



INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DIREITO · ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · CONTROLE

APOSTILA DO CURSO

Planejamento, Orçamento e Controle Externo no Município

Como interpretar e fiscalizar o PPA, a LDO e a LOA com foco no mandato parlamentar, no controle externo e na efetividade das políticas públicas

Dr. Eder Lima Palma

OAB/MG 172.205 · INSTRUTOR

1ª EDIÇÃO — 2026

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



APOSTILA DO CURSO

Planejamento, Orçamento e Controle Externo no Município

Como interpretar e fiscalizar o PPA, a LDO e a LOA com foco no mandato parlamentar, no controle externo e na efetividade das políticas públicas

Dr. Eder Lima Palma
OAB/MG 172.205

BELO HORIZONTE · MINAS GERAIS
1ª EDIÇÃO — 2026

Ficha Técnica

Título: Planejamento, Orçamento e Controle Externo no Município.

Subtítulo: Como interpretar e fiscalizar o PPA, a LDO e a LOA com foco no mandato parlamentar, no controle externo e na efetividade das políticas públicas.

Autor e instrutor: Dr. Eder Lima Palma — Advogado, OAB/MG 172.205. Especialista em Direito e Administração Pública.

Realização: Instituto Global de Administração Pública.

Público-alvo: Vereadores e vereadoras, assessores parlamentares e legislativos, membros de comissões de orçamento e finanças, servidores do controle interno e demais agentes do controle externo municipal.

Área: Direito Financeiro, Direito Constitucional Orçamentário e Controle Externo.

Natureza: Material didático para curso preparatório e de capacitação profissional.

Edição / Ano: 1ª edição, 2026.

Formato: Apostila impressa, A4, para distribuição física aos participantes.

Base normativa de referência: CF/1988 (arts. 70 a 75 e 165 a 169); Lei nº 4.320/1964; LC nº 101/2000 (LRF); LC nº 131/2009; Lei nº 12.527/2011 (LAI); Lei nº 14.133/2021; Lei nº 10.028/2000; Decreto-Lei nº 201/1967.

Nota de responsabilidade: As jurisprudências citadas nesta apostila foram conferidas quanto a número, classe, órgão julgador, relator e data de julgamento junto às fontes oficiais do Supremo Tribunal Federal e a repositórios de jurisprudência na data de elaboração. Recomenda-se ao usuário a reconferência do inteiro teor antes de qualquer utilização em peça técnica ou processual, dada a evolução constante da jurisprudência.

Sumário

Apresentação — Por que este curso	5
Objetivos de Aprendizagem	7
Módulo 1 — Arquitetura Constitucional do Orçamento	9
Módulo 2 — PPA na Prática	18
Módulo 3 — LDO Estratégica	24
Módulo 4 — LOA em Profundidade	29
Módulo 5 — Execução Orçamentária	35
Módulo 6 — Mandato Fiscalizador	41
Módulo 7 — Responsabilidade Fiscal (LRF)	48
Módulo 8 — Orçamento e Políticas Públicas	54
Módulo 9 — Portais de Fiscalização	60
Conclusão — De espectador a agente do controle	66
Referências Bibliográficas	68
Glossário	71
Anexos Legislativos	73

Por que este curso

O orçamento é a lei que revela as verdadeiras prioridades do município

Discursos anunciam intenções; o orçamento revela decisões. É na peça orçamentária que o gestor traduz promessas em dotações e assume, em linguagem jurídica, os compromissos que de fato cumprirá. Compreender o orçamento é compreender o governo por dentro — não pela retórica dos anúncios, mas pela frieza dos números que a lei autoriza gastar.

Para o vereador, dominar o ciclo do PPA, da LDO e da LOA é condição do próprio mandato: sem ler o orçamento, aprova o que não entende e fiscaliza no escuro. Com ele, exerce o controle político-financeiro que a Constituição confiou ao Poder Legislativo. Este curso foi concebido para que o parlamentar — e todo agente do controle — deixe de ser espectador de números e se torne agente qualificado da fiscalização.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 165 — leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

DOCTRINA

“O orçamento público é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos.” (Aliomar Baleeiro)

Do orçamento como autorização de gasto ao orçamento como instrumento de resultado

O constituinte de 1988 rompeu com o orçamento meramente autorizativo. Ao vincular receitas a áreas essenciais, exigir planejamento plurianual e impor controle externo robusto, fez do orçamento um instrumento de concretização de direitos, e não um simples quadro de números. Orçar, no desenho constitucional vigente, é decidir quais direitos serão efetivamente financiados.

A Lei nº 4.320/1964 deu a técnica; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a disciplina fiscal e a transparência; o orçamento impositivo (EC nº 86/2015 e EC nº 100/2019) e a rastreabilidade das emendas (ADPF 854/STF) tornaram o Legislativo coautor da execução, e não mais mero coadjuvante. Este material acompanha essa evolução, do fundamento constitucional à fiscalização baseada em dados.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000 (LRF), art. 1º, §1º — a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas.

DOCTRINA

“O orçamento deixou de ser mera peça de ficção contábil para tornar-se instrumento de planejamento e de controle da atividade financeira do Estado.” (Régis Fernandes de Oliveira)

Como usar esta apostila

O material está dividido em nove módulos, que seguem o ciclo orçamentário do início ao fim: da arquitetura constitucional (Módulo 1), passando pelo PPA (Módulo 2), pela LDO (Módulo 3) e pela LOA (Módulo 4), até a execução da despesa (Módulo 5), o exercício concreto do mandato fiscalizador (Módulo 6), a disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal (Módulo 7), a avaliação da efetividade das políticas públicas (Módulo 8) e o uso dos portais de transparência (Módulo 9). Cada módulo abre com um caso-gancho, desenvolve o problema jurídico, apresenta a percepção doutrinária e jurisprudencial e conclui com soluções práticas.

Ao longo do texto, o leitor encontrará **boxes de fundamento normativo** (com o dispositivo legal aplicável), **boxes de doutrina**, **boxes de jurisprudência** (conferida junto ao STF), **exemplos e casos hipotéticos** e **quadros-resumo**. Ao final de cada módulo, há um **resumo executivo**, **questões para fixação** e **indicações de leitura complementar**. Recomenda-se estudar cada módulo na ordem, resolvendo as questões antes de avançar.

Dr. Eder Lima Palma

OAB/MG 172.205

Objetivos de Aprendizagem

Ao concluir este curso, o participante será capaz de:

Distinguir com segurança o PPA, a LDO e a LOA, sabendo localizar, em cada lei, o que *pode* e o que *deve* ser fiscalizado, lendo anexos de metas, programas, créditos e os limites fiscais da LRF relativos a pessoal, dívida e resultado. Dominar o ciclo da despesa — empenho, liquidação e pagamento — reconhecendo, em cada etapa, os sinais de irregularidade.

Utilizar, com técnica, os instrumentos concretos do controle externo — emendas, requerimentos de informação, convocações, comissões, CPI e representações ao Tribunal de Contas —, deixando de ser espectador para tornar-se agente ativo da fiscalização. Compreender a atuação em rede com o controle interno, o Ministério Público e o controle social, e transformar dados de portais de transparência em achados de fiscalização documentados.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 31 — a fiscalização do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

DOCTRINA

“Controlar é confrontar a atuação administrativa com o padrão normativo, para verificar sua conformidade e corrigir desvios.” (Odete Medauar)

COMPETÊNCIAS DESENVOLVIDAS AO LONGO DO CURSO

Competência	Onde é desenvolvida
Leitura constitucional do orçamento	Módulo 1
Fiscalização do planejamento (PPA)	Módulo 2
Atuação estratégica na LDO	Módulo 3
Decifração técnica da LOA	Módulo 4
Rastreamento da despesa executada	Módulo 5
Uso do arsenal fiscalizador do mandato	Módulo 6
Controle dos limites da LRF	Módulo 7
Avaliação de resultado e efetividade	Módulo 8
Fiscalização por dados e portais	Módulo 9



M Ó D U L O

1

Arquitetura Constitucional do Orçamento

*Fundamentos constitucionais e legalidade do orçamento
público municipal — CF/1988, arts. 165 a 169.*

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · DR.
EDER LIMA PALMA — OAB/MG 172.205

CASO DE ABERTURA

“Vereador, o prefeito pode gastar sem lei orçamentária?”

Início de exercício financeiro, a Lei Orçamentária Anual ainda não foi sancionada e o Executivo continua pagando fornecedores. Um vereador pergunta se aquilo é legal. A resposta exige entender que, no Brasil, nenhuma despesa pública nasce da vontade do gestor: nasce de uma lei que a autoriza. A pergunta, aparentemente simples, abre a porta de todo o curso.

Antes de fiscalizar valores, é preciso saber de onde vem a competência para gastar — e ela tem sede constitucional. Este módulo constrói o alicerce: a Constituição organiza o orçamento em três leis integradas e submete cada centavo à legalidade orçamentária. Compreendida essa base, todo o restante do controle passa a fazer sentido.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 167, I e II — vedados o início de programas não incluídos na Lei Orçamentária Anual e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários.

O PROBLEMA JURÍDICO

Sem lei que o autorize, o gasto público é ilegítimo

O princípio da legalidade, no campo financeiro, ganha densidade própria: não basta que a despesa seja conveniente ou moralmente defensável; ela precisa estar prevista em lei orçamentária e amparada por crédito suficiente. É a chamada **legalidade orçamentária** — o gasto público não decorre de juízo de oportunidade do gestor, mas de autorização legislativa prévia.

Daí decorrem duas vedações centrais do art. 167 da Constituição: é proibido iniciar programa ou projeto não incluído na LOA e realizar despesa que ultrapasse os créditos orçamentários. O descumprimento não é mera falha contábil — pode configurar infração à LRF, crime contra as finanças públicas (Lei nº 10.028/2000) e ato de improbidade administrativa.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 167, I, II e V — vedações à realização de despesa sem prévia previsão e à abertura de crédito ilimitado ou sem indicação dos recursos correspondentes.

DOCTRINA

“A legalidade orçamentária significa que toda receita e toda despesa devem estar previstas na lei do orçamento.” (Kiyoshi Harada)

CASO HIPOTÉTICO

Em 5 de janeiro, sem LOA sancionada, o prefeito de um município determina o pagamento de uma nova frota de veículos, contratada em dezembro. Não havendo dotação vigente nem autorização para execução provisória prevista na LDO, o pagamento viola o art. 167, I e II, da CF. O vereador que identifica o fato pode formular requerimento de informação sobre a base legal do empenho e, confirmada a ausência de crédito, representar ao Tribunal de Contas.

O PROBLEMA JURÍDICO**PPA, LDO e LOA formam um sistema, não três peças isoladas**

A Constituição desenhou um tripé integrado. O **Plano Plurianual (PPA)** fixa, para quatro anos, diretrizes, objetivos e metas das despesas de capital e dos programas de duração continuada. A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** estabelece as prioridades de cada ano e as regras fiscais. A **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, enfim, autoriza concretamente as receitas e despesas do exercício.

Nenhuma dessas leis existe sozinha: a LOA deve ser compatível com a LDO, e a LDO com o PPA. Romper essa cadeia de compatibilidade é vício que o controle externo pode e deve apontar. Ler o orçamento é ler, ao mesmo tempo, as três leis e a coerência entre elas.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 165, §§ 1º, 2º e 5º — define o conteúdo do PPA, da LDO e da LOA e a exigência de compatibilidade entre eles.

DOCTRINA

“As três leis orçamentárias compõem um sistema de planejamento integrado, do médio prazo à execução anual.” (José Afonso da Silva)

O TRIPÉ ORÇAMENTÁRIO EM SÍNTESE			
Lei	Horizonte	Função	Base constitucional
PPA	4 anos	Diretrizes, objetivos e metas; despesas de capital e programas continuados	art. 165, §1º
LDO	1 ano (orienta o seguinte)	Prioridades, metas fiscais, riscos e regras de execução	art. 165, §2º
LOA	1 ano (exercício)	Autoriza receitas e fixa despesas	art. 165, §5º

O PROBLEMA JURÍDICO

Quem propõe, quem emenda e quem fiscaliza

A iniciativa das leis orçamentárias é privativa do Executivo (art. 165), mas o Legislativo não é carimbo: aprecia, emenda nos limites do art. 166 e fiscaliza a execução. Esse equilíbrio entre iniciativa reservada e poder de emenda é o coração da separação de poderes no plano financeiro.

No município, a Câmara exerce o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas. Compreender essa engrenagem evita dois erros opostos: a passividade que renuncia ao controle e o ativismo que invade a gestão. O vereador atua na fronteira exata em que a fiscalização é legítima e juridicamente sólida.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 166, §§ 3º e 4º — regras para emendas ao projeto de lei orçamentária e sua compatibilidade com o PPA e a LDO.

DOCTRINA

“O poder de emenda é limitado, mas real: assegura ao Legislativo participação efetiva na alocação dos recursos.” (Ricardo Lobo Torres)

PERCEPÇÃO

Os princípios orçamentários que estruturam o controle

A doutrina consolidou princípios que servem de régua de fiscalização: **unidade**, **universalidade**, **anualidade**, **exclusividade** (a LOA só trata de matéria orçamentária) e **legalidade**. Longe de serem enunciados abstratos, cada princípio é um ponto de checagem concreto.

Matéria estranha na LOA fere a exclusividade; despesa fora do orçamento fere a universalidade; crédito ilimitado fere a legalidade. Quem conhece os princípios sabe exatamente onde procurar o vício — e converte um exame que pareceria técnico e inacessível em uma sequência objetiva de perguntas.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 165, §8º — a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa (princípio da exclusividade).

DOCTRINA

“Os princípios orçamentários não são conselhos, mas normas que condicionam a validade da lei do orçamento.” (Régis Fernandes de Oliveira)

PERCEPÇÃO

Vinculações constitucionais: saúde e educação como pisos inegociáveis

A Constituição não deixou tudo à discricionariedade do gestor. Vinculou mínimos: em regra, 25% da receita de impostos e transferências ao ensino (art. 212) e o piso em ações e serviços públicos de saúde (art. 198, §2º, III, c/c LC nº 141/2012). Essas vinculações transformam parte do orçamento em piso indisponível.

Quem descumpre o mínimo em saúde ou educação comete irregularidade grave, sujeita à rejeição de contas e a sanções — tema recorrente nos pareceres prévios dos tribunais de contas. O controle desse piso é uma das fiscalizações mais objetivas e de maior impacto que o vereador pode exercer.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 212 (educação, mínimo de 25%) e art. 198, §2º, III, c/c LC nº 141/2012 (piso da saúde).

JURISPRUDÊNCIA — STF (CONFERIDA)

RE 858.075/RJ (Tema 818), Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 14/05/2021. Tese fixada: “*É compatível com a Constituição Federal controle judicial a tornar obrigatória a observância, tendo em conta recursos orçamentários destinados à saúde, dos percentuais mínimos previstos no artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, considerado período anterior à edição da Lei Complementar nº 141/2012.*”¹

1. STF, RE 858.075/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 14 mai. 2021, Tema 818 da Repercussão Geral. Disponível no portal do STF. Acesso conferido em jul. 2026.

PERCEPÇÃO

Controle de legalidade, legitimidade e economicidade

O art. 70 da Constituição ampliou o objeto do controle: não se fiscaliza apenas a legalidade formal, mas também a **legitimidade** (aderência ao interesse público) e a **economicidade** (melhor resultado ao menor custo). Essa tríade autoriza o Legislativo e os tribunais de contas a examinarem o mérito do gasto sob o ângulo da eficiência.

Para o vereador, isso significa que a pergunta não é apenas “havia lei?”, mas “o recurso foi bem empregado?”. É a diferença entre um controle burocrático, que se satisfaz com a forma, e um controle de resultados, que cobra a boa aplicação do dinheiro público.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 70, caput — fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

DOCTRINA

“Economicidade é a obtenção do máximo resultado com o mínimo de recursos, sem sacrifício da qualidade.” (Marçal Justen Filho)

PERCEPÇÃO

O que os tribunais superiores fixaram sobre orçamento

A jurisprudência recente consolidou balizas importantes. No plano da execução das emendas parlamentares, o STF, ao julgar a ADPF 854 (o chamado “orçamento secreto”, ligado às emendas de relator), exigiu transparência, rastreabilidade e critérios objetivos, sob pena de bloqueio da execução.

No plano fiscal, o Tribunal reconheceu a força normativa das metas e limites da LRF (ADI 2.238), e a jurisprudência reitera que o descumprimento de vinculações constitucionais autoriza a rejeição de contas. São precedentes que dão sustentação jurídica à atuação da Câmara — o controle deixa de ser opinião política para tornar-se exigência amparada em decisões da mais alta Corte.

JURISPRUDÊNCIA — STF (CONFERIDA)

ADPF 854/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 19/12/2022 (julgada em conjunto com as ADPF 850, 851 e 1.014). O STF reconheceu a inconstitucionalidade do modelo de execução das emendas de relator-geral (“RP-9”) por afronta aos princípios da transparência, publicidade, impessoalidade e moralidade, impondo o dever de rastreabilidade e de identificação dos solicitantes e beneficiários dos recursos.²

SOLUÇÃO PRÁTICA**Roteiro de leitura constitucional de qualquer orçamento**

Diante de um projeto orçamentário, o vereador deve percorrer um roteiro objetivo: (1) verificar a compatibilidade da LOA com a LDO e o PPA; (2) conferir o cumprimento das vinculações de saúde e educação; (3) checar se há dispositivo estranho na LOA (exclusividade); (4) examinar créditos adicionais e autorizações genéricas para remanejamento.

Esse roteiro converte princípios abstratos em perguntas concretas. Cada resposta negativa é um ponto de emenda, de requerimento de informação ou de representação ao Tribunal de Contas. A leitura técnica é o que distingue a aprovação consciente da aprovação automática.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 166, §3º, I — as emendas ao projeto de lei orçamentária devem ser compatíveis com o PPA e a LDO.

ROTEIRO DE LEITURA CONSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO

#	Ponto de checagem	Norma	Providência se houver vício
1	Compatibilidade LOA ↔ LDO ↔ PPA	art. 165, §§1º-2º	Emenda / representação
2	Pisos de saúde e educação	arts. 198 e 212	Emenda / representação ao TC
3	Ausência de matéria estranha (exclusividade)	art. 165, §8º	Emenda supressiva
4	Percentual de créditos suplementares	art. 167, V	Emenda limitadora

2. STF, ADPF 854/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 19 dez. 2022. Disponível no portal do STF. Acesso conferido em jul. 2026.

SOLUÇÃO PRÁTICA

Da leitura à ação: emenda, requerimento e representação

Identificado o vício, três caminhos se abrem. A **emenda parlamentar** corrige a alocação dentro dos limites constitucionais. O **requerimento de informação** obriga o Executivo a esclarecer e produz prova documental. A **representação ao Tribunal de Contas** leva o problema a quem tem poder sancionatório.

A escolha do instrumento depende do momento: durante a tramitação, a emenda; na execução, a fiscalização e a representação. O vereador eficaz conhece o instrumento certo para cada fase do ciclo — e não desperdiça energia usando a ferramenta errada.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 50 (e dispositivos simétricos na Lei Orgânica) — poder de convocação e de requerer informações a autoridades do Executivo.

SOLUÇÃO PRÁTICA

Armadilhas que enfraquecem a fiscalização

Alguns erros recorrentes minam o controle: aprovar a LOA sem ler os anexos; confundir autorização de despesa com obrigação de gastar; emendar sem indicar a fonte de recurso (o que torna a emenda inconstitucional); e tratar o Tribunal de Contas como adversário, e não como aliado técnico. Evitá-los é meio caminho para uma fiscalização respeitada.

O controle sério distingue-se do controle retórico justamente pela técnica. Uma crítica orçamentária bem fundamentada produz consequência jurídica; uma acusação genérica produz apenas ruído. A instituição fiscalizadora madura converte o controle em rotina permanente — comissões de orçamento atuantes, assessoria técnica, calendário de audiências públicas e integração com o controle interno e o Tribunal de Contas.

ATENÇÃO

Emenda sem indicação da fonte de recursos (em regra, anulação de outra despesa) é **inconstitucional** (art. 166, §3º, II). Antes de propor, verifique sempre a fonte.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, arts. 48 e 48-A — instrumentos de transparência e participação, incluindo audiências públicas do processo orçamentário.

◆ Resumo executivo — Módulo 1

O gasto público nasce de lei, não da vontade do gestor (legalidade orçamentária, art. 167). PPA, LDO e LOA formam um sistema integrado e hierarquizado de compatibilidade (art. 165). A Constituição impõe princípios orçamentários (unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, legalidade), vinculações mínimas de saúde e educação (arts. 198 e 212) e um controle que vai da legalidade à economicidade (art. 70). O STF confirmou a exigibilidade dos mínimos de saúde (RE 858.075/Tema 818) e impôs transparência e rastreabilidade às emendas (ADPF 854). Diante de um orçamento, o vereador percorre um roteiro objetivo e, achado o vício, escolhe entre emenda, requerimento e representação.

Questões para fixação

1. Explique, com base no art. 167 da CF, por que a conveniência ou a boa intenção não bastam para legitimar uma despesa pública.
2. O que significa afirmar que PPA, LDO e LOA formam um “sistema”? Dê um exemplo de vício por incompatibilidade entre elas.
3. Diferencie os controles de legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70), indicando uma pergunta típica de cada um.
4. **Caso:** Suponha que a LOA aprovada destine à educação percentual inferior a 25% da receita de impostos e transferências. O vereador deve apenas votar contra, ou há providências adicionais? Que normas foram violadas e qual o instrumento mais eficaz de correção?

Leitura complementar

- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT — capítulos sobre princípios orçamentários.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas — legalidade orçamentária e vedações do art. 167.
- STF. RE 858.075/RJ (Tema 818) e ADPF 854/DF — inteiro teor no portal do Supremo Tribunal Federal.



M Ó D U L O

2

PPA na Prática

Plano Plurianual: diretrizes, objetivos e metas de gestão — o planejamento de médio prazo.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · DR.
EDER LIMA PALMA — OAB/MG 172.205

CASO DE ABERTURA**“Esse programa não estava no plano de governo?”**

Dois anos após a posse, o prefeito lança um grande programa de pavimentação que não constava do planejamento inicial. Um vereador questiona: isso pode? A pergunta remete ao PPA, a lei que fixa, para quatro anos, o que o governo se propõe a fazer.

O PPA é a bússola de médio prazo; agir fora dele tensiona a vinculação do planejamento à execução. Este módulo mostra como o PPA organiza a ação em programas, objetivos e metas, e como fiscalizar sua coerência com o que efetivamente se executa.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 165, §1º — o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e para os programas de duração continuada.

O PROBLEMA JURÍDICO**O PPA sem metas mensuráveis é uma carta de intenções**

Muitos PPAs municipais pecam por generalidade: prometem “melhorar a saúde” sem definir metas, indicadores ou valores. Um plano assim é inaudível — não permite verificar se foi cumprido, porque nunca definiu com precisão o que cumprir. O problema técnico é a ausência de metas físicas e financeiras claras.

Sem elas, o PPA não vincula, não orienta a LDO e a LOA e frustra o controle. A primeira fiscalização do PPA é, portanto, fiscalizar a qualidade do próprio plano: exigir que cada programa traga público-alvo, objetivo, indicadores de resultado e metas quantificadas.

DOCTRINA

“Planejar é definir metas verificáveis; plano sem meta é retórica administrativa.” (síntese doutrinária a partir de James Giacomoni)

O PROBLEMA JURÍDICO**Programas, ações, objetivos, metas e indicadores**

O PPA moderno organiza-se por **programas** — unidades que agregam ações voltadas a um objetivo. Cada programa deve ter público-alvo, objetivo, indicadores de resultado e metas físicas e financeiras. As **ações** desdobram o programa em entregas concretas.

Fiscalizar o PPA é percorrer essa estrutura: existe indicador? há linha de base e meta? o valor previsto é compatível com a ambição declarada? Programas “guarda-chuva”, vagos e

sem indicador, são o principal sinal de alerta. Um bom plano também precisa ser realista: metas grandiosas sem lastro na projeção de receitas produzem frustração — quando a LOA chega, o descompasso aparece e programas prioritários são sacrificados.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 165, §1º, e Lei nº 4.320/1964 — classificação funcional-programática da despesa. LC nº 101/2000, art. 4º — a LDO ancora o realismo do planejamento no equilíbrio entre receitas e despesas.

DOCTRINA

“O orçamento-programa liga o recurso ao resultado, e não apenas ao objeto de gasto.” (James Giacomoni)

ANATOMIA DE UM PROGRAMA DO PPA

Elemento	O que verificar
Objetivo	Descreve o problema a resolver, e não apenas a atividade?
Público-alvo	Está definido e é mensurável?
Indicador	Há indicador de resultado, com linha de base e meta?
Meta física	Quantifica a entrega (km, matrículas, consultas)?
Meta financeira	É compatível com a receita projetada?

PERCEPÇÃO

O PPA como elo entre plano de governo e políticas públicas

A doutrina vê no PPA a tradução técnica do plano de governo em política pública financiável. É o documento que promete converter o programa eleitoral em ação estatal, submetendo-o à disciplina orçamentária dos quatro anos. Por isso o PPA tem valor democrático: permite ao cidadão e ao vereador cobrar coerência entre o que foi prometido, o que foi planejado e o que será orçado.

O plano não é imutável — pode ser revisto por lei para incluir novos programas ou ajustar metas. O que não se admite é a alteração informal, por decreto ou pela prática, sem passar pelo Legislativo. Quando surge um programa novo, como a pavimentação do exemplo inicial, a pergunta correta é: houve projeto de lei alterando o PPA? Foi aprovado? Se não, há vício de planejamento a ser apontado.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 165 e art. 167, I — programas devem constar do planejamento; sua inclusão exige alteração legislativa do PPA e previsão na LOA.

CASO HIPOTÉTICO

Um programa de “Cidade Digital” passa a ser executado no 3º ano de mandato sem que conste do PPA e sem lei de revisão. Ainda que meritório, sua execução viola o art. 167, I. O vereador requer a íntegra do PPA vigente e das leis de revisão; ausente a inclusão, representa ao Tribunal de Contas por execução de programa não planejado.

PERCEPÇÃO**Fiscalizar o PPA é fiscalizar entregas, não intenções**

O controle contemporâneo migrou do foco no gasto para o foco no resultado. Não basta saber se o dinheiro do programa foi executado; importa saber se as metas físicas — quilômetros pavimentados, crianças matriculadas, consultas realizadas — foram atingidas. Essa é a fiscalização de desempenho, que os tribunais de contas vêm ampliando por meio das auditorias operacionais.

Os tribunais de contas têm reiterado que o PPA deve conter metas e indicadores auditáveis e que a execução deve guardar aderência ao planejado. A ausência de indicadores e a baixa execução de programas prioritários figuram entre as ressalvas mais comuns nos pareceres prévios. O vereador que cobra indicadores fala a linguagem do controle moderno.

DOCTRINA

“A auditoria operacional afere eficiência, eficácia e efetividade da ação pública.” (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes)

SOLUÇÃO PRÁTICA**Checklist de leitura crítica e emenda ao PPA**

Ao receber o projeto de PPA, o vereador deve perguntar: cada programa tem objetivo, público-alvo e indicador? há linha de base e meta quantificada? as metas financeiras são compatíveis com a receita projetada? os programas refletem as prioridades da população? Respostas negativas são matéria de emenda ao PPA e de audiência pública.

As emendas ao PPA permitem inserir programas e metas que atendam demandas concretas das comunidades — desde que compatíveis com o plano e com indicação de objetivos e metas. Bem utilizada, a emenda ao PPA é o instrumento mais estratégico do mandato:

influencia todo o horizonte de quatro anos, e não apenas o gasto de um exercício. É no momento da aprovação do plano que o Legislativo tem maior poder de moldar o futuro.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 166 — o Legislativo aprecia e emenda os projetos das leis orçamentárias, inclusive o PPA, observada a compatibilidade do §3º.

SOLUÇÃO PRÁTICA

Acompanhar a execução ano a ano e induzir o PPA participativo

O PPA não se fiscaliza apenas na aprovação. A cada ano, os relatórios de execução e o parecer prévio do Tribunal de Contas mostram quanto de cada programa foi realizado. Programas prioritários com execução crônica abaixo do previsto são sinal de que o planejamento não está sendo levado a sério — e matéria legítima de fiscalização e cobrança pública.

Municípios bem geridos elaboram o PPA com escuta social, alinham-no aos planos setoriais (saúde, educação, saneamento) e garantem que LDO e LOA reflitam suas prioridades. A Câmara pode induzir essa boa prática exigindo audiências públicas, transparência das metas e relatórios periódicos de monitoramento.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, art. 48 e §1º — divulgação dos relatórios de execução e incentivo à participação popular e a audiências públicas no processo de planejamento.

◆ Resumo executivo — Módulo 2

O PPA organiza a ação de governo em programas com objetivos, público-alvo, indicadores e metas físicas e financeiras (art. 165, §1º). Plano sem metas mensuráveis é inaudível; plano superdimensionado gera frustração. Sua alteração exige lei — mudança informal é vício (art. 167, I). Fiscalizar o PPA é, sobretudo, fiscalizar entregas e resultados, não intenções. A emenda ao PPA é o instrumento mais estratégico do mandato, pois molda quatro anos de alocação. O acompanhamento anual, via relatórios e parecer prévio, fecha o ciclo de controle do planejamento.

Questões para fixação

1. Por que um PPA sem indicadores e metas quantificadas é considerado “inauditável”?
2. Diferencie programa e ação na estrutura do PPA e explique o papel dos indicadores de resultado.
3. Quais requisitos uma emenda ao PPA deve observar para ser válida (art. 166, §3º)?
4. **Caso:** Um programa de grande vulto é executado sem constar do PPA nem ter sido incluído por lei. Que vícios se configuram? Quais instrumentos o vereador deve acionar? A execução pode ser questionada perante o Tribunal de Contas?

Leitura complementar

- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas — orçamento-programa e planejamento.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas*. — PPA como instrumento de médio prazo.
- JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum — auditoria operacional.



M Ó D U L O

3

LDO Estratégica

*Lei de Diretrizes Orçamentárias: prioridades e metas fiscais
— a ponte entre planejar e orçar.*

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · DR.
EDER LIMA PALMA — OAB/MG 172.205

CASO DE ABERTURA

“Por que a obra da minha região ficou de fora do orçamento?”

Um vereador descobre que a obra prioritária de seu bairro não entrou na LOA. Ao investigar, percebe que o problema começou antes: ela não constava do Anexo de Prioridades e Metas da LDO. A LDO, silenciosa aos olhos de muitos, é onde o jogo orçamentário se decide.

A LDO é a ponte entre planejar e orçar: define o que, dentro do PPA, terá prioridade no ano seguinte e, portanto, chance de virar dotação na LOA. Este módulo revela por que ela é a peça mais estratégica e subestimada do ciclo, e como usá-la a favor das prioridades do mandato.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 165, §2º — a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração, orientará a elaboração da LOA e disporá sobre alterações na legislação tributária.

O PROBLEMA JURÍDICO

A LDO decide prioridades — e o que não é prioridade tende a não sair do papel

A LDO seleciona, dentre os muitos programas do PPA, aqueles que serão priorizados no exercício seguinte. Essa seleção condiciona a LOA: dificilmente algo não priorizado receberá dotação relevante. Quem ignora a LDO perde a batalha antes da LOA.

O problema é que a LDO costuma tramitar no meio do ano, com baixa atenção pública. Enquanto todos olham a LOA em dezembro, as decisões estruturantes já foram tomadas meses antes, na LDO. O vereador experiente antecipa-se e trabalha suas prioridades ali, quando a disputa é menos visível e o poder de influência, maior.

DOCTRINA

“A LDO é o instrumento de conexão entre o planejamento de médio prazo e o orçamento anual.” (James Giacomoni)

O PROBLEMA JURÍDICO

Muito além das prioridades: metas fiscais, riscos e regras de execução

A LRF ampliou o conteúdo da LDO. Além das prioridades, ela deve trazer o **Anexo de Metas Fiscais** (resultados primário e nominal, receitas, despesas, dívida) e o **Anexo de Riscos Fiscais** (passivos contingentes e eventos que possam afetar as contas). Esses anexos são

ouro para o controle: revelam as metas que o gestor promete cumprir e os riscos que reconhece.

A LDO também fixa as regras de execução do ano seguinte: critérios de limitação de empenho (contingenciamento), regras para alterações orçamentárias, condições para transferências, política de pessoal e parâmetros para as emendas parlamentares. Muitas das “surpresas” da execução já estavam escritas na LDO — o vereador que a lê com atenção antecipa contingenciamentos e restrições que só se tornarão visíveis meses depois.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, art. 4º, §§1º a 3º — Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais integram a LDO; art. 9º — limitação de empenho quando a receita não comportar as metas, na forma da LDO.

PERCEPÇÃO

A LDO como norma de equilíbrio fiscal

A doutrina destaca que a LRF converteu a LDO em instrumento central do equilíbrio das contas. As metas fiscais deixam de ser projeção acadêmica e passam a ser compromisso jurídico, cujo descumprimento gera consequências. A LDO é, assim, ao mesmo tempo política (prioridades) e técnica (equilíbrio fiscal); ignorar qualquer das duas faces é lê-la pela metade.

Se a receita realizada indicar que as metas de resultado não serão cumpridas, o gestor deve limitar empenho e movimentação financeira, segundo critérios da LDO — é o contingenciamento. Mas há limites: despesas constitucionais e legais obrigatórias, como as vinculadas à saúde e à educação, não podem ser cortadas livremente. Contingenciar o essencial para preservar o supérfluo é irregularidade que o controle deve apontar.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, art. 9º, §2º — ressalva das despesas que constituam obrigações constitucionais e legais à limitação de empenho.

DOCTRINA

“As metas fiscais da LDO vinculam a gestão e servem de parâmetro para o controle do resultado.” (Carlos Maurício Figueiredo)

PERCEPÇÃO

A LDO disciplina o poder de emenda do Legislativo

É na LDO que se detalham as regras das emendas parlamentares: percentuais, impositividade, áreas de destinação e critérios de execução. O regime das emendas impositivas (EC nº 86/2015 e EC nº 100/2019), em nível federal, inspira normas municipais análogas. O vereador que domina esse capítulo maximiza a eficácia de suas emendas, sabendo de antemão o que é impositivo e o que depende de decisão do Executivo.

Os tribunais de contas fiscalizam se as metas fiscais da LDO são realistas e se o contingenciamento respeita as ressalvas legais. A orientação consolidada é que metas fictícias — infladas para permitir gasto e depois descumpridas — comprometem a credibilidade da LDO e a legitimidade da gestão.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, arts. 165, §§9º a 12, e 166, §§9º a 18 — regime das emendas individuais e de bancada e sua execução obrigatória (parâmetro federal).

SOLUÇÃO PRÁTICA

Roteiro de atuação na LDO e confronto do prometido com o realizado

O roteiro é objetivo: (1) ler o Anexo de Prioridades e verificar se as demandas do mandato estão contempladas; (2) analisar as Metas Fiscais e questionar projeções irreais; (3) examinar os Riscos Fiscais reconhecidos; (4) checar as regras de emendas e de contingenciamento. A emenda mais estratégica não é à LOA, mas à LDO: incluir a obra ou o serviço no Anexo de Prioridades assegura terreno para a dotação posterior. Emendar apenas a LOA, sem base na LDO, é construir sobre areia.

Ao fim do ano, as metas fiscais da LDO devem ser comparadas com os resultados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF). O descompasso relevante — metas não cumpridas sem justificativa — é matéria de fiscalização. Esse confronto é uma das análises mais poderosas do controle externo, porque usa os próprios compromissos do gestor como régua.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, arts. 52 a 55 — RREO e RGF como instrumentos de acompanhamento das metas; art. 48, §1º, I — audiências públicas na elaboração das leis orçamentárias.

CASO HIPOTÉTICO

A LDO fixou meta otimista de arrecadação de ISS. No 2º quadrimestre, frustrada a receita, o gestor contingencia a merenda escolar e a atenção básica, mas preserva publicidade e diárias. Há dupla irregularidade: metas irreais (art. 4º) e contingenciamento de despesa obrigatória (art. 9º, §2º). O vereador confronta RREO e RGF com a LDO e representa ao Tribunal de Contas.

◆ Resumo executivo — Módulo 3

A LDO é a peça mais estratégica e menos vigiada do ciclo: seleciona, no meio do ano, as prioridades que a LOA confirmará (art. 165, §2º). Traz os Anexos de Metas e de Riscos Fiscais (art. 4º da LRF) e fixa as regras de execução, contingenciamento e emendas do ano seguinte. O contingenciamento não pode atingir despesas obrigatórias (art. 9º, §2º). A atuação decisiva do vereador é na emenda à LDO — garantir a prioridade antes da LOA — e no confronto, ao fim do ano, entre as metas fiscais e os resultados do RREO e do RGF.

Questões para fixação

1. Por que se afirma que “quem controla a LDO controla a agenda do orçamento anual”?
2. O que são os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais e para que servem ao controle?
3. Quais despesas não podem ser atingidas pelo contingenciamento e por quê (art. 9º, §2º)?
4. **Caso:** A LDO fixou metas de receita otimistas; no meio do ano, o gestor contingencia justamente saúde e educação, preservando despesas discricionárias. Houve irregularidade? Quais dispositivos foram violados? Como o vereador deve agir?

Leitura complementar

- FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: RT.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas — a LDO no ciclo orçamentário.
- BRASIL. LC nº 101/2000, art. 4º e art. 9º — leitura direta dos dispositivos.



M Ó D U L O

4

LOA em Profundidade

*Lei Orçamentária Anual: onde o orçamento se materializa —
a lei do dinheiro do ano.*

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · DR.
EDER LIMA PALMA — OAB/MG 172.205

CASO DE ABERTURA

“O orçamento é de R\$ 200 milhões — mas onde está o dinheiro do meu bairro?”

Diante de um orçamento municipal de centenas de milhões, o cidadão pergunta onde está o recurso para a sua rua, sua escola, seu posto de saúde. A resposta está na LOA — e em saber lê-la por dentro de sua classificação. A LOA é a lei onde o orçamento se materializa: autoriza receitas e fixa despesas do exercício, mas seus números só falam a quem conhece as classificações orçamentárias.

Este módulo ensina a decifrá-la — receita, despesa e créditos — e a transformar números opacos em informação fiscalizável. Compreender a LOA é converter uma peça aparentemente hermética em um mapa de prioridades legível.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 165, §5º — a LOA compreende os orçamentos fiscal, de investimento das estatais e da seguridade social.

O PROBLEMA JURÍDICO

Autorizar despesa não é obrigar a gastar

A LOA é, em regra, autorizativa: fixa um teto de despesa, mas não obriga o Executivo a executá-la integralmente (salvo nas hipóteses impositivas). Confundir autorização com obrigação leva a cobranças equivocadas e enfraquece o controle. A dotação existe, mas sua execução depende de arrecadação, de contingenciamento e de decisão administrativa.

Fiscalizar a LOA é acompanhar a passagem da autorização à execução. O ponto técnico é entender a natureza da autorização: o teto não é promessa de gasto, mas limite máximo. Saber disso evita que o vereador cobre a execução de algo que a lei apenas facultou — e o mantém firme quando cobra o que é, de fato, obrigatório.

DOCTRINA

“O orçamento brasileiro é, na tradição, autorizativo: prevê o teto, não impõe o gasto — salvo as exceções impositivas.” (Ricardo Lobo Torres)

O PROBLEMA JURÍDICO

As classificações da despesa e o realismo da receita

Cada despesa da LOA é classificada em várias dimensões: **institucional** (qual órgão), **funcional** (qual área — saúde, educação), **programática** (qual programa e ação) e **por nature-**

za (pessoal, custeio, investimento). Ler a LOA é navegar nessas camadas — que são a chave da fiscalização, pois permitem comparar áreas, identificar concentração ou abandono de setores e rastrear cada real até o programa que o justifica.

A LOA começa pela estimativa de receita. Um vício frequente é superestimá-la para “caber” mais despesa. Quando a arrecadação real fica abaixo do previsto, surgem o déficit, o contingenciamento e o descumprimento de metas. Fiscalizar a receita é confrontar a estimativa com a série histórica e com parâmetros realistas.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 4.320/1964, arts. 12 a 15 — classificação da despesa por categorias econômicas, funções e elementos; LC nº 101/2000, art. 12 — previsões de receita conforme normas técnicas e a evolução dos últimos exercícios.

AS CAMADAS DE CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA NA LOA

Classificação	Pergunta que responde
Institucional	Qual órgão/unidade gasta?
Funcional	Em qual área (saúde, educação, urbanismo)?
Programática	Em qual programa e ação?
Por natureza	Pessoal, custeio ou investimento?

PERCEPÇÃO

Os três orçamentos e as alterações depois de aprovada a LOA

A LOA reúne três orçamentos: o **fiscal** (Poderes, órgãos e entidades da administração direta e indireta), o **de investimento** das empresas estatais e o **da seguridade social** (saúde, previdência e assistência). No município, o orçamento fiscal e o da seguridade concentram a fiscalização.

Aprovada a LOA, ela pode ser alterada por **créditos adicionais**: suplementares (reforço de dotação existente), especiais (nova dotação) e extraordinários (despesas urgentes e imprevisíveis, como calamidades). Aqui mora um dos maiores focos de fiscalização: autorizações genéricas para abrir créditos suplementares em percentuais elevados esvaziam o poder do Legislativo, permitindo remanejar o orçamento sem novo debate.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 4.320/1964, arts. 40 a 46 — espécies de créditos adicionais; CF/1988, art. 167, V — vedação a crédito ilimitado; art. 167, §3º — crédito extraordinário só para despesas imprevisíveis e urgentes.

PERCEPÇÃO**A autorização genérica que anula o orçamento**

Quando a LOA autoriza o Executivo a abrir créditos suplementares até 50% ou mais da despesa, o orçamento aprovado torna-se quase decorativo: o gestor remaneja quase tudo por decreto. A doutrina critica essas autorizações amplas como burla ao processo legislativo orçamentário. O vereador deve limitar esses percentuais na aprovação e fiscalizar cada decreto de abertura de crédito.

Os tribunais de contas têm ressaltado a abertura de créditos sem os requisitos legais — falta de indicação de recursos, ausência de autorização adequada, uso indevido do crédito extraordinário para despesas previsíveis. O STF já assentou que o crédito extraordinário exige urgência e imprevisibilidade reais, não podendo servir de atalho para gastos ordinários.

DOCTRINA

“Autorizações genéricas e ilimitadas para créditos suplementares desnaturam a lei orçamentária.” (síntese doutrinária — Kiyoshi Harada)

JURISPRUDÊNCIA — STF (CONFERIDA)

ADI 4.048 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, medida cautelar deferida em 14/05/2008 (acórdão publicado no DJe em 22/08/2008). O STF assentou que o crédito extraordinário, aberto por medida provisória (art. 167, §3º, CF), somente se justifica para atender a despesas *imprevisíveis e urgentes*, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, não se prestando a custear despesas previsíveis e de programação ordinária.³

SOLUÇÃO PRÁTICA**Roteiro de leitura da LOA e emenda com fonte indicada**

O roteiro: (1) analisar a estimativa de receita e seu realismo; (2) examinar a distribuição da despesa por função e verificar os pisos de saúde e educação; (3) checar o percentual

3. STF, ADI 4.048 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 2008. Parâmetro aplicável, por simetria, aos créditos extraordinários municipais. Acesso conferido em jul. 2026.

autorizado para créditos suplementares; (4) identificar dispositivos estranhos (exclusividade). Cada ponto gera emenda ou requerimento.

A emenda à LOA remaneja ou acrescenta dotação para atender prioridades. Para ser válida, deve indicar os recursos correspondentes (em regra, anulação de outra despesa) e ser compatível com a LDO e o PPA. Emenda sem fonte é inconstitucional. Onde aplicável, o regime impositivo garante a execução das emendas individuais até determinado limite — ampliando o poder concreto do vereador sobre o orçamento.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 165, §8º, e art. 166, §3º, II — exclusividade e exigência de indicação de recursos, admitida a anulação de despesa, para as emendas.

SOLUÇÃO PRÁTICA

Acompanhar cada decreto que altera o orçamento

Depois de aprovada a LOA, a fiscalização se desloca para os decretos de créditos adicionais. O vereador deve requerer a relação desses decretos, verificar se respeitam o limite autorizado e se a fonte de recursos é real. É comum que o orçamento executado seja muito diferente do votado justamente por causa desses remanejamentos — ignorá-los é fiscalizar apenas a fachada.

Boas Câmaras fixam percentuais moderados para créditos suplementares e exigem que cada remanejamento seja transparente e justificado, preservando o poder do orçamento votado. A transparência dos créditos adicionais deve constar dos portais, permitindo acompanhamento contínuo pela sociedade e pelo controle.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 4.320/1964, arts. 42 e 43 — abertura de créditos suplementares e especiais e indicação de recursos; LC nº 101/2000, art. 48 — transparência das alterações orçamentárias.

◆ Resumo executivo — Módulo 4

A LOA autoriza receitas e fixa despesas do exercício (art. 165, §5º) e é, em regra, autorizativa — teto, não obrigação de gasto. A despesa classifica-se em quatro camadas (institucional, funcional, programática e por natureza), chave da leitura fiscalizadora. Receita superestimada é armadilha fiscal. O maior foco de controle são os créditos adicionais: autorizações genéricas de suplementação em percentual elevado esvaziam o orçamento votado, e o crédito extraordinário exige urgência e imprevisibilidade reais (ADI 4.048; art. 167, §3º). Fiscalizar a LOA é ler seus anexos, limitar as autorizações e acompanhar cada decreto de remanejamento.

Questões para fixação

1. Explique a diferença entre autorizar e obrigar a despesa e por que ela importa para o controle.
2. Descreva as quatro classificações da despesa e o que cada uma revela ao fiscalizador.
3. Diferencie créditos suplementares, especiais e extraordinários e seus requisitos.
4. **Caso:** A LOA autoriza o Executivo a abrir créditos suplementares até 60% da despesa total, e quase todo o orçamento é remanejado por decreto. Há vício? O que o vereador deveria ter feito na aprovação e o que pode fazer na execução?

Leitura complementar

- HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas — créditos adicionais.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT — a tripartição da LOA.
- STF. *ADI 4.048 MC/DF* — inteiro teor no portal do STF; Lei nº 4.320/1964, arts. 40 a 46.



M Ó D U L O

5

Execução Orçamentária

Como acompanhar o dinheiro em movimento — empenho, liquidação e pagamento.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · DR.
EDER LIMA PALMA — OAB/MG 172.205

CASO DE ABERTURA**“A obra foi paga, mas nunca foi entregue. Como isso é possível?”**

Um vereador descobre que uma obra consta como paga nos sistemas, mas não existe no mundo real. Como o dinheiro saiu sem a entrega? A resposta está na execução da despesa e nas suas três etapas — empenho, liquidação e pagamento.

É na execução que o orçamento sai do papel e o dinheiro se move — e onde se concentram as irregularidades mais graves: pagamentos sem entrega, liquidações fictícias, empenhos irregulares. Este módulo ensina a acompanhar o dinheiro e a reconhecer, em cada etapa, os sinais de erro.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 4.320/1964, arts. 58 a 65 — estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento.

OS TRÊS ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA

Estágio	O que é	Base legal
Empenho	Reserva a dotação para uma despesa específica; vedada despesa sem prévio empenho	art. 60
Liquidação	Verifica que o bem foi entregue/serviço prestado e o direito do credor	art. 63
Pagamento	Quita a obrigação líquida e certa	art. 65

O PROBLEMA JURÍDICO**Sem liquidação regular, o pagamento é indevido**

A liquidação é a etapa em que se verifica que o serviço foi prestado ou o bem entregue, conferindo-se documentos, medições e o direito do credor. Pagar sem liquidar corretamente é pagar por algo que talvez não exista. O caso da obra paga e não entregue é, quase sempre, uma falha (ou fraude) na liquidação: atestou-se a entrega que não ocorreu. A liquidação é o coração do controle da despesa.

O empenho, por sua vez, é o ato que reserva a dotação, garantindo que não se gaste além do orçado. É vedado realizar despesa sem prévio empenho. Empenhos globais, imprecisos ou emitidos após a despesa são irregularidades comuns; um sinal de alerta é a despesa sem cobertura contratual ou sem procedimento licitatório válido por trás do empenho.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 4.320/1964, art. 63 — a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios; art. 60 — vedação de despesa sem prévio empenho.

O PROBLEMA JURÍDICO**Despesas empurradas para o exercício seguinte**

Restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até o fim do exercício. Em excesso, revelam desorganização fiscal e podem mascarar déficit: o gestor empenha, encerra o ano “no azul” e transfere a conta. A LRF impõe limites, sobretudo ao fim de mandato.

Fiscalizar restos a pagar é verificar se há lastro financeiro para honrá-los e se o gestor, no último ano, não assumiu obrigações sem deixar caixa — vedação central da responsabilidade fiscal, que será aprofundada no Módulo 7.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, art. 42 — vedação de contrair obrigação nos últimos oito meses do mandato sem suficiente disponibilidade de caixa.

PERCEPÇÃO**Execução como o momento de maior risco**

A doutrina do controle reconhece que é na execução — e não na aprovação — que se concentram os maiores riscos de dano ao erário. A lei pode ser perfeita e a execução, desviada. Por isso o controle não pode se esgotar na votação do orçamento. O foco moderno é a fiscalização concomitante: acompanhar a despesa enquanto ela ocorre, quando ainda é possível prevenir o dano, e não apenas depois, quando resta a punição.

A despesa legítima nasce de um procedimento: licitação (ou contratação direta motivada), contrato, execução e fiscalização do ajuste. A Lei nº 14.133/2021 reforçou o planejamento da contratação e a governança. Quando a execução é irregular, quase sempre há vício na origem: dispensa indevida, direcionamento, aditivos abusivos. Fiscalizar a execução exige olhar também o contrato que a fundamenta.

DOCTRINA

“O controle mais eficaz é o concomitante, que previne o dano em vez de apenas puni-lo.” (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes)

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 14.133/2021, arts. 5º e 11 — princípios e objetivos da licitação, incluindo planejamento e governança das contratações.

PERCEPÇÃO**Preço, quantidade e qualidade: as três frentes do desvio**

O desvio na execução assume três formas clássicas: superfaturamento de **preço** (paga-se acima do mercado), de **quantidade** (paga-se por mais do que foi entregue) e de **qualidade** (entrega inferior ao contratado). Reconhecê-las orienta a fiscalização. O prejuízo ao erário, nessas hipóteses, é quantificável e fundamenta representação ao Tribunal de Contas e, conforme o caso, ação de improbidade e responsabilização criminal.

A jurisprudência é firme: o pagamento sem regular liquidação e a execução com dano ao erário geram dever de ressarcir e sanções. Reconhece-se a responsabilidade do ordenador de despesa e a possibilidade de responsabilização por improbidade, observada a Lei nº 14.230/2021. Os tribunais de contas imputam débito e multa ao gestor e aos responsáveis pela liquidação irregular, com base no dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

DOCTRINA

“O dano ao erário mede-se pela diferença entre o que se pagou e o que legitimamente se deveria pagar.” (síntese do controle externo)

SOLUÇÃO PRÁTICA**Rastrear a despesa do empenho ao pagamento**

O vereador pode requerer, para uma despesa suspeita, toda a cadeia documental: nota de empenho, contrato, notas fiscais, atestos de liquidação, ordens de pagamento e comprovação de entrega. A comparação entre pago e entregue revela a irregularidade. Os portais de transparência já trazem grande parte desses dados; o requerimento de informação complementa o que falta e formaliza a exigência.

Alguns indícios merecem investigação: fracionamento de despesa para fugir de licitação; aditivos sucessivos que dobram o valor do contrato; pagamentos concentrados em poucos fornecedores; liquidações em datas incompatíveis com a execução física; e obras pagas sem medição. Nenhum indício, isoladamente, prova irregularidade — mas cada um justifica aprofundamento. O bom fiscal investiga o padrão, não apenas o fato isolado.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 31 e Lei Orgânica — poder da Câmara de requisitar informações e documentos da execução.

CASO HIPOTÉTICO

Um contrato de reforma de escola tem três aditivos que elevam o valor em 90% em seis meses, com pagamentos concentrados numa única empresa e sem boletins de medição anexados. Cada dado, isolado, é apenas indício; juntos, formam padrão. O vereador requisita a cadeia completa (empenho → pagamento), faz vistoria in loco e, confirmada a divergência entre pago e executado, representa ao TC e ao Ministério Público.

SOLUÇÃO PRÁTICA**Quando levar o caso ao Tribunal de Contas e fiscalizar in loco**

Reunidos indícios consistentes, o caminho é a representação ao Tribunal de Contas, instruída com documentos. O vereador, e mesmo o cidadão, têm legitimidade para representar. Em paralelo, cabe comunicar ao Ministério Público quando houver indícios de improbidade ou crime — o controle externo articula-se com o sistema de justiça.

A melhor fiscalização, porém, não espera o dano consumir-se. Visitas às obras, conferência física de entregas e acompanhamento de contratos em andamento permitem prevenir o prejuízo. A presença física do fiscalizador tem efeito dissuasório: o gestor sabe que a entrega será conferida no mundo real, não apenas no sistema.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 74, §2º — legitimidade para denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas; art. 70 — fiscalização operacional e patrimonial, que abrange a verificação in loco.

◆ Resumo executivo — Módulo 5

A execução da despesa tem três estágios — empenho, liquidação e pagamento (Lei 4.320/64, arts. 58-65) — e é o momento de maior risco ao erário. A liquidação (art. 63) é o ponto crítico: pagar sem verificar a entrega é a raiz da “obra paga e não entregue”. Restos a pagar em excesso mascaram déficit (art. 42 da LRF). O desvio assume três formas: preço, quantidade e qualidade. A técnica central é rastrear a cadeia documental do empenho ao pagamento, investigar padrões (não fatos isolados), fiscalizar in loco e, reunidos indícios, representar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

Questões para fixação

1. Por que a liquidação é chamada de “coração do controle da despesa”?
2. O que são restos a pagar e como podem mascarar déficit fiscal?
3. Descreva as três formas clássicas de desvio na execução e como identificá-las.
4. **Caso:** Uma obra foi integralmente paga, mas não há boletins de medição nem registro da execução, e a obra está inacabada. Qual etapa da despesa foi violada? Quem responde? Que documentos requerer e a quem representar?

Leitura complementar

- JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: RT — execução contratual e Lei 14.133/2021.
- BRASIL. Lei nº 4.320/1964, arts. 58 a 65; Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN).



M Ó D U L O

6

Mandato Fiscalizador

Como o vereador controla o orçamento com efetividade — o poder de fiscalizar.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · DR.
EDER LIMA PALMA — OAB/MG 172.205

CASO DE ABERTURA**“Sou vereador de oposição — o que de fato posso fazer?”**

Um parlamentar sente-se impotente: não tem maioria, não controla a máquina, não aprova seus projetos. Pergunta o que, afinal, pode fazer. A resposta é libertadora: o poder de fiscalizar independe de maioria e é uma das armas mais potentes do mandato.

Fiscalizar é competência constitucional individual e coletiva do Legislativo. Um único vereador, bem instrumentalizado, pode expor irregularidades que nenhuma maioria consegue esconder. Este módulo mapeia o arsenal fiscalizador do vereador e ensina a usá-lo com técnica e efetividade.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 31 — a fiscalização do Município é exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo.

O PROBLEMA JURÍDICO**Fiscalizar sem técnica vira barulho sem resultado**

O erro comum do fiscalizador iniciante é confundir denúncia com fiscalização. Acusações genéricas, sem documentos e sem enquadramento jurídico, geram manchete, mas não produzem consequência. A irregularidade real escapa por falta de técnica.

A fiscalização eficaz é metódica: identifica o fato, reúne prova documental, enquadra na norma violada e aciona o instrumento correto. É trabalho de precisão, não de retórica. Para tanto, o vereador dispõe de instrumentos poderosos: requerimento de informação, convocação de secretários, pedido de vista de documentos, comissões (permanentes e temporárias), Comissão Parlamentar de Inquérito, fiscalização in loco e representação ao Tribunal de Contas.

DOCTRINA

“A denúncia sem prova é frágil; a fiscalização documentada é irresistível.” (síntese do curso)

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, arts. 50 e 58, §3º (simétricos na Lei Orgânica) — requisição de informações, convocação e Comissão Parlamentar de Inquérito.

O PROBLEMA JURÍDICO

Fiscalizar não é administrar

Há uma linha que o fiscalizador não deve cruzar: fiscalizar é controlar a gestão alheia, não substituí-la. O vereador não ordena despesas, não gere contratos, não comanda servidores do Executivo. Ultrapassar essa linha é invadir a separação de poderes.

Compreender o limite dá força ao controle: a atuação nos marcos da competência é juridicamente sólida e resiste a contestações. O excesso, ao contrário, desqualifica a fiscalização e a expõe à anulação judicial.

DOCTRINA

“O controle legítimo respeita a separação de poderes; o controle que administra converte-se em usurpação.” (Odete Medauar)

PERCEPÇÃO

Controle externo e o auxílio do Tribunal de Contas

A Constituição atribuiu o controle externo ao Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. No município, o TC emite parecer prévio sobre as contas do prefeito, que só deixa de prevalecer por decisão de dois terços da Câmara (art. 31, §2º). Essa arquitetura combina o rigor técnico do Tribunal com a decisão política do Legislativo.

É preciso, porém, precisar o que o Supremo Tribunal Federal fixou em repercussão geral, corrigindo uma confusão frequente. Durante anos discutiu-se se as chamadas **contas de gestão** (do prefeito como ordenador de despesas) seriam julgadas diretamente pelo Tribunal de Contas, e apenas as **contas de governo** pela Câmara. O STF, no Tema 835, pacificou que a apreciação das contas de prefeito — *tanto as de governo quanto as de gestão* — compete à Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas, cujo parecer prévio só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.

JURISPRUDÊNCIA — STF (CONFERIDA)

RE 848.826/CE (Tema 835), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016. Tese: “*Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 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.*”⁴

4. STF, RE 848.826/CE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10 ago. 2016, Tema 835 da Repercussão Geral. Acesso conferido em jul. 2026.

JURISPRUDÊNCIA — STF (CONFERIDA)

RE 729.744/MG (Tema 157), Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016. Tese: “*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, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.*”⁵

PONTO DE ATENÇÃO — REFLEXO ELEITORAL

A rejeição de contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade pode gerar **inelegibilidade** (art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990, com a redação da LC nº 135/2010 — “Lei da Ficha Limpa”), observado o crivo da Justiça Eleitoral. Daí a relevância prática do julgamento das contas pela Câmara.

PERCEPÇÃO**A CPI como instrumento de poderes investigatórios**

A Comissão Parlamentar de Inquérito tem poderes de investigação próprios de autoridade judicial: pode requisitar documentos, ouvir testemunhas e, mediante fundamentação, determinar certas quebras de sigilo. É o instrumento mais robusto de fiscalização do Legislativo. Mas exige requisitos: fato determinado, requerimento de um terço dos membros e prazo certo. A CPI mal instruída ou usada para perseguição perde legitimidade e pode ser anulada pelo Judiciário.

O STF delimitou os poderes das CPIs — reserva de jurisdição para certas medidas (busca domiciliar, interceptação telefônica, prisão salvo flagrante), necessidade de fundamentação para as quebras de sigilo admitidas — e reafirmou o direito das minorias de instaurá-las, bem como o dever de o Executivo prestar as informações requisitadas. A fiscalização é direito, inclusive da minoria, mas exercido com fundamentação e respeito às garantias — o que a fortalece, e não a enfraquece.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 58, §3º — as CPIs terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, com requisitos de fato determinado e prazo certo.

JURISPRUDÊNCIA — STF (CONFERIDA)

MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 16/09/1999 (DJ 12/05/2000). Leading case sobre os poderes e os limites das Comissões Parlamentares de Inquérito: reconhece amplos poderes instrutórios, mas os submete ao princípio da colegialidade, ao dever de motivação e à cláusula constitucional de reserva de jurisdição.⁶

SOLUÇÃO PRÁTICA**Escolher o instrumento certo e explorar o requerimento de informação**

A técnica está em casar problema e instrumento. Falta de informação? Requerimento. Dúvida sobre política pública? Convocação de secretário. Indício de irregularidade financeira? Representação ao TC. Fato grave e determinado? CPI. Necessidade de verificar no local? Diligência in loco. O fiscalizador eficaz mantém uma sequência: informação → análise → enquadramento → instrumento → acompanhamento do resultado.

O **requerimento de informação** é a ferramenta mais subestimada — e mais eficaz. É simples, barato e poderoso: obriga o Executivo a responder por escrito, criando prova documental e, muitas vezes, revelando a própria irregularidade. Sua recusa injustificada é, por si, ato de responsabilidade. O segredo é a precisão: perguntar de forma específica, com datas, números de contrato e documentos determinados. Perguntas vagas geram respostas evasivas; perguntas precisas encurralam a irregularidade.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 50, §2º — a recusa, o não atendimento a pedido de informação ou a prestação de informação falsa importam responsabilidade.

5. STF, RE 729.744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10 ago. 2016, Tema 157 da Repercussão Geral. Acesso conferido em jul. 2026.

6. STF, MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 16 set. 1999, DJ 12 mai. 2000. Acesso conferido em jul. 2026.

PROBLEMA → INSTRUMENTO ADEQUADO	
Situação	Instrumento
Falta de informação/documento	Requerimento de informação
Dúvida sobre política ou gestão	Convocação de secretário
Indício de irregularidade financeira	Representação ao Tribunal de Contas
Fato grave e determinado	Comissão Parlamentar de Inquérito
Verificação física de entrega/obra	Diligência/inspeção in loco

SOLUÇÃO PRÁTICA

Fiscalização em rede e acompanhamento até o fim

O vereador não fiscaliza sozinho: o controle interno do Executivo, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e os órgãos de transparência formam uma rede. Encaminhar achados a esses órgãos amplifica o resultado e distribui o ônus da apuração. A representação ao Tribunal de Contas, em especial, transfere a suspeita a um órgão com poder técnico e sancionatório.

A fiscalização eficaz é documentada e sequenciada: cada requerimento, resposta e representação forma um dossiê. E é acompanhada até o desfecho — muitas irregularidades sobrevivem porque a fiscalização abandona o caso após a manchete. O vereador que acompanha o processo até a decisão do Tribunal e a efetiva devolução ao erário constrói reputação de seriedade e produz resultado real.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 74, §1º — os responsáveis pelo controle interno darão ciência ao Tribunal de Contas de irregularidades, sob pena de responsabilidade solidária.

◆ Resumo executivo — Módulo 6

O poder de fiscalizar independe de maioria (art. 31) e exige técnica, não retórica. O arsenal do vereador vai do requerimento de informação (art. 50) à CPI (art. 58, §3º), passando por convocações, comissões, diligências in loco e representação ao TC. Fiscalizar não é administrar — respeitar a separação de poderes dá solidez ao controle. O STF fixou que a Câmara julga tanto as contas de governo quanto as de gestão do prefeito (Tema 835), sendo o parecer do TC meramente opinativo e vedado o julgamento ficto (Tema 157). A CPI tem poderes de autoridade judicial, mas limitados pela reserva de jurisdição (MS 23.452). A fiscalização em rede e o acompanhamento até o desfecho produzem resultado real.

Questões para fixação

1. Por que o poder de fiscalizar “não depende de maioria”? Fundamente.
2. Segundo o STF (Temas 835 e 157), a quem compete julgar as contas de gestão do prefeito e qual a natureza do parecer do Tribunal de Contas?
3. Quais os requisitos e limites de uma CPI, à luz do art. 58, §3º, e do MS 23.452?
4. **Caso:** Um secretário municipal deixa de responder, por meses, a requerimentos de informação sobre um contrato. Que consequências a omissão gera? Quais instrumentos o vereador pode escalar (convocação, representação, CPI)?

Leitura complementar

- MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: RT.
- JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.
- STF. RE 848.826 (Tema 835), RE 729.744 (Tema 157) e MS 23.452 — inteiro teor no portal do STF.



M Ó D U L O

7

Responsabilidade Fiscal

Limites da gestão municipal e metas fiscais — LC nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · DR.
EDER LIMA PALMA — OAB/MG 172.205

CASO DE ABERTURA**“O prefeito pode contratar quantos servidores quiser em ano de eleição?”**

Às vésperas da eleição, multiplicam-se as nomeações e os aumentos. Um vereador questiona se há limite. Há — e ele tem nome: Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF é o freio jurídico que impede a gestão de gastar sem disciplina, sobretudo com pessoal.

A LC nº 101/2000 revolucionou a gestão pública ao impor limites, metas e transparência. Descumprir-la gera sanções institucionais e pessoais ao gestor. Este módulo apresenta os principais limites da LRF e como o vereador fiscaliza seu cumprimento — com atenção especial ao ano eleitoral.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, art. 1º, §1º — a gestão fiscal responsável exige ação planejada e transparente e o cumprimento de metas e limites.

O PROBLEMA JURÍDICO**Despesa com pessoal: o limite que mais derruba gestores**

A LRF fixa limites para a despesa total com pessoal. No município, o Executivo não pode ultrapassar 54% e o Legislativo 6% da Receita Corrente Líquida (RCL). Ultrapassados os limites de alerta (90% do limite) e prudencial (95%), acendem-se travas progressivas — vedações de nomeação, aumento e criação de cargos.

Exceder o limite máximo obriga o gestor a reconduzir a despesa nos dois quadrimestres seguintes, com medidas concretas. O descumprimento é uma das principais causas de rejeição de contas e de responsabilização. A LRF disciplina, ainda, a dívida consolidada e as operações de crédito, vedando o endividamento temerário e consagrando a “regra de ouro”: em geral, é vedado contrair dívida para pagar despesa corrente.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, arts. 19 e 20 — limites da despesa total com pessoal por Poder e esfera; art. 22 — limite prudencial; art. 23 — recondução ao limite. CF/1988, art. 167, III — regra de ouro.

LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL NO MUNICÍPIO (LRF)			
Poder	Limite máximo (RCL)	Alerta	Prudencial
Executivo municipal	54%	48,6% (90%)	51,3% (95%)
Legislativo municipal	6%	5,4% (90%)	5,7% (95%)

O PROBLEMA JURÍDICO

As vedações que protegem o equilíbrio no fim do mandato

O art. 21 e o art. 42 da LRF, somados à legislação eleitoral, criam travas de fim de mandato: é nulo o ato que aumente a despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, e é vedado assumir obrigação nos últimos oito meses sem caixa para pagá-la. Essas regras impedem que o gestor de saída inche a folha e deixe a conta ao sucessor.

São foco obrigatório de fiscalização no último ano de mandato — inclusive no ano eleitoral de 2026. O vereador deve verificar se houve aumento de despesa com pessoal nos 180 dias finais, se foram assumidas obrigações sem caixa nos últimos oito meses e se houve nomeações e contratações em massa às vésperas da eleição.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, art. 21 — nulidade do ato de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato; art. 42 — vedação de obrigação sem disponibilidade de caixa nos últimos oito meses.

PERCEPÇÃO

A LRF como norma de disciplina, não de austeridade cega

A doutrina esclarece que a LRF não proíbe gastar: exige gastar com planejamento, dentro de limites e com transparência. Seu objetivo é o equilíbrio intertemporal das contas, protegendo a capacidade do Estado de honrar direitos ao longo do tempo. Ler a LRF como mera austeridade é reducionista; ela é, antes, um estatuto de responsabilidade que compatibiliza a ação pública com a sustentabilidade fiscal.

A LRF também condiciona a **renúncia de receita** (isenções, anistias) à estimativa de impacto e a medidas de compensação, e exige, para a **despesa obrigatória de caráter continuado**, a demonstração da origem dos recursos e da compatibilidade com as metas. Benefícios fiscais concedidos sem compensação e despesas continuadas sem lastro são irregularidades frequentes.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, arts. 14, 15, 16 e 17 — renúncia de receita, criação de despesa e despesa obrigatória de caráter continuado.

DOCTRINA

“A responsabilidade fiscal é o compromisso com o equilíbrio das contas ao longo do tempo, não a renúncia à ação estatal.” (Carlos Maurício Figueiredo)

PERCEPÇÃO**Sanções institucionais e pessoais e o rigor dos tribunais**

O descumprimento da LRF gera sanções institucionais ao ente (suspensão de transferências voluntárias, vedação de operações de crédito) e sanções pessoais ao gestor (multas, inelegibilidade e até responsabilização criminal pela Lei nº 10.028/2000, que tipificou crimes contra as finanças públicas, e pelo Decreto-Lei nº 201/1967). Essa dupla camada de responsabilização dá à LRF eficácia real.

Os tribunais de contas rejeitam contas por extrapolação do limite de pessoal e por descumprimento das vedações de fim de mandato. O STF reconheceu a constitucionalidade dos limites e mecanismos da LRF ao concluir o julgamento de mérito da ADI 2.238, preservando a maioria de seus dispositivos e declarando inconstitucionais apenas pontos específicos. A alegação de dificuldade financeira não afasta a responsabilidade quando o gestor descumprir limites e travas legais conscientemente.

JURISPRUDÊNCIA — STF (CONFERIDA)

ADI 2.238/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgamento de mérito concluído em 24/06/2020 (acórdão publicado em 2020). O STF julgou *parcialmente procedente* a ação, reconhecendo a constitucionalidade da maior parte da Lei de Responsabilidade Fiscal e declarando a inconstitucionalidade de dispositivos pontuais, entre eles trechos relativos à limitação de empenho e à recondução da despesa de pessoal.⁷

SOLUÇÃO PRÁTICA**Ler o RGF como um raio-X e cobrar o ajuste no prazo**

O **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**, publicado periodicamente, traz a despesa com pessoal em relação à RCL, os limites de dívida e o cumprimento das metas. É o principal documento para fiscalizar a LRF — e é público. O vereador deve acompanhar cada RGF,

7. STF, ADI 2.238/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, mérito concluído em 24 jun. 2020. Recomenda-se conferir, no inteiro teor, os dispositivos específicos declarados inconstitucionais. Acesso conferido em jul. 2026.

verificar a proximidade dos limites e cobrar medidas quando os índices de alerta e prudencial forem atingidos, antes que o problema se agrave.

Ultrapassado o limite de pessoal, a LRF impõe a recondução da despesa nos dois quadrimestres seguintes, com medidas concretas. O vereador deve cobrar o plano de ajuste e fiscalizar sua execução, evitando que o descumprimento se perpetue. A omissão em reconduzir agrava as sanções e transforma um problema gerenciável em causa de rejeição de contas.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, arts. 54 e 55 — Relatório de Gestão Fiscal e seu conteúdo; art. 23 — recondução da despesa de pessoal ao limite; art. 9º, §4º — audiência pública quadrimestral de avaliação de metas.

CASO HIPOTÉTICO

O RGF do 2º quadrimestre aponta despesa de pessoal do Executivo em 52% da RCL (acima do prudencial de 51,3%). Ainda assim, o prefeito nomeia novos comissionados. A nomeação viola a vedação do art. 22, parágrafo único. O vereador, munido do RGF, formula representação ao TC e requer o plano de recondução do art. 23.

◆ Resumo executivo — Módulo 7

A LRF impõe limites de pessoal (54% da RCL no Executivo, 6% no Legislativo municipal — arts. 19-20), com gatilhos de alerta e prudencial e recondução obrigatória (art. 23). Disciplina a dívida e consagra a regra de ouro (art. 167, III, CF). As travas de fim de mandato (arts. 21 e 42) impedem inchar a folha e assumir obrigações sem caixa — foco crítico no ano eleitoral. Renúncia de receita e despesa continuada exigem compensação e lastro (arts. 14-17). O descumprimento gera sanções institucionais e pessoais (Lei 10.028/2000; DL 201/1967). O STF confirmou a constitucionalidade da LRF na ADI 2.238. O RGF (arts. 54-55) é o raio-X da fiscalização.

Questões para fixação

1. Quais os limites de despesa com pessoal no município e o que ocorre ao atingir o limite prudencial?
2. Explique as travas de fim de mandato dos arts. 21 e 42 e sua importância em ano eleitoral.

3. O que a LRF exige para a renúncia de receita e para a despesa obrigatória de caráter continuado?
4. **Caso:** A 90 dias do fim do mandato, o prefeito nomeia dezenas de servidores e concede aumentos, elevando a despesa com pessoal. Os atos são válidos? Que dispositivos foram violados? Como o vereador deve proceder?

Leitura complementar

- FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: RT.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas.
- STF. *ADI 2.238/DF* — inteiro teor no portal do STF; BRASIL, LC nº 101/2000 (leitura integral dos arts. 19 a 23, 42 e 54-55).



M Ó D U L O

8

Orçamento e Políticas Públicas

Da peça contábil ao resultado para a população — o orçamento como política pública.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · DR.
EDER LIMA PALMA — OAB/MG 172.205

CASO DE ABERTURA

“O orçamento da saúde cresceu — mas a fila do posto continua enorme.”

O gestor anuncia aumento do orçamento da saúde, mas a população não sente melhora: a fila persiste, faltam remédios, o atendimento não avança. Como conciliar mais dinheiro e mesmo resultado? A resposta exige olhar o orçamento como política pública, não como planilha.

Gastar mais não é gastar melhor: o orçamento só cumpre sua função quando vira resultado concreto para o cidadão. Este módulo desloca o foco do *quanto* se gasta para o *que* se entrega, ensinando a fiscalizar a efetividade das políticas públicas.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 74, II — o controle interno avaliará o cumprimento das metas e a eficácia e eficiência da gestão orçamentária.

O PROBLEMA JURÍDICO

Executar a dotação não é entregar o resultado

Um programa pode ter 100% de execução orçamentária e 0% de resultado: o dinheiro saiu, mas a fila não diminuiu. A execução financeira mede o gasto; a execução física e o resultado medem a entrega. Confundi-los é o erro central da fiscalização tradicional. O problema técnico é a ausência de indicadores de resultado — sem eles, avalia-se apenas se o dinheiro foi gasto, não se o problema foi resolvido.

Orçar, além disso, é escolher: destinar recurso a uma área é deixar de destiná-lo a outra. O orçamento revela, portanto, as verdadeiras prioridades do governo, muitas vezes distintas do discurso. Comparar a fala e a dotação é uma das análises mais reveladoras do controle.

DOCTRINA

“Eficiência é fazer certo; eficácia é fazer a coisa certa; efetividade é gerar o impacto desejado na realidade.” (Idalberto Chiavenato, aplicado ao setor público)

O PROBLEMA JURÍDICO

Há gastos que a Constituição não deixa ao arbítrio

A Constituição protege um núcleo de direitos — saúde, educação, assistência — cujo financiamento não é discricionário. O gestor pode escolher *como*, mas não pode escolher *não* financiar o mínimo. O orçamento é o instrumento de concretização desses direitos.

Fiscalizar políticas públicas é, em boa medida, fiscalizar se o orçamento assegura o mínimo existencial e se as escolhas discricionárias respeitam a hierarquia de prioridades constitucionais.

Quando o Estado se omite gravemente na prestação desses serviços, admite-se, excepcionalmente, o controle judicial das políticas públicas — sem que isso viole a separação de poderes. O STF fixou os parâmetros dessa intervenção, condicionando-a à ausência ou deficiência grave do serviço e à observância da capacidade orçamentária.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, arts. 6º, 196 e 205 — direitos sociais à saúde e à educação como deveres do Estado; art. 37, caput — princípio da eficiência.

JURISPRUDÊNCIA — STF (CONFERIDA)

RE 684.612/RJ (Tema 698), red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 03/07/2023. Item 1 da tese: “A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos Poderes.” (A tese possui outros itens, sobre parâmetros e limites da intervenção.)⁸

PERCEPÇÃO

Do orçamento-lei ao orçamento-resultado

A evolução do orçamento público caminha do modelo tradicional (foco no controle do gasto) ao orçamento-programa e ao orçamento por resultados (foco na entrega e no impacto). O controle acompanha esse movimento, ampliando-se da conformidade para o desempenho. Essa é a fronteira do controle externo: auditar não apenas a legalidade da despesa, mas a efetividade da política.

O instrumento que mede se a política funciona é a **auditoria operacional**, que avalia economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de programas. Diferente da auditoria de conformidade, ela pergunta se o programa atingiu seus objetivos e se poderia ter feito mais com o mesmo recurso. Os tribunais de contas vêm ampliando essas auditorias, e o vereador pode provocá-las, requerendo ao TC que examine a efetividade de programas prioritários.

8. STF, RE 684.612/RJ, red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 3 jul. 2023, Tema 698 da Repercussão Geral. Acesso conferido em jul. 2026.

DOCTRINA

“A auditoria operacional é a resposta do controle externo à exigência de eficiência do art. 37 da Constituição.” (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes)

PERCEPÇÃO**Quando o Judiciário entra na conta do orçamento**

A insuficiência ou má alocação orçamentária em áreas essenciais tem gerado judicialização crescente: decisões que determinam fornecimento de medicamentos, vagas em creche, tratamentos e ampliação de leitos. Isso impacta o orçamento, criando despesas não planejadas. O vereador deve compreender esse fenômeno: orçar mal em direitos fundamentais gera passivo judicial que desorganiza as contas. Planejar bem as políticas sociais é também prudência fiscal.

O STF admite a intervenção judicial ante a omissão estatal, com deferência à reserva do possível, mas rejeita que essa cláusula seja invocada para legitimar o descumprimento de deveres constitucionais mínimos. A exigência de resultado tem levado, inclusive, pareceres prévios a ressaltar contas por baixa efetividade de programas prioritários.

JURISPRUDÊNCIA — STF (CONFERIDA)

RE 581.352 AgR/AM, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 29/10/2013 (DJe 22/11/2013). Reafirmou o dever estatal de prestação em saúde (no caso, ampliação de leitos de UTI neonatal) e assentou a *“impossibilidade de invocação, pelo Poder Público, da cláusula da reserva do possível... para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos.”*⁹

SOLUÇÃO PRÁTICA**Comparar dotação, execução e resultado**

A técnica é cruzar três dados de um programa: quanto foi orçado, quanto foi executado e o que foi entregue (indicadores de resultado). Quando há muito gasto e pouco resultado, há política ineficiente — matéria de fiscalização e de cobrança pública. Esse cruzamento transforma o vereador em analista de políticas públicas, capaz de apontar não só desvios, mas ineficiências que desperdiçam recurso legítimo.

O vereador pode representar ao Tribunal de Contas solicitando auditoria operacional de um programa prioritário, ou requerer ao Executivo os indicadores e avaliações da política, forçando a produção de informação sobre resultado, hoje frequentemente ausente. Provocar

9. STF, RE 581.352 AgR/AM, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 29 out. 2013, DJe 22 nov. 2013. Acesso conferido em jul. 2026.

a avaliação é, muitas vezes, o primeiro passo para melhorar a política: o que é medido tende a ser gerido; o que não é medido, negligenciado.

DOCTRINA

“O que não se mede, não se gerencia; o que não se avalia, não se aperfeiçoa.” (adaptação de Peter Drucker ao setor público)

O TRIÂNGULO DA AVALIAÇÃO DE UM PROGRAMA

Dimensão	Pergunta	Fonte
Dotação	Quanto foi orçado?	LOA / créditos
Execução	Quanto foi efetivamente gasto?	RREO / portal
Resultado	O que foi entregue à população?	Indicadores / auditoria operacional

SOLUÇÃO PRÁTICA

Aproximar a dotação da necessidade real e prestar contas à sociedade

Mecanismos de participação — orçamento participativo, audiências, conselhos setoriais — aproximam as escolhas orçamentárias das necessidades sentidas pela população. O vereador pode induzi-los e usá-los como fonte de prioridades legítimas para suas emendas. A política orçamentária ganha efetividade quando dialoga com quem será atendido.

Municípios avançados publicam painéis que ligam gasto a resultado — quanto se investiu e o que se entregou em cada área. A Câmara pode exigir esses painéis e usá-los para prestar contas do próprio controle à população, transformando dado orçamentário em informação compreensível.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, art. 48, §1º, I, e Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 44 — gestão orçamentária participativa; Lei nº 12.527/2011 (LAI), art. 8º — divulgação proativa de resultados.

◆ Resumo executivo — Módulo 8

Executar a dotação não é entregar o resultado: um programa pode ter 100% de execução e 0% de impacto. Orçar é escolher prioridades — e há um núcleo de direitos (saúde, educação, assistência) que a Constituição não deixa ao arbítrio (arts. 6º, 196, 205). O controle moderno cobra efetividade, não só legalidade, valendo-se da auditoria operacional. O STF admite a intervenção judicial ante omissão grave, sem violar a separação de poderes (Tema 698/RE 684.612) e rejeita a reserva do possível como escudo para o descumprimento de deveres mínimos (RE 581.352 AgR). A técnica-chave é cruzar dotação, execução e resultado.

Questões para fixação

1. Diferencie eficiência, eficácia e efetividade no contexto do controle orçamentário.
2. Por que “executar a dotação não é entregar o resultado”? Como o controle supera essa confusão?
3. Em que condições o STF admite a intervenção judicial em políticas públicas (Tema 698)?
4. **Caso:** Um programa de saúde executou 100% do orçamento, mas a fila de espera não melhorou. A execução financeira exemplar encerra a fiscalização? O que mais o vereador deve investigar e exigir?

Leitura complementar

- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas — orçamento por resultados.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar.
- STF. RE 684.612 (Tema 698) e RE 581.352 AgR — inteiro teor no portal do STF.



M Ó D U L O

9

Portais de Fiscalização

Uso dos portais de transparência e controle — transparência e dados abertos.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · DR.
EDER LIMA PALMA — OAB/MG 172.205

CASO DE ABERTURA**“Toda a informação está no portal — e ninguém a estava lendo.”**

Um vereador descobre, no portal da transparência, um contrato superfaturado que estava público havia meses. A informação sempre esteve lá; faltava quem soubesse procurá-la. A transparência só vira controle quando alguém lê e interpreta os dados.

Os portais colocaram uma parte enorme da informação a um clique, mas dado bruto não é controle: exige técnica para virar fiscalização. Este módulo final ensina a usar os portais e os dados abertos como instrumentos concretos e cotidianos do controle externo.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 12.527/2011 (LAI) e LC nº 131/2009 — transparência ativa e disponibilização em tempo real das informações orçamentárias e financeiras.

O PROBLEMA JURÍDICO**Transparência sem leitura qualificada é opacidade disfarçada**

Muitos municípios cumprem formalmente a transparência — publicam tudo — mas de forma tão fragmentada e técnica que a informação, na prática, não se compreende. É a opacidade por excesso: tudo está lá, e nada se entende. O desafio técnico do fiscalizador é saber navegar, filtrar e cruzar dados, transformando planilhas áridas em achados de fiscalização.

A lei exige a divulgação de receitas e despesas em tempo real, contratos e licitações, folha de pagamento, diárias, repasses e o acompanhamento da execução orçamentária. A ausência ou desatualização desses itens é, por si, irregularidade fiscalizável. O primeiro controle é o da própria transparência: verificar se o município publica o que a lei manda.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 101/2000, art. 48-A, e Decreto nº 7.185/2010 — conteúdo mínimo dos sistemas de informações sobre a execução orçamentária; Lei nº 12.527/2011, arts. 8º (transparência ativa) e 10 a 14 (transparência passiva e prazos).

O PROBLEMA JURÍDICO**Transparência ativa e passiva: publicar e responder**

A LAI estrutura dois deveres: a **transparência ativa** (o gestor publica espontaneamente) e a **passiva** (o gestor responde a pedidos de informação de qualquer cidadão). O vereador utiliza ambos — o portal para o que já é público, o pedido de informação para o que falta.

A negativa injustificada de informação, ou a resposta evasiva, é ilegal e pode ser objeto de recurso e de representação. A transparência passiva é um direito exigível, não um favor do gestor. Portal incompleto ou desatualizado é o primeiro sintoma de uma gestão que teme ser vista.

CASO HIPOTÉTICO

O portal do município não publica os contratos vigentes desde há oito meses e o campo de despesas “em tempo real” está congelado. Isso, por si, viola a LC 131/2009 e a LAI. O vereador registra pedido de informação (transparência passiva), e, mantida a omissão, representa ao Tribunal de Contas por descumprimento dos deveres de transparência — que sujeita o ente a sanções da LRF.

PERCEPÇÃO

Dados abertos e o poder de conectar informações dispersas

A doutrina distingue transparência de dados abertos: não basta publicar em PDF ilegível; a informação deve estar em formato aberto, estruturado e reutilizável, permitindo que a sociedade, o jornalismo e o vereador a analisem e cruzem. O controle social — exercido por cidadãos, imprensa e organizações — potencializa o controle institucional.

A fiscalização avançada nasce do cruzamento: comparar contratos com a folha de pagamento (para detectar fornecedores ligados a servidores), notas de empenho com entregas físicas, ou preços pagos com bancos de preços de referência. O achado surge da conexão, não do dado isolado. Onde há padrões anômalos — concentração, sobrepreço, coincidências — há pista de fiscalização.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 12.527/2011, art. 8º, §3º, II e III — formato aberto, estruturado e legível por máquina.

DOCTRINA

“A irregularidade raramente aparece em um dado; ela emerge da relação entre dados.” (síntese do controle baseado em dados)

PERCEPÇÃO

Fiscalização 4.0 e a transparência como dever exigível

O controle externo incorpora tecnologia: robôs de auditoria, mineração de dados e malhas de cruzamento automático. Tribunais de contas já usam inteligência de dados para detectar

irregularidades em escala. O vereador não precisa dominar a técnica, mas deve saber que ela existe e provocá-la — o que antes exigia auditoria manual hoje se detecta por padrões.

O STF firmou que a transparência é a regra e o sigilo, a exceção, reconhecendo a legitimidade da divulgação nominal da remuneração de servidores públicos. O descumprimento dos deveres de transparência sujeita o ente a sanções da LRF e o gestor a responsabilização. A transparência não é liberalidade do gestor, mas dever jurídico cujo descumprimento é fiscalizável e sancionável.

JURISPRUDÊNCIA — STF (CONFERIDA)

ARE 652.777/SP (Tema 483), Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 23/04/2015. Tese: “É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes de seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.”¹⁰

SOLUÇÃO PRÁTICA

Uma rotina de fiscalização pelos portais

O vereador pode instituir uma rotina: acompanhar os contratos publicados, os decretos de créditos adicionais, a folha e as diárias, e os relatórios de execução. Poucos minutos por semana, de forma sistemática, produzem mais controle que grandes denúncias esporádicas. A fiscalização eficaz é constante e discreta — quem acompanha os portais rotineiramente detecta a irregularidade cedo, quando ainda é possível preveni-la.

Encontrado um indício no portal — um contrato suspeito, um aditivo abusivo, uma diária irregular — o caminho é o de sempre: requerer os documentos completos, enquadrar o problema e representar ao Tribunal de Contas. O portal fornece a pista; o procedimento formal produz a consequência. O erro é parar no dado, divulgando a suspeita sem instruí-la.

FUNDAMENTO NORMATIVO

LC nº 131/2009 — disponibilização em tempo real, viabilizando o acompanhamento contínuo; CF/1988, art. 74, §2º — legitimidade para denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas.

SOLUÇÃO PRÁTICA

Fiscalizar a própria transparência e atuar em parceria

Quando o portal é incompleto, desatualizado ou ilegível, o vereador deve cobrar sua adequação. A Câmara pode legislar sobre padrões de transparência, exigir formato de dados

abertos e acompanhar rankings de transparência que avaliam os municípios. Melhorar o portal é melhorar as condições de todo o controle futuro — o próprio e o da sociedade.

O vereador não precisa dominar sozinho a análise de dados. Parcerias com universidades, observatórios sociais, imprensa e o próprio controle interno ampliam a capacidade técnica de examinar os portais e produzir achados robustos. O controle em rede — institucional e social — é a forma mais eficaz de vigiar a coisa pública na era dos dados abertos.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 12.527/2011, art. 8º, e LC nº 101/2000, art. 48 — deveres de transparência ativa cuja adequação pode ser exigida; CF/1988, art. 37, §3º — participação do usuário na administração pública.

◆ Resumo executivo — Módulo 9

Os portais colocam a informação a um clique, mas dado bruto não é controle. Transparência sem leitura qualificada é opacidade por excesso. A LAI e a LC 131/2009 impõem transparência ativa (publicar) e passiva (responder); o portal incompleto é, por si, irregularidade. Dados abertos permitem o cruzamento — a irregularidade emerge da relação entre dados, não do dado isolado. O STF consagrou a transparência como regra e a divulgação nominal de remunerações (ARE 652.777/Tema 483). A técnica é a rotina: acompanhar os portais sistematicamente, converter o indício em fiscalização documentada e representar ao TC, além de fiscalizar a própria transparência do município.

Questões para fixação

1. O que significa “opacidade por excesso” e como o fiscalizador a supera?
2. Diferencie transparência ativa e passiva e dê exemplos de uso de cada uma pelo vereador.
3. Por que os dados abertos (formato estruturado) importam mais que a mera publicação em PDF?
4. **Caso:** Um contrato com preços muito acima do mercado está publicado, íntegro, no portal, há meses. A publicação legitima o preço? Como o vereador transforma esse dado público em fiscalização efetiva?

10. STF, ARE 652.777/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 23 abr. 2015, Tema 483 da Repercussão Geral. Acesso conferido em jul. 2026.

Leitura complementar

- BRASIL. Lei nº 12.527/2011 (LAI) e LC nº 131/2009 — leitura integral.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa*. São Paulo: Saraiva.
- STF. *ARE 652.777/SP (Tema 483)* — inteiro teor no portal do STF.



CONCLUSÃO

De espectador a agente do controle

Síntese geral, reflexões finais e encaminhamentos práticos do curso.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA · DR.
EDER LIMA PALMA — OAB/MG 172.205

SÍNTESE GERAL

A trajetória do curso

Percorremos o ciclo completo: da arquitetura constitucional que faz do orçamento uma lei, passando pelo PPA que planeja, pela LDO que prioriza e pela LOA que autoriza, até a execução onde o controle salva o erário, a disciplina da LRF, a efetividade das políticas e os portais de dados. O fio condutor foi um só: o orçamento é onde o município decide seu destino, e o Legislativo é o guardião dessa decisão.

Quem dominou esses módulos deixou de ser espectador de números para tornar-se agente qualificado do controle — capaz de ler, questionar, emendar e fiscalizar com técnica. O conhecimento aqui reunido não é ornamento acadêmico: é ferramenta de trabalho para o exercício diário do mandato.

DOCTRINA — SÍNTESE DO CURSO

“Controlar o orçamento é controlar o poder; renunciar a esse controle é renunciar ao próprio mandato.”

REFLEXÕES FINAIS

A fiscalização como serviço à cidadania

Cada real do orçamento pertence ao cidadão, e cada desvio é um direito não realizado — uma consulta que faltou, uma sala de aula que não abriu, uma rua que não foi asfaltada. Fiscalizar é, no fundo, defender pessoas concretas por trás dos números.

O controle sério não se mede pelo número de denúncias, mas pelos recursos preservados e pelas políticas melhoradas — trabalho silencioso e persistente, e por isso transformador. Que o participante leve a convicção de que o controle bem exercido é uma das mais nobres formas de servir ao interesse público.

DOCTRINA — SÍNTESE DO CURSO

“A boa gestão da coisa pública é a mais concreta forma de justiça distributiva.”

ENCAMINHAMENTOS PRÁTICOS

O que fazer já na próxima semana de mandato

No plano individual: instituir rotina semanal de acompanhamento dos portais; ler com atenção a próxima LDO e nela trabalhar as prioridades do mandato; acompanhar cada RGF

e os limites da LRF; e manter dossiê documentado de cada fiscalização, do requerimento à representação.

No plano institucional: fortalecer a comissão de orçamento, exigir audiências públicas e articular a Câmara com o controle interno, o Tribunal de Contas e o controle social. O conhecimento só vira resultado quando vira prática — que estas páginas se convertam em ação fiscalizadora a serviço do município.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 31 e LC nº 101/2000 — o dever de fiscalizar é permanente e exige rotina, técnica e articulação institucional.

CHECKLIST DO FISCALIZADOR — DO PLANO À EXECUÇÃO

Momento	Ação-chave
PPA (a cada 4 anos)	Emendar para inserir prioridades; exigir metas e indicadores
LDO (meio do ano)	Garantir prioridades no Anexo; checar metas e riscos fiscais
LOA (fim do ano)	Verificar pisos, receita realista e limite de créditos suplementares
Execução (contínuo)	Rastrear empenho → pagamento; vistoria in loco
LRF (quadrimestral)	Ler o RGF; cobrar recondução ao limite
Portais (semanal)	Acompanhar contratos, decretos, folha e diárias

ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

Referências Bibliográficas

Elaboradas segundo a NBR 6023 da ABNT. As jurisprudências foram conferidas junto ao portal do Supremo Tribunal Federal.

Doutrina

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense.

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

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

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

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Atlas.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

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

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar.

Legislação

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Normas gerais de direito financeiro.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Transparência da gestão fiscal.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Aplicação mínima em saúde.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990** (alterada pela LC nº 135/2010). Inelegibilidades.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Crimes contra as finanças públicas.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Responsabilidade de prefeitos e vereadores.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. Brasília: STN.

Jurisprudência (conferida no portal do STF)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 858.075/RJ (Tema 818)**. Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 14 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854/DF**. Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 19 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.048 MC/DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 23.452/RJ**. Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 16 set. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 848.826/CE (Tema 835)**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 729.744/MG (Tema 157)**. Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.238/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, mérito j. 24 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 684.612/RJ (Tema 698)**. Red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 3 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 581.352 AgR/AM**. Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 29 out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 652.777/SP (Tema 483)**. Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 23 abr. 2015.

Glossário

Contingenciamento

Limitação de empenho e movimentação financeira determinada quando a receita realizada frustra as metas fiscais (art. 9º da LRF); não pode atingir despesas obrigatórias.

Contas de governo

Contas globais do prefeito como chefe do Executivo, apreciadas pela Câmara com parecer prévio do Tribunal de Contas.

Contas de gestão

Contas do prefeito como ordenador de despesas; pelo Tema 835 do STF, também são apreciadas pela Câmara com auxílio do Tribunal de Contas.

Crédito adicional

Autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na LOA. Espécies: suplementar, especial e extraordinário (Lei 4.320/64).

Economicidade

Obtenção do máximo resultado com o mínimo de recursos, sem sacrifício da qualidade; integra o objeto do controle (art. 70, CF).

Empenho

Primeiro estágio da despesa; ato que reserva dotação para obrigação específica. Vedada despesa sem prévio empenho (art. 60, Lei 4.320/64).

Emenda impositiva

Emenda parlamentar cuja execução é obrigatória até determinado limite (EC 86/2015 e 100/2019, no plano federal).

Liquidação

Segundo estágio da despesa; verificação de que o bem foi entregue ou o serviço prestado e do direito do credor (art. 63, Lei 4.320/64).

LDO

Lei de Diretrizes Orçamentárias; fixa prioridades, metas e riscos fiscais e regras de execução, orientando a LOA (art. 165, §2º, CF).

LOA

Lei Orçamentária Anual; autoriza receitas e fixa despesas do exercício (art. 165, §5º, CF).

PPA

Plano Plurianual; fixa, para quatro anos, diretrizes, objetivos e metas das despesas de capital e programas continuados (art. 165, §1º, CF).

RCL

Receita Corrente Líquida; base de cálculo dos limites da LRF (pessoal, dívida).

Regra de ouro

Vedação, em regra, de contrair dívida (operações de crédito) para financiar despesa corrente (art. 167, III, CF).

Restos a pagar

Despesas empenhadas e não pagas até o fim do exercício; em excesso, podem mascarar déficit.

RGF

Relatório de Gestão Fiscal; demonstra despesa de pessoal, dívida e cumprimento de limites (arts. 54-55, LRF).

RREO

Relatório Resumido de Execução Orçamentária; acompanha a execução e as metas (arts. 52-53, LRF).

Transparência ativa / passiva

Dever de publicar espontaneamente (ativa) e de responder a pedidos de informação (passiva), conforme a LAI.

Anexos Legislativos

Reprodução de dispositivos essenciais para consulta rápida durante o estudo e o exercício do mandato. Recomenda-se sempre a conferência do texto atualizado nas fontes oficiais.

Anexo I — Constituição Federal de 1988 (dispositivos-chave)

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei. **§1º** O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município. **§2º** O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial [...] quanto à legalidade, legitimidade, economicidade [...] será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. [§§ 1º, 2º e 5º definem o conteúdo do PPA, da LDO e da LOA.]

Art. 166, §3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual [...] somente podem ser aprovadas caso: I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa [...].

Art. 167. São vedados: I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários; [...] V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. **§3º** A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes [...].

Anexo II — Lei nº 4.320/1964 (estágios da despesa)

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Anexo III — Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)

Art. 1º, §1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...].

Art. 9º, §2º. Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão [...], nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa [...].

Art. 48-A. Os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à despesa e à receita [...].

Fim da apostila. Bons estudos e boa fiscalização.

*“Salus populi suprema lex esto
— o bem-estar do povo é a lei suprema.”*

Marco Túlio Cícero, *De Legibus*

Dr. Eder Lima Palma — OAB/MG 172.205
Instituto Global de Administração Pública