação não contempla a figura autônoma das "emendas de líderes".

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, Rel. Min. Flávio Dino — medidas cautelares de 01/08, 08/08 e 14/08/2024, referendadas pelo Plenário em 16/08/2024 (Informativo STF 1.146): a execução das "emendas Pix" fica condicionada a plano de trabalho prévio, transparência e rastreabilidade (mérito pendente em ago/2026). **STF, ADPF 854/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 19/12/2022** (com as ADPFs 850, 851 e 1.014, por 6×5): inconstitucionalidade das emendas de relator (RP-9) na forma praticada, com imposição de transparência e publicidade; sob a relatoria do Min. Flávio Dino, decisão de 23/10/2025 estendeu o modelo de transparência a Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026, e decisão monocrática de 24/08/2026 declarou nulas as emendas indicadas por presidentes de partido sem mandato e por ex-parlamentares.

A síntese para o gabinete: emendas — federais recebidas ou municipais indicadas — hoje se executam sob um regime jurisprudencial de transparência radical. Quem indica deve documentar objeto, beneficiário e plano de trabalho; quem fiscaliza deve exigir a publicação da execução de cada emenda recebida, com rastreabilidade do recurso até a entrega final.

5.8 Síntese operacional: o dinheiro em movimento sob controle

Fiscalizar a execução, na formulação da CGU, é verificar continuamente a coerência entre **previsão, realização e resultado**: as estimativas de arrecadação se confirmaram? As despesas foram realizadas nas etapas legais? Os objetivos e metas foram alcançados? Essa análise não é evento anual — é rotina. O gabinete que institucionaliza o calendário do Quadro 5.1 acompanha receitas, despesas, caixa, pagamentos, documentação, limites fiscais e programas *durante* o movimento do dinheiro público, e não apenas depois do problema consumado. O método é sempre o mesmo — documento, confronto com a norma, cobrança formal, escalonamento — e serve igualmente para pagamentos sem liquidação regular, restos a pagar em crescimento, desvio de recursos vinculados e emendas executadas sem transparência.

Resumo executivo do módulo

- **Execução orçamentária** = uso das dotações autorizadas ("pode gastar?"); **execução financeira** = caixa e pagamentos ("tem dinheiro para pagar?"). Caminham juntas, mas não se confundem; dotação não garante entrega.
- A despesa percorre **empenho** → **liquidação** → **pagamento** (Lei nº 4.320/1964, arts. 58, 62, 63 e 64); é vedado pagar sem regular liquidação, e a liquidação exige verificação documental da entrega (Lei nº 14.133/2021, arts. 140 a 146).

- A responsabilidade fiscal começa pela receita: instituir, prever e **efetivamente arrecadar** (LRF, art. 11), com previsões tecnicamente fundamentadas (art. 12) e **metas bimestrais** de arrecadação (art. 13), além de programação financeira e cronograma de desembolso em até 30 dias da LOA (art. 8º).
- Frustrada a receita, a **limitação de empenho é dever** (LRF, art. 9º), pelos critérios da LDO, preservadas as obrigações constitucionais e legais (§ 2º) e o duodécimo do Legislativo (CF/88, art. 168); as metas são avaliadas em audiência pública quadrimestral na Câmara (§ 4º).
- Gestão de caixa exige unidade de tesouraria (Lei nº 4.320/1964, arts. 56 e 57), SIAFIC (Decreto nº 10.540/2020) e **segregação de funções**; restos a pagar em crescimento sinalizam desequilíbrio, e o art. 42 da LRF veda, no fim do mandato, obrigações sem lastro de caixa.
- **RREO (bimestral) e RGF (quadrimestral)** são a matéria-prima da fiscalização contínua (LRF, arts. 48, 48-A e 52 a 55; CF/88, art. 163-A).
- Emendas impositivas municipais são constitucionais por emenda à Lei Orgânica (STF, RE 1.301.031 AgR/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. jun/2021 — sem tese de repercussão geral); "emendas Pix" exigem plano de trabalho, transparência e rastreabilidade (ADIs 7.688, 7.695 e 7.697); a ADPF 854/DF impôs transparência às emendas, estendida a Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026 (decisão de 23/10/2025).

Questões para fixação

1. (Múltipla escolha) A Secretaria de Saúde do Município X informa que a compra de ambulâncias "está garantida, pois há dotação na LOA e o empenho já foi emitido". Sobre a situação, é correto afirmar que:
 - A) o pagamento pode ser feito de imediato, pois o empenho gera direito líquido do fornecedor;
 - B) a entrega está juridicamente assegurada, pois a execução orçamentária absorve a financeira;
 - C) a despesa está autorizada e comprometida, mas o pagamento ainda depende da liquidação (verificação da entrega) e da disponibilidade financeira de caixa;
 - D) o empenho é dispensável quando a despesa consta da LOA.

Gabarito comentado: Alternativa C. O empenho reserva a dotação e formaliza o compromisso (Lei nº 4.320/1964, art. 58), mas o pagamento é vedado antes da regular liquidação (arts. 62 e 63) e depende de caixa disponível. A alternativa A confunde empenho com liquidação; a B ignora a

distinção entre execução orçamentária e financeira; a D contraria o art. 60 da Lei nº 4.320/1964, que veda despesa sem prévio empenho.

2. (Múltipla escolha) Encerrado o bimestre, a arrecadação do Município X ficou substancialmente abaixo da meta fixada nos termos do art. 13 da LRF, comprometendo as metas fiscais. Nessa hipótese, a limitação de empenho e movimentação financeira:
- A) é faculdade discricionária do prefeito, que pode preferir manter o ritmo de gastos;
 - B) é dever dos Poderes, por ato próprio, segundo os critérios da LDO, preservadas as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais;
 - C) deve ser decretada pelo Tribunal de Contas do Estado;
 - D) pode alcançar livremente os mínimos de saúde e educação e o duodécimo da Câmara.

Gabarito comentado: Alternativa B. O art. 9º da LRF impõe o contingenciamento como dever ("promoverão"), por ato próprio de cada Poder e conforme os critérios da LDO; o § 2º exclui as obrigações constitucionais e legais, e o duodécimo do Legislativo é protegido pelo art. 168 da CF/88 — afastando A e D. O TCE fiscaliza, mas não edita o ato de limitação (afasta a C).

3. (Discursiva) Diferencie restos a pagar processados e não processados e explique por que o crescimento descontrolado desse estoque interessa à fiscalização da Câmara, mencionando a vedação do art. 42 da LRF.

Gabarito comentado: Restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro (Lei nº 4.320/1964, arts. 36 e 92): processados são os já liquidados; não processados, os empenhados sem liquidação. O crescimento descontrolado revela desequilíbrio entre execução orçamentária e capacidade financeira, compromete o exercício seguinte e mascara a liquidez real. O art. 42 da LRF veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, contrair obrigação que não possa ser paga no exercício ou que deixe parcelas para o seguinte sem disponibilidade de caixa — norma que protege o sucessor, verificável no RGF do último quadrimestre.

4. (Múltipla escolha) Sobre o regime de execução obrigatória (impositiva) de emendas parlamentares no âmbito municipal, conforme a jurisprudência do STF:
- A) foi declarado inconstitucional por usurpar a iniciativa do prefeito;
 - B) depende de lei complementar federal autorizativa;
 - C) é constitucional quando instituído por emenda à Lei Orgânica municipal, observado o modelo do art. 166, §§ 9º e seguintes, da CF/88, conforme decidiu a 2ª Turma no RE 1.301.031 AgR/RS;
 - D) foi fixado em tese de repercussão geral de observância obrigatória por todos os municípios.

Gabarito comentado: Alternativa C. No RE 1.301.031 AgR/RS (Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, j. jun/2021), o STF assentou a constitucionalidade da impositividade instituída por emenda à Lei Orgânica, espelhando o modelo federal. Atenção: trata-se de precedente de Turma

— não há tese de repercussão geral sobre emendas impositivas municipais, o que torna incorreta a alternativa D.

5. (Discursiva) O Município X recebeu R\$ 3.000.000,00 em transferências especiais ("emendas Pix") de deputados federais. O prefeito pretende utilizá-los imediatamente em despesas de custeio, sem cadastrar plano de trabalho. Com base nas decisões do STF nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e na ADPF 854/DF, oriente a atuação do vereador.

Gabarito comentado: As cautelares nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 (Rel. Min. Flávio Dino), referendadas pelo Plenário em 16/08/2024, condicionam a execução das emendas Pix a plano de trabalho prévio, transparência e rastreabilidade — execução sem plano cadastrado é irregular. A ADPF 854/DF (mérito em 19/12/2022, Rel. Min. Rosa Weber) impôs transparência à execução das emendas, e a decisão de 23/10/2025 (Min. Flávio Dino) estendeu o modelo a Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026. O vereador deve exigir o cadastramento do plano de trabalho antes de qualquer execução e a publicação rastreável da destinação dos recursos; em caso de recusa, representar ao controle interno, ao TCE e à CGU.

Leitura complementar

- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023 — execução do orçamento e programação da despesa.
- LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2023 — receita pública, limitação de empenho e restos a pagar.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024 — despesa pública e estágios da execução.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023 — arts. 140 a 146 da Lei nº 14.133/2021.
- Lei nº 4.320/1964 (arts. 47 a 70 e 92 a 97); LRF (arts. 8º a 17, 42, 48, 48-A e 52 a 55); Decreto nº 10.540/2020 (SIAFIC); CF/88, arts. 70, 163-A, 166, 166-A, 167 e 168.
- Cartilha de fiscalização da CGU para vereadores; Informativos de Jurisprudência do TCE/MG.

MÓDULO 6

Fiscalização Parlamentar do Orçamento

Atuação do Vereador no Controle e na Verificação dos Gastos Públicos

Dois vereadores denunciam o mesmo problema: uma obra de creche paralisada há oito meses. O primeiro sobe à tribuna e discursa com adjetivos — "descaso", "abandono", "incompetência". O segundo chega ao plenário com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do período, o contrato extraído do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a resposta formal obtida por meio da Lei de Acesso à Informação e três fotografias datadas do canteiro parado. Qual dos dois muda a realidade do município? A resposta é evidente — e resume o propósito deste módulo: fiscalizar com método é o que separa a retórica do controle. O discurso emociona por um dia; o documento constrange, responsabiliza e corrige por todo o mandato.

6.1 A dimensão constitucional do mandato fiscalizador

É comum que o vereador recém-eleito enxergue o próprio mandato apenas sob duas lentes: a produção de leis e a representação política da comunidade. A Constituição Federal de 1988, porém, desenhou um mandato com três dimensões, e a terceira — a fiscalizadora — é frequentemente a mais negligenciada e, paradoxalmente, a de maior impacto sobre a vida do cidadão. A Câmara Municipal não é apenas casa legislativa: é instituição de controle, com papel central no chamado controle externo, expressão que designa a fiscalização exercida por um Poder sobre a atuação de outro. No caso municipal, é o Legislativo quem controla a arrecadação, o gasto, a execução do orçamento e os resultados entregues pelo Executivo.

Esse desenho não é criação de lei ordinária nem cortesia do regimento interno: decorre diretamente do texto constitucional. O art. 29, XI, da CF/88 determina que a Lei Orgânica Municipal organize as funções legislativas e *fiscalizadoras* da Câmara; o art. 31 estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo; e os arts. 70 a 75 estruturam o modelo geral de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, aplicável, no que couber, a todos os entes da Federação. A fiscalização, portanto, não é atividade acessória, eventual ou facultativa do vereador: é dimensão estrutural do Poder Legislativo local no regime democrático.

A doutrina clássica do direito municipal já destacava essa centralidade. Para Hely Lopes Meirelles, a função fiscalizadora da Câmara é tão relevante quanto a legislativa, pois é por

meio dela que o povo, por seus representantes, controla a gestão dos negócios locais.⁴² Na mesma linha, José dos Santos Carvalho Filho ensina que o controle legislativo se desdobra em político e financeiro: no primeiro, avalia-se a conveniência institucional dos atos de gestão; no segundo, a regularidade do emprego dos recursos públicos.⁴³ O vereador que fiscaliza, portanto, não está "criando caso": está operando dentro de uma arquitetura constitucional que lhe confere legitimidade para examinar contas, questionar a execução orçamentária e cobrar responsabilidade do gestor.

CONCEITO-CHAVE

Controle externo municipal é a fiscalização da gestão do Executivo exercida pela Câmara Municipal, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas (CF/88, art. 31, § 1º), abrangendo os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da administração, sob os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade (CF/88, art. 70). Ele é complementado pelo controle interno do próprio Executivo (CF/88, arts. 31 e 74), que tem o dever de apoiar o controle externo em sua missão institucional.

Controlar com efetividade, contudo, exige sair daquilo que se pode chamar de fiscalização retórica — a denúncia genérica, sem documento, sem número e sem pergunta objetiva. O mandato fiscalizador maduro trabalha com informação, método, comparação entre o planejado e o executado, leitura crítica de documentos públicos e cobrança institucional de resultados. Orçamento, gestão e política pública não são assuntos separados: são uma mesma engrenagem, e quem domina o orçamento enxerga a gestão inteira.

6.2 Controle externo, Tribunal de Contas e o julgamento das contas do Prefeito

O controle externo da Câmara Municipal não é exercido de forma solitária. A Constituição determina que ele conte com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) — ou, onde existam, dos Tribunais de Contas dos Municípios (CF/88, art. 31, § 1º, c/c arts. 71 e 75). Isso significa que o vereador não fiscaliza apenas com juízo político: dispõe de um corpo técnico especializado que examina contas, relatórios, demonstrativos e a conformidade da execução orçamentária. Em Minas Gerais, as deliberações e consultas do TCE/MG funcionam como parâmetro técnico de referência para a gestão municipal, e o gabinete parlamentar deve acompanhá-las com regularidade.

É fundamental compreender, porém, que o Tribunal de Contas não substitui a Câmara. No ponto mais sensível dessa relação — o julgamento das contas anuais do Prefeito —, a

42. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros.

43. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

Constituição reservou a palavra final ao Legislativo local: o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF/88, art. 31, § 2º). O Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o alcance dessa regra em julgamento de repercussão geral, deixando claro que o parecer do Tribunal é peça técnica opinativa, e não decisão que a Câmara meramente homologa.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 729.744, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 10/08/2016 (Tema 157 da repercussão geral; trânsito em julgado em 15/10/2019). O parecer técnico do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito é **meramente opinativo**; compete **exclusivamente à Câmara de Vereadores** o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, e o parecer só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos vereadores (CF/88, art. 31, § 2º).

Um segundo julgado da mesma sessão plenária costuma gerar confusão — e aqui é preciso precisão, porque o tema é recorrente em capacitações e materiais de divulgação. No **RE 848.826/CE**, o STF tratou da distinção entre *contas de governo* (a prestação anual global do Prefeito, que retrata o desempenho geral da gestão) e *contas de gestão* (os atos de ordenação de despesa: empenhos, licitações, pagamentos). A leitura apressada desse precedente levou muitos a afirmar, genericamente, que "a Câmara julga também as contas de gestão". A afirmação correta é mais nuançada, e o próprio STF a delimitou em julgados posteriores.

JURISPRUDÊNCIA

STF, RE 848.826/CE, Rel. Min. Roberto Barroso (vencido), Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, j. 10/08/2016 (Tema 835). Para fins do art. 1º, I, "g", da LC 64/1990 (inelegibilidade), a apreciação das contas de prefeito — tanto as de governo quanto as de gestão — cabe à Câmara Municipal, com parecer prévio opinativo do Tribunal de Contas. A tese, portanto, foi firmada especificamente para a esfera **eleitoral**.

STF, ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, j. fev/2025. Fora da esfera eleitoral, os Tribunais de Contas **mantêm competência** para julgar as contas de gestão dos prefeitos que atuam como ordenadores de despesa, com imputação de débito e aplicação de multa. No mesmo sentido, o Tema 1.287 da repercussão geral (STF, ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18/12/2023).

ATENÇÃO

Grave a síntese correta, porque materiais de divulgação frequentemente a apresentam de forma imprecisa: a **Câmara Municipal julga as contas de governo** do Prefeito (e, exclusivamente **para fins de inelegibilidade**, também as de gestão, conforme o Tema 835); já o **Tribunal de Contas julga as contas de gestão** do prefeito ordenador de despesa **para fins de responsabilização administrativo-patrimonial** — podendo imputar débito e multa —, competência reafirmada pelo STF na ADPF 982/PR (2025). São esferas distintas que convivem: uma decide sobre o destino político-eleitoral das contas; a outra, sobre a reparação do dano ao erário.

Para o dia a dia do mandato, a consequência prática é dupla. Primeiro: o vereador tem o dever de examinar com seriedade o parecer prévio do TCE, que chega à Câmara acompanhado de relatório técnico detalhado — ignorá-lo ou votá-lo sem leitura é abrir mão da principal peça de instrução do julgamento. Segundo: a decisão da Câmara sobre as contas precisa ser fundamentada, especialmente quando contrariar o parecer, pois o quórum qualificado de dois terços foi concebido justamente para impedir que a rejeição (ou a aprovação) se dê por mera conveniência político-partidária.

6.3 Fiscalizar não é perseguir: o dever constitucional e seus limites éticos

Uma objeção habitual — vinda tanto de gestores fiscalizados quanto de eleitores desconfiados — é a de que a fiscalização parlamentar seria apenas perseguição política travestida de zelo institucional. A resposta constitucional é direta: ao controlar o gestor público, o vereador cumpre obrigação fixada pela própria Constituição (arts. 31 e 70), como lembra a cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU) dedicada ao tema, *O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais*. Fiscalizar não é perseguir: é proteger o interesse público e garantir que o dinheiro do contribuinte seja empregado com responsabilidade.

Mas a legitimidade do controle depende do modo como ele é exercido. O mandato fiscalizador sério constrói-se com critérios previamente definidos, documentos oficiais, dados verificáveis, comparações objetivas e perguntas precisas — nunca com acusações genéricas, insinuações sem lastro ou seletividade conforme o grupo político do fiscalizado. Marçal Justen Filho sintetiza o ponto com rigor: o controle é função pública, não arma partidária, e o desvio de finalidade no ato de controlar é tão ilícito quanto o desvio no ato controlado.⁴⁴ Em outras palavras: o vereador que usa requerimentos e denúncias apenas para atingir adversários pratica, ele próprio, uma ilegalidade.

44. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense.

Fundamentar a atuação em normas e evidências produz, ainda, um efeito estratégico: blinda o mandato. A denúncia documentada resiste ao contraditório e sustenta-se perante o Tribunal de Contas e o Ministério Público; a fiscalização retórica, além de ineficaz, degrada o debate público e transforma o controle em disputa de narrativas — exatamente o que a arquitetura constitucional quis evitar.

6.4 O que significa fiscalizar o orçamento com efetividade: método e critérios do art. 70

Fiscalizar com efetividade não é apenas verificar se a despesa ocorreu dentro da lei. É acompanhar o caminho completo do recurso público: a previsão da receita, a autorização orçamentária, a execução da despesa, os pagamentos e seus documentos de suporte, o respeito aos limites legais, o desempenho dos programas e, ao final, os resultados efetivamente entregues à população. Quem olha apenas o último elo da cadeia — o pagamento — chega tarde; quem acompanha o percurso inteiro identifica o problema quando ainda há tempo de corrigi-lo.

Essa visão ampliada está no próprio texto constitucional. O art. 70 da CF/88 submete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a três critérios: **legalidade**, **legitimidade** e **economicidade**. Em linguagem prática: a legalidade pergunta se o ato observou a norma; a legitimidade pergunta se o gasto faz sentido diante da finalidade pública que o justifica; a economicidade pergunta se o resultado obtido veio a um custo adequado. A esses três soma-se a eficiência, princípio expresso da Administração Pública desde a Emenda Constitucional nº 19/1998 (CF/88, art. 37, caput). Celso Antônio Bandeira de Mello observa que a legitimidade e a economicidade ampliaram o controle para o mérito da despesa: o gasto legal, porém inútil, também ofende o Direito.⁴⁵

A efetividade, contudo, depende de método. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — Lei Complementar nº 101/2000), em seus arts. 48 a 59, oferece os instrumentos de transparência e fiscalização que alimentam esse método: relatórios bimestrais e quadrimestrais, prestações de contas, audiências públicas de avaliação de metas. Com esses insumos, o gabinete pode operar um roteiro simples de quatro passos, aplicável a qualquer área da gestão:

Quadro 6.1 — Método de fiscalização orçamentária em 4 passos

45. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros.

Passo	Pergunta-chave	Documentos a comparar
1. Planejado × executado	O que foi prometido nas leis orçamentárias está sendo executado?	PPA, LDO e LOA × RREO (execução por função e programa)
2. Receita prevista × realizada	A arrecadação estimada se confirmou? Há frustração que exija limitação de empenho?	LOA (estimativa) × RREO (receita realizada acumulada)
3. Meta anunciada × resultado medido	As metas físicas e fiscais anunciadas foram alcançadas?	Anexo de Metas da LDO × RGF e relatórios de gestão/indicadores
4. Custo × entrega	O resultado entregue justifica o custo incorrido (economicidade)?	Execução da dotação × produção do serviço (atendimentos, obras concluídas, avaliações de qualidade)

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, a LOA do exercício previu R\$ 10 milhões para a atenção básica de saúde, com meta de 120.000 atendimentos anuais na LDO. Ao analisar o RREO do 5º bimestre, a Vereadora Y constata execução de R\$ 9,5 milhões (95% da dotação), mas os relatórios da Secretaria registram apenas 70.000 atendimentos — pouco mais da metade da meta —, enquanto as filas crescem. Aplicando o método: passo 1 revela execução financeira alta; passo 3 revela meta física distante; passo 4 acende o alerta de economicidade: o dinheiro saiu, a entrega não veio. Em vez de discursar sobre "caos na saúde", a vereadora protocola requerimento de informações pedindo a memória de cálculo dos atendimentos, os contratos vigentes e os relatórios de produção — e transforma percepção difusa em fiscalização documentada.

6.5 O controle começa antes da despesa: planejamento, prioridades e eixos de atuação

Um erro comum de mandatos iniciantes é imaginar que a fiscalização começa quando a obra atrasa ou quando o pagamento suspeito é feito. Na verdade, o controle começa muito antes — na análise do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos nos quais se definem as prioridades, as metas, os parâmetros fiscais e as autorizações de gasto (CF/88, arts. 165 e 166). A apreciação legislativa das leis orçamentárias é o primeiro momento do controle: ali o vereador avalia coerência entre discurso e alocação, identifica omissões e insuficiências de dotação e verifica a viabilidade financeira das promessas. Fiscalizar a intenção é tão importante quanto fiscalizar a ação.

Régis Fernandes de Oliveira resume a ideia com precisão: o voto na lei orçamentária é o ato de controle mais poderoso do parlamentar — tudo o que vem depois é consequência do que ali se autorizou.⁴⁶ Quem acompanha o ciclo orçamentário desde o planejamento troca a posição reativa (correr atrás de irregularidades consumadas) pela posição preventiva (impedir que o problema seja autorizado). É a diferença entre apagar incêndio e cortar o mato antes da seca.

Definido o momento de começar, resta organizar *o que* observar. A cartilha da CGU organiza a fiscalização municipal em eixos didáticos que ajudam o gabinete a não limitar o olhar a um único aspecto da máquina pública: controles da gestão, gestão patrimonial, gestão financeira, gestão orçamentária, gestão operacional, recursos humanos e contratações. O valor desse desenho é metodológico: quando o gabinete acompanha os eixos separadamente — um de cada vez, com registro e comparação —, a fiscalização deixa de ser dispersa e passa a ser sistemática, revelando padrões de risco e conexões entre orçamento, pessoal, contratos, patrimônio e resultados que uma atuação episódica jamais enxergaria. Um sobrepreço isolado pode ser erro; o mesmo fornecedor vencendo seguidas dispensas em eixos diferentes é padrão — e padrões só aparecem para quem registra e compara.

6.6 Transparência ativa e passiva: a LAI a serviço do mandato

A primeira ferramenta do mandato fiscalizador é a **transparência ativa**. A Lei de Acesso à Informação (LAI — Lei nº 12.527/2011), em seu art. 8º, obriga órgãos e entidades públicas a divulgar, *independentemente de requerimento*, informações de interesse coletivo em local de fácil acesso: repasses e transferências, despesas, licitações e contratos, programas, obras e projetos. A LRF, no art. 48, reforça a exigência ao impor a liberação dessas informações em meios eletrônicos de acesso público. A consequência prática é poderosa: a fiscalização deixa de depender de boa vontade, contatos informais ou vazamentos e passa a apoiar-se em uma exigência legal de publicidade.

O raciocínio operacional do gabinete deve ser binário. Se a prefeitura não publica o que a lei manda, já existe, aí mesmo, um problema a ser cobrado — a opacidade é irregularidade autônoma, antes de qualquer análise de mérito do gasto. Se publica, o vereador dispõe de base objetiva para analisar a gestão e formular questionamentos precisos. Maria Sylvia Zanella Di Pietro sintetiza a mudança de paradigma: com a LAI, a publicidade deixou de ser favor administrativo e tornou-se dever jurídico exigível — o sigilo é exceção que se justifica, nunca regra que se presume.⁴⁷

Quando a informação desejada não está nos canais de transparência ativa, entra em cena a **transparência passiva**: qualquer interessado pode formular pedido de acesso à informação

46. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

(LAI, arts. 10 a 14), amparado na garantia fundamental do art. 5º, XXXIII, da CF/88. O órgão deve responder de imediato quando possível ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 mediante justificativa expressa; a eventual negativa deve ser motivada, com indicação dos recursos cabíveis (LAI, arts. 11 e 15 a 18). Paralelamente, a Lei Orgânica Municipal disciplina os pedidos de informação parlamentares dirigidos ao Prefeito e aos secretários — instrumento próprio do mandato, que convive com a via da LAI e costuma ter força política ainda maior.

ATENÇÃO

A negativa imotivada de informação regularmente solicitada pela Câmara ou por vereador pode configurar infração político-administrativa do Prefeito, nos termos do art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967. O gabinete deve protocolar os pedidos por escrito, com base normativa expressa (LAI e Lei Orgânica), guardar os comprovantes de protocolo e, diante de negativa ou silêncio, esgotar os recursos legais antes de judicializar. A insistência institucional documentada é, ela própria, prova: demonstra que o gestor teve todas as oportunidades de prestar contas e se recusou. É assim que a LAI transforma suspeitas genéricas em investigação documentada.

6.7 Fiscalizar o orçamento é fiscalizar a qualidade dos serviços: Lei nº 13.460/2017, ouvidorias e conselhos

O orçamento não deve ser controlado apenas pela ótica do gasto, mas também pela ótica da entrega. É esse o elo construído pela Lei nº 13.460/2017 — o Código de Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos —, que exige das administrações o quadro geral dos serviços prestados, a **Carta de Serviços ao Usuário** (com compromissos de prazo, forma de acesso e padrões de qualidade — art. 7º) e a **avaliação periódica da qualidade** dos serviços, medindo satisfação do usuário, cumprimento de prazos e volume de reclamações (art. 23). Com isso, o vereador ganha parâmetros concretos de desempenho: serviço lento, desorganizado ou mal avaliado revela problema de planejamento, de execução ou de alocação orçamentária — e o mandato efetivo conecta essas dimensões. A norma dialoga com o art. 37, § 3º, da CF/88, que prevê a participação do usuário na administração pública. Carvalho Filho destaca a mudança de estatuto: o usuário deixou de ser destinatário passivo e tornou-se titular de direitos frente ao serviço público — a lei de defesa do usuário é, em essência, uma lei de controle da administração.⁴⁸

A mesma lei estruturou duas fontes preciosas — e subutilizadas — de informação para o controle parlamentar. As **ouvidorias** (arts. 13 a 17) têm o dever de receber, analisar e

47. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

48. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

responder às manifestações dos usuários e de produzir relatório anual de gestão apontando falhas e propostas de melhoria. Os **conselhos de usuários** (arts. 18 a 22) acompanham a prestação dos serviços e avaliam sua qualidade. Esses instrumentos transformam a demanda difusa — a reclamação avulsa que chega ao gabinete — em informação estruturada: manifestações recorrentes, relatórios consolidados e avaliações periódicas que servem de base para requerimentos, convocações de secretários, audiências públicas e fiscalização orçamentária dirigida às áreas críticas.

EXEMPLO PRÁTICO

O gabinete da Vereadora Y, do Município X, adota uma rotina semestral: requer o relatório anual da ouvidoria municipal e mapeia os cinco serviços mais reclamados — no último levantamento, agendamento de consultas, iluminação pública, transporte escolar, manutenção de vias e atendimento no CRAS (Centro de Referência de Assistência Social). Em seguida, cruza cada serviço com as dotações e a execução orçamentária das áreas correspondentes no RREO. O resultado surpreende: o transporte escolar, segundo serviço mais reclamado, teve apenas 40% da dotação de R\$ 2 milhões executada até o 4º bimestre. O padrão identificado vira requerimento de informações sobre a execução do contrato de transporte, audiência pública com a comunidade escolar e, diante dos indícios de descumprimento contratual, representação ao TCE/MG. Nenhuma etapa dependeu de denúncia anônima: tudo nasceu de documentos públicos cruzados com método.

6.8 Limites constitucionais, prioridades obrigatórias e a síntese do mandato efetivo

Parte relevante do orçamento municipal não está sujeita à livre escolha do gestor: são parâmetros vinculantes, e fiscalizá-los é tarefa indeclinável da Câmara. Os dois mais conhecidos são os pisos constitucionais: a aplicação mínima de **25% da receita resultante de impostos** (compreendida a proveniente de transferências) na manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/88, art. 212) e de **15% em ações e serviços públicos de saúde** (ADCT, art. 77, III, regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012, que define o que pode e o que não pode ser computado como despesa de saúde). A eles se somam as regras do Fundeb, constitucionalizado em caráter permanente pelo art. 212-A da CF/88 (EC nº 108/2020), e as exigências estruturais da LRF: instrumentos de planejamento com anexos de metas e riscos fiscais (arts. 4º e 5º), reserva de contingência e limites de despesa total com pessoal (arts. 19 a 23).

O mandato fiscalizador, portanto, atua em dois planos simultâneos: sobre as escolhas discricionárias (prioridades, programas, obras) e sobre os deveres obrigatórios (pisos, limites, metas). Negligenciar o segundo plano é grave: o descumprimento dos pisos constitucionais

autoriza a rejeição das contas do Prefeito e configura hipótese de intervenção estadual no Município (CF/88, art. 35, III) — e esse controle começa na Câmara, com o acompanhamento bimestral dos demonstrativos de aplicação em educação e saúde publicados no RREO, muito antes do fechamento do exercício.

CONCEITO-CHAVE

Parâmetros vinculantes do orçamento municipal são as aplicações mínimas e os limites máximos que o gestor não pode deixar de observar, independentemente de sua agenda política: pisos de educação (25% — CF/88, art. 212) e saúde (15% — ADCT, art. 77, III, e LC nº 141/2012), regras do Fundeb (CF/88, art. 212-A), limites de despesa com pessoal e demais exigências da LRF. Sua verificação é objetiva — basta comparar os percentuais publicados nos relatórios fiscais com os mínimos legais —, o que os torna a porta de entrada ideal para o vereador que está estruturando a rotina de fiscalização do gabinete.

Chegamos, assim, à síntese do módulo. O mandato fiscalizador efetivo combina três elementos: **postura institucional** (fiscalizar como dever constitucional, com serenidade e sem seletividade partidária), **disciplina de acompanhamento** (rotinas periódicas de leitura do RREO e do RGF, dos portais de transparência, dos relatórios de ouvidoria e das decisões do TCE/MG) e **leitura técnica** (comparar documentos, registrar evidências, converter padrões em requerimentos e representações). Como registra a cartilha da CGU, "não é possível exercer a gestão e o controle daquilo que não se conhece". O mandato se fortalece na exata medida em que o vereador transforma conhecimento sobre orçamento, contratos e serviços em capacidade prática de controle e defesa da boa administração — trocando, de uma vez por todas, o adjetivo pelo documento.

Resumo executivo do módulo

- A fiscalização é dimensão estrutural do mandato do vereador, não atividade acessória: CF/88, arts. 29, XI, 31 e 70 a 75, com instrumentos detalhados na Lei Orgânica Municipal.
- O controle externo da Câmara é exercido com o auxílio técnico do Tribunal de Contas, que não a substitui: o parecer prévio sobre as contas anuais do Prefeito é opinativo e só deixa de prevalecer por 2/3 dos vereadores (STF, RE 729.744, Tema 157).
- Contas de governo são julgadas pela Câmara; contas de gestão são julgadas pela Câmara apenas para fins eleitorais/de inelegibilidade (STF, RE 848.826/CE, Tema

835), permanecendo o Tribunal de Contas competente para julgá-las com imputação de débito e multa fora da esfera eleitoral (STF, ADPF 982/PR, 2025; Tema 1.287).

- Fiscalizar é dever constitucional, não perseguição: exige critérios, documentos e dados; o desvio de finalidade no controle é tão ilícito quanto o desvio no ato controlado.
- A efetividade segue os critérios do art. 70 (legalidade, legitimidade, economicidade) e um método de quatro comparações: planejado × executado, receita prevista × realizada, meta × resultado, custo × entrega.
- O controle começa no planejamento (PPA, LDO, LOA) e se organiza pelos eixos da cartilha da CGU: gestão, patrimônio, finanças, orçamento, operação, recursos humanos e contratações.
- Ferramentas centrais: transparência ativa (LAI, art. 8º; LRF, art. 48), pedidos de acesso com prazo de 20+10 dias (LAI, arts. 10 a 18), Carta de Serviços, avaliação de qualidade, ouvidorias e conselhos de usuários (Lei nº 13.460/2017).
- Parâmetros vinculantes a monitorar: 25% em educação (CF, art. 212), 15% em saúde (ADCT, art. 77, III; LC 141/2012), Fundeb (art. 212-A) e limites da LRF — cujo descumprimento autoriza rejeição de contas e intervenção estadual (CF, art. 35, III).

Questões para fixação

1. (Múltipla escolha) Sobre o julgamento das contas anuais do Prefeito, conforme a CF/88 e o Tema 157 do STF (RE 729.744), é correto afirmar que:
 - A) o parecer do Tribunal de Contas é vinculante e a Câmara apenas o homologa.
 - B) o parecer do Tribunal de Contas é meramente opinativo e só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.
 - C) a Câmara pode rejeitar o parecer por maioria simples.
 - D) o julgamento cabe ao Poder Judiciário quando houver divergência entre Câmara e Tribunal.

Gabarito comentado: Alternativa B. No RE 729.744 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 10/08/2016 — Tema 157), o STF firmou que o parecer técnico do Tribunal de Contas é meramente opinativo, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Executivo local; o parecer só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores (CF/88, art. 31, § 2º). A alternativa A inverte a lógica constitucional; a C ignora o

quórum qualificado; a D atribui ao Judiciário competência que a Constituição reservou ao Legislativo local.

2. (Múltipla escolha) A respeito das contas de gestão do Prefeito ordenador de despesa, a leitura conjunta do Tema 835 (RE 848.826/CE) e da ADPF 982/PR permite concluir que:
- A) o Tribunal de Contas perdeu qualquer competência sobre as contas de prefeitos.
 - B) a Câmara julga as contas de gestão para todos os fins, inclusive imputação de débito.
 - C) para fins de inelegibilidade (LC 64/1990, art. 1º, I, "g"), a apreciação cabe à Câmara; fora da esfera eleitoral, o Tribunal de Contas mantém competência para julgá-las, com imputação de débito e multa.
 - D) as contas de gestão não se submetem a nenhum órgão de controle.

Gabarito comentado: Alternativa C. O Tema 835 (RE 848.826/CE, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, j. 10/08/2016) foi firmado especificamente para fins do art. 1º, I, "g", da LC 64/1990: nessa esfera eleitoral, a apreciação das contas de prefeito — de governo e de gestão — cabe à Câmara. Fora dela, a ADPF 982/PR (Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, j. fev/2025) e o Tema 1.287 (ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Fux, j. 18/12/2023) reafirmaram a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão dos prefeitos ordenadores de despesa, com imputação de débito e multa.

3. (Discursiva) Explique, com base no art. 70 da CF/88, a diferença entre os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade na fiscalização da despesa pública, dando um exemplo de gasto que atenda ao primeiro critério, mas viole os demais.

Gabarito comentado: Legalidade verifica a conformidade do ato com a norma (licitação regular, dotação existente, empenho prévio); legitimidade avalia se o gasto se justifica diante da finalidade pública; economicidade examina a relação entre custo e resultado. Exemplo: a aquisição, por licitação formalmente perfeita e preço de mercado, de equipamentos que permanecem encaixotados por falta de servidores treinados é legal, mas ilegítima (não realiza a finalidade pública) e antieconômica (custo sem retorno social). Como anota Bandeira de Mello, a legitimidade e a economicidade ampliaram o controle para o mérito da despesa: o gasto legal, porém inútil, também ofende o Direito.

4. (Múltipla escolha) Sobre a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), assinale a alternativa correta:
- A) a transparência ativa depende de requerimento prévio do interessado.
 - B) o pedido de acesso deve ser respondido em até 20 dias, prorrogáveis por 10, com motivação de eventual negativa e indicação dos recursos cabíveis.
 - C) o sigilo é a regra e o acesso, a exceção.
 - D) apenas parlamentares podem formular pedidos de acesso à informação.

Gabarito comentado: Alternativa B (LAI, arts. 11 e 15 a 18). A alternativa A descreve a transparência passiva — a ativa é a divulgação independente de requerimento (art. 8º); a C inverte o regime da lei, no qual o acesso é regra e o sigilo, exceção; a D contraria o caráter universal do direito de acesso (art. 10 c/c CF/88, art. 5º, XXXIII), que pertence a qualquer interessado. Lembre-se, ainda, de que a negativa imotivada de informação a pedido regular pode configurar infração político-administrativa do Prefeito (DL nº 201/1967, art. 4º).

5. (Discursiva) O Município X executou 95% da dotação da atenção básica de saúde, mas as filas de espera crescem e a ouvidoria registra recordes de reclamações. Descreva o roteiro de fiscalização que o vereador deve seguir, indicando os instrumentos legais de cada etapa.

Gabarito comentado: Roteiro em quatro etapas: (1) requerer o relatório anual da ouvidoria e os indicadores da Carta de Serviços ao Usuário (Lei nº 13.460/2017, arts. 7º, 14 e 23), para converter demanda difusa em dados; (2) cruzar a execução da dotação (RREO — LRF, arts. 52 e 53) com a produção assistencial, aplicando o teste de economicidade do art. 70 da CF/88 (custo × entrega); (3) convocar o secretário de saúde ou formalizar pedido de informações, com fundamento na Lei Orgânica e na LAI; (4) havendo indício de irregularidade, formalizar os achados em representação ao TCE/MG, com toda a documentação reunida. O roteiro demonstra o método do módulo: evidência, comparação, registro e cobrança institucional — nunca acusação genérica.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros — função fiscalizadora da Câmara Municipal.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024 — controle da Administração e direitos do usuário.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense — controle da atividade administrativa.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros — princípios do controle e art. 70 da CF/88.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023 — fiscalização da execução orçamentária.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024 — transparência e acesso à informação.
- CGU — Controladoria-Geral da União. *O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais* (cartilha oficial, disponível no portal da CGU).
- Constituição Federal de 1988, arts. 29, 31, 35, 70 a 75, 165, 166 e 212; ADCT, art. 77; LC nº 101/2000 (LRF); LC nº 141/2012; Lei nº 12.527/2011 (LAI); Lei nº 13.460/2017.

MÓDULO 7

Equilíbrio Fiscal e Responsabilidade na Gestão

Limites legais, controle de despesas e cumprimento de metas

Em ano eleitoral, chega à Câmara Municipal um projeto de lei aparentemente irrecusável: isenção ampla de IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) para milhares de contribuintes, sem qualquer estimativa de impacto financeiro e sem indicação de medida de compensação. Votar a favor agrada o eleitorado; votar contra tem custo político imediato. O dilema, porém, é falso. A Lei de Responsabilidade Fiscal — e, hoje, também o Supremo Tribunal Federal — deixam claro que gesto fiscal sem conta apresentada não é generosidade: é inconstitucionalidade. O vereador que domina os limites legais do gasto e da renúncia não vota no escuro; vota protegendo a capacidade do município de manter os serviços essenciais funcionando amanhã. Este módulo apresenta o mapa desses limites.

7.1 Responsabilidade fiscal: o pilar da administração sustentável

Responsabilidade fiscal costuma ser reduzida, no debate público, a um sinônimo de "cortar despesas". Essa leitura empobrece o instituto. Responsabilidade fiscal é a exigência de que o município planeje, arrecade, gaste, financie políticas públicas e administre suas obrigações de forma sustentável ao longo do tempo: ação planejada e transparente, prevenção de riscos, correção tempestiva de desvios e busca permanente do equilíbrio das contas. É um modo de administrar — não uma tesoura de momentos de crise.

A matriz normativa dessa disciplina é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 — a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) —, cujo art. 1º, § 1º, define a responsabilidade na gestão fiscal como ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. O pano de fundo constitucional está no Título VI, Capítulo II, da CF/88 (finanças públicas, arts. 163 a 169). No plano federal, a LC nº 200/2023 instituiu o regime fiscal sustentável: seus limites quantitativos dirigem-se à União, mas sua filosofia ilumina a leitura do sistema como um todo.

Para o vereador, o ponto decisivo é este: grande parte da fiscalização do orçamento depende da leitura dos limites legais. Sem esse domínio, o controle exercido pela Câmara Municipal fica superficial — incapaz de identificar quando o governo gasta além do que pode, renuncia a receita sem compensação ou compromete a sustentabilidade financeira do município. A doutrina registra que a LRF converteu o equilíbrio fiscal, que era mera aspiração econômica,

em dever jurídico sancionável.⁴⁹ Descumprir a LRF não é apenas "má gestão": gera consequências concretas, de vedações administrativas à responsabilização pessoal do gestor.

CONCEITO-CHAVE

Gestão fiscal responsável (LRF, art. 1º, § 1º): ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições para renúncia de receita, geração de despesas, dívida e operações de crédito.

A constitucionalidade dessa arquitetura foi longamente questionada — e definitivamente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, vinte anos após a edição da lei. A decisão é o ponto de partida obrigatório de qualquer debate sobre a aplicação da LRF aos municípios.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADI 2.238/DF**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 24/06/2020, transitada em julgado em 23/09/2020. O Supremo assentou a constitucionalidade do núcleo essencial da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), declarando inconstitucional apenas o art. 23, §§ 1º (na parte que permitia a redução de jornada de trabalho com redução proporcional de vencimentos) e 2º. Consequência prática: a LRF aplica-se integralmente a Estados e Municípios — alcançando, no plano local, tanto o Executivo quanto a própria Câmara Municipal.

7.2 A LRF vale integralmente para o município — inclusive para a Câmara

A LRF é lei nacional de normas gerais: obriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em todos os Poderes (LRF, art. 1º, §§ 2º e 3º). No plano local, seus comandos alcançam a prefeitura e suas secretarias, as autarquias, as fundações públicas, as empresas estatais dependentes e, em aspectos próprios, o próprio Poder Legislativo. Não há, portanto, espaço para o argumento — ainda comum em municípios pequenos — de que a disciplina fiscal seria assunto "dos grandes entes". Como anota a doutrina, tratando-se de lei nacional de normas gerais, nenhum ente federado pode alegar peculiaridade local para afastar seus comandos.⁵⁰

No município, a responsabilidade fiscal se projeta sobre praticamente todos os temas que passam pela Câmara: arrecadação, despesa, pessoal, dívida, operações de crédito, transparência, metas fiscais, restos a pagar e os limites institucionais do próprio Legislativo

49. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. São Paulo: JusPodivm.

50. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

(CF/88, art. 29-A; LRF, art. 20, III). O mandato do vereador é atingido em duas frentes: como fiscal do Executivo e como membro de uma Casa que também tem tetos e deveres fiscais próprios — tema retomado na seção 7.6.

A leitura da LRF, além disso, não se faz isoladamente: ela dialoga com os princípios constitucionais da administração pública — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF/88, art. 37, caput) — e com o parâmetro amplo do controle externo (CF/88, art. 70, caput). A consequência é importante: um município pode exibir equilíbrio formal nas contas e, ainda assim, violar a lógica constitucional — por baixa transparência, gastos sem racionalidade, desvio de finalidade ou ineficiência. Os princípios são o norte do sistema: a contabilidade em ordem não convalida a gestão que os ignora.⁵¹ Os arts. 48 e 48-A da LRF operacionalizam essa exigência, impondo transparência ativa, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira.

ATENÇÃO

Equilíbrio contábil não é sinônimo de gestão regular. Ao analisar as contas do município, o vereador deve ir além do "fechou no azul": verificar se os dados estão publicados e acessíveis (LRF, arts. 48 e 48-A), se as despesas têm finalidade pública clara e se os limites legais — pessoal, dívida, renúncia, restos a pagar — foram observados. O controle fiscal é controle de números e de legitimidade.

7.3 Metas fiscais: o contrato numérico da gestão

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) municipal deve conter o Anexo de Metas Fiscais, com as metas anuais de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se refere e para os dois seguintes (LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º). O Anexo funciona como um verdadeiro contrato numérico da gestão: o governo declara, com antecedência e em documento público, qual desempenho fiscal se compromete a entregar. O município não pode planejar — nem ser fiscalizado — sem parâmetros objetivos.

Para o vereador, as metas fiscais transformam a fiscalização de episódica em sistemática. Em vez de reagir a fatos isolados, o parlamentar examina o comportamento global da administração: a arrecadação evolui conforme o previsto? A despesa cresce em ritmo compatível? O endividamento caminha na direção assumida na LDO? A comparação entre intenção e resultado é o método mais objetivo de avaliar uma gestão.

O sistema tem, ainda, um mecanismo de correção automática: se, ao final de um bimestre, a realização da receita indicar que as metas podem não ser cumpridas, os Poderes devem limitar

51. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros.

empenho e movimentação financeira — o contingenciamento — segundo critérios fixados na própria LDO (LRF, art. 9º). Duas ressalvas interessam à Câmara: as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente ficam fora da limitação (art. 9º, § 2º), e o cumprimento das metas deve ser demonstrado e avaliado em audiência pública quadrimestral (art. 9º, § 4º). Essa audiência é o rito em que a Câmara confronta, com números na mesa, o discurso do governo com a execução real do exercício — e o vereador preparado chega a ela com o Anexo de Metas e os relatórios fiscais já estudados.

7.4 Renúncia de receita e o devido processo legislativo fiscal

Renunciar a receita é decidir não arrecadar: anistias, remissões, isenções, subsídios, créditos presumidos, alterações de alíquota ou de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos. A renúncia chega à Câmara com roupagem atraente — "incentivo ao comércio local", "alívio ao contribuinte" —, mas seu efeito é idêntico ao de uma despesa: dinheiro que deixa de financiar serviços essenciais. Por isso a LRF a submete a trava técnica rigorosa.

Nos termos do art. 14 da LRF, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário do qual decorra renúncia de receita deve: (i) estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício inicial de vigência e nos dois seguintes; (ii) atender ao disposto na LDO; e (iii) demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, ou vir acompanhada de medidas de compensação. No mesmo sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) exige que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro — exigência aplicável a todos os entes federados.

Fiscalizar renúncia de receita, portanto, é fazer quatro perguntas simples diante de qualquer projeto de benefício fiscal: qual receita se abandona? Com que justificativa? Com qual impacto estimado? Com qual compensação? Projeto que não responde a essas perguntas não está apto a ser votado — e o STF elevou essa conclusão ao patamar constitucional, sob o nome de devido processo legislativo fiscal.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADI 7.633/DF**, Rel. Min. Cristiano Zanin, Plenário, mérito julgado em 30/04/2026. Tese: a criação de despesa obrigatória ou a renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LRF, art. 14; ADCT, art. 113) e sem medidas compensatórias viola o **devido processo legislativo fiscal**, exigência aplicável a todos os entes federados. Houve modulação de efeitos preservando a CPRB (contribuição previdenciária sobre a receita bruta) nos termos da decisão. Para o vereador, a mensagem é direta: lei municipal de benefício fiscal aprovada "no escuro", sem conta apresentada, nasce com vício de inconstitucionalidade.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **PSV 150** — Proposta de Súmula Vinculante apresentada pelo Min. Gilmar Mendes, com tramitação autorizada pelo Presidente, Min. Edson Fachin, em 22/06/2026. Trata-se de **proposta ainda em tramitação** (não aprovada até ago/2026), com o seguinte texto proposto: "O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo inconstitucional a lei ou ato normativo que crie ou altere despesa obrigatória, conceda benefício fiscal ou implique renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como sem a indicação das respectivas medidas compensatórias, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal." Se aprovada, a súmula vinculará toda a administração pública, com cabimento de reclamação ao STF.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, o Executivo encaminha projeto concedendo isenção de IPTU por 10 anos a um distrito inteiro, sem estimativa de impacto nem compensação. A Vereadora Y, na comissão de finanças, adota o roteiro correto: (1) exige formalmente a estimativa (LRF, art. 14; ADCT, art. 113), apurando-se renúncia de R\$ 4 milhões por ano — cerca de 5% da receita própria; (2) fundamenta o parecer contrário na ADI 7.633/DF e registra a PSV 150 em tramitação; (3) propõe emenda condicionando o benefício à compensação demonstrada; (4) diante da recusa em sanear o vício, vota pela rejeição. A Câmara evita aprovar lei inconstitucional e o debate passa a girar em torno de números, não de promessas.

7.5 Geração de despesa: toda nova obrigação precisa caber no orçamento

O espelho da renúncia de receita é a geração de despesa. Pela LRF, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve vir acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois

seguintes, e de declaração do ordenador de que o aumento tem adequação com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a LDO (art. 16). A sanção é severa: despesa gerada sem esses requisitos é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (art. 15). Em matéria de pessoal, soma-se a exigência de prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO (CF/88, art. 169, § 1º).

Um regime ainda mais rigoroso alcança a despesa obrigatória de caráter continuado: a despesa corrente derivada de lei ou ato normativo que fixe a obrigação de sua execução por período superior a dois exercícios (LRF, art. 17). Além da estimativa de impacto, exige-se a demonstração da origem dos recursos e a compensação do aumento permanente de despesa por aumento permanente de receita ou redução permanente de outra despesa. A razão é intuitiva: uma vez instituída, a despesa continuada pressiona o orçamento indefinidamente — é, na feliz imagem da doutrina, uma hipoteca sobre orçamentos futuros: quem a cria decide também pelo sucessor.⁵² No plano federal, a LC nº 210/2024 (art. 8º) reforçou a transparência da matéria, prevendo a comunicação ao Legislativo, em 30 dias, dos atos de que resulte aumento de despesa obrigatória — parâmetro que as boas práticas recomendam replicar localmente.

E o vereador, pode propor lei que gere despesa? A resposta do STF é afirmativa — e derruba um mito antigo, muito repetido nas Câmaras, de que "projeto de vereador que cria despesa é sempre inconstitucional". O que a Constituição reserva ao Chefe do Executivo é a iniciativa sobre matérias específicas (estrutura administrativa, atribuições de órgãos, regime jurídico de servidores — CF/88, art. 61, § 1º, II); fora delas, a criação de despesa, por si só, não usurpa iniciativa privativa.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ARE 878.911 RG/RJ (Tema 917)**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 30/09/2016 (repercussão geral reconhecida com reafirmação de jurisprudência), DJe 11/10/2016. Tese: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)." Leitura combinada com a ADI 7.633/DF: o vereador *pode* propor lei que gere despesa, respeitadas as reservas de iniciativa — mas a proposta precisa demonstrar sustentabilidade fiscal, com estimativa de impacto e compensação.

7.6 Despesa com pessoal e os limites da própria Câmara

Entre todos os limites da LRF, o de despesa com pessoal é o mais sensível — a folha é a maior despesa continuada do município e a de mais difícil reversão. Nos municípios, a despesa total com pessoal não pode exceder 60% da Receita Corrente Líquida (RCL): 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, onde houver (LRF, arts. 19, III, e 20, III). O conceito é amplo (art. 18): abrange ativos, inativos, pensionistas, subsídios, encargos sociais e contribuições patronais.

O sistema opera com degraus de alerta antes do estouro: atingido 90% do limite (limite de alerta), o Tribunal de Contas avisa o Poder (LRF, art. 59, § 1º, II); atingido 95% (limite prudencial), disparam vedações automáticas — vantagens, criação de cargos e novas admissões, ressalvadas as reposições legais (LRF, art. 22, parágrafo único). Ultrapassado o limite, o excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, pelo menos um terço no primeiro (LRF, art. 23), sob pena de sanções como a suspensão de transferências voluntárias.

Quadro 7.1 — Limites de despesa com pessoal no município (LRF, arts. 19, 20, 22 e 59)

Referência	Percentual	Consequência
Limite global do município	60% da RCL	Teto máximo da despesa total com pessoal do ente
Limite do Executivo	54% da RCL	Parcela do Poder Executivo municipal
Limite do Legislativo	6% da RCL	Parcela da Câmara (incluído TCM, onde houver)
Limite de alerta	90% do limite do Poder	Comunicação formal do Tribunal de Contas
Limite prudencial	95% do limite do Poder	Vedações automáticas: vantagens, novos cargos, admissões (salvo reposições)
Excesso ao limite	Acima de 100%	Eliminação em 2 quadrimestres (1/3 no primeiro); sanções institucionais

Há, ainda, uma regra de fim de mandato de enorme relevância prática: é nulo o ato que resulte em aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão (LRF, art. 21). O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) fixou orientação expressa sobre o alcance da vedação.

52. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

JURISPRUDÊNCIA

TCE/MG, **Consulta n. 1.160.652**, Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, Tribunal Pleno, sessão de 18/12/2024: "Da leitura combinada dos incisos II e III do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, conclui-se ser vedado o ato que implique aumento de despesas com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão." A vedação alcança, portanto, também o Presidente da Câmara Municipal quanto aos atos da própria Casa no encerramento de seu mandato à frente do órgão.

O Legislativo municipal tem, ademais, tetos constitucionais próprios. Pelo art. 29-A da CF/88 (redação das ECs nº 25/2000 e nº 58/2009), a despesa total da Câmara Municipal — incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos — não pode ultrapassar percentuais que variam de 7% a 3,5% do somatório da receita tributária e das transferências constitucionais realizadas no exercício anterior, conforme a faixa populacional (quanto menor o município, maior o percentual). Além disso, a Câmara não pode gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o subsídio dos vereadores (§ 1º). O descumprimento configura crime de responsabilidade do Presidente da Câmara (§ 3º), assim como é crime de responsabilidade do Prefeito o repasse ao Legislativo acima do teto (§ 2º).

A lição institucional é clara: a autoridade moral da Câmara para fiscalizar nasce do exemplo — a Casa que descumpre seus próprios limites perde força para cobrar os alheios.⁵³

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, em setembro do último ano de mandato — a menos de 180 dias do fim —, o Prefeito concede gratificação permanente a 200 servidores, com impacto de R\$ 1,2 milhão ao ano. A Vereadora Y, ao examinar o Relatório de Gestão Fiscal, nota que o Executivo já operava acima do limite prudencial. Providências: (1) requerimento de informações sobre data e fundamento do ato; (2) representação ao TCE, apontando a nulidade com base no art. 21 da LRF e na Consulta TCE/MG n. 1.160.652; (3) alerta em plenário sobre as vedações do art. 22, parágrafo único, já incidentes. O ato é suspenso e o município evita transferir à gestão seguinte uma despesa nula e um estouro do limite de pessoal.

7.7 Dívida, operações de crédito e restos a pagar: o fecho responsável

Dívida pública e sustentabilidade

Dívida pública não é, por si só, irregularidade. O ordenamento não proíbe o endividamento — disciplina-o, exigindo níveis compatíveis com a saúde financeira do ente e finalidade legítima. O problema surge quando a dívida cresce sem controle, sem destinação clara ou sem capacidade de pagamento. A moldura normativa combina a Constituição (arts. 52, VI a IX, e 163), a LRF (arts. 29 a 31) e as Resoluções nº 40 e nº 43, de 2001, do Senado Federal, que fixam para os municípios o limite de dívida consolidada líquida de até 1,2 vez a RCL. Fiscalizar a dívida é observar estoque, evolução, legalidade das operações, encargos e impacto futuro. Como adverte a doutrina, o limite de endividamento protege a geração seguinte — a dívida de hoje é o tributo ou o serviço suprimido de amanhã.⁵⁴

Operações de crédito

Operação de crédito é o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens e formas assemelhadas (LRF, art. 29, III) — situações em que o município toma hoje recursos que comprometerão exercícios futuros. A LRF cerca essas operações de condições e vedações (arts. 32 a 37), cominando nulidade à operação irregular, e disciplina em separado as operações por antecipação de receita orçamentária (ARO, art. 38), liquidáveis dentro do próprio exercício. Sobre tudo paira a regra de ouro do art. 167, III, da CF/88: é vedado realizar operações de crédito que excedam as despesas de capital — o município não pode se endividar para pagar despesa corrente; crédito serve a investimento, não a custeio.⁵⁵ Diante de qualquer operação, o vereador deve perguntar: por que foi contratada, para qual finalidade, em que condições, dentro de quais limites e com qual efeito sobre a sustentabilidade fiscal.

Restos a pagar e o art. 42: a norma de fecho do mandato

Restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro. Em volume moderado, são fisiológicos; em volume excessivo, revelam descompasso entre autorização orçamentária, capacidade financeira e gestão de caixa. A norma de fecho do sistema é o art. 42 da LRF: nos dois últimos quadrimestres do mandato, é vedado contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a pagar no seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa, computados os encargos e demais compromissos até o final do exercício (parágrafo único). Trata-se de verdadeira cláusula de

53. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros.

54. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. São Paulo: JusPodivm.

55. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

lealdade intertemporal: impede que o gestor em fim de mandato empurre contas impagáveis ao sucessor. O descumprimento pode configurar crime contra as finanças públicas, na forma da Lei nº 10.028/2000.

ATENÇÃO

O período de transição entre mandatos é o momento de maior risco fiscal do ciclo municipal. O vereador deve acompanhar de perto, no último ano de mandato do Prefeito (e do Presidente da Câmara): (i) atos de pessoal nos 180 dias finais (LRF, art. 21 — nulidade); (ii) obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres sem disponibilidade de caixa (LRF, art. 42); (iii) o estoque de restos a pagar e a liquidez real do caixa. É nessa janela que se protege — ou se compromete — a gestão futura.

7.8 Transparência, audiências públicas e o roteiro de atuação do vereador

A responsabilidade fiscal não é tema reservado aos técnicos do Executivo. A LRF a concebe como matéria pública por natureza: impõe transparência ativa em tempo real (arts. 48 e 48-A) e prevê a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais em audiência pública quadrimestral (art. 9º, § 4º), na comissão competente da Câmara. Essas audiências — frequentemente esvaziadas na prática — são o principal instrumento periódico de prestação de contas fiscal ao Legislativo e à sociedade, e cabe aos vereadores dar-lhes densidade: comparecer preparado, confrontar metas e resultados e registrar tudo em ata.

Controlar com efetividade, ao fim, é manter viva uma bateria curta de perguntas: o município arrecada o que deve? Gasta o que pode? Assume apenas obrigações sustentáveis? Respeita os limites? Protege a continuidade das políticas públicas para além do mandato? Quando a resposta é negativa, o vereador dispõe do arsenal deste módulo: pedidos de informação, pareceres fundamentados na LRF e na jurisprudência do STF e do TCE, emendas saneadoras, rejeição de proposições viciadas e representação aos órgãos de controle. O equilíbrio fiscal, visto por esse ângulo, não é pauta de austeridade: é a condição de possibilidade de todas as demais pautas.

Resumo executivo do módulo

- A LRF (LC 101/2000) aplica-se integralmente aos municípios — Executivo e Legislativo —, e seu núcleo essencial foi declarado constitucional pelo STF na ADI 2.238/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 24/06/2020).

- Gestão fiscal responsável é ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios (LRF, art. 1º, § 1º), lida com os princípios do art. 37 da CF/88.
- O Anexo de Metas Fiscais da LDO (LRF, art. 4º) é o contrato numérico da gestão; o contingenciamento (art. 9º) corrige a rota, com avaliação quadrimestral em audiência pública (art. 9º, § 4º).
- Renúncia de receita exige estimativa de impacto e compensação (LRF, art. 14; ADCT, art. 113); a ADI 7.633/DF reconheceu o devido processo legislativo fiscal, e a PSV 150 — em tramitação — propõe súmula vinculante nesse sentido.
- Geração de despesa exige estimativa e compatibilidade com PPA, LDO e LOA (LRF, arts. 15 a 17); pelo Tema 917 (ARE 878.911 RG/RJ), o vereador pode propor lei que crie despesa, respeitadas as reservas de iniciativa.
- Pessoal: limite municipal de 60% da RCL (54% Executivo, 6% Legislativo), com limites de alerta (90%) e prudencial (95%); é nulo o ato que aumente despesa de pessoal nos 180 dias finais do mandato (LRF, art. 21; TCE/MG, Consulta n. 1.160.652).
- A Câmara tem tetos próprios (CF/88, art. 29-A), cujo descumprimento é crime de responsabilidade do Presidente da Câmara.
- Dívida e operações de crédito sujeitam-se a limites (Resoluções 40 e 43/2001 do Senado: dívida municipal até 1,2 vez a RCL) e à regra de ouro (CF, art. 167, III); o art. 42 da LRF veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigações sem cobertura de caixa.

Questões para fixação

1. (Múltipla escolha) Sobre a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal aos municípios, é correto afirmar que: A) a LRF aplica-se apenas à União e aos Estados, cabendo aos municípios disciplina própria em lei orgânica; B) a LRF aplica-se aos municípios apenas quanto ao Poder Executivo; C) o STF, na ADI 2.238/DF, declarou a constitucionalidade do núcleo essencial da LRF, que se aplica integralmente aos municípios, alcançando Executivo e Legislativo; D) a LRF foi declarada integralmente inconstitucional quanto aos municípios.

Gabarito comentado: Alternativa C. Na ADI 2.238/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 24/06/2020), o STF assentou a constitucionalidade do núcleo essencial da LRF,

invalidando apenas o art. 23, §§ 1º (parte) e 2º. A lei é nacional e obriga todos os entes e Poderes (LRF, art. 1º, §§ 2º e 3º), inclusive a Câmara Municipal.

2. (Múltipla escolha) Projeto de lei municipal concede isenção de IPTU sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem medidas de compensação. À luz da LRF e da jurisprudência do STF: A) o projeto pode ser aprovado, pois isenção não é despesa; B) o projeto viola o art. 14 da LRF e o art. 113 do ADCT, e sua aprovação ofende o devido processo legislativo fiscal reconhecido na ADI 7.633/DF; C) basta providenciar a compensação após a entrada em vigor da lei; D) a exigência de estimativa só se aplica à União.

Gabarito comentado: Alternativa B. A renúncia exige estimativa prévia de impacto (exercício + dois seguintes) e compensação ou demonstração de que foi considerada na receita (LRF, art. 14; ADCT, art. 113). Na ADI 7.633/DF (Rel. Min. Cristiano Zanin, Plenário, j. 30/04/2026), o STF firmou que a renúncia sem esses requisitos viola o devido processo legislativo fiscal, exigência aplicável a todos os entes. A PSV 150, em tramitação, propõe súmula vinculante consolidando o entendimento.

3. (Discursiva) Um assessor afirma que "todo projeto de vereador que gere despesa é inconstitucional por vício de iniciativa". A afirmação está correta? Fundamente com a tese do Tema 917 do STF.

Gabarito comentado: A afirmação está incorreta. No Tema 917 (ARE 878.911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 30/09/2016), o STF fixou que não usurpa competência privativa do Chefe do Executivo a lei que, embora crie despesa, não trate da estrutura ou atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores (CF, art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e"). O vereador pode, portanto, propor lei que gere despesa fora das reservas de iniciativa — devendo, contudo, instruí-la com estimativa de impacto e compensação (LRF, arts. 16 e 17; ADCT, art. 113; ADI 7.633/DF).

4. (Múltipla escolha) Quanto aos limites de despesa com pessoal no município, assinale a correta: A) o limite global é de 60% da RCL, repartido em 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo; atingido o limite prudencial (95% do limite do Poder), incidem vedações como a concessão de vantagens e novas admissões, salvo reposições; B) o limite global é de 50% da RCL; C) o limite prudencial autoriza aumento de despesa desde que comunicado ao TCE; D) os limites de pessoal não se aplicam à Câmara Municipal.

Gabarito comentado: Alternativa A. LRF, arts. 19, III (60% da RCL nos municípios), 20, III (54% Executivo; 6% Legislativo, incluído o TCM onde houver) e 22, parágrafo único (vedações a partir de 95% do limite). O limite de alerta (90%) gera aviso do Tribunal de Contas (art. 59, § 1º, II). O limite de 50% é o da União, e o Legislativo municipal tem parcela própria — daí o erro das demais.

5. (Discursiva) Em outubro do último ano de mandato, o Prefeito do Município X concede reajuste e gratificações a servidores. Analise a validade do ato à luz do art. 21 da LRF e da Consulta TCE/MG n. 1.160.652.

Gabarito comentado: O ato é nulo de pleno direito. O art. 21 da LRF comina nulidade ao ato que resulte em aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão. O TCE/MG, na Consulta n. 1.160.652 (Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, Tribunal Pleno, sessão de 18/12/2024), firmou, da leitura combinada dos incisos II e III do art. 21, a vedação ao ato que implique aumento de despesas com pessoal nesse período. Cabe ao vereador requerer informações, apontar a nulidade e representar ao Tribunal de Contas; a vedação alcança também o Presidente da Câmara quanto à própria Casa.

Leitura complementar

- LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. São Paulo: JusPodivm — LRF, despesa pública e endividamento.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023 — despesa continuada, crédito público e regra de ouro.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros — limites do Legislativo municipal.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024 — princípios da administração pública.
- LC nº 101/2000 (LRF), arts. 1º, 4º, 9º, 14 a 23, 29 a 42, 48 e 48-A; CF/88, arts. 29-A, 37, 70, 163 a 169 e art. 113 do ADCT; Resoluções nº 40 e 43/2001 do Senado Federal; Lei nº 10.028/2000.
- STF: ADI 2.238/DF; ADI 7.633/DF; ARE 878.911 RG/RJ (Tema 917); PSV 150 (em tramitação). TCE/MG: Consulta n. 1.160.652 (Informativo de Jurisprudência n. 303).

MÓDULO 8

Orçamento Voltado a Resultados

Integração entre Planejamento, Ações Governamentais e Interesse Público

O balancete do Município X fecha impecável: 98% de execução orçamentária na função saúde, empenhos regulares, liquidações em dia, prestação de contas sem uma vírgula fora do lugar. Na porta do posto de saúde do bairro, porém, a fila dobra o quarteirão antes do amanhecer e a consulta com especialista demora quatro meses. O contraste incomoda — e deve incomodar. Se o número está ótimo e o serviço está péssimo, o que exatamente o orçamento entregou? A resposta a essa pergunta é o objeto deste módulo. Fiscalizar a legalidade do gasto é o ponto de partida do controle externo; fiscalizar o resultado do gasto é a sua fronteira madura. O vereador que domina essa fronteira deixa de ser apenas conferente de documentos e passa a ser avaliador de políticas públicas — exatamente o papel que a Constituição desenhava para o Poder Legislativo municipal.

8.1 O orçamento além da contabilidade: do saldo bancário ao valor público

O orçamento municipal costuma ser apresentado — e, infelizmente, fiscalizado — como peça exclusivamente técnica: uma previsão de receitas e uma fixação de despesas, organizadas em códigos, rubricas e classificações que só os contadores compreendem. Essa leitura é verdadeira, mas radicalmente incompleta. O orçamento é, antes de tudo, o principal instrumento pelo qual o poder público transforma prioridades políticas em ações, serviços e resultados percebidos pela população. Quando a Câmara Municipal aprova a lei orçamentária, ela não está apenas autorizando gastos: está definindo quem será atendido, quais problemas serão enfrentados e que futuro o município escolheu para si no exercício seguinte.

A doutrina financeira contemporânea é enfática nesse ponto. Régis Fernandes de Oliveira ensina que o orçamento é decisão pública com impacto social: atrás de cada rubrica há uma escolha sobre quem recebe e quem espera.⁵⁶ Quando o município destina R\$ 2 milhões à pavimentação de um bairro e não de outro, quando amplia a dotação do transporte escolar e reduz a da atenção básica, está distribuindo — ou negando — acesso a direitos. Na mesma linha, Marçal Justen Filho sustenta que a despesa pública é instrumento de realização de

56. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: RT, 2023.

direitos fundamentais, de modo que o controle que ignora o resultado trai a própria finalidade do orçamento.⁵⁷

Esse enfoque tem base normativa sólida. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) exige da Administração Pública, no caput do art. 37, obediência ao princípio da eficiência; no art. 70, submete a gestão dos recursos ao controle de legalidade, legitimidade e economicidade — três palavras que vão muito além da mera conferência formal; e no art. 165 estrutura o sistema de planejamento orçamentário em três leis encadeadas (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — Lei Complementar nº 101/2000) determina, no art. 4º, I, "e", que a LDO disponha sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. Ou seja: avaliar resultado não é sofisticação opcional — é comando legal dirigido a todos os entes, inclusive aos Municípios.

CONCEITO-CHAVE

Valor público é o benefício concreto que a ação estatal gera para a coletividade: serviços que funcionam, problemas sociais que diminuem, direitos que se tornam acessíveis. O orçamento voltado a resultados é aquele lido, executado e fiscalizado tendo o valor público — e não apenas o equilíbrio contábil — como medida de sucesso.

O ciclo orçamentário — planejamento, autorização legislativa, execução e controle — só se completa, do ponto de vista da sociedade, quando desemboca em resultados perceptíveis: atendimento de saúde mais rápido, aprendizagem escolar melhor, cidade conservada, assistência social ampliada. A fiscalização que se limita a perguntar "o recurso foi empenhado?" para no meio do caminho. É preciso avançar: a política foi implementada? A meta física foi cumprida? O serviço melhorou? O cidadão sentiu diferença? A Lei nº 13.460/2017, que disciplina a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, institucionalizou justamente a avaliação continuada dos serviços — mais um fundamento para que o controle externo cobre entregas, e não apenas execução financeira.

ATENÇÃO

Execução orçamentária alta **não** é sinônimo de bom resultado. Um município pode empenhar e liquidar 100% da dotação de uma área e, ainda assim, entregar serviço de má qualidade — por contratos mal dimensionados, ações mal desenhadas ou desperdício. O percentual de execução mede movimento financeiro; o resultado se mede com indicadores de serviço. Nunca aceite o primeiro como prova do segundo.

57. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense.

8.2 Eficiência, eficácia e efetividade: o tripé do controle de resultados

Para fiscalizar resultados com rigor técnico, o vereador precisa dominar três critérios que a doutrina e as normas de controle consagraram: eficiência, eficácia e efetividade. Embora pareçam sinônimos na linguagem cotidiana, cada um mede uma coisa diferente — e confundirlos compromete a qualidade da fiscalização.

A **eficiência** observa a relação entre meios e custos: trata de fazer mais e melhor com os recursos disponíveis. Uma obra eficiente é a que atinge o padrão adequado ao menor custo razoável. A **eficácia** examina o cumprimento das metas: a entrega prevista ocorreu? A escola foi construída? As mil consultas planejadas foram realizadas? Já a **efetividade** é o degrau mais alto: mede o impacto social da ação — a vida da população melhorou por causa daquela política? Maria Sylvia Zanella Di Pietro sintetiza a distinção: eficiência é modo de agir; eficácia é o atingimento do fim imediato; efetividade é a realização do fim último da política pública.⁵⁸

O exemplo clássico ilustra bem: não basta saber se o posto de saúde foi construído (eficácia), nem se custou barato (eficiência); importa saber se a saúde da população da região melhorou (efetividade). Os três critérios têm ancoragem constitucional direta: a eficiência está no caput do art. 37 da CF/88; a legitimidade e a economicidade, que fundamentam o exame de eficácia e efetividade pelo controle externo, estão no caput do art. 70. E o controle por resultados não é novidade: já o Decreto-lei nº 200/1967, em seu art. 26, apontava o controle do alcance de resultados como diretriz da administração federal — orientação histórica que a reforma gerencial e a LRF vieram consolidar.

Quadro 8.1 — O tripé do controle de resultados

Critério	Pergunta central	O que mede	Exemplo (creche municipal)
Eficiência	Ao menor custo razoável?	Relação entre recursos empregados e produtos obtidos	Custo por vaga compatível com referências regionais
Eficácia	A meta foi cumprida?	Entrega do produto/serviço planejado	200 novas vagas previstas foram efetivamente abertas
Efetividade	O problema diminuiu?	Impacto real sobre a situação social que justificou o gasto	Fila da educação infantil reduzida; mães inseridas no mercado de trabalho

58. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

É nesse tripé que se apoia a mudança de postura proposta neste módulo: do fiscal de notas fiscais para o fiscal de políticas públicas. O vereador é o elo institucional entre o orçamento e as políticas públicas — cabe-lhe questionar se aquilo que foi planejado no PPA, priorizado na LDO e dotado na LOA está se convertendo em benefício concreto para a população. Esse papel ganha relevo justamente onde os gastos são altos e os resultados, insatisfatórios: é aí que a pergunta qualificada do parlamentar tem maior potencial de correção de rumos. A sustentação constitucional dessa atuação está no controle externo local (CF/88, art. 31) e nos princípios da legalidade, publicidade e eficiência (art. 37), combinados com os parâmetros de qualidade do serviço da Lei nº 13.460/2017.

JURISPRUDÊNCIA

A centralidade da Câmara Municipal no controle externo foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do **RE 729.744** (STF, RE 729.744, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 10/08/2016 — Tema 157 da repercussão geral): o parecer técnico do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito é **meramente opinativo**, competindo **exclusivamente à Câmara de Vereadores** o julgamento das contas anuais do chefe do Executivo local; o parecer só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores (CF/88, art. 31, § 2º). A consequência prática para o tema deste módulo é direta: se a palavra final sobre as contas é da Câmara, o vereador precisa de critérios próprios de avaliação — e o exame de resultados (eficiência, eficácia e efetividade) é o mais robusto deles.

EXEMPLO PRÁTICO

O Município X executou 98% da dotação de R\$ 10 milhões da atenção básica de saúde. A Vereadora Y, em vez de arquivar o relatório com elogios, requereu à Secretaria de Saúde três indicadores: tempo médio de espera por consulta (que subiu de 45 para 120 dias), cobertura das equipes de Saúde da Família (estagnada em 60%) e absenteísmo de profissionais (em alta). Constatou que 40% do gasto se concentrou em contratos emergenciais com valores unitários acima da tabela de referência. Resultado: execução financeira alta, eficiência baixa, eficácia parcial e efetividade nula. Com esses dados, a vereadora fundamentou requerimento de informações, audiência pública com a secretaria e proposta de metas de desempenho na LDO seguinte — atuação impossível para quem olhasse apenas o percentual de execução.

8.3 PPA, LDO e LOA sob a ótica das políticas públicas

O sistema orçamentário brasileiro, desenhado no art. 165 da CF/88, articula três leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Vistas pela ótica das políticas públicas, elas não

são documentos burocráticos isolados, mas etapas de uma mesma cadeia de decisão: o PPA define o rumo de médio prazo, a LDO filtra as prioridades do ano e a LOA aloca o dinheiro. Fiscalizar resultados exige verificar a coerência dessa cadeia de ponta a ponta.

O PPA como mapa de compromissos de médio prazo

O PPA (CF/88, art. 165, § 1º) organiza a ação governamental por um horizonte de quatro anos, estabelecendo, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas. Problemas públicos complexos — saneamento básico, educação integral, mobilidade urbana — não se resolvem em um único exercício financeiro: exigem investimento sustentado, e é o PPA que dá essa perspectiva. A lógica programática que o estrutura — problema público → programa → meta → resultado — é exatamente o que permite ao controle externo cobrar entregas, e não apenas execução financeira. Essa lógica dialoga com o art. 2º da Lei nº 4.320/1964, segundo o qual a lei de orçamento evidenciará a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Ao analisar o PPA, o vereador deve fazer uma leitura substantiva: os problemas priorizados são os problemas reais do município? Os indicadores dos programas são mensuráveis? As metas são verificáveis ou meras declarações de intenção?

A LDO como filtro anual das prioridades

A LDO (CF/88, art. 165, § 2º) seleciona, dentre os objetivos do PPA, as metas e prioridades para o exercício seguinte, e organiza as condições fiscais em que elas serão perseguidas — notadamente por meio do Anexo de Metas Fiscais exigido pelo art. 4º da LRF. É o momento em que o município demonstra quais agendas privilegiará no curto prazo e com que responsabilidade fiscal pretende sustentá-las. Harrison Leite tem uma imagem precisa: a LDO é o filtro em que a política encontra o caixa — prioridade sem meta fiscal que a sustente é promessa, não diretriz.⁵⁹ Vale lembrar que a aplicabilidade integral da LRF aos Municípios não comporta mais discussão: o STF, na ADI 2.238/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 24/06/2020), assentou a constitucionalidade do núcleo essencial da lei, que vincula todos os entes da Federação. Fiscalizar a LDO, portanto, é verificar duas coerências: entre as prioridades declaradas e os problemas reais da cidade; e entre as metas fiscais e as políticas que se pretende executar.

A LOA como materialização das escolhas

Na LOA (CF/88, art. 165, III e §§ 5º a 8º), o planejamento vira alocação concreta: dotações distribuídas por função, programa, ação e unidade orçamentária, na forma da classificação da Lei nº 4.320/1964 (arts. 2º e 22). É a peça que torna visível onde o dinheiro será aplicado no exercício — e, por isso, é o documento em que a leitura orientada a resultados rende mais. A análise deve ter dupla dimensão: a *financeira* (quanto foi alocado, com que fontes, em que

59. LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. São Paulo: JusPodivm.

unidades) e a *social* (para qual resultado público, em benefício de quem). As perguntas substantivas são simples e poderosas: os recursos estão nas áreas mais sensíveis do município? Há coerência entre a LOA, a LDO e o PPA (conexão que a LRF, art. 5º, exige expressamente)? As dotações são suficientes para viabilizar as metas anunciadas — ou há programas com meta ambiciosa e dotação simbólica, indício clássico de orçamento de fachada?

Quadro 8.2 — Perguntas de controle por instrumento de planejamento

Instrumento	Fundamento	O que o vereador deve perguntar
PPA	CF/88, art. 165, § 1º; Lei 4.320/1964, art. 2º	Os programas atacam os problemas reais? Há indicadores e metas mensuráveis para quatro anos?
LDO	CF/88, art. 165, § 2º; LRF, arts. 4º e 5º	As prioridades do ano dialogam com o PPA? As metas fiscais sustentam as políticas prometidas? Há normas de avaliação de resultados (LRF, art. 4º, I, "e")?
LOA	CF/88, art. 165, III e §§ 5º a 8º; Lei 4.320/1964, arts. 2º e 22	As dotações viabilizam as metas? Há coerência com PPA e LDO? Quais áreas sensíveis ficaram subdotadas?

8.4 Indicadores: fiscalização baseada em evidências

Nenhuma política pública se fiscaliza bem sem indicadores consistentes. São eles que mostram se o gasto está produzindo entregas e resultados, e que permitem comparar o planejado com o realizado ao longo do tempo. Sem indicadores, a avaliação parlamentar vira impressão genérica — "parece que a saúde piorou", "dizem que a escola melhorou" — inútil para o controle e frágil no debate público. Com indicadores, a mesma avaliação ganha objetividade: números frios convertidos em juízo fundamentado sobre qualidade de vida.

O método consiste em relacionar valores orçamentários a medidas observáveis do serviço: cobertura de atendimento, tempo de resposta, número de beneficiários, avaliação de qualidade. A cadeia de valor que orienta essa análise pode ser resumida em quatro elos: **valor investido** → **meta prevista** → **entrega realizada** → **resultado percebido**. O vereador que percorre essa cadeia consegue localizar exatamente onde a política falha: há dinheiro mas não há meta clara? Há meta mas a entrega não ocorre? Há entrega mas o resultado não aparece? Cada diagnóstico leva a uma providência fiscalizatória diferente.

O fundamento normativo dessa abordagem já é conhecido: o princípio da eficiência (CF/88, art. 37, caput) e a exigência de avaliação de resultados dos programas na LDO (LRF, art. 4º, I, "e"). A eles soma-se a Lei nº 14.129/2021 — a Lei do Governo Digital —, que estrutura o uso de dados e indicadores na administração pública, prevendo serviços digitais,

interoperabilidade de bases e painéis de monitoramento do desempenho. O controle por evidências aproxima a Câmara Municipal da avaliação profissional de políticas públicas, elevando o padrão técnico do mandato.

CONCEITO-CHAVE

Indicador é uma medida observável e verificável que traduz o desempenho de uma política pública — de insumo (quanto se aplicou), de produto (o que se entregou) ou de resultado (o que mudou na realidade). Bons indicadores são relevantes, mensuráveis, comparáveis no tempo e de fonte identificável.

ATENÇÃO

Desconfie de metas sem indicador e de indicadores sem série histórica. Meta do tipo "melhorar a saúde da população" não permite cobrança alguma; indicador apresentado uma única vez, sem comparação com exercícios anteriores, não revela tendência. Ao apreciar PPA e LDO, o vereador pode — e deve — apresentar emendas para qualificar metas e indicadores dos programas, tornando-os mensuráveis. É trabalho silencioso que multiplica o poder fiscalizatório dos quatro anos seguintes.

8.5 Carta de Serviços, ouvidoria e conselhos de usuários: a régua da entrega e a voz do cidadão

Medir resultado exige um padrão de comparação. A Lei nº 13.460/2017 ofereceu ao controle externo duas ferramentas preciosas para isso: a Carta de Serviços ao Usuário e o sistema de ouvidorias e conselhos de usuários.

A **Carta de Serviços ao Usuário** (Lei nº 13.460/2017, art. 7º) é o documento em que cada órgão informa quais serviços presta, com quais requisitos, prazos, formas de acesso e padrões de qualidade e compromissos de atendimento. Para o vereador, funciona como uma régua técnica de fiscalização: permite comparar o que a administração *promete* com o que efetivamente *entrega* na ponta. Quando o município destina recursos orçamentários a uma área mas não garante os padrões que ele próprio publicou na Carta, abre-se campo legítimo de atuação parlamentar: o orçamento deixa de ser dado meramente financeiro e passa a ser confrontado com compromissos formais de serviço. José dos Santos Carvalho Filho destaca que a Carta de Serviços converte qualidade em obrigação verificável — o padrão descumprido é inadimplemento administrativo, não simples contratempo.⁶⁰

60. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

Já as **ouvidorias e os conselhos de usuários** (Lei nº 13.460/2017, arts. 13 a 22) transformam a experiência do cidadão em dado de fiscalização. Reclamações, elogios, sugestões e denúncias, quando tratados e consolidados — inclusive no relatório anual de gestão que a lei exige das ouvidorias —, revelam falhas de execução, áreas mal atendidas e distorções entre o volume de gasto e a qualidade percebida. É um termômetro em tempo real da eficiência do serviço público, que aproxima o controle orçamentário da vida concreta das pessoas: onde o relatório de ouvidoria acusa gargalo recorrente, há forte indício de que a execução orçamentária da área merece exame detido.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, o relatório anual da ouvidoria registrou 1.200 reclamações sobre o transporte escolar rural — atrasos, superlotação e rotas suprimidas —, o triplo do ano anterior. A Vereadora Y cruzou esse dado com a execução orçamentária: a dotação de R\$ 3 milhões da ação de transporte escolar estava 100% executada, concentrada em um único contrato de fretamento. Confrontou então a Carta de Serviços da Secretaria de Educação, que prometia embarque a, no máximo, 2 km da residência do aluno, com os relatos de famílias caminhando 6 km. Com base nesse conjunto — gasto integral, padrão descumprido, insatisfação documentada —, requereu a planilha de rotas e a fiscalização do contrato, levou o tema a audiência pública e propôs, na LDO, meta de conformidade com a Carta de Serviços. O caso mostra a rotina recomendada de gabinete: analisar periodicamente os relatórios de ouvidoria, identificar gargalos recorrentes, cruzá-los com a execução orçamentária da área e converter os padrões da Carta em requerimentos e audiências.

8.6 Transparência, LAI e governo digital: o painel de controle do mandato

A fiscalização de resultados depende de acesso a dados — e o ordenamento brasileiro construiu, nas últimas décadas, uma arquitetura robusta de transparência. A Lei de Acesso à Informação (LAI — Lei nº 12.527/2011) assegura a qualquer pessoa, e com mais razão ao vereador, o acesso a informações sobre despesas, contratos, licitações, auditorias e prestações de contas (art. 3º), e impõe a transparência ativa: a divulgação espontânea, em portais oficiais e em formatos abertos, de informações de interesse coletivo (art. 8º). A Lei nº 14.129/2021 (Governo Digital) reforça esse arcabouço com serviços digitais, interoperabilidade e painéis de acompanhamento do desempenho, enquanto o Decreto nº 10.540/2020 disciplina o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), base tecnológica da transparência fiscal dos entes.

O salto qualitativo está em usar essa estrutura como instrumento permanente de avaliação, e não como consulta eventual. Painéis com tempo de resposta dos serviços, volume de solicitações e satisfação do usuário conectam orçamento, gestão e resultado: a fiscalização abandona o "achismo" e passa a incorporar dados dinâmicos sobre a qualidade da política em execução. Quanto melhor a transparência do município, maior a capacidade do Legislativo — e da própria sociedade — de avaliar a utilidade pública do gasto. O portal da transparência, bem utilizado, é o painel de controle permanente do mandato.

JURISPRUDÊNCIA

A transparência como condição de legitimidade do gasto público foi consagrada pelo STF no caso do chamado "orçamento secreto": no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 (STF, ADPF 854/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 19/12/2022, por 6 votos a 5), a Corte declarou a inconstitucionalidade das emendas de relator (RP-9) na forma em que praticadas e impôs deveres de transparência e publicidade na execução das emendas parlamentares. O processo segue produzindo efeitos sob a relatoria do Min. Flávio Dino: em decisão de 23/10/2025, o modelo de transparência foi estendido a **Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026** — o que alcança diretamente as Câmaras Municipais —, e, em decisão monocrática de 24/08/2026, foram declaradas nulas as emendas indicadas por presidentes de partido sem mandato parlamentar e por ex-parlamentares, por ausência de previsão legal da figura das "emendas de líderes". A mensagem para o controle local é inequívoca: sem rastreabilidade do dinheiro, não há como aferir resultado — e o padrão de transparência exigido do orçamento municipal está em elevação.

8.7 Análise setorial: saúde, educação e assistência sob a lupa do orçamento

O passo final do método é a leitura setorial. Em vez de examinar o orçamento como bloco único de rubricas e códigos, o vereador deve lê-lo por áreas de política pública, cada qual com seus indicadores próprios de entrega e resultado — a classificação funcional da Lei nº 4.320/1964 organiza exatamente essa leitura por funções de governo.

Na **saúde** (CF/88, art. 196; Lei Complementar nº 141/2012, que fixa os percentuais mínimos de aplicação e as regras de apuração), o gasto deve ser confrontado com cobertura da atenção básica, acesso a consultas e exames e tempo de espera. Na **educação** (CF/88, arts. 205 e 212, este último com o mínimo constitucional de 25% da receita de impostos), com infraestrutura escolar, transporte de alunos e desempenho e permanência escolar. Na **assistência social** (CF/88, arts. 203 e 204), com cobertura territorial dos equipamentos e capacidade de resposta às situações de vulnerabilidade. A leitura setorial evita a fiscalização abstrata: em cada área, a pergunta é se o orçamento sustentou políticas eficientes, eficazes e efetivas. Dica operacional

para gabinetes enxutos: aprofunde um setor por vez, sempre com dados comparativos entre o orçado, o executado e os indicadores de serviço — profundidade em um setor rende mais do que superficialidade em todos.

O checklist da efetividade

A consolidação do módulo pode ser expressa em seis perguntas-chave, que formam o roteiro mínimo de qualquer fiscalização orientada a resultados: (1) o recurso foi executado? (2) a ação saiu do papel? (3) o serviço chegou ao cidadão? (4) o indicador melhorou? (5) o custo foi razoável? (6) a política respondeu ao problema que a justificou? Note a progressão: as duas primeiras perguntas são de execução, as duas seguintes de entrega e resultado, as duas últimas de eficiência e efetividade. O ciclo completo do controle de resultados é: **planejar** → **alocar** → **executar** → **medir** → **comparar** → **cobrar**. A lição central do módulo está na travessia entre a primeira e a última pergunta: o orçamento municipal não é peça isolada de contabilidade — é instrumento de transformação social, e fiscalizá-lo à altura exige a postura do fiscal de políticas públicas.

Resumo executivo do módulo

- O orçamento é o principal instrumento de conversão de prioridades políticas em serviços e resultados; a fiscalização deve alcançar o valor público gerado, não apenas a regularidade formal (CF/88, arts. 37, 70 e 165; LRF, art. 4º, I, "e").
- O tripé do controle de resultados distingue eficiência (relação meios/custos), eficácia (cumprimento de metas) e efetividade (impacto social) — três exames diferentes e complementares.
- PPA, LDO e LOA formam uma cadeia de decisão: mapa de compromissos de médio prazo, filtro anual de prioridades e metas fiscais, e alocação concreta de recursos; o vereador fiscaliza a coerência da cadeia inteira (LRF, art. 5º).
- Indicadores são a base da fiscalização por evidências: valor investido → meta prevista → entrega realizada → resultado percebido; metas sem indicador não permitem cobrança.
- A Lei nº 13.460/2017 fornece a régua da entrega (Carta de Serviços, art. 7º) e a voz do usuário (ouvidorias e conselhos, arts. 13 a 22) como fontes de dados para o controle.
- LAI (Lei nº 12.527/2011), Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) e SIAFIC (Decreto nº 10.540/2020) formam o painel de controle permanente do mandato; o

STF, na ADPF 854/DF, elevou o padrão de transparência das emendas e o estendeu a Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026.

- A análise setorial (saúde, educação, assistência) e o checklist da efetividade convertem o método em rotina de gabinete: planejar → alocar → executar → medir → comparar → cobrar.

Questões para fixação

1. O Município X construiu as três creches previstas na meta do PPA, dentro do custo de referência regional, mas a fila da educação infantil não diminuiu, porque as unidades foram erguidas em bairros sem demanda reprimida. É correto afirmar que a política foi:
 - A) eficiente, eficaz e efetiva.
 - B) eficiente e eficaz, mas não efetiva.
 - C) eficaz e efetiva, mas não eficiente.
 - D) apenas efetiva.

Gabarito comentado: Alternativa B. Houve eficiência (custo adequado aos meios empregados) e eficácia (a meta física — três creches — foi cumprida). Faltou efetividade: o impacto social esperado (redução da fila) não ocorreu, porque a localização ignorou a demanda real. O caso ilustra por que os três critérios devem ser examinados separadamente (CF/88, arts. 37 e 70; distinção doutrinária de Di Pietro).

2. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, qual instrumento de planejamento deve conter normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários?
 - A) O Plano Plurianual.
 - B) A Lei Orçamentária Anual.
 - C) A Lei de Diretrizes Orçamentárias.
 - D) O Relatório de Gestão Fiscal.

Gabarito comentado: Alternativa C. O art. 4º, I, "e", da LRF atribui à LDO a função de dispor sobre controle de custos e avaliação de resultados dos programas. É a porta de entrada legal do orçamento voltado a resultados no município — e um espaço privilegiado para emendas parlamentares que qualifiquem metas e indicadores.

3. (Discursiva) Explique por que um percentual elevado de execução orçamentária em determinada função de governo não é, por si só, prova de bom resultado da política pública, e indique dois instrumentos previstos na Lei nº 13.460/2017 que o vereador pode usar para aferir a qualidade da entrega.

Gabarito comentado: A execução orçamentária mede movimento financeiro (empenho, liquidação, pagamento), não qualidade nem impacto: é possível gastar 100% da dotação com contratos mal dimensionados ou serviços deficientes. O resultado se afere por indicadores de entrega e de impacto. Pela Lei nº 13.460/2017, o vereador pode usar a Carta de Serviços ao Usuário (art. 7º), que fixa prazos e padrões de qualidade comparáveis com a realidade da ponta, e os relatórios de ouvidoria e a atuação dos conselhos de usuários (arts. 13 a 22), que consolidam a percepção do cidadão sobre o serviço.

4. Sobre o julgamento das contas anuais do Prefeito, conforme a tese fixada pelo STF no RE 729.744 (Tema 157), é correto afirmar:
- A) o parecer do Tribunal de Contas é vinculante e só pode ser afastado por decisão judicial.
 - B) o julgamento compete exclusivamente à Câmara de Vereadores, e o parecer prévio do Tribunal de Contas, meramente opinativo, só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.
 - C) o Tribunal de Contas julga as contas anuais e a Câmara apenas homologa o resultado.
 - D) a Câmara pode rejeitar o parecer prévio por maioria simples.

Gabarito comentado: Alternativa B. No RE 729.744 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 10/08/2016), o STF fixou que o parecer técnico do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito é meramente opinativo, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento; o parecer só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores, na forma do art. 31, § 2º, da CF/88. Daí a importância de a Câmara dominar critérios próprios de avaliação, inclusive de resultados.

5. (Discursiva) A Secretaria de Educação do Município X executou 100% da dotação do transporte escolar, mas a evasão escolar aumentou no mesmo período. Descreva, em quatro passos, um roteiro de atuação fiscalizatória orientada a resultados para o vereador diante desse quadro.

Gabarito comentado: Roteiro esperado: (1) requerer à secretaria os indicadores da rede — frequência e evasão por região, série histórica —, para dimensionar o problema com evidências; (2) confrontar as rotas e os contratos de transporte com a demanda real (mapa de alunos, reclamações de ouvidoria, padrões da Carta de Serviços); (3) realizar audiência com a secretaria (ou audiência pública) para esclarecer as distorções entre gasto integral e piora do indicador; (4) propor, na apreciação do PPA e da LDO, metas de permanência escolar com indicadores mensuráveis, convertendo o diagnóstico em compromisso de planejamento. O roteiro percorre a cadeia medir → comparar → cobrar → planejar.

Leitura complementar

- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: RT, 2023 — capítulos sobre orçamento como decisão pública e ciclo orçamentário.
- LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. São Paulo: JusPodivm — capítulos sobre LDO, metas fiscais e planejamento.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024 — princípio da eficiência e controle da Administração.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024 — serviços públicos e direitos do usuário.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense — despesa pública e realização de direitos fundamentais.
- Lei nº 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público) — íntegra, com destaque para os arts. 7º e 13 a 22.
- Lei nº 14.129/2021 (Governo Digital) e Lei nº 12.527/2011 (LAI) — dispositivos sobre transparência ativa, dados abertos e painéis de desempenho.
- Cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre controle social e relevância social do gasto público.

MÓDULO 9

Transparência e Ferramentas de Controle

Utilização de sistemas, relatórios e portais para fiscalização da gestão

Sexta-feira, dezesseis horas. Chega ao gabinete a denúncia de um morador: a reforma da escola do bairro, anunciada pela Prefeitura como financiada com recurso federal, nunca saiu do papel. Há alguns anos, a primeira providência seria redigir um ofício, protocolá-lo e aguardar semanas por uma resposta — quase sempre genérica. Hoje, em vinte minutos e sem sair da mesa, o vereador reconstitui o caminho do dinheiro: no Portal da Transparência do Governo Federal, confirma que o repasse entrou nos cofres municipais; no Transferegov, localiza o convênio, o valor liberado e a fase de execução declarada; no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), verifica se houve licitação e contrato. Três consultas transformaram uma suspeita vaga em uma linha de investigação documentada. Este módulo ensina exatamente isso: o que abrir, o que procurar, o que comparar e como agir a partir dos dados públicos.

9.1 A fiscalização baseada em dados: fundamento normativo da transparência

A fiscalização do orçamento municipal viveu, nas últimas duas décadas, uma mudança silenciosa e profunda. O vereador que antes dependia de documentos impressos, de respostas informais da administração e da boa vontade de servidores para obter uma cópia de contrato hoje encontra transferências, contratações, convênios e informações fiscais em plataformas oficiais, abertas e gratuitas. O controle externo — função constitucional da Câmara Municipal, exercida com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) — deixou de ser uma atividade episódica, dependente de papel, para se tornar uma rotina técnica, contínua e verificável, alimentada por bases de dados públicas.

Essa transformação não é apenas tecnológica: é jurídica. A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), estabeleceu que a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção, obrigando todos os entes federativos — inclusive os Municípios — a divulgar informações de interesse coletivo independentemente de solicitação e a responder pedidos formais de acesso. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — Lei Complementar nº 101/2000), em seus arts. 48 e 48-A, determina a liberação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, abrangendo receita e despesa. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 174, criou o Portal Nacional de Contratações Públicas como sítio oficial e centralizado de divulgação das contratações de todos os entes. E a Lei nº

14.129/2021, do Governo Digital, consolidou princípios de dados abertos e de digitalização dos serviços públicos. Some-se a isso o art. 163-A da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que impõe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a disponibilização de suas informações contábeis, orçamentárias e fiscais em meio eletrônico, de forma padronizada.

O efeito prático desse arcabouço é duplo. Primeiro, ele muda a posição do vereador fiscalizador: o parlamentar não precisa mais "pedir licença" para conhecer os números da gestão — os números já são, por força de lei, públicos. Segundo, ele muda o padrão de qualidade da fiscalização: quando o dado está disponível, a crítica genérica ("dizem que a obra parou") cede lugar à evidência verificável ("o convênio nº tal, com R\$ 800 mil liberados em março, consta no sistema como em execução, mas a obra não começou"). Menos suposição, mais evidência: é essa a lógica que orienta todo este módulo.

Há ainda um terceiro efeito, que interessa diretamente ao mandato: os portais ampliam o controle social. Os mesmos dados que o vereador examina podem ser examinados pela imprensa, pelas associações de bairro, pelos conselhos municipais e pelos órgãos de controle. O parlamentar que domina as ferramentas digitais não apenas fiscaliza melhor — ele também qualifica o debate público e constrói alianças naturais com os demais atores do ecossistema de controle.

CONCEITO-CHAVE

Transparência ativa e transparência passiva. Transparência ativa é o dever de o poder público divulgar informações de interesse coletivo por iniciativa própria, em portais e páginas oficiais, independentemente de pedido (LAI, art. 8º; LRF, arts. 48 e 48-A). Transparência passiva é o dever de responder a pedidos formais de acesso à informação apresentados por qualquer pessoa (LAI, arts. 10 a 14). A fiscalização digital eficiente usa as duas: começa pelos portais e recorre ao pedido formal quando o dado não está na vitrine.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPF 854/DF — o caso do chamado "orçamento secreto". No mérito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria da Min. **Rosa Weber**, em julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, decidiu em **19/12/2022**, por 6 votos a 5, pela inconstitucionalidade das emendas de relator (indicador RP-9) na forma em que vinham sendo praticadas, impondo transparência e publicidade à execução das emendas parlamentares. O processo, hoje sob a relatoria do Min. **Flávio Dino**, continuou a produzir desdobramentos relevantes para os Municípios: por decisão de **23/10/2025**, o modelo de transparência foi estendido a **Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026**; e, em decisão monocrática de **24/08/2026**, o relator declarou **nulas** as emendas indicadas por presidentes de partido sem mandato parlamentar e por ex-parlamentares, determinando o envio de informações à Polícia Federal e comunicação ao Congresso Nacional, por não contemplar a legislação a figura autônoma das "emendas de líderes". A lição para o vereador é direta: a transparência das emendas e transferências deixou de ser boa prática recomendada e passou a ser condição constitucional de execução da despesa — inclusive na esfera municipal.

9.2 O método antes dos dados: a cartilha da CGU

Antes de abrir o primeiro portal, o gabinete precisa de um roteiro. A abundância de dados públicos é uma conquista, mas traz um risco conhecido: a busca aleatória, em que se navega por horas sem pergunta definida e sem critério de relevância. A Controladoria-Geral da União (CGU) publicou um guia pensado exatamente para o público deste curso — a cartilha *O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais*, disponível no sítio oficial da CGU (gov.br/cgu). Trata-se de um guia de método: define o que fiscalizar, onde procurar e quais perguntas fazer, organizando a atuação fiscalizatória em eixos como orçamento e finanças, contratações e patrimônio, e resultados e metas das políticas públicas.

A recomendação prática é usar a cartilha como lista de verificação contínua do mandato, e não como leitura ocasional. Ela orienta o parlamentar a examinar se a estimativa de arrecadação é realista, se o equilíbrio fiscal está preservado, se contratos e licitações observam a legalidade e se as ações governamentais produzem os resultados prometidos — pontos que conduzem naturalmente às plataformas estudadas nas seções seguintes.

O ganho de trabalhar com método é mensurável. Um gabinete sem roteiro reage a denúncias caso a caso, com esforço alto e resultado incerto; um gabinete com roteiro mantém um calendário de verificações e chega às sessões da Câmara com perguntas precisas. Método é o que converte a intuição política em procedimento técnico defensável — e o que economiza semanas de trabalho, porque cada consulta nasce de uma pergunta e termina em um registro documentado.

9.3 Portal da Transparência do Governo Federal: seguindo o dinheiro que entra

A primeira plataforma do roteiro é o Portal da Transparência do Governo Federal (portal.datransparencia.gov.br), mantido pela CGU com fundamento na LAI e no Decreto nº 7.724/2012, que a regulamenta no âmbito federal. Para o mandato municipal, a porta de entrada mais útil é a área de **Transferências**: ali estão registrados os recursos federais repassados a Estados, Municípios e beneficiários, com filtros por período, unidade da federação, município, tipo de transferência e programa. É nessa consulta que o vereador descobre quanto dinheiro federal realmente entrou nos cofres do seu Município — Fundo de Participação dos Municípios (FPM), repasses da saúde e da educação, convênios, royalties — e como esses valores evoluíram ao longo dos anos.

O roteiro de consulta é simples e pode ser repetido mensalmente: acesse Consultas Detalhadas > Recursos Transferidos; selecione a UF e o município; filtre pelo tipo de transferência (legal, voluntária, royalties ou específica); e compare a evolução dos últimos cinco exercícios, valendo-se dos gráficos do próprio portal. Em poucos minutos, o gabinete obtém um retrato da origem do dinheiro, do volume real dos repasses e do perfil de financiamento das políticas municipais — informação que, confrontada com os relatórios financeiros apresentados pela Prefeitura, revela o quanto o discurso oficial corresponde aos números oficiais.

O ponto central, porém, não é a consulta isolada: é o cruzamento. A LRF, no art. 48-A, incisos I e II, exige a disponibilização pormenorizada tanto da despesa quanto da receita, justamente para permitir esse confronto. Compare os valores transferidos com os valores anunciados pela gestão; o exercício atual com o anterior; a entrada do recurso com a sua execução local; o favorecido com a finalidade declarada. Quando há discrepância relevante entre a receita federal recebida e a execução visível no Município — o dinheiro entrou, mas a política pública correspondente não aparece —, está configurado um indício forte, que não prova irregularidade por si só, mas exige aprofundamento imediato pelas demais ferramentas deste módulo.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, a Vereadora Y consulta o Portal da Transparência e verifica que os repasses federais vinculados à atenção básica de saúde somaram R\$ 6.000.000,00 no exercício, com crescimento de 20% em relação ao ano anterior. Na audiência pública de prestação de contas da saúde, porém, o Secretário afirma que "os repasses federais caíram e por isso faltam medicamentos". A vereadora imprime a consulta, apresenta o gráfico de evolução dos últimos cinco anos e requer, com base nos números oficiais, a demonstração analítica da aplicação dos R\$ 6 milhões. A discussão sai do terreno das versões e entra no terreno das evidências: ou a execução é demonstrada, ou a divergência vira objeto de pedido de informação e, se persistir, de representação ao TCE.

9.4 Transferegov: convênios e transferências voluntárias da União

Quando o objeto da fiscalização é um convênio, uma parceria ou uma transferência voluntária da União, a plataforma de referência é o **Transferegov.br** — sucessor da Plataforma +Brasil, que por sua vez sucedeu o SICONV —, disciplinado pelo Decreto nº 11.271/2022. O Transferegov reúne, em um só ambiente, o sistema de gestão dos instrumentos, o módulo de obras, os painéis gerenciais e o "Acesso Livre", que permite consultas públicas sem senha institucional. É ali que se acompanha a execução dos recursos federais discricionários destinados ao Município, desde a celebração do instrumento até a prestação de contas final — lembrando que a própria realização de transferências voluntárias tem requisitos fiscais fixados no art. 25 da LRF.

O que procurar? Cinco elementos estruturam a consulta: os instrumentos celebrados com o Município (convênios e contratos de repasse); os valores globais e as contrapartidas locais; o vínculo do instrumento com obras cadastradas (módulo Obrasgov); o cronograma de desembolso, que mostra o quanto já foi efetivamente liberado; e a situação da prestação de contas. Com o número do instrumento em mãos, o gabinete ainda pode cruzar a informação com o Portal da Transparência, confirmando as ordens bancárias correspondentes.

O que comparar? O objeto pactuado com a realidade local. Se há convênio para construção de uma creche, o vereador confronta três informações: o valor liberado no sistema, a fase de execução informada pelo próprio gestor e a execução física observável na rua. O portal responde a três perguntas em sequência: o recurso chegou? O instrumento avançou? A finalidade foi cumprida? Convênio com recurso liberado e sem entrega visível é a situação que exige verificação imediata — inclusive porque a ausência de registros adequados no sistema é, por si mesma, um sinal de alerta reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, como mostra o precedente a seguir.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 (as chamadas "emendas Pix"), Rel. Min. **Flávio Dino**. Nas ações propostas pela Abraji (ADI 7.688), pela Procuradoria-Geral da República (ADI 7.695) e pelo PSOL (ADI 7.697), o relator deferiu medidas cautelares em 01/08, 08/08 e 14/08/2024, **referendadas pelo Plenário em 16/08/2024** (Informativo STF 1.146), condicionando a execução das transferências especiais ("emendas Pix") a **plano de trabalho prévio, transparência e rastreabilidade**; o mérito permanece pendente (ago/2026), após audiência pública. Em desdobramento verificado, decisão de **fev/2025** do Min. Flávio Dino determinou que a **CGU inspecionasse R\$ 469 milhões** em emendas Pix transferidas **sem plano de trabalho cadastrado**. O precedente interessa duplamente ao vereador: primeiro, porque boa parte desses recursos deságua em Municípios, e o plano de trabalho passa a ser documento exigível na fiscalização local; segundo, porque o STF confirmou a premissa metodológica deste módulo — a ausência de registro no sistema oficial é, por si só, sinal de alerta que justifica inspeção.

ATENÇÃO

Verifique se o seu Município recebeu transferências especiais (emendas Pix) e exija da Prefeitura o **plano de trabalho** correspondente. Após as cautelares referendadas pelo Plenário do STF em 16/08/2024, transparência, rastreabilidade e plano de trabalho prévio são condições de execução desses recursos. Recurso dessa natureza aplicado sem plano de trabalho cadastrado não é mera falha formal: é exatamente a situação que levou o STF a determinar a inspeção de R\$ 469 milhões pela CGU. O vereador que identificar o problema deve formalizar pedido de informação e, conforme o caso, representar ao TCE e comunicar a própria CGU.

9.5 PNCP: o portal central das contratações públicas

Para licitações, editais, atas de registro de preços e contratos, o destino é o **Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP** (pncp.gov.br), criado pelo art. 174 da Lei nº 14.133/2021 como sítio eletrônico oficial de divulgação centralizada e obrigatória dos atos de contratação de todos os entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A nova Lei de Licitações e Contratos foi além da mera divulgação: nos termos dos arts. 54 e 94, a publicação no PNCP é condição para a eficácia dos atos e contratos. Na síntese de Marçal Justen Filho, a publicidade tornou-se requisito de eficácia — contrato não publicado é contrato que não produz efeitos.⁶¹

Na rotina do mandato, a consulta começa pela localização do órgão municipal na busca de contratações. A partir daí, o vereador acessa editais e avisos, atas de registro de preços,

íntegras de contratos e — peça frequentemente esquecida — o **Plano de Contratações Anual (PCA)**, documento que indica o que a Prefeitura pretende comprar ao longo do exercício. A trilha documental completa segue a ordem lógica da despesa: PCA → edital → ata → contrato. Quem percorre essa trilha consegue responder se a contratação foi planejada, publicada e formalizada antes de perguntar se foi executada.

Na análise de cada contratação, o foco recai sobre os elementos que estruturam a despesa: objeto e justificativa; órgão responsável; procedimento adotado (as modalidades dos arts. 28 a 32 da Lei nº 14.133/2021, ou as hipóteses de contratação direta do art. 72); data de publicação; fornecedores; valor; e a coerência cronológica da sequência aviso → edital → ata → contrato. Diversos Tribunais de Contas já publicaram comunicados e roteiros de pesquisa no PNCP, que o gabinete pode incorporar à sua rotina.

Os sinais de alerta típicos merecem memorização: objetos semelhantes contratados repetidamente em curtos períodos, sugerindo fracionamento indevido da despesa; concentração de contratos em poucos fornecedores; contratações incompatíveis com o PCA publicado; e preços ou quantidades divergentes daquilo que se observa na execução, na ponta. Quatro perguntas-chave resumem o exame: foi planejado? (PCA); foi publicado? (edital ou aviso); foi contratado? (íntegra no PNCP); foi entregue? (execução local). Uma única resposta negativa já constitui sinal de alerta e pauta a próxima diligência do gabinete.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município X, o gabinete do Vereador Z mantém rotina semanal de consulta ao PNCP. Em três meses, identifica quatro dispensas de licitação para "manutenção predial", cada uma de R\$ 50.000,00, todas com o mesmo fornecedor e nenhuma prevista no Plano de Contratações Anual. Somadas, as contratações alcançam R\$ 200.000,00 — valor que exigiria procedimento licitatório. O gabinete baixa as íntegras no PNCP, monta um quadro comparativo (objeto, data, valor, fornecedor), protocola pedido de informação solicitando as justificativas de cada dispensa e, diante de respostas insuficientes, formula representação ao TCE por indício de fracionamento de despesa. Todo o conjunto probatório nasceu de consultas públicas e gratuitas.

9.6 Quando o portal não basta: LAI, Fala.BR e transparência passiva

Nem tudo está na vitrine digital. Íntegras de processos administrativos, justificativas técnicas, boletins de medição, pareceres internos e documentos preparatórios muitas vezes não aparecem nos portais de transparência ativa — e é para essas situações que existe a

61. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

transparência passiva. O fundamento é o direito constitucional de acesso à informação (CF/88, art. 5º, XXXIII) e o procedimento é o da LAI, arts. 10 a 14 (com o dever estatal de gestão transparente da informação desenhado a partir do art. 9º da mesma lei): qualquer pessoa pode apresentar pedido de acesso ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do órgão, que deve responder em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 mediante justificativa expressa, cabendo recurso em caso de negativa ou resposta insuficiente. Na esfera federal — e em número crescente de Estados e Municípios que aderiram à plataforma — o canal eletrônico é o **Fala.BR**, mantido pela CGU, que publica manual específico para Estados e Municípios.

A qualidade da resposta depende da qualidade do pedido. Peça dados específicos, primários e verificáveis: cópia integral do contrato nº tal; nota de empenho de determinada despesa; boletins de medição da obra; relatório de execução físico-financeira; justificativa técnica do aditivo contratual. Pedidos genéricos ("todas as informações sobre a obra da escola") convidam a respostas genéricas; pedidos cirúrgicos produzem documentos utilizáveis como prova. Recebida a resposta oficial, confronte-a com as bases públicas já consultadas — se a Prefeitura informa uma fase de execução incompatível com o Transferegov, a própria divergência entre versões oficiais torna-se um achado de fiscalização.

Um detalhe de disciplina processual vale ouro: **guarde sempre o protocolo**. O número de protocolo do pedido de acesso é a prova jurídica da tentativa de acesso e da eventual omissão do órgão. O fluxo de ação completo é: (1) o portal não mostrou o dado; (2) pedido formal via SIC/Fala.BR; (3) resposta em 20 + 10 dias; (4) confronto da resposta com os dados abertos; (5) recurso, se a resposta for insuficiente — e, persistindo a negativa, comunicação ao TCE e aos demais órgãos de controle, instruída com os protocolos.

CONCEITO-CHAVE

Trilha de auditoria. É o encadeamento documentado de evidências que permite a qualquer terceiro — TCE, Ministério Público, imprensa — refazer o caminho da verificação: consultas salvas com data, números de instrumentos e contratos, protocolos de pedidos de informação, respostas oficiais, registros fotográficos de inspeção in loco. A trilha de auditoria transforma a denúncia do vereador em peça técnica: não se pede que acreditem na conclusão, demonstra-se como se chegou a ela.

9.7 Roteiro em cinco passos e cruzamento de dados: os sinais de alerta

As ferramentas apresentadas ganham potência quando organizadas em um roteiro único de fiscalização digital, aplicável a qualquer tema do mandato. **Passo 1 — identifique a política:** delimite o objeto (a obra parada, o contrato de limpeza urbana, o repasse específico da saúde).

Passo 2 — localize o dado no portal correto: PNCP para contratações, Transferegov para convênios e transferências voluntárias, Portal da Transparência para repasses federais. **Passo 3 — busque complementos:** íntegra do contrato, edital, boletins de medição, notas de empenho — pelos portais ou pela LAI. **Passo 4 — compare:** o planejado com o executado, o valor contratado com o padrão de mercado, o prazo pactuado com a entrega real. **Passo 5 — registre e aja:** documente as inconsistências e formule o pedido de informação ou a representação fundamentada. Ao final, o gabinete terá construído uma trilha de auditoria capaz de sustentar qualquer encaminhamento posterior.

A essência do método está no cruzamento de fontes. O dado isolado raramente revela problema; o padrão — e a divergência — só aparecem quando as fontes são postas lado a lado, como insiste a cartilha da CGU. Cruze o recurso registrado no Portal da Transparência com o instrumento correspondente no Transferegov; a contratação publicada no PNCP com a execução física observada; a resposta obtida pela LAI com os dados abertos. Quando os elementos "não conversam" entre si, acende-se a luz amarela.

São sinais de alerta típicos: repasse sem entrega visível; contrato sem clareza de objeto; contratações repetidas para a mesma finalidade em curto período; divergência de valores entre portais; ausência de documentos de publicação obrigatória. E uma advertência que protege o próprio mandato: **indício não é irregularidade** — é linha objetiva de verificação a aprofundar. Quem trata o achado como acusação pronta se expõe a desmentidos; quem o apura com método transforma cada indício confirmado em caso sólido.

Quadro 9.1 — Direcionamento rápido: qual portal para qual dado

Necessidade do gabinete	Ferramenta	O que consultar
Contratação, licitação, obra contratada	PNCP (pncp.gov.br)	PCA, editais, atas, íntegras de contratos (Lei nº 14.133/2021, art. 174)
Convênio, contrato de repasse, transferência voluntária	Transferegov.br	Instrumento, valores liberados, cronograma, obras, prestação de contas
Receita federal transferida ao Município	Portal da Transparência	Consultas Detalhadas > Recursos Transferidos (FPM, saúde, educação, royalties)
Dado que não está nos portais	Fala.BR / SIC	Pedido de acesso (LAI): resposta em 20 + 10 dias; guardar protocolo
Situação fiscal do Município	Sítio oficial do Município	RREO e RGF (LRF, arts. 48, 52 a 55)

Quadro 9.2 — Matriz de comparação: o que confrontar em cada fonte

Objeto	Comparar...	...com
Transferência federal	Valor recebido (Portal da Transparência)	Receita registrada nos demonstrativos locais
Convênio	Objeto e fase declarados no Transferegov	Realidade física da obra ou serviço
Contratação	Editais e contratos no PNCP (e o PCA)	Entrega efetiva na ponta
Resposta LAI	Versão oficial do órgão	Dados abertos já publicados

9.8 Da consulta à ação fiscalizatória: organizando evidências

O erro mais comum na fiscalização digital é tratá-la como consulta passiva — navegar, olhar, indignar-se e nada registrar. O portal é instrumento de ação: o objetivo do gabinete não é "buscar informação", é **organizar evidências** — comparar dados, registrar divergências com data e fonte, formular perguntas técnicas precisas e conectar cada documento ao exercício das prerrogativas do vereador (requerimento de informação, convocação de secretário, audiência pública, representação ao TCE e ao Ministério Público).

Quem domina o ciclo completo — abrir, localizar, conferir, comparar, registrar, cobrar — fiscaliza com método, documentação e foco em resultados, e o mandato deixa de depender de narrativas para se fundar em evidências que qualquer cidadão pode conferir. Essa é a convergência entre a técnica deste módulo e a jurisprudência da seção 9.1: o mesmo STF que impôs transparência e rastreabilidade às emendas na ADPF 854/DF e nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 espera do sistema de controle — que o vereador integra — uma fiscalização baseada em dados públicos, planos de trabalho e trilhas verificáveis.

Retome-se, para encerrar, o caso da abertura. Reforma de escola com recurso federal e obra não iniciada: (1) Portal da Transparência — o repasse entrou nos cofres municipais?; (2) Transferegov — qual o instrumento, o valor liberado e a fase declarada?; (3) PNCP — houve licitação e contrato, e com que objeto e valor?; (4) Fala.BR — pedido dos boletins de medição e do relatório de execução; (5) inspeção in loco documentada com fotografias datadas; (6) representação ao TCE/MG e ao Ministério Público, instruída com a trilha completa. Vinte minutos de consulta, alguns dias de diligência — e uma denúncia que chega aos órgãos de controle pronta para produzir consequências.

Resumo executivo do módulo

- A transparência é dever jurídico de todos os entes: LAI (Lei nº 12.527/2011), LRF (arts. 48 e 48-A — informações em tempo real), CF/88 (arts. 5º, XXXIII, e 163-A), Lei nº 14.133/2021 (art. 174) e Lei nº 14.129/2021.
- Método antes dos dados: a cartilha da CGU "O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais" funciona como checklist contínua do mandato (orçamento e finanças; contratações e patrimônio; resultados e metas).
- Portal da Transparência: quanto dinheiro federal entrou no Município (Consultas Detalhadas > Recursos Transferidos) e comparação real × anunciado, ano × ano, entrada × execução.
- Transferegov (ex-Plataforma +Brasil/SICONV): convênios e transferências voluntárias, da celebração à prestação de contas; convênio sem entrega visível exige verificação imediata.
- PNCP (Lei nº 14.133/2021, art. 174): PCA, editais, atas e contratos; a publicação é condição de eficácia; quatro perguntas — planejado? publicado? contratado? entregue?
- LAI/Fala.BR: quando o portal não basta, pedido formal com resposta em 20 + 10 dias; pedidos específicos e guarda do protocolo como prova jurídica.
- Jurisprudência de sustentação: ADPF 854/DF (transparência das emendas, estendida a Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026; nulidade das emendas indicadas por dirigentes partidários sem mandato — decisão de 24/08/2026) e ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 (emendas Pix: plano de trabalho prévio, transparência e rastreabilidade; inspeção de R\$ 469 milhões pela CGU).
- Fiscalizar é organizar evidências: cruzamento de fontes, sinais de alerta, trilha de auditoria e encaminhamento formal (pedido de informação, representação ao TCE e ao MP).

Questões para fixação

1. (Múltipla escolha) O gabinete precisa consultar a íntegra de um contrato administrativo recém-celebrado pela Prefeitura e verificar se a contratação estava prevista no planejamento anual de compras. Qual é a plataforma adequada?

A) Portal da Transparência do Governo Federal. B) Transferegov. C) PNCP — Portal Nacional de Contratações Públicas. D) Fala.BR.

Gabarito comentado: Alternativa C. O PNCP, criado pelo art. 174 da Lei nº 14.133/2021, é o sítio oficial e centralizado de divulgação das contratações de todos os entes federativos, reunindo o Plano de Contratações Anual (PCA), editais, atas e íntegras de contratos. O Portal da Transparência serve aos repasses federais; o Transferegov, aos convênios e transferências voluntárias; o Fala.BR é canal de transparência passiva, para quando o dado não está publicado.

2. (Múltipla escolha) Sobre o regime das "emendas Pix" após as decisões do STF nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 (Rel. Min. Flávio Dino, cautelares referendadas pelo Plenário em 16/08/2024), é correto afirmar:

A) O STF julgou o mérito e declarou inconstitucionais as transferências especiais. B) A execução dessas emendas ficou condicionada a plano de trabalho prévio, transparência e rastreabilidade. C) As decisões alcançam apenas a União, sem repercussão para os Municípios. D) O STF dispensou o plano de trabalho para transferências de pequeno valor.

Gabarito comentado: Alternativa B. As medidas cautelares, referendadas pelo Plenário em 16/08/2024 (Informativo STF 1.146), condicionaram a execução das emendas Pix a plano de trabalho prévio, transparência e rastreabilidade — o mérito permanece pendente (o que exclui a alternativa A). A repercussão municipal é direta, pois os recursos deságuam nos Municípios (exclui C); e não houve dispensa por valor (exclui D). Em desdobramento, decisão de fev/2025 determinou que a CGU inspecionasse R\$ 469 milhões transferidos sem plano de trabalho cadastrado.

3. (Discursiva) O vereador pediu ao SIC municipal a cópia dos boletins de medição de uma obra e não obteve resposta no prazo. Descreva o fluxo de atuação previsto na LAI e explique por que o número de protocolo é relevante.

Gabarito comentado: Pela Lei nº 12.527/2011, o órgão deve responder em até 20 dias, prorrogáveis por 10 mediante justificativa expressa; vencido o prazo ou negado o acesso, cabe recurso à autoridade hierarquicamente superior. Persistindo a omissão, o vereador deve confrontar a situação com os dados abertos disponíveis e comunicar os órgãos de controle (TCE, Ministério Público), instruindo a comunicação com o protocolo. O protocolo é a prova jurídica da tentativa de acesso e da mora administrativa: converte a omissão do órgão em fato documentado, utilizável em representação.

4. (Múltipla escolha) No PNCP, o gabinete identifica quatro contratações diretas sucessivas, em três meses, com objetos praticamente idênticos, mesmo fornecedor e valores individuais logo abaixo do limite de dispensa, nenhuma delas constante do PCA. A leitura tecnicamente correta é:

A) Trata-se de irregularidade consumada, dispensando apuração adicional. B) Trata-se de indício de fracionamento de despesa, que exige aprofundamento (íntegras, justificativas, pedido de informação) antes de eventual representação. C) Trata-se de prática regular, pois cada contratação isolada respeita o limite legal. D) O dado é irrelevante, porque o PCA não vincula a Administração.

Gabarito comentado: Alternativa B. A repetição de objetos semelhantes em curto período, a concentração em um fornecedor e a incompatibilidade com o PCA são sinais de alerta clássicos de fracionamento. Mas indício não é irregularidade: o método correto é reunir as íntegras, pedir as justificativas formais e, só então, representar ao TCE com a trilha de auditoria completa. A alternativa A inverte o método; a C ignora que a análise deve considerar o conjunto das contratações; a D despreza a função de planejamento do PCA.

5. (Discursiva) Explique, com base na ADPF 854/DF, por que se afirma que a transparência das emendas parlamentares se tornou "condição constitucional de execução" também para os Municípios.

Gabarito comentado: No mérito da ADPF 854/DF (julgamento conjunto com as ADPFs 850, 851 e 1.014, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, 19/12/2022, por 6×5), o STF declarou inconstitucionais as emendas de relator (RP-9) na forma praticada e impôs transparência e publicidade à execução das emendas. Sob a relatoria do Min. Flávio Dino, decisão de 23/10/2025 estendeu o modelo de transparência a Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026, e decisão monocrática de 24/08/2026 declarou nulas as emendas indicadas por presidentes de partido sem mandato parlamentar e por ex-parlamentares. Assim, a execução de recursos de emendas sem observância dos padrões de transparência e rastreabilidade é juridicamente inviável — e o vereador pode exigir localmente a documentação correspondente.

Leitura complementar

- CGU — cartilha *O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais* (gov.br/cgu) e Manual do Fala.BR para Estados e Municípios.
- Lei nº 12.527/2011 (LAI), arts. 8º a 18; Decreto nº 7.724/2012.
- LC nº 101/2000 (LRF), arts. 48, 48-A e 25; Lei nº 14.133/2021, arts. 28 a 32, 54, 72, 94 e 174 a 176; Lei nº 14.129/2021; CF/88, arts. 5º, XXXIII, e 163-A.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- STF — ADPF 854/DF (Informativos e decisões de 19/12/2022, 23/10/2025 e 24/08/2026) e ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 (Informativo STF 1.146).
- Portais: portaldatransparencia.gov.br · transferegov.br · pncp.gov.br · falabr.cgu.gov.br.

Conclusão geral e encaminhamentos práticos

O percurso dos nove módulos deste curso conduz a uma síntese: **fiscalizar bem é conhecer bem**. A boa fiscalização não surge espontaneamente — nasce do encontro entre o conhecimento jurídico (Constituição, Lei nº 4.320/1964 e Lei de Responsabilidade Fiscal), a leitura técnica dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA), o domínio das ferramentas digitais (portais de transparência e sistemas oficiais) e a observação concreta da realidade do Município.

O vereador que domina o ciclo orçamentário deixa de atuar de forma meramente reativa e passa a exercer um controle técnico, preventivo e efetivo. Sua atuação ganha densidade com método, continuidade e foco em resultados: ele se torna intérprete qualificado do interesse público, comprometido com a legalidade, a economicidade, a eficiência e a proteção do erário. Como lembra a máxima ciceroniana que encerra o curso — *salus populi suprema lex esto* —, o orçamento público, a fiscalização legislativa e o controle externo só cumprem plenamente a sua função quando orientados pelo bem-estar da coletividade.

Encaminhamentos práticos para o mandato

Como agenda mínima de fiscalização contínua, propõe-se ao vereador:

- **Rotina bimestral:** confrontar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) com as metas da LDO e com o cronograma de desembolso;
- **Rotina quadrimestral:** examinar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e exigir a realização da audiência pública de avaliação de metas fiscais (LRF, art. 9º, § 4º);
- **Rotina anual:** leitura crítica dos projetos de LDO e de LOA, com apresentação de emendas tecnicamente fundamentadas;
- **Método de trabalho:** fiscalizar um setor por vez nos portais públicos, evitando a dispersão;
- **Registro documental permanente:** protocolar requerimentos, guardar relatórios, capturar telas dos portais e formalizar representações — a evidência documental é o que transforma a suspeita em controle efetivo.

As ferramentas consolidadas ao longo do curso — leitura técnica de PPA, LDO e LOA; RREO e RGF; limites da LRF; Lei de Acesso à Informação e Lei nº 13.460/2017; Portal da Transparência, Transferegov.br e PNCP; audiências públicas; representações ao TCE/MG e ao Ministério Público — formam o instrumental completo do controle externo municipal contemporâneo.

Referências bibliográficas

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000* (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais*. Brasília, DF: CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. Salvador: JusPodivm.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Portal de jurisprudência e repercussão geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: ago. 2026.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Informativos de Jurisprudência* (n. 303 e correlatos). Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br>. Acesso em: ago. 2026.

Glossário

Ação orçamentária

Instrumento de programação (projeto, atividade ou operação especial) que contribui para atender ao objetivo de um programa de governo.

Audiência pública de metas fiscais

Audiência quadrimestral em que o Executivo demonstra e avalia o cumprimento das metas fiscais perante a comissão competente da Câmara (LRF, art. 9º, § 4º).

Contas de governo

Contas anuais globais do Chefe do Executivo, que expressam os resultados da atuação governamental; recebem parecer prévio do Tribunal de Contas e são julgadas pela Câmara Municipal.

Contas de gestão

Contas relativas aos atos de ordenação de despesa (licitar, contratar, empenhar, pagar); fora da esfera eleitoral, são julgadas pelo Tribunal de Contas, com possibilidade de imputação de débito e multa.

Contingenciamento (limitação de empenho)

Limitação temporária de empenho e movimentação financeira quando a realização da receita pode comprometer as metas fiscais (LRF, art. 9º), segundo critérios fixados na LDO.

Controle externo

Fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre a administração pública, com o auxílio do Tribunal de Contas (CF/88, arts. 31, 70 e 71).

Controle interno

Sistema de fiscalização mantido dentro de cada Poder para verificar a legalidade e avaliar resultados da própria gestão (CF/88, art. 74).

Crédito adicional

Autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na LOA; classifica-se em suplementar, especial e extraordinário (Lei nº 4.320/1964, arts. 40 a 46).

Despesa obrigatória de caráter continuado

Despesa corrente derivada de lei ou ato normativo que fixe obrigação legal de execução por mais de dois exercícios (LRF, art. 17).

Emenda impositiva

Emenda parlamentar individual (ou de bancada) de execução obrigatória, nos limites do art. 166, §§ 9º e seguintes, da CF/88, aplicável aos Municípios por emenda à Lei Orgânica.

Empenho

Ato da autoridade competente que cria para o ente a obrigação de pagamento, primeira fase da execução da despesa (Lei nº 4.320/1964, art. 58).

LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias

Lei anual que estabelece metas e prioridades da administração, orienta a elaboração da LOA e dispõe sobre metas fiscais e critérios de contingenciamento (CF/88, art. 165, § 2º; LRF, art. 4º).

LOA — Lei Orçamentária Anual

Lei que estima as receitas e fixa as despesas do exercício financeiro, compatível com o PPA e com a LDO (CF/88, art. 165, §§ 5º a 8º; LRF, art. 5º).

Liquidação

Verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos documentos comprobatórios da entrega do bem ou serviço (Lei nº 4.320/1964, art. 63).

Parecer prévio

Manifestação técnica opinativa do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito, que só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara (CF/88, art. 31, §§ 1º e 2º).

PNCP

Portal Nacional de Contratações Públicas, sítio oficial de divulgação centralizada das licitações e contratos regidos pela Lei nº 14.133/2021.

PPA — Plano Plurianual

Lei que estabelece, por quatro anos, diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e programas de duração continuada (CF/88, art. 165, § 1º).

Restos a pagar

Despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (liquidadas) das não processadas (Lei nº 4.320/1964, art. 36).

RGF — Relatório de Gestão Fiscal

Relatório quadrimestral que demonstra o cumprimento dos limites da LRF (pessoal, dívida, garantias e operações de crédito) por cada Poder e órgão (LRF, arts. 54 e 55).

RREO — Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Relatório bimestral que demonstra a execução das receitas e despesas do ente (CF/88, art. 165, § 3º; LRF, arts. 52 e 53).

Superávit financeiro

Diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro apurada no balanço patrimonial do exercício anterior, fonte para abertura de créditos adicionais (Lei nº 4.320/1964, art. 43, § 2º).

Transferegov.br

Plataforma federal de gestão e acompanhamento das transferências da União, incluindo emendas parlamentares e respectivos planos de trabalho.

Anexo A — Teses e decisões verificadas (transcrições literais)

As referências jurisprudenciais desta apostila foram conferidas, em agosto de 2026, no portal oficial do Supremo Tribunal Federal e nos Informativos de Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Transcrevem-se abaixo, literalmente, as teses e enunciados centrais.

STF — Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 30/09/2016, DJe 11/10/2016)

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)."

STF — Tema 157 da repercussão geral (RE 729.744, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 10/08/2016)

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, somente podendo o parecer deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores (CF/88, art. 31, § 2º).

STF — Tema 835 da repercussão geral (RE 848.826/CE, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, j. 10/08/2016)

Para fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

STF — ADPF 982/PR (Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, j. fev/2025)

Fora da esfera eleitoral, os Tribunais de Contas mantêm a competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos que ordenam despesas, com possibilidade de imputação de débito e aplicação de multa (CF/88, art. 71, II). No mesmo sentido: Tema 1.287 (ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18/12/2023).

STF — RE 1.301.031 AgR/RS (Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. jun/2021)

É constitucional a instituição do regime de execução obrigatória de emendas parlamentares por meio de emenda à Lei Orgânica municipal, observado o modelo do art. 166 da Constituição Federal. (Precedente de Turma, sem tese de repercussão geral.)

STF — ADI 2.238/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 24/06/2020, trânsito em julgado 23/09/2020)

Constitucionalidade do núcleo essencial da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), aplicável a todos os entes federativos; declarada inconstitucional apenas a possibilidade de redução de jornada com redução proporcional de vencimentos (art. 23, §§ 1º, em parte, e 2º).

STF — ADI 7.633/DF (Rel. Min. Cristiano Zanin, Plenário, mérito j. 30/04/2026)

A criação de despesa obrigatória ou a concessão de renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LRF, art. 14; ADCT, art. 113) e sem indicação de medidas compensatórias viola o devido processo legislativo fiscal, exigência aplicável a todos os entes da Federação; houve modulação de efeitos preservando situações consolidadas.

STF — ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 ("emendas Pix") (Rel. Min. Flávio Dino; cautelares referendadas pelo Plenário em 16/08/2024 — Informativo STF 1.146; mérito pendente em ago/2026)

A execução das transferências especiais (emendas Pix) fica condicionada à prévia apresentação de plano de trabalho, à transparência e à rastreabilidade dos recursos. Em fevereiro de 2025, o relator determinou que a CGU inspecionasse R\$ 469 milhões transferidos sem plano de trabalho cadastrado.

STF — ADPF 854/DF (mérito: Plenário, Rel. Min. Rosa Weber, j. 19/12/2022, julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014; relator atual: Min. Flávio Dino)

Inconstitucionalidade do esquema das "emendas de relator" (RP-9) na forma praticada, com imposição de publicidade e transparência. Decisão de 23/10/2025: extensão do modelo de transparência a Estados e Municípios a partir do orçamento de 2026. Decisão de 24/08/2026: são nulas as emendas indicadas por presidentes de partido sem mandato parlamentar e por ex-parlamentares.

STF — PSV 150 (proposta do Min. Gilmar Mendes; tramitação autorizada em 22/06/2026 — proposta ainda em deliberação, sem aprovação até ago/2026)

Texto proposto: "O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo inconstitucional a lei ou ato normativo que crie ou altere despesa obrigatória, conceda benefício fiscal ou implique renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como sem a indicação das respectivas medidas compensatórias, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal."

TCE/MG — Consulta n. 1.160.617 (Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro, Tribunal Pleno, sessão de 11/12/2024)

"Na apuração da relação entre despesas correntes e receitas correntes de que trata o art. 167-A da Constituição da República, não devem ser contabilizadas as despesas correntes empenhadas que tiveram como lastro créditos suplementares ou especiais abertos com recursos do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior."

TCE/MG — Consulta n. 1.160.652 (Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, Tribunal Pleno, sessão de 18/12/2024)

"Da leitura combinada dos incisos II e III do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, conclui-se ser vedado o ato que implique aumento de despesas com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão."

TCE/MG — Consulta n. 1.144.923 (Rel. Cons. Mauri Torres, Tribunal Pleno, sessão de 12/02/2025)

Não é juridicamente possível a fixação de percentual único do orçamento como limite para a abertura de créditos adicionais lastreados em superávit financeiro ou excesso de arrecadação; a análise deve observar os limites e condições do planejamento orçamentário de cada ente.

Anexo B — Quadro da legislação fundamental

Quadro B.1 — Legislação essencial do orçamento e do controle municipal

Norma	Objeto e dispositivos de maior interesse do vereador
CF/88, arts. 29 e 29-A	Lei Orgânica municipal; limites das despesas do Poder Legislativo municipal e do subsídio dos vereadores.
CF/88, art. 31	Fiscalização do Município: controle externo pela Câmara com auxílio do Tribunal de Contas; parecer prévio (2/3 para rejeição).
CF/88, art. 37	Princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
CF/88, arts. 70 a 75	Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; dever universal de prestar contas; competências do controle externo.
CF/88, arts. 165 a 169	Sistema orçamentário (PPA, LDO, LOA), apreciação legislativa e emendas (art. 166), vedações orçamentárias (art. 167), mecanismo de ajuste fiscal (art. 167-A), despesas com pessoal (art. 169).
Lei nº 4.320/1964	Normas gerais de direito financeiro: receita e despesa, créditos adicionais (arts. 40-46), execução (arts. 58-70), balanços.
LC nº 101/2000 (LRF)	Gestão fiscal responsável: planejamento (arts. 4º-5º), execução e contingenciamento (arts. 8º-9º), despesa obrigatória continuada (art. 17), pessoal (arts. 18-23), transparência e relatórios (arts. 48-55), prestação de contas (arts. 56-59).
LC nº 141/2012	Aplicação mínima em saúde e critérios de rateio.
LC nº 200/2023	Regime fiscal sustentável (arcabouço fiscal federal), com reflexos no planejamento dos entes.
LC nº 210/2024	Regime de pagamento de precatórios e dívidas dos entes federativos (confirmada: DOU 26/11/2024).
LC nº 214/2025	Reforma tributária do consumo (IBS/CBS): impactos progressivos nas finanças municipais.
Lei nº 12.527/2011 (LAI)	Acesso à informação: transparência ativa e passiva; instrumento cotidiano de fiscalização.
Lei nº 13.460/2017	Direitos do usuário de serviços públicos; conselhos de usuários e avaliação de serviços.
Lei nº 14.129/2021	Governo digital e eficiência pública; dados abertos.
Lei nº 14.133/2021	Licitações e contratos: PNCP (art. 174), governança e transparência das contratações.

Norma	Objeto e dispositivos de maior interesse do vereador
EC nº 86/2015, 100/2019, 108/2020, 126/2022, 132/2023	Emendas impositivas (individuais e de bancada), execução obrigatória, FUNDEB constitucional e reforma tributária.
Decreto nº 10.540/2020	SIAFIC — padrão mínimo de qualidade dos sistemas contábeis e fiscais integrados.

Recomenda-se que o leitor consulte sempre o texto atualizado das normas nos sítios oficiais (planalto.gov.br e diários oficiais), bem como a Lei Orgânica e o Regimento Interno do seu Município.