



INSTITUTO GLOBAL DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL

# LDO e Governança Orçamentária

*O Papel do Legislativo e do Controle Interno na Definição de Prioridades*

---

Dr. Eder Lima Palma

OAB/MG 172.205

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
Formação e Aperfeiçoamento em Direito Público e Gestão Governamental

## LDO e Governança Orçamentária

*O Papel do Legislativo e do Controle Interno na Definição de Prioridades*

**TÍTULO:** LDO e Governança Orçamentária — O Papel do Legislativo e do Controle Interno na Definição de Prioridades.

**AUTOR E INSTRUTOR:** Dr. Eder Lima Palma (OAB/MG 172.205).

**REALIZAÇÃO:** Instituto Global de Administração Pública.

**PÚBLICO-ALVO:** Vereadores, assessores parlamentares e servidores do Poder Legislativo municipal.

**NÍVEL:** Intermediário.

**ÁREA:** Direito Financeiro, Direito Constitucional e Governança Pública.

**MODALIDADE:** Curso preparatório / treinamento profissional.

**EDIÇÃO:** 1ª edição — 2026.

**BASE NORMATIVA DE REFERÊNCIA:** CF/1988; LC nº 101/2000 (LRF); Lei nº 4.320/1964; LC nº 210/2024; EC nº 108/2020.

Material didático de uso exclusivo dos participantes do curso. A reprodução total ou parcial sem autorização do Instituto Global de Administração Pública é vedada. As jurisprudências citadas foram conferidas em fontes oficiais; eventuais atualizações posteriores à edição devem ser verificadas pelo leitor junto aos respectivos tribunais.

## Sumário

---

<b>Apresentação do Autor</b> .....	<b>5</b>
<b>Objetivos de Aprendizagem</b> .....	<b>6</b>
<b>Módulo I — Fundamentos da LDO no Sistema Orçamentário</b> .....	<b>7</b>
1.1 Conceito e natureza jurídica da LDO.....	7
1.2 Base constitucional e a Lei de Responsabilidade Fiscal .....	8
1.3 Evolução histórica e prazos constitucionais.....	9
1.4 LDO federal, estadual e municipal.....	10
1.5 Arquitetura do documento e anexos (AMF e ARF) .....	11
<b>Módulo II — Conteúdo Obrigatório da LDO</b> .....	<b>13</b>
2.1 Equilíbrio entre receitas e despesas.....	13
2.2 Limitação de empenho e controle de custos .....	14
2.3 Transferências, renúncia de receita e fomento .....	15
2.4 Anexos de Metas e de Riscos Fiscais.....	15
2.5 Emendas impositivas: o que o vereador deve garantir.....	16
<b>Módulo III — A LDO como Instrumento de Governança</b> .....	<b>19</b>
3.1 Governança orçamentária: conceitos e princípios.....	19
3.2 Transparência e dados abertos.....	20
3.3 Accountability e participação social.....	20
3.4 Gestão de riscos e rastreabilidade das emendas.....	21
<b>Módulo IV — Tramitação e Aprovação da LDO</b> .....	<b>24</b>
4.1 Visão geral do processo legislativo .....	24
4.2 Análise técnica, comissões e audiências públicas .....	24
4.3 Poder de emenda e limites constitucionais.....	25
4.4 Votação, sanção, veto e vigência .....	26
4.5 Como o vereador emenda a LDO: passo a passo.....	27
<b>Módulo V — O Controle Interno na Elaboração da LDO</b> .....	<b>29</b>
5.1 Base legal e competências do controle interno .....	29
5.2 Validação de premissas e análise dos anexos .....	30
5.3 Suporte técnico ao Legislativo .....	30
5.4 Monitoramento da execução e controle externo .....	31
<b>Módulo VI — Definição de Prioridades: Critérios Técnicos e Políticos</b> .....	<b>33</b>
6.1 O desafio da priorização orçamentária.....	33
6.2 Metodologias: ACB, ACE e análise multicritério .....	34
6.3 A dimensão política e as vinculações constitucionais.....	35
6.4 Planejando programas sociais na LDO .....	35

<b>Módulo VII — Integração entre Planejamento e Execução .....</b>	<b>38</b>
7.1 Programação orçamentária e financeira .....	38
7.2 Monitoramento (RREO/RGF) e contingenciamento .....	39
7.3 Créditos adicionais e avaliação de resultados .....	39
7.4 Da diretriz à lei: o ciclo da emenda do vereador.....	40
<b>Módulo VIII — Desafios Contemporâneos e Boas Práticas.....</b>	<b>43</b>
8.1 Crise fiscal e segurança jurídica.....	43
8.2 Transparência em tempo real e tecnologia .....	44
8.3 Judicialização e reformas em debate.....	44
8.4 Conformidade às decisões do STF e do TCE/MG (2025–2026) .....	45
<b>Conclusão Geral do Curso.....</b>	<b>48</b>
<b>Referências .....</b>	<b>49</b>
<b>Glossário .....</b>	<b>51</b>
<b>Anexo — Dispositivos Legislativos Essenciais .....</b>	<b>53</b>

## Apresentação do Autor

---

Poucos instrumentos da Administração Pública concentram tanto poder de decisão e, ao mesmo tempo, tão pouca compreensão por parte de quem os maneja quanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A LDO é a peça que decide, a cada ano, o que será prioridade — e, por consequência, o que ficará para depois. É nela que o planejamento de quatro anos do Plano Plurianual se converte em escolhas concretas para o exercício seguinte, e é a partir dela que a Lei Orçamentária Anual ganha contorno e limite. Compreender a LDO é, portanto, compreender o ponto exato em que a vontade política encontra a realidade fiscal.

Esta apostila foi concebida para o vereador e para o assessor parlamentar que desejam deixar de ser espectadores do processo orçamentário e passar a atuar com técnica e segurança jurídica. Ao longo de oito módulos, o conteúdo parte dos fundamentos constitucionais da LDO, percorre seu conteúdo obrigatório, seu papel como instrumento de governança, seu rito de tramitação, a atuação do controle interno, os critérios de definição de prioridades e a integração entre planejamento e execução, encerrando com os desafios contemporâneos e o quadro jurisprudencial mais recente. O percurso foi desenhado para que cada conceito abstrato venha acompanhado de exemplos práticos, casos hipotéticos e situações reais do cotidiano das Câmaras Municipais.

A escolha metodológica deste material é deliberada: em vez de reproduzir tópicos isolados, optou-se por desenvolver cada tema em texto corrido, com a profundidade necessária para a compreensão e a aplicação. Os boxes de conceito-chave, os quadros-resumo e as notas de rodapé doutrinárias e legislativas existem para apoiar o estudo, e não para substituí-lo. Ao final de cada capítulo, o participante encontrará um resumo executivo, questões de fixação e indicações de leitura complementar, instrumentos que transformam a leitura passiva em aprendizado efetivo.

Cabe um registro sobre a jurisprudência. Em respeito ao rigor que a matéria exige, os julgados aqui mencionados foram conferidos em fontes oficiais, com indicação de tribunal, classe, número, relator e data. O campo do Direito Financeiro vive um momento de intensa transformação — as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares e os atos normativos dos Tribunais de Contas redesenharam, entre 2024 e 2026, o terreno em que o vereador atua. Manter-se atualizado deixou de ser um diferencial e passou a ser condição de exercício responsável do mandato. É com esse espírito que entrego este material e desejo a você um excelente estudo.

*Dr. Eder Lima Palma*

OAB/MG 172.205 — Instituto Global de Administração Pública

## Objetivos de Aprendizagem

---

Ao concluir este curso, espera-se que o participante seja capaz de compreender a natureza jurídica da Lei de Diretrizes Orçamentárias e seu lugar no ciclo orçamentário, dominando a articulação entre o Plano Plurianual, a própria LDO e a Lei Orçamentária Anual. Mais do que reconhecer dispositivos, o objetivo é capacitar o vereador e o assessor a formular, analisar e fiscalizar a LDO, garantindo o alinhamento estratégico das políticas públicas com a sustentabilidade fiscal das contas do Município.

De modo específico, ao final do percurso o participante deverá estar apto a: identificar o conteúdo obrigatório da LDO à luz do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal; interpretar e avaliar criticamente o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais; planejar e redigir emendas parlamentares compatíveis com o Plano Plurianual e com as metas fiscais; conhecer o rito de tramitação e os limites constitucionais ao poder de emenda; reconhecer o papel do controle interno como parceiro técnico do Legislativo; aplicar critérios técnicos e políticos de priorização de forma transparente e auditável; e compreender o regime jurídico das emendas impositivas e os deveres de transparência, rastreabilidade e prestação de contas fixados pela jurisprudência recente e pela legislação em vigor.

### COMO APROVEITAR ESTA APOSTILA

Leia cada módulo na ordem proposta: o conteúdo é cumulativo. Ao encontrar um box de **Fundamento Normativo**, localize o dispositivo na legislação; ao encontrar um box de **Jurisprudência**, observe a tese e a referência completa; e use os **Exemplos Práticos** para transpor a teoria ao seu Município. As questões de fixação ao fim de cada capítulo são o melhor termômetro do seu aprendizado.

# I

## MÓDULO I

# Fundamentos da LDO no Sistema Orçamentário

*Conceito, natureza jurídica e integração estratégica entre PPA, LDO e LOA.*

O sistema orçamentário brasileiro é, antes de tudo, um sistema de planejamento encadeado. A Constituição de 1988 desenhou três leis que conversam entre si: o Plano Plurianual, que projeta o que se pretende alcançar em quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que define, ano a ano, quais serão as prioridades e as regras do jogo; e a Lei Orçamentária Anual, que finalmente autoriza quanto será gasto e em quê. A LDO ocupa, nesse arranjo, a posição mais delicada e estratégica — é a charneira que liga a intenção de longo prazo à execução imediata.

Compreender esse encadeamento é o primeiro passo para o vereador que deseja influenciar de verdade o orçamento do seu Município. Quem só percebe o orçamento na votação da LOA, ao final do ano, chega tarde: as escolhas estruturantes já foram feitas na LDO, meses antes. Este módulo apresenta os fundamentos jurídicos da LDO, seus prazos, sua arquitetura e seus anexos obrigatórios, fixando a base sobre a qual todo o restante do curso se construirá.

## 1.1 Conceito e natureza jurídica da LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma peça orçamentária anual cuja função é selecionar as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte. Trata-se de lei ordinária, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, dotada de vigência temporária e submetida a rito legislativo especial. Sua natureza é a de uma lei formal: ela não cria direitos subjetivos para o cidadão de forma direta, mas condiciona a atividade financeira do Estado, estabelecendo o quadro dentro do qual o orçamento anual deverá ser elaborado.<sup>1</sup> É precisamente nessa condição de moldura que reside o seu poder.

A metáfora mais útil para fixar a função de cada peça é a do percurso: o Plano Plurianual define "para onde ir" em quatro anos; a LDO define "o que priorizar" no próximo ano; e a Lei Orçamentária Anual define "quanto gastar" em cada ação. A LDO é, portanto, a ponte entre o planejamento estratégico e a execução operacional. Sem ela, o PPA seria uma carta

de intenções sem tradução anual, e a LOA seria um amontoado de dotações sem direção estratégica.

É importante destacar que a iniciativa exclusiva do Executivo não esvazia o papel do Legislativo. O Chefe do Executivo propõe, mas a Câmara delibera, emenda e aprova. O vereador detém amplo poder de emenda — respeitada a compatibilidade com o PPA e os limites constitucionais — e é por meio desse poder que as demandas da população encontram caminho para se converterem em prioridade oficial. A LDO é, nesse sentido, o espaço institucional em que o mandato parlamentar se materializa em escolha orçamentária.

#### CONCEITO-CHAVE — A TRÍADE ORÇAMENTÁRIA

**PPA** (4 anos): define objetivos e diretrizes estratégicas — "onde ir". **LDO** (1 ano): seleciona metas e prioridades e fixa as regras de elaboração da LOA — "o que priorizar". **LOA** (1 ano): estima receitas e fixa despesas — "quanto gastar". A LDO é o elo: nenhuma dotação pode entrar na LOA sem encontrar respaldo nas prioridades da LDO e nos objetivos do PPA.

## 1.2 Base constitucional e a Lei de Responsabilidade Fiscal

O fundamento constitucional da LDO está no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, segundo o qual a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.<sup>2</sup> Esse dispositivo, embora sintético, contém todo o programa da LDO: prioridades, orientação da LOA, tributos e fomento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal — Lei Complementar nº 101, de 2000 — densificou enormemente esse conteúdo. Foi a LRF que, em seu art. 4º, transformou a LDO de simples peça de orientação em verdadeiro instrumento de gestão fiscal responsável, atribuindo-lhe a função de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios de limitação de empenho, as normas de controle de custos e avaliação de resultados, e as condições para transferência de recursos a entes públicos e privados. Foi também a LRF que tornou obrigatórios o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

Para o intérprete, isso significa que a LDO deve sempre ser lida em diálogo com a LRF. Quando se afirma que a discricionariedade do gestor na definição de prioridades não é ilimitada, o que se quer dizer é que ela está vinculada à finalidade legal e às balizas fiscais. A doutrina administrativista é clara nesse ponto: a discricionariedade administrativa não é

---

1. JOSÉ AFONSO DA SILVA leciona que as leis orçamentárias são leis formais, que condicionam a atividade financeira do Estado às autorizações do Legislativo. Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.

liberdade plena, mas margem de apreciação vinculada à finalidade legal.<sup>3</sup> A LDO é, em larga medida, o documento em que essa margem é exercida e simultaneamente limitada.

#### FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 165, § 2º (conteúdo da LDO); LC nº 101/2000 (LRF), art. 4º (conteúdo obrigatório, equilíbrio, limitação de empenho, controle de custos e transferências); art. 4º, §§ 1º a 3º (Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais).

### 1.3 Evolução histórica e prazos constitucionais

A LDO nasce de um diagnóstico: o orçamento tradicional brasileiro, anterior a 1988, padecia de falta de integração entre planejamento e execução e carecia de instrumentos eficazes de governança fiscal. A Constituição de 1988 instituiu o modelo gerencial composto pela tríade PPA–LDO–LOA, fazendo da LDO o elo estratégico. Em um segundo momento, com a edição da LRF em 2000, a LDO ganhou dentes: passou a incorporar metas fiscais, gestão de riscos e o compromisso com o equilíbrio das contas. Mais recentemente, regras como o teto de gastos, as emendas impositivas e o novo arcabouço fiscal acrescentaram camadas de rigidez e controle.

No plano federal, os prazos são fixados pelo art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: o projeto de LDO deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício — ou seja, até 15 de abril — e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. A esse prazo soma-se uma regra de pressão política relevante: o art. 57, § 2º, da Constituição determina que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de LDO, o que, na prática, condiciona o recesso de julho à votação da lei.

Nos Estados e Municípios, os prazos não seguem automaticamente o calendário federal. Eles são definidos pelas Constituições Estaduais e, sobretudo, pelas Leis Orgânicas Municipais, havendo grande heterogeneidade — é comum o envio da LDO entre 15 de abril e 15 de maio, mas há variações significativas. Por isso, a primeira providência prática de qualquer vereador é consultar a Lei Orgânica do seu Município e o Regimento Interno da Câmara para conhecer com exatidão o calendário local. A recomendação técnica é que o Município divulgue, no portal da transparência, um calendário orçamentário anual, conferindo previsibilidade à sociedade e ao controle.<sup>4</sup>

**EXEMPLO PRÁTICO — O RECESSO QUE NÃO VEIO**

Imagine que, em um Município hipotético, a Câmara não conclua a votação da LDO até a data prevista para o recesso de julho. Por força da regra de simetria com o art. 57, § 2º, da CF, reproduzida em muitas Leis Orgânicas, os vereadores ficam impedidos de entrar em recesso enquanto a LDO não for aprovada. O efeito prático é duplo: pressiona o Legislativo a deliberar e protege o cronograma orçamentário, evitando que a elaboração da LOA fique comprometida no fim do ano.

## 1.4 LDO federal, estadual e municipal

Embora a estrutura da LDO seja a mesma em todos os entes, sua complexidade varia enormemente. A LDO federal é a mais robusta: contém regras específicas para empresas estatais, política das agências de fomento, metas macroeconômicas globais e anexos extremamente detalhados, auditados pelo Tribunal de Contas da União, com cronograma constitucional rígido e papel central da Comissão Mista de Orçamento. A LDO estadual concentra-se em programas estruturantes regionais, na coordenação com os municípios, na gestão da dívida consolidada e, em alguns casos, em regimes de recuperação fiscal.

A LDO municipal — a que mais interessa ao vereador — tende a ser uma peça mais enxuta e direta, com ênfase em serviços essenciais como saúde, educação e limpeza urbana, e no custeio da máquina administrativa. Seu maior desafio não é a complexidade, mas a capacidade técnica: pequenos municípios frequentemente têm dificuldade para elaborar Anexos de Metas e de Riscos Fiscais consistentes, dependendo de consultorias externas. Em compensação, é no Município que a proximidade social é maior, com forte pressão por audiências públicas e por emendas impositivas locais.

Essa diferença de escala não autoriza, porém, o relaxamento do rigor. Mesmo a menor Câmara deve exigir realismo nas projeções de receita própria, atenção às transferências constitucionais das quais o Município depende e coerência entre o que se planeja e o que efetivamente se pode executar. O vereador atento sabe que uma LDO municipal bem feita, ainda que simples, vale mais do que um documento volumoso e desconectado da realidade.

**QUADRO 1.1 — A LDO NOS TRÊS NÍVEIS DA FEDERAÇÃO**

---

3. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. A discricionariedade, segundo o autor, é sempre vinculada à finalidade que a lei busca alcançar.

Aspecto	União	Estados	Municípios
Complexidade	Alta (estatais, fomento, metas macro)	Média-alta (dívida, RRF)	Em regra menor; foco em serviços essenciais
Anexos (AMF/ARF)	Muito detalhados, auditados pelo TCU	Robustos	Por vezes simplificados; risco de fragilidade técnica
Prazo de envio	15 de abril (ADCT, art. 35)	Constituição Estadual	Lei Orgânica Municipal
Ênfase	Metas macroeconômicas	Programas regionais	Saúde, educação, custeio e emendas locais

## 1.5 Arquitetura do documento e anexos (AMF e ARF)

A LDO costuma organizar-se em capítulos temáticos que reproduzem a lógica do processo orçamentário: disposições preliminares; metas e prioridades da administração; diretrizes para a elaboração da LOA; disposições sobre a dívida pública; despesas com pessoal e encargos; política das agências de fomento; alterações na legislação tributária; e disposições finais. Essa estrutura não é meramente formal — ela garante que cada matéria obrigatória da LRF encontre lugar próprio no texto, facilitando o controle de legalidade.

Os dois anexos obrigatórios merecem atenção especial. O Anexo de Metas Fiscais estabelece metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e ao montante da dívida pública, para o exercício de referência e para os dois seguintes. Ele deve trazer a memória e a metodologia de cálculo, a evolução do patrimônio líquido, a situação financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência e a estimativa e compensação da renúncia de receita. É o documento que demonstra a trajetória de equilíbrio que a LOA deverá respeitar.

O Anexo de Riscos Fiscais, por sua vez, avalia os passivos contingentes e os demais riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem. É nele que se mapeiam, por exemplo, ações judiciais com chance de perda, oscilações macroeconômicas e outros eventos incertos, classificando-os por probabilidade — provável, possível ou remota — e definindo medidas de mitigação, como a Reserva de Contingência. Régis Fernandes de Oliveira observa que a gestão fiscal responsável impõe prever e mitigar os riscos capazes de afetar o equilíbrio orçamentário,<sup>5</sup> e o ARF é exatamente o instrumento que materializa esse dever no plano da LDO.

---

4. A exigência de audiências públicas e de ampla divulgação durante a elaboração orçamentária decorre do art. 48 da LRF (transparência da gestão fiscal). HELY LOPES MEIRELLES ensina que a publicidade dos atos é condição de sua eficácia e moralidade, e não mera formalidade (*Direito Administrativo Brasileiro*).

**CONCEITO-CHAVE — AMF E ARF**

**Anexo de Metas Fiscais (AMF):** fixa metas de resultado primário e nominal, dívida, receitas e despesas para três exercícios, com memória de cálculo. Olha para a *trajetória* das contas. **Anexo de Riscos Fiscais (ARF):** mapeia e quantifica passivos contingentes e riscos macroeconômicos, definindo a Reserva de Contingência. Olha para o *inesperado*. Juntos, são a espinha dorsal da responsabilidade fiscal na LDO.

**RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO I**

A LDO é lei ordinária anual, de iniciativa exclusiva do Executivo, que seleciona metas e prioridades para o exercício seguinte e funciona como elo entre o PPA e a LOA (CF, art. 165, § 2º). A LRF (art. 4º) densificou seu conteúdo, atribuindo-lhe a função de assegurar o equilíbrio fiscal, definir critérios de limitação de empenho e tornar obrigatórios o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. Os prazos federais decorrem do ADCT (art. 35), mas nos Municípios são fixados pela Lei Orgânica. A LDO municipal tende a ser mais enxuta, porém exige o mesmo rigor técnico. O vereador, titular de amplo poder de emenda, encontra na LDO o momento estratégico para converter demandas em prioridades oficiais.

**QUESTÕES PARA FIXAÇÃO**

1. Explique, com suas palavras, por que a LDO é considerada o "elo" entre o PPA e a LOA. O que aconteceria se ela não existisse?
2. A iniciativa da LDO é exclusiva do Executivo. Isso significa que o vereador não pode interferir em seu conteúdo? Justifique.
3. Diferencie o Anexo de Metas Fiscais do Anexo de Riscos Fiscais quanto à sua função.
4. Por que a primeira providência prática de um vereador, ao tratar de prazos da LDO, deve ser consultar a Lei Orgânica do Município?
5. Relacione o conceito de "discricionariedade vinculada à finalidade" com a margem de escolha de prioridades na LDO.

**LEITURA COMPLEMENTAR**

- BRASIL. Constituição Federal de 1988, arts. 165 a 169.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), arts. 1º a 10.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo* (capítulo sobre orçamento).

2. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, art. 165, § 2º. Disponível em: [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br).

# II

## MÓDULO II

### Conteúdo Obrigatório da LDO

*Coerência fiscal, previsibilidade e governança a partir do art. 4º da LRF.*

Se o Módulo I respondeu à pergunta "o que é a LDO?", este módulo responde a outra, igualmente decisiva: "o que a LDO precisa conter?". A resposta está, sobretudo, no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que funciona como um verdadeiro roteiro de conformidade. Dominar esse roteiro é o que separa o parlamentar que apenas vota de quem efetivamente compreende e fiscaliza o documento.

O objetivo aqui é duplo: conhecer cada elemento obrigatório e reconhecer as melhores práticas de redação que conferem segurança jurídica à lei. Ao final, o participante será capaz de aplicar um checklist de conformidade e, sobretudo, de planejar suas emendas impositivas com técnica — tema que ganhou contornos novos e exigentes na jurisprudência recente.

#### 2.1 Equilíbrio entre receitas e despesas

O equilíbrio entre receitas e despesas é a premissa básica de toda a LDO. A lei deve assegurar que as despesas fixadas sejam compatíveis com a previsão de receitas, evitando déficits crônicos e endividamento excessivo. Esse equilíbrio não é um ato de fé: ele se sustenta em metas fiscais — os resultados primário e nominal funcionam como âncoras —, na Reserva de Contingência para riscos e, quando aplicável, em limites individualizados de gasto por Poder.

A construção técnica desse equilíbrio exige memória de cálculo detalhada das receitas, baseada em séries históricas, e prudência na estimativa de receitas voláteis. José dos Santos Carvalho Filho observa que a Lei de Responsabilidade Fiscal positivou o planejamento e o equilíbrio das contas como deveres jurídicos da gestão,<sup>6</sup> e não como meras recomendações. O equilíbrio deixou de ser virtude e passou a ser obrigação.

Há, ainda, um ponto sensível para o Legislativo: a reestimativa de receitas. O art. 12 da LRF admite que o Legislativo reestime a previsão de receita apenas quando comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Essa regra existe para coibir a prática de "inflar"

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

artificialmente a receita a fim de abrir espaço para novas despesas — uma manobra que compromete o equilíbrio e expõe o gestor à responsabilização. O vereador deve conhecer esse limite tanto para respeitá-lo quanto para fiscalizar o Executivo.

#### FUNDAMENTO NORMATIVO

LRF, art. 4º (conteúdo obrigatório); art. 9º (limitação de empenho); art. 12 (reestimativa de receita pelo Legislativo somente em caso de erro ou omissão técnica ou legal).

## 2.2 Limitação de empenho e controle de custos

A limitação de empenho — popularmente conhecida como contingenciamento — é um dos mecanismos centrais da LRF. Ela se torna obrigatória quando, ao final de um bimestre, verifica-se que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal fixadas no Anexo de Metas Fiscais. Em outras palavras: se a arrecadação frustra a meta, é preciso cortar gastos para reequilibrar as contas.

A LDO deve definir critérios objetivos para esse corte. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público limitam suas despesas de forma proporcional à sua participação no total das despesas discricionárias, o que preserva a autonomia de cada Poder e, ao mesmo tempo, garante o esforço fiscal conjunto. Cabe à LDO, ademais, elencar taxativamente as despesas ressalvadas da limitação — como as obrigações constitucionais e legais e o serviço da dívida — e definir cronogramas de desembolso realistas, evitando a paralisia da máquina pública.

Ao lado da limitação de empenho, a LDO deve trazer normas de controle de custos e de avaliação de resultados. Aqui entram modelos como o Custeio Baseado em Atividades, o custo-padrão e o custo unitário por serviço, além da definição de centros de custos e da integração com sistemas estruturantes. O propósito é tornar mensurável a eficiência do gasto: saber quanto custa, de fato, cada serviço prestado é condição para decidir com responsabilidade sobre prioridades.

#### ATENÇÃO

Uma LDO que prevê contingenciamento sem definir critérios claros de rateio entre os Poderes, ou sem listar as despesas ressalvadas, é uma das principais causas de ressalvas e rejeição de contas nos Tribunais de Contas. Critérios vagos = insegurança jurídica.

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

## 2.3 Transferências, renúncia de receita e fomento

---

A LDO disciplina as condições para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas. A regra geral exige dotação orçamentária específica, adimplência fiscal do beneficiário e cumprimento de contrapartidas; a lei deve vedar repasses a quem esteja inadimplente ou irregular. Quando o destinatário é uma organização da sociedade civil, incidem o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil — a Lei nº 13.019/2014 — e a exigência de chamamento público, com formalização por termos de fomento, de colaboração ou convênios, sempre acompanhados de planos de trabalho claros e de prestação de contas.<sup>7</sup>

A renúncia de receita é outro tema de cuidado. A LDO deve dispor sobre as alterações na legislação tributária e conter a estimativa e a compensação da renúncia, em observância ao art. 14 da LRF, garantindo que benefícios fiscais não comprometam o equilíbrio. Boas práticas incluem o estabelecimento de teto para novos incentivos e a previsão de cláusulas de extinção com data certa — as chamadas *sunset clauses* —, evitando que renúncias se eternizem sem avaliação.

Por fim, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, embora mais relevante na União e nos Estados, também interessa aos Municípios que mantêm fundos rotativos ou programas de crédito. A diretriz é que a política de crédito oficial impulse o desenvolvimento econômico e social sem comprometer o equilíbrio fiscal, com critérios claros de seleção de projetos, análise de risco e transparência sobre subsídios.

## 2.4 Anexos de Metas e de Riscos Fiscais

---

Já apresentados no Módulo I, os anexos merecem aqui um olhar mais técnico, pois são o coração da demonstração de responsabilidade fiscal. O Anexo de Metas Fiscais não se resume a um número: ele exige justificativa detalhada das metas, com premissas macroeconômicas explícitas — inflação, PIB, juros —, metodologia de cálculo, comparação com as metas dos três exercícios anteriores e demonstração de consistência interna. A regra de ouro é a transparência: cada valor nominal deve vir acompanhado da memória de cálculo que o sustenta.

O Anexo de Riscos Fiscais classifica os riscos quanto à sua tipologia — riscos de gestão, como dívida e crédito; riscos macroeconômicos, ligados a parâmetros de mercado; e passivos contingentes, como demandas judiciais e avals — e quanto à sua probabilidade de materialização, cruzada com o impacto financeiro. Os riscos prováveis e de alto impacto devem fundamentar o valor da Reserva de Contingência na LOA. A LDO pode, ainda, prever estratégias de mitigação como fundos garantidores, reservas de liquidez e gatilhos

automáticos de contingenciamento — por exemplo, a frustração de receita acima de determinado percentual.

#### QUADRO 2.1 — CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS NO ARF

Probabilidade	Tratamento sugerido na LDO
Provável (alta)	Compor a base da Reserva de Contingência; prever medidas de mitigação imediatas
Possível (média)	Monitorar; definir gatilhos e planos de resposta
Remota (baixa)	Registrar e acompanhar; sem necessidade de provisão imediata

## 2.5 Emendas impositivas: o que o vereador deve garantir

Chega-se ao tema que mais diretamente toca o mandato parlamentar. A LDO é o momento estratégico para o vereador planejar suas emendas impositivas do exercício seguinte, pois é nela que se fixam as metas e prioridades e se definem as regras de execução obrigatória que vincularão a LOA. Antes de propor qualquer dotação, porém, o parlamentar deve assegurar que a Lei Orgânica Municipal preveja expressamente o regime de execução obrigatória — sem essa base normativa local, a emenda não adquire impositividade.

Há um ponto técnico de enorme importância prática e que tem gerado controvérsia: o teto das emendas individuais. No nível federal, o limite é de 2% da receita corrente líquida (CF, art. 166, § 9º), repartido pelo § 9º-A em 1,55% para os Deputados Federais e 0,45% para os Senadores. Como as Câmaras Municipais são unicamerais e correspondem funcionalmente à Câmara dos Deputados, o parâmetro aplicável ao Município é de 1,55% da RCL, e não os 2%. Adotar o percentual de 2% conferiria ao vereador poder orçamentário proporcionalmente superior ao do próprio Deputado Federal, em afronta ao princípio da simetria e ao pacto federativo.<sup>8</sup>

Outra exigência indispensável é a vinculação à saúde. Do total das emendas individuais, ao menos metade deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, valor que integra o piso constitucional da saúde e não pode custear pessoal ou encargos. Para o vereador, isso significa que metade do seu espaço fiscal já tem endereço certo: a atenção básica e os serviços do SUS no Município. Quando a emenda financia transferência fundo a fundo ou repasse a entidade, pode ser exigida a anuência prévia do gestor do SUS, requisito que deve constar do planejamento já na LDO.

7. BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), arts. 10 a 12. Sobre a finalidade pública dos repasses, cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*.

#### JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

**STF — ADI 7869/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes (decisão monocrática/cautelar, set. 2025).**

O Supremo determinou que as emendas parlamentares individuais no âmbito de legislativo unicameral sejam limitadas a 1,55% da receita corrente líquida do exercício anterior, e não a 2%, em razão do princípio da simetria — equiparando-se a casa legislativa à Câmara dos Deputados, e não ao Congresso Nacional como um todo. Por simetria, a orientação alcança as Câmaras Municipais.

Observação do autor: a tese do limite de 1,55% para os Municípios encontra-se igualmente sustentada em decisões de tribunais de justiça e em orientações de tribunais de contas estaduais. As referências processuais específicas dessas decisões locais devem ser conferidas na fonte oficial do respectivo tribunal antes de uso em peça processual.

#### EXEMPLO PRÁTICO — CALIBRANDO A EMENDA

Suponha um Município cuja RCL do exercício anterior seja de R\$ 100 milhões. O teto das emendas individuais impositivas será de 1,55% — ou seja, R\$ 1,55 milhão no total da Câmara. Desse montante, ao menos metade deverá ser destinada a ações e serviços de saúde. O vereador que ignora esse cálculo e propõe emendas baseadas em 2% (R\$ 2 milhões) sujeita o ato a questionamento e eventual suspensão pelos órgãos de controle.

#### RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO II

O conteúdo obrigatório da LDO decorre do art. 4º da LRF: equilíbrio entre receitas e despesas, critérios de limitação de empenho, controle de custos, condições para transferências e os anexos de metas e riscos. A reestimativa de receita pelo Legislativo só se admite em caso de erro ou omissão técnica (art. 12). Renúncias de receita exigem estimativa de impacto e compensação (art. 14). No campo das emendas impositivas, o vereador deve garantir previsão na Lei Orgânica, respeitar o teto de 1,55% da RCL (ADI 7869/PB) e destinar ao menos metade à saúde.

---

8. O Supremo Tribunal Federal, na ADI 7869/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes (decisão monocrática/cautelar, 2025), determinou que as emendas individuais de legislativo unicameral observem o teto de 1,55% da RCL, por aplicação do princípio da simetria (CF, arts. 25 e 29). A orientação tem sido referendada por tribunais de justiça e tribunais de contas estaduais.

**QUESTÕES PARA FIXAÇÃO**

1. Em que situação a limitação de empenho se torna obrigatória? Quem participa do esforço de corte?
2. Por que a reestimativa de receitas pelo Legislativo é restrita? Qual prática essa regra busca coibir?
3. Explique por que o teto das emendas individuais nos Municípios é de 1,55% da RCL, e não de 2%. Qual princípio fundamenta essa conclusão?
4. Que cuidados a LDO deve observar quanto às renúncias de receita?
5. Um vereador deseja destinar 100% de suas emendas a uma obra de pavimentação. Há algum obstáculo jurídico? Explique.

**LEITURA COMPLEMENTAR**

- BRASIL. LRF, arts. 4º, 9º, 12, 14 e 25.
- BRASIL. CF/1988, art. 166, §§ 9º a 12, e art. 198, § 2º.
- BRASIL. Lei nº 13.019/2014 (MROSC).
- PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. Rio de Janeiro: Forense.

# III

## MÓDULO III

### A LDO como Instrumento de Governança

*Transparência, accountability, participação social e gestão de riscos.*

A LDO costuma ser apresentada como peça técnica e fiscal. Este módulo propõe um olhar complementar e igualmente verdadeiro: a LDO é, também, o principal instrumento de governança orçamentária do ente. É nela que se inscrevem as regras de transparência, os mecanismos de prestação de contas, os canais de participação social e os dispositivos de gestão de riscos. Para o vereador, compreender essa dimensão é descobrir que a LDO pode ser usada não apenas para alocar recursos, mas para qualificar a forma como o governo decide e presta contas.

Governar bem o orçamento significa melhorar a previsibilidade fiscal, a legitimidade das decisões e o desempenho das políticas públicas. Os módulos anteriores trataram do "quê"; este trata do "como" — como assegurar que as escolhas sejam transparentes, responsáveis e abertas ao controle.

#### 3.1 Governança orçamentária: conceitos e princípios

Governança orçamentária é o conjunto de arranjos — instituições, regras e processos — que orientam a decisão, a execução e o controle do orçamento público. Ela integra liderança, estratégia, gestão de riscos, transparência e accountability, alinhando-se às melhores práticas internacionais, como as recomendações da OCDE e da INTOSAI, e às diretrizes nacionais dos órgãos de controle. Seu objetivo último é a geração de valor público: previsibilidade fiscal, legitimidade das escolhas e confiança da sociedade.

Os princípios da governança no orçamento têm assento constitucional. O art. 37 da Constituição — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — deve permear todas as fases do ciclo orçamentário. A esses somam-se a transparência ativa, a prestação de contas, a participação social e o compromisso com o equilíbrio fiscal intertemporal. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o controle é inerente ao regime jurídico-administrativo, alcançando não apenas a legalidade, mas também a legitimidade e a economicidade do gasto público.<sup>9</sup>

Na LDO, esses princípios se materializam de forma concreta: os anexos de metas e riscos dão corpo à gestão fiscal responsável; os critérios de contingenciamento conferem accountability à execução; e os indicadores de resultado permitem avaliar a entrega de valor público. A LDO é, assim, simultaneamente, um documento técnico e uma declaração de como o ente pretende ser governado e controlado no exercício seguinte.

### 3.2 Transparência e dados abertos

A transparência orçamentária possui várias dimensões: completude, tempestividade, granularidade, inteligibilidade, acessibilidade e interoperabilidade. Não basta publicar — é preciso publicar de modo que a informação seja completa, atual, detalhada, compreensível, acessível e capaz de dialogar com outros sistemas. A LDO pode e deve fixar diretrizes nesse sentido, exigindo a disponibilização de bases de dados em formatos abertos, como CSV e JSON, com dicionários de dados, metadados ricos e séries históricas.

Hely Lopes Meirelles sintetiza o fundamento dessa exigência ao ensinar que a publicidade dos atos é condição de sua eficácia e moralidade, e não mera formalidade.<sup>10</sup> No campo orçamentário, isso se traduz em deveres concretos: prazos máximos para atualização das bases após o fechamento do mês, detalhamento da despesa até o nível de elemento e credor, e vedação a agregações que ocultem o beneficiário final dos recursos.

Para o controle social, a transparência reduz a assimetria de informação entre governo e sociedade e qualifica o debate legislativo. Um portal de transparência bem estruturado é, em última análise, uma ferramenta de poder para o vereador: permite que ele acompanhe a execução, identifique desvios em relação ao planejado e fundamente tecnicamente suas cobranças.

#### CONCEITO-CHAVE — DADO ABERTO NÃO É SÓ DADO PUBLICADO

Um PDF digitalizado de uma tabela é um dado *publicado*, mas não *aberto*. Dado aberto é legível por máquina (CSV, JSON, XML), permite reuso e análise automatizada e vem acompanhado de metadados que explicam seu significado. A LDO pode exigir esse padrão.

### 3.3 Accountability e participação social

Accountability é a obrigação permanente de indivíduos e organizações públicas de explicar suas decisões, justificar ações, reportar resultados e assumir consequências. Manifesta-se em duas direções: a accountability vertical, exercida pelos cidadãos sobre os governantes — por meio do voto e do controle social —, e a horizontal, exercida entre

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

poderes e órgãos, como Tribunais de Contas, Ministério Público e o próprio Legislativo. O ciclo completo passa por metas claras, execução conforme, reporte, avaliação e, finalmente, consequência.

A LDO institucionaliza a accountability ao definir metas e indicadores de resultado, exigir justificativas técnicas para contingenciamentos, incorporar pareceres do controle interno nas fases decisórias e impor a publicação tempestiva de documentos e dados. Cada um desses mecanismos cria um ponto de verificação em que a gestão precisa demonstrar que agiu conforme o planejado — ou explicar por que não o fez.

A participação social complementa esse desenho. Audiências públicas, consultas digitais, conselhos de políticas públicas e experiências de orçamento participativo aumentam a legitimidade das escolhas e alinham as prioridades às necessidades reais da população. Para serem efetivas, exigem representatividade real, acessibilidade plena e tradução da linguagem técnica para a linguagem cidadã. O risco a evitar é a captura por grupos de interesse e a participação meramente decorativa, sem devolutiva à sociedade.

#### EXEMPLO PRÁTICO — FLUXO DE CONSULTA PÚBLICA NA LDO

Um Município pode estruturar a participação assim: (1) divulgação ampla, com no mínimo 15 dias de antecedência; (2) publicação prévia de minutas e diagnósticos em linguagem acessível; (3) realização de audiências presenciais e virtuais; (4) análise técnica das propostas; (5) publicação de relatório fundamentado indicando o que foi aceito e o que foi rejeitado, com motivos; e (6) inclusão das prioridades validadas no projeto de LDO. A etapa (5) — a devolutiva — é a que mais distingue participação real de participação simbólica.

### 3.4 Gestão de riscos e rastreabilidade das emendas

A gestão de riscos não é um anexo isolado; deve orientar a definição da Reserva de Contingência e as regras de limitação de empenho na LDO. Trata-se de processo contínuo: identificação, análise qualitativa e quantitativa, resposta — mitigar, transferir ou aceitar — e monitoramento. Ferramentas como a matriz de probabilidade e impacto, os indicadores-chave de risco e os testes de estresse fiscal conferem método a essa atividade, aumentando a resiliência das contas e a credibilidade do ente.

Tema que ganhou centralidade absoluta é a transparência e a rastreabilidade das emendas parlamentares. Desde a Emenda Constitucional nº 108/2020, o art. 163-A da Constituição obriga União, Estados e Municípios a disponibilizar dados contábeis, orçamentários e fiscais em sistema integrado, garantindo rastreabilidade, comparabilidade e publicidade.

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

Aplicado às emendas, isso exige divulgar — antes da execução — o autor, o objeto, o valor, o beneficiário final, o plano de trabalho e o cronograma.<sup>11</sup>

O Supremo Tribunal Federal, na ADPF 854, condicionou o recebimento dos recursos de emendas à divulgação prévia do plano de trabalho e estendeu a Estados e Municípios o modelo federal de transparência. No mesmo julgado, o Tribunal vedou a destinação de emendas a entidades do terceiro setor ligadas a parlamentares, assessores ou familiares até o terceiro grau, invocando a Súmula Vinculante 13. São deveres de impessoalidade que o vereador precisa observar rigorosamente para blindar suas indicações contra conflitos de interesse.

#### JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

##### STF — ADPF 854/DF, Rel. Min. Flávio Dino (decisões de 2025–2026).

O STF fixou que a execução das emendas parlamentares está condicionada à transparência e à rastreabilidade integral dos recursos, com divulgação prévia do plano de trabalho, identificação do autor e do beneficiário final. Determinou que Estados, Distrito Federal e Municípios adotem, até 1º de janeiro de 2026, o mesmo modelo de transparência aplicado às emendas federais. Vedou, ainda, o repasse de emendas a entidades do terceiro setor vinculadas a parlamentares, assessores ou familiares até o terceiro grau, com base na Súmula Vinculante 13 (vedação ao nepotismo).

#### RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO III

A LDO é instrumento de governança que integra transparência, accountability, participação social e gestão de riscos, ancorada nos princípios do art. 37 da CF. A transparência exige dados abertos, granulares e tempestivos. A accountability institucionaliza-se por metas, indicadores, justificativas e publicidade. A participação social só é efetiva com devolutiva à sociedade. Em matéria de emendas, o art. 163-A da CF (EC 108/2020), a LC 210/2024 e a ADPF 854 (Rel. Min. Flávio Dino) impõem rastreabilidade integral, plano de trabalho prévio e vedação a repasses a entidades ligadas a parlamentares (SV 13), com extensão obrigatória a Estados e Municípios a partir de 1º/01/2026.

### QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Quais são as dimensões da transparência orçamentária? Por que "publicar" não é sinônimo de "ser transparente"?
2. Diferencie accountability vertical de horizontal, com exemplos.
3. O que o art. 163-A da Constituição (EC 108/2020) exige em matéria de rastreabilidade das emendas?
4. Por que a ADPF 854 invocou a Súmula Vinculante 13? Que conduta do vereador essa decisão busca evitar?
5. Descreva as seis etapas de um bom fluxo de consulta pública e explique qual delas é a mais negligenciada na prática.

### LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. CF/1988, arts. 37 e 163-A; LC nº 210/2024.
- STF. ADPF 854/DF, Rel. Min. Flávio Dino — íntegra das decisões no portal do STF.
- OCDE. *Recommendation on Budgetary Governance* (2015).
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* (capítulo sobre controle).

---

**11.** BRASIL. CF/1988, art. 163-A (incluído pela EC nº 108/2020); Lei Complementar nº 210/2024, que incorporou à legislação federal as diretrizes de transparência e rastreabilidade das emendas firmadas pelo STF.

# IV

## MÓDULO IV

### Tramitação e Aprovação da LDO

*Do envio do projeto à sanção: o rito legislativo e os checkpoints de controle.*

Conhecer o conteúdo da LDO é necessário, mas insuficiente. O vereador precisa dominar o caminho que o projeto percorre desde o envio pelo Executivo até a sanção — porque é nesse percurso que existem as janelas de atuação parlamentar. Saber quando apresentar uma emenda, em que comissão, dentro de qual prazo e com que fundamentação técnica é o que distingue a influência efetiva da mera intenção.

Este módulo mapeia o processo legislativo orçamentário com foco na qualidade técnica e na segurança jurídica, destacando os pontos em que o controle interno e o Legislativo agregam valor ao texto. Ao final, o participante encontrará um roteiro prático de como o vereador emenda a LDO, passo a passo.

#### 4.1 Visão geral do processo legislativo

O processo da LDO envolve atores e documentos bem definidos. Do lado do Executivo, atuam os órgãos de Planejamento e Fazenda, responsáveis por articular as demandas setoriais com a meta fiscal e por calcular os parâmetros macroeconômicos. Do lado do Legislativo, atuam a Comissão de Orçamento, os relatores, os líderes partidários e o Plenário. Os documentos típicos incluem o Projeto de Lei da LDO, as notas técnicas, o relatório preliminar, o substitutivo, o autógrafo e, por fim, a lei publicada.

O fluxo pode ser resumido em quatro grandes fases: iniciativa do Executivo; instrução legislativa, com análise técnica e audiências públicas; deliberação e votação; e conclusão do rito, com sanção ou veto e publicação. Cada fase tem prazos e formalidades próprias, e o descumprimento de qualquer uma delas pode comprometer a validade da lei. Hely Lopes Meirelles sublinha que o Legislativo municipal exerce as funções de legislar e de fiscalizar, prerrogativas indisponíveis no controle do orçamento.<sup>12</sup>

#### 4.2 Análise técnica, comissões e audiências públicas

Recebido o projeto, inicia-se a análise técnica preliminar. Verifica-se a conformidade com os dispositivos constitucionais e legais obrigatórios — em especial os requisitos do art.

4º da LRF e a presença e consistência dos anexos de metas e riscos — e a consistência metodológica das projeções, validando a memória de cálculo das receitas e a coerência das séries históricas. O produto dessa fase é a nota técnica de admissibilidade, que subsidia o relatório preliminar e aponta a necessidade de emendas de correção.

As comissões de orçamento concentram boa parte do trabalho substantivo. Cabe a elas receber e autuar os projetos, analisar admissibilidade e adequação financeira, apreciar emendas e propor substitutivos, votar pareceres antes do envio ao Plenário e realizar audiências públicas com a sociedade civil. O registro formal das decisões e votos e o controle de compatibilidade entre PPA, LDO e LOA são responsabilidades centrais dessas comissões.

As audiências públicas, exigidas pelo art. 48 da LRF, são o principal canal de participação na fase de tramitação. Para que cumpram sua função, devem ser amplamente divulgadas com antecedência mínima razoável, acompanhadas da disponibilização de minutas e diagnósticos em linguagem cidadã, e encerradas com devolutiva fundamentada — indicando quais propostas foram acolhidas e justificando tecnicamente as rejeitadas. Sem essa devolutiva, a audiência se reduz a ritual.

### **4.3 Poder de emenda e limites constitucionais**

---

Embora a iniciativa da LDO seja exclusiva do Executivo, o Legislativo dispõe de amplo poder de emenda, desde que respeitada a compatibilidade com o Plano Plurianual. Esse poder, contudo, encontra limites. É vedada a inclusão de "caudas orçamentárias" — matérias estranhas ao objeto da lei orçamentária —, em respeito ao princípio da exclusividade, previsto no art. 165, § 8º, da Constituição. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal repudia a prática de inserir, em uma lei, matéria sem pertinência temática com seu objeto, o chamado "contrabando legislativo".<sup>13</sup>

Emendas que gerem aumento de despesa devem, em regra, indicar a respectiva fonte de recursos, mediante anulação de outras dotações — com as ressalvas próprias da LDO, que é lei de regras e não de dotações. Devem, ainda, respeitar estritamente as vinculações constitucionais. A admissibilidade de cada emenda é analisada pela Comissão de Orçamento sob três crivos: constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária e pertinência temática.

Para o vereador, esses limites não são obstáculos, mas balizas que conferem solidez à proposta. Uma emenda tecnicamente bem construída — compatível com o PPA, com fonte

---

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

indicada quando exigida e aderente ao objeto da LDO — tem muito mais chance de prosperar e de resistir ao controle posterior dos Tribunais de Contas.

#### ATENÇÃO — CORREÇÃO DE REFERÊNCIA JURISPRUDENCIAL

O material-base atribuída a tese da "pertinência temática" à ADI 5135. Verificou-se, em fonte oficial, que a ADI 5135 trata do protesto de Certidões de Dívida Ativa, não de matéria orçamentária. O precedente correto sobre vedação ao "contrabando legislativo" é a **ADI 5127/DF** (Pleno, j. 15/10/2015), complementada pelo princípio da exclusividade do art. 165, § 8º, da CF.

## 4.4 Votação, sanção, veto e vigência

Aprovado o parecer na comissão, a matéria segue ao Plenário, onde ocorrem a discussão e a votação do texto base, além da apreciação em separado de dispositivos específicos — recurso fundamental na LDO para ajustar pontos polêmicos sem rejeitar todo o projeto. Concluída a votação, publica-se imediatamente o texto consolidado, com registro nominal dos votos para fins de transparência.

O texto aprovado segue para sanção ou veto do Chefe do Executivo, que dispõe de prazo constitucional para se manifestar; o silêncio implica sanção tácita. O veto pode ser total ou parcial — neste caso, alcançando artigo, parágrafo, inciso ou alínea integrais — e deve ser sempre motivado, por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público. O veto é então submetido ao Legislativo, que pode derrubá-lo por maioria absoluta, restabelecendo o texto original.

Publicada no diário oficial, a LDO adquire eficácia. Vale registrar sua peculiaridade temporal: trata-se de lei cuja vigência ultrapassa o ano civil, pois regula tanto a elaboração da LOA, no ano corrente, quanto a execução orçamentária, no exercício seguinte. Após a publicação, ajustam-se as normas internas e os cronogramas, e a LOA passa a ser elaborada em estrita observância à LDO.

### QUADRO 4.1 — FASES DA TRAMITAÇÃO DA LDO (VISÃO SINTÉTICA)

13. STF, ADI 5127/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 15/10/2015: é incompatível com a Constituição a inserção, mediante emenda parlamentar, de matéria estranha ao objeto (contrabando legislativo). O princípio da exclusividade orçamentária tem assento no art. 165, § 8º, da CF/1988. **Observação:** o material-base citava a ADI 5135 para esse ponto; contudo, a ADI 5135 trata do protesto de Certidões de Dívida Ativa. A referência foi corrigida para a ADI 5127, que é o precedente pertinente sobre matéria estranha em processo legislativo.

Fase	Ator principal	Produto
Iniciativa	Executivo (Planejamento/Fazenda)	Projeto de Lei da LDO + exposição de motivos
Instrução	Comissão de Orçamento / Controle Interno	Nota técnica de admissibilidade; audiências públicas
Emendas e parecer	Vereadores e Relator	Emendas; relatório preliminar; substitutivo
Deliberação	Plenário	Texto votado e consolidado
Conclusão	Executivo / Legislativo	Sanção ou veto; publicação; vigência

#### 4.5 Como o vereador emenda a LDO: passo a passo

O poder de emenda à LDO é prerrogativa do vereador, exercida na comissão competente e dentro do prazo regimental. A emenda deve ser compatível com o PPA e indicar, com clareza, a prioridade ou meta que se pretende incluir — por exemplo, um novo programa de atenção básica —, sem invadir a iniciativa privativa do Executivo nem comprometer o equilíbrio fiscal. O segredo está em transformar uma demanda política em uma proposta tecnicamente sustentável.

O roteiro prático é encadeado: primeiro, identificar a demanda e a base legal que a autoriza; segundo, localizar o programa correspondente no Anexo de Metas e Prioridades; terceiro, redigir a emenda com objeto e justificativa técnicos; quarto, demonstrar a compatibilidade com as metas fiscais; e, quinto, articular apoio nas comissões e no plenário. Uma vez aprovada na LDO, a prioridade vincula a elaboração da LOA.

É indispensável compreender o encadeamento entre as peças. A LDO antecede e condiciona a LOA. O que o vereador inclui como prioridade na LDO deve ser convertido, no projeto da LOA, em programa, ação e dotação específicos; sem essa correspondência, a diretriz permanece no papel. Por isso, o planejamento da emenda impositiva nasce na LDO e amadurece na LOA, quando se definem a ação orçamentária, a fonte de recurso, a unidade executora e o cronograma de desembolso. É esse encadeamento PPA–LDO–LOA que confere segurança jurídica e exequibilidade à proposta.

#### EXEMPLO PRÁTICO — DA IDEIA À DIRETRIZ

Um vereador identifica a carência de atenção farmacêutica no Município. Em vez de propor uma emenda genérica de "verba para a saúde", ele: (1) fundamenta a demanda no art. 198 da CF e na política de assistência farmacêutica; (2) localiza, no Anexo de Metas e Prioridades, o programa de saúde existente; (3) redige emenda incluindo, como prioridade, a estruturação de um programa permanente de assistência farmacêutica, com objeto e justificativa; (4) demonstra que o custo cabe no espaço fiscal das emendas individuais e na parcela vinculada à saúde; e (5) articula apoio na comissão. Aprovada, a prioridade obriga a LOA a contemplar a dotação correspondente.

#### RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO IV

A LDO percorre quatro fases — iniciativa, instrução, deliberação e conclusão — com atores e documentos definidos. A análise técnica preliminar verifica conformidade com a LRF e a consistência dos anexos. As comissões e as audiências públicas (art. 48 da LRF) concentram o trabalho substantivo. O poder de emenda é amplo, mas limitado pela compatibilidade com o PPA, pela exclusividade orçamentária (art. 165, § 8º) e pela vedação ao contrabando legislativo (ADI 5127). A tramitação culmina em sanção ou veto e na publicação. Para emendar com eficácia, o vereador deve seguir um roteiro técnico que conecta demanda, programa, justificativa, compatibilidade fiscal e articulação política, sempre observando o encadeamento PPA–LDO–LOA.

#### QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Quais são as quatro grandes fases da tramitação da LDO? Cite o produto típico de cada uma.
2. O que são "caudas orçamentárias" e qual princípio constitucional as veda?
3. Explique o passo a passo para um vereador emendar a LDO de forma tecnicamente consistente.
4. Por que se diz que a vigência da LDO ultrapassa o ano civil?
5. Qual a importância da "devolutiva" nas audiências públicas de tramitação da LDO?

#### LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. CF/1988, art. 165, § 8º, e art. 166.
- STF. ADI 5127/DF, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin (contrabando legislativo).
- Regimento Interno da Câmara Municipal (consultar o do seu Município).
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*.

# V

## MÓDULO V

# O Controle Interno na Elaboração da LDO

*Qualidade técnica, legalidade e governança desde a origem do processo.*

Há um aliado do Legislativo que frequentemente é subutilizado: o sistema de controle interno. Longe de ser um adversário ou um mero carimbador de processos, o controle interno é o guardião da conformidade e o fornecedor de evidências que qualificam a decisão política. Para o vereador, compreender o papel do controle interno é descobrir uma fonte confiável de informação técnica para fundamentar emendas, cobranças e votos.

Este módulo apresenta a base legal e as competências do controle interno, os métodos de validação dos anexos da LDO, o suporte técnico que ele presta ao Legislativo e seu papel no monitoramento da execução, sempre em articulação com o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

## 5.1 Base legal e competências do controle interno

O sistema de controle interno tem assento constitucional no art. 74 da Constituição, que lhe atribui, entre outras finalidades, avaliar o cumprimento das metas do PPA e dos programas de governo, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão, e apoiar o controle externo. A esses comandos somam-se as exigências da LRF e da Lei nº 4.320/1964, que estruturam a fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

Na prática, isso significa que o controle interno verifica o cumprimento das metas físicas e financeiras, analisa a conformidade dos atos de gestão com a legislação, mensura a eficácia e a eficiência dos programas e fornece informações de apoio aos Tribunais de Contas. Maria Sylvia Zanella Di Pietro lembra que o controle é inerente ao regime jurídico-administrativo e alcança a legalidade, a legitimidade e a economicidade do gasto público<sup>14</sup> — três crivos que o controle interno aplica também à LDO.

Vale uma observação de ordem institucional: o cargo de controlador interno é técnico e, segundo entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal em outros julgados, deve ser exercido por servidor efetivo, justamente para preservar a independência da função. Um controle interno autônomo e tecnicamente qualificado é condição para que sua atuação na LDO tenha valor real.

## 5.2 Validação de premissas e análise dos anexos

Uma das contribuições mais valiosas do controle interno é a validação das premissas que sustentam a LDO. Cabe a ele verificar a coerência dos indicadores macroeconômicos — PIB, inflação, câmbio, taxa de juros — com fontes oficiais e com o mercado, conferir a consistência interna entre essas variáveis e submeter as projeções a análises de sensibilidade e testes de estresse. Um alerta recorrente: variações na inflação impactam desproporcionalmente as despesas obrigatórias indexadas, gerando risco fiscal imediato que precisa ser antecipado.

Na análise do Anexo de Metas Fiscais, o controle interno verifica a rastreabilidade das premissas, a compatibilidade com o PPA e com as projeções da LOA, e o cruzamento com o histórico dos relatórios fiscais. Erros típicos que precisam ser apontados incluem metas superestimadas ou tecnicamente inviáveis, ausência de evidências das premissas macroeconômicas e incongruência entre o texto da lei e os anexos. Régis Fernandes de Oliveira ressalta que a gestão fiscal responsável impõe prever e mitigar riscos capazes de afetar o equilíbrio orçamentário,<sup>15</sup> e essa avaliação preventiva é precisamente o que o controle interno realiza ao analisar o Anexo de Riscos Fiscais.

No exame do Anexo de Riscos Fiscais, o controle interno verifica se os riscos mapeados fundamentam adequadamente os critérios de limitação de empenho definidos na LDO e se a abrangência é suficiente — contemplando riscos macroeconômicos, jurídicos, creditícios, operacionais e ambientais. O resultado dessa análise materializa-se em notas técnicas e pareceres de conformidade, que devem observar critérios de materialidade, suficiência de evidência, reprodutibilidade e rastreabilidade.

### CONCEITO-CHAVE — PADRÃO DE EVIDÊNCIA DO CONTROLE INTERNO

**Materialidade:** foco no que é relevante e impactante. **Evidência suficiente:** suporte documental robusto. **Reprodutibilidade:** outro auditor chegaria à mesma conclusão. **Rastreabilidade:** referência clara à origem dos dados. Um parecer que atende a esses quatro critérios é difícil de contestar.

## 5.3 Suporte técnico ao Legislativo

O suporte técnico do controle interno ao Legislativo qualifica o debate e reduz riscos jurídicos futuros. Esse apoio se manifesta na leitura crítica do projeto original, na avaliação de impacto das emendas propostas e no fornecimento de subsídios para as audiências públicas. O fluxo típico vai do recebimento e triagem das demandas, passa pela elaboração

14. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Sobre as competências do controle interno, cf. CF/1988, art. 74, e Lei nº 4.320/1964.

de pareceres temáticos e culmina na consolidação das informações para a votação em plenário.

Três atributos tornam esse suporte confiável: independência — atuação técnica sem viés político —, transparência dos critérios adotados e clareza na comunicação, com linguagem acessível. O vereador que sabe solicitar e ler uma nota técnica do controle interno ganha um instrumento poderoso de fundamentação, capaz de transformar uma intuição política em argumento tecnicamente sustentado.

Cabe ao controle interno, ainda, avaliar a estimativa de impacto das renúncias de receita (art. 14 da LRF) e a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17 da LRF), fornecendo às comissões e ao plenário base de evidências para deliberar. Nesse papel, o controle interno atua como guardião da conformidade, prevenindo inconsistências fiscais e fortalecendo a credibilidade do ciclo orçamentário.

#### **5.4 Monitoramento da execução e controle externo**

---

O trabalho do controle interno não termina com a aprovação da LDO. Durante a execução, cabe-lhe extrair dados dos sistemas orçamentários e financeiros, reconciliá-los com os relatórios fiscais e realizar o ciclo de avaliação bimestral previsto no art. 9º da LRF, verificando a necessidade de limitação de empenho. Disso resultam alertas preventivos aos gestores, notas técnicas de conformidade e relatórios situacionais para o Legislativo e os Tribunais de Contas.

O controle da limitação de empenho merece nota. A limitação torna-se mandatória quando a reestimativa bimestral indica risco de descumprimento das metas; o corte deve ser proporcional entre os Poderes, e ficam blindadas as despesas constitucionais de saúde e educação, as obrigações legais, as sentenças judiciais e o serviço da dívida. O restabelecimento das dotações ocorre proporcionalmente, caso a receita se recupere, sempre com transparência total.

Por fim, a integração com o controle externo amplifica os resultados. A atuação coordenada entre controle interno e Tribunais de Contas permite identificar fragilidades precocemente, unifica entendimentos sobre normas orçamentárias e oferece à sociedade e ao Legislativo uma visão mais completa da gestão fiscal. Boas práticas incluem a revisão por pares dos pareceres, a manutenção de um repositório de evidências, a automação da reconciliação de dados e a padronização de modelos de documentos.

---

15. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*.

**EXEMPLO PRÁTICO — O PARECER QUE EVITA A GLOSA**

Durante a tramitação, um vereador desconfia de que a meta de arrecadação prevista no AMF está superestimada. Em vez de afirmar isso politicamente, ele solicita ao controle interno uma nota técnica. O parecer constata que a projeção de receita usou inflação incompatível com o Boletim Focus e recomenda nota técnica complementar do Executivo. Com esse documento em mãos, o vereador fundamenta uma emenda de correção — protegendo o Município de uma meta irreal que, mais tarde, poderia ensejar ressalva nas contas.

**RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO V**

O controle interno (CF, art. 74; LRF; Lei nº 4.320/1964) é parceiro técnico do Legislativo. Valida premissas macroeconômicas, analisa criticamente o AMF e o ARF e produz notas técnicas pautadas por materialidade, evidência suficiente, reprodutibilidade e rastreabilidade. Presta suporte ao Legislativo com independência e clareza, avaliando o impacto de renúncias (art. 14) e de despesas continuadas (art. 17). Durante a execução, realiza o monitoramento bimestral (art. 9º) e o controle da limitação de empenho, integrando-se ao controle externo dos Tribunais de Contas. Para o vereador, a nota técnica do controle interno é um instrumento decisivo de fundamentação.

**QUESTÕES PARA FIXAÇÃO**

1. Quais competências o art. 74 da CF atribui ao sistema de controle interno?
2. Cite os quatro critérios de qualidade de um parecer técnico do controle interno.
3. Por que a independência do controlador interno é relevante para o valor de sua atuação na LDO?
4. O que o controle interno verifica na análise do Anexo de Metas Fiscais?
5. Como um vereador pode usar uma nota técnica do controle interno para fundamentar uma emenda?

**LEITURA COMPLEMENTAR**

- BRASIL. CF/1988, art. 74; LRF, arts. 9º, 14, 17, 48 e 54 a 59; Lei nº 4.320/1964.
- TCU. *Orçamento Público: conceitos básicos*. Brasília: TCU.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*.

# VI

## MÓDULO VI

# Definição de Prioridades: Critérios Técnicos e Políticos

*Equilibrando evidências e negociação para maximizar o valor público.*

Toda LDO é, no fundo, um exercício de escolha sob escassez. Há sempre mais demandas do que recursos, e a definição de prioridades é o momento em que a política e a técnica se encontram — por vezes em harmonia, por vezes em tensão. Este módulo enfrenta esse encontro de frente, oferecendo ao vereador tanto os métodos técnicos de priorização quanto a compreensão honesta da dimensão política, para que ele possa atuar com legitimidade e transparência.

O objetivo é construir um processo de priorização robusto, legítimo e auditável, que integre o rigor das evidências com a dinâmica legítima da negociação. Não se trata de negar a política, mas de submetê-la a critérios claros, evitando que a escolha de prioridades se reduza a discricionariedade sem fundamento.

## 6.1 O desafio da priorização orçamentária

O desafio começa pelo contexto: restrição fiscal severa, múltiplas pressões setoriais, urgências imprevistas e a chamada inércia histórica — a tendência de repetir as alocações do passado simplesmente porque sempre foram feitas assim. A isso se somam vieses cognitivos conhecidos: a preferência política por obras novas e visíveis em detrimento da manutenção, a subestimação dos custos operacionais futuros e a contagem dupla de benefícios.

Além dos vieses, há limites estruturais. Os pisos constitucionais de saúde e educação, a rigidez das despesas obrigatórias e a influência dos cronogramas eleitorais reduzem a margem de manobra. Reconhecer esses limites é o primeiro passo para uma priorização realista, focada na geração de valor público, na equidade, na custo-efetividade e na sustentabilidade fiscal.

Para o vereador, o desafio é duplo: defender as demandas legítimas de sua base e, ao mesmo tempo, resistir à tentação de pulverizar recursos em pequenos projetos sem impacto. A pulverização — ou "atomização" — dilui o efeito das políticas públicas e

dificulta o controle. Uma priorização madura busca escala e evidência, ainda que isso exija a difícil tarefa de comunicar escolhas e dizer "não" a algumas demandas.

## 6.2 Metodologias: ACB, ACE e análise multicritério

A dimensão técnica da priorização dispõe de métodos consagrados. A Análise Custo-Benefício monetiza todos os custos e benefícios de um projeto para calcular seu retorno líquido social, sendo ideal para infraestrutura e projetos econômicos, em que os benefícios podem ser razoavelmente expressos em valores. A Análise Custo-Efetividade, por sua vez, compara o custo monetário com resultados físicos não monetizados — custo por vida salva, custo por aluno formado — e é o padrão recomendado para áreas como saúde e educação, em que monetizar o benefício seria difícil ou até inadequado.

Uma regra prática ajuda a escolher o método: use a Análise Custo-Benefício para decidir *se* fazer um projeto, e a Análise Custo-Efetividade para decidir *como* fazê-lo — qual entre as alternativas é a mais eficiente. Em ambos os casos, é essencial definir o horizonte temporal adequado, considerar o custo de ciclo de vida (investimento inicial somado aos custos de operação e manutenção), evitar a contagem dupla de benefícios e realizar análise de sensibilidade.

Quando os critérios são múltiplos e nem todos quantificáveis, recorre-se à análise multicritério, que pondera fatores qualitativos e quantitativos por meio de métodos como o SMART, atribuindo pesos de relevância a cada critério. Esse instrumento permite equilibrar risco, retorno e equidade e integrar o alinhamento estratégico com o PPA. O importante é que os pesos sejam definidos previamente e publicados, garantindo objetividade e auditabilidade. Os indicadores selecionados devem, idealmente, alimentar o Anexo de Metas Fiscais e o monitoramento do PPA.

QUADRO 6.1 — QUANDO USAR CADA MÉTODO

Método	Mede	Melhor para
Análise Custo-Benefício (ACB)	Retorno líquido social em valores monetários	Infraestrutura e projetos econômicos; decidir "se" fazer
Análise Custo-Efetividade (ACE)	Custo por unidade de resultado físico	Saúde e educação; decidir "como" fazer
Análise multicritério (MCDA/SMART)	Múltiplos critérios ponderados	Equilibrar portfólio, risco, equidade e estratégia

### 6.3 A dimensão política e as vinculações constitucionais

Ignorar a dimensão política seria ingênuo. A priorização real considera janelas de oportunidade, o alinhamento com a agenda do Executivo e as preferências regionais. A questão não é eliminar a política, mas estruturá-la: pactos de priorização com o Legislativo, regras pré-acordadas de distribuição e salvaguardas de integridade permitem distinguir a reciprocidade política legítima da captura de recursos por interesses particulares. A chave é a transparência — o registro formal das justificativas técnicas e políticas que motivaram cada decisão.<sup>16</sup>

A negociação de emendas e coalizões deve ser disciplinada para evitar a fragmentação excessiva. Boas práticas incluem estabelecer teto de emendas por categoria de despesa, criar um "banco de projetos padronizados", exigir contrapartidas técnicas e monitorar publicamente a execução. A agregação de emendas individuais em obras estruturantes e o consenso suprapartidário em torno de prioridades regionais são caminhos para preservar a escala e a qualidade do gasto.

Sobre tudo isso pairam as vinculações constitucionais. A educação exige aplicação mínima — em regra, 25% para Estados e Municípios — e a saúde impõe pisos próprios — 15% para os Municípios, conforme a LC nº 141/2012 e as regras do Fundeb. Essas vinculações reduzem a margem de manobra e exigem compatibilização rigorosa com as metas fiscais. Seu descumprimento gera rejeição de contas, bloqueio de transferências voluntárias e até risco de crime de responsabilidade. O uso de marcadores orçamentários e de salvaguardas explícitas na LDO ajuda a assegurar a aderência.

#### FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 198 (saúde) e art. 212 (educação); LC nº 141/2012 (piso da saúde); legislação do Fundeb. Renúncia de receita para isenções: art. 14 da LRF e art. 150, § 6º, da CF.

### 6.4 Planejando programas sociais na LDO

A definição de prioridades é a porta de entrada para institucionalizar políticas públicas. Em vez de pulverizar emendas em pequenas demandas, o vereador pode usar a LDO para estruturar programas permanentes — assistência farmacêutica, saúde da pessoa com deficiência, cuidado ao idoso —, com objetivos, público-alvo e metas físicas. O caminho recomendado é transformar a ideia em programa orçamentário: nomeá-lo, definir indicadores, estimar custos e prever a fonte de recurso, inclusive a parcela de saúde das emendas individuais.

Um modelo concreto é o programa de distribuição gratuita de fraldas descartáveis a pessoas com deficiência e idosos sem condições de adquiri-las, já instituído por diversos Municípios brasileiros. O desenho típico fixa critérios de elegibilidade — laudo ou prescrição médica e limite de renda familiar — e um teto mensal por beneficiário. O vereador pode inserir na LDO a prioridade de assistência a esse público, reservar a dotação na LOA com recursos da saúde e, em seguida, propor o projeto de lei que cria o programa em caráter permanente.<sup>17</sup>

Outro modelo é a isenção de IPTU a portadores de doenças graves, competência municipal que exige lei específica (CF, art. 150, § 6º). Os modelos existentes costumam exigir imóvel único de uso residencial, laudo pericial e, por vezes, limite de renda, com rol definido de doenças. Por implicar renúncia de receita, a medida deve observar o art. 14 da LRF — estimativa de impacto e compensação — e ser planejada já na LDO, que dispõe sobre alterações na legislação tributária. Ricardo Lobo Torres lembra que a renúncia de receita submete-se à legalidade estrita e à compensação.<sup>18</sup>

#### EXEMPLO PRÁTICO — DA EMENDA AVULSA AO PROGRAMA PERMANENTE

Em vez de destinar, a cada ano, uma emenda pontual para comprar fraldas, o vereador estrutura um programa: insere na LDO a prioridade de "assistência continuada a PcD e idosos"; na LOA, cria a ação orçamentária com fonte na saúde; e, por fim, apresenta projeto de lei instituindo o programa com regras de habilitação, fornecimento e controle. Resultado: a política deixa de depender de emenda avulsa e ganha continuidade jurídica e orçamentária.

#### RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VI

Priorizar é escolher sob escassez, enfrentando vieses e limites estruturais. A técnica oferece a ACB (decidir "se"), a ACE (decidir "como") e a análise multicritério (equilibrar critérios), sempre com pesos definidos e publicados. A dimensão política deve ser estruturada com transparência, evitando a pulverização. As vinculações constitucionais de saúde (art. 198; LC 141/2012) e educação (art. 212) limitam a margem e exigem compatibilização. A LDO permite transformar demandas em programas permanentes — como assistência farmacêutica, distribuição de fraldas a PcD e idosos e isenção de IPTU a doentes graves —, observados os requisitos de renúncia de receita (art. 14 da LRF; art. 150, § 6º, da CF).

**16.** BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*: a escolha administrativa é vinculada à finalidade legal, não à conveniência pessoal do agente.

**QUESTÕES PARA FIXAÇÃO**

1. Quando se deve usar a ACB e quando se deve usar a ACE? Dê um exemplo de cada.
2. O que é "atomização" das emendas e por que ela é prejudicial?
3. Como as vinculações constitucionais de saúde e educação afetam a definição de prioridades?
4. Descreva o caminho para transformar uma demanda pontual em um programa permanente na LDO.
5. Que requisitos a LRF impõe para a criação de uma isenção tributária (renúncia de receita)?

**LEITURA COMPLEMENTAR**

- BRASIL. CF/1988, arts. 23, 150, 198, 203 e 212; LC nº 141/2012.
- BRASIL. Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*.

---

17. Fundamentos: CF/1988, art. 23, II, e art. 203, IV; Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); Lei Orgânica municipal. Existem modelos municipais consolidados (p. ex., em Diadema/SP, Cascavel/PR e Manaus/AM); recomenda-se conferir o texto vigente da lei local antes de replicar o modelo.

---

# VII

## MÓDULO VII

### Integração entre Planejamento e Execução

*Reduzindo a distância entre o que se planeja e o que se entrega.*

Há uma frustração comum na gestão pública: planos ambiciosos que não se convertem em entregas reais. A causa raramente é a falta de planejamento — é a desconexão entre planejar e executar. Este módulo trata exatamente dessa ponte, mostrando como a LDO, articulada com a programação financeira e o monitoramento, pode garantir que as diretrizes estratégicas se transformem em resultados concretos para a população.

O foco recai sobre a articulação PPA–LDO–LOA na fase de execução, a programação orçamentária e financeira, o monitoramento por meio dos relatórios fiscais, o manejo de créditos adicionais e a avaliação de resultados. Para o vereador, compreender a execução é essencial: de nada adianta aprovar uma boa diretriz se ela se perde no caminho até a entrega.

#### 7.1 Programação orçamentária e financeira

Sancionada a LOA, o Executivo deve estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. O instrumento típico é o decreto de programação orçamentária e financeira, que, no plano federal, deve ser publicado em até 30 dias após a sanção da LOA, conforme o art. 8º da LRF. Esse decreto define limites de movimentação por órgão e ação, ajusta-se ao desempenho da arrecadação e busca alinhar os desembolsos à sazonalidade das receitas.

O papel da LDO nessa fase é decisivo: ela estabelece as regras claras de execução que permitem o planejamento operacional alinhado às metas fiscais e fornece os parâmetros objetivos para fiscalizar se a execução respeita as prioridades aprovadas. Um bom alinhamento físico-financeiro evita o acúmulo de restos a pagar e garante que o ritmo dos pagamentos acompanhe a disponibilidade efetiva de caixa.

Para o controle parlamentar, a programação financeira é uma fonte rica de informação. Comparar o que foi programado com o que foi efetivamente liberado revela prioridades

18. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar. Fundamentos da isenção: CF, art. 150, II e § 6º; CTN, art. 176; LRF, art. 14.

reais — que nem sempre coincidem com as declaradas — e fundamenta cobranças tempestivas, antes que o exercício se encerre e os ajustes se tornem impossíveis.

## 7.2 Monitoramento (RREO/RGF) e contingenciamento

O monitoramento da execução apoia-se em dois relatórios centrais. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de periodicidade bimestral, permite corrigir rotas de arrecadação e despesa antes do encerramento do exercício e fornece a base técnica para eventuais bloqueios preventivos de dotação. O Relatório de Gestão Fiscal, por sua vez, acompanha os limites de despesa com pessoal, dívida e outros parâmetros da LRF. Juntos, esses relatórios são o principal instrumento de transparência fiscal para o mercado, o controle externo e a sociedade.<sup>19</sup>

É a partir do monitoramento bimestral que se dispara, quando necessário, o contingenciamento. O ajuste torna-se obrigatório diante do risco de descumprimento das metas fiscais ou de frustração significativa da arrecadação. Certas despesas, contudo, são blindadas do corte para garantir o funcionamento do Estado: as obrigações constitucionais e legais, o serviço da dívida, as sentenças judiciais e os pisos de saúde e educação. O rateio entre os Poderes deve seguir critérios técnicos e objetivos, com revisões periódicas para eventual desbloqueio.

A comunicação transparente sobre os motivos e impactos dos bloqueios é parte essencial do processo. Um contingenciamento bem conduzido preserva os serviços essenciais e mantém a credibilidade da gestão; um contingenciamento opaco ou linear, sem critérios, gera insegurança e expõe o gestor a questionamentos.

### CONCEITO-CHAVE — RREO x RGF

**RREO (Relatório Resumido da Execução Orçamentária):** bimestral, acompanha receitas e despesas e fundamenta o contingenciamento. **RGF (Relatório de Gestão Fiscal):** acompanha os limites da LRF (pessoal, dívida, garantias). Ambos são públicos e de publicação obrigatória — e ferramentas de fiscalização ao alcance do vereador.

## 7.3 Créditos adicionais e avaliação de resultados

Durante a execução, é frequente a necessidade de ajustar o orçamento por meio de créditos adicionais. Eles se classificam em três tipos: suplementares, que reforçam dotação existente; especiais, que atendem a despesa nova sem dotação específica; e extraordinários, reservados a situações de urgência e imprevisibilidade. As fontes para abrir esses créditos

incluem o superávit financeiro, o excesso de arrecadação, a anulação de dotações e operações de crédito autorizadas.

A abertura de créditos deve observar a vedação constitucional à transposição de recursos sem autorização legislativa e a compatibilidade com as metas fiscais vigentes, exigindo justificativa técnica robusta e memória de cálculo. José Afonso da Silva lembra que as leis orçamentárias condicionam a atividade financeira do Estado às autorizações do Legislativo<sup>20</sup> — o que reforça a indispensabilidade do controle parlamentar também sobre os créditos adicionais.

A integração se completa com a avaliação de resultados. Trata-se de contrastar, de forma estruturada, as metas planejadas com as entregas reais, analisando custo-efetividade e impacto. O registro sistemático de lições aprendidas e a identificação de gargalos alimentam um ciclo virtuoso: os achados avaliativos são incorporados na LDO e na LOA subsequentes, ajustando os indicadores estratégicos do PPA. A cadeia de valor — insumo, produto, resultado e impacto — oferece o esqueleto lógico dessa avaliação, conectando o recurso gasto à transformação social pretendida.

#### 7.4 Da diretriz à lei: o ciclo da emenda do vereador

---

Para o vereador, a integração entre planejamento e execução tem um desdobramento prático de grande importância: o ciclo completo da emenda, que começa na diretriz e culmina na lei própria. Planejar na LDO e dotar na LOA são etapas que preparam o passo definitivo — a lei de iniciativa parlamentar que cria a política em caráter permanente. A emenda impositiva garante o recurso no exercício; a lei própria garante a continuidade e a estrutura jurídica do programa.

A sequência recomendada é encadeada: prioridade na LDO; dotação na LOA; e, então, projeto de lei criando o programa. Ao percorrer esse caminho, o vereador deve atentar aos limites de iniciativa — a vedação de criar despesa sem fonte e de invadir matéria privativa do Executivo — e instruir o projeto com estimativa de impacto financeiro, na forma dos arts. 16 e 17 da LRF, demonstrando a compatibilidade da despesa continuada com as metas fiscais.

A esse ciclo soma-se, hoje, um conjunto rigoroso de deveres de prestação de contas. No âmbito mineiro, a Instrução Normativa nº 05/2025 do TCE/MG exige, antes da execução, a divulgação do plano de trabalho do beneficiário — objeto, metas, estimativa de recursos e classificação da despesa — e, depois, o relatório de gestão dos recursos, com a execução

---

19. BRASIL. LRF, arts. 52 a 55 (RREO e RGF) e art. 8º (programação financeira). Sobre a publicidade como condição de eficácia, cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*.

orçamentária e financeira, os procedimentos licitatórios e os contratos celebrados. O relatório deve ser disponibilizado até 30 de junho do ano subsequente ao recebimento e atualizado anualmente, até a conclusão do objeto.<sup>21</sup> Para o vereador, dominar esse fluxo é condição de êxito: emenda bem planejada é também emenda prestada e auditável.

#### EXEMPLO PRÁTICO — O CICLO COMPLETO EM AÇÃO

Ano 1: o vereador inclui na LDO a prioridade de um programa de saúde bucal. Ano 1 (LOA): cria a ação orçamentária com fonte e cronograma. Ano 2: apresenta projeto de lei instituindo o programa permanente, instruído com a estimativa de impacto dos arts. 16 e 17 da LRF. Ao longo da execução, divulga o plano de trabalho antes do desembolso e presta contas no relatório de gestão até 30 de junho do ano seguinte. Resultado: política contínua, recurso garantido e risco de glosa minimizado.

#### RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VII

A integração entre planejamento e execução exige programação financeira (decreto de programação, art. 8º da LRF), monitoramento bimestral (RREO) e acompanhamento dos limites (RGF). O contingenciamento, disparado por risco às metas, deve ser técnico e preservar despesas essenciais. Créditos adicionais (suplementar, especial, extraordinário) exigem autorização e compatibilidade fiscal. A avaliação de resultados realimenta o ciclo PPA–LDO–LOA. Para o vereador, a emenda percorre um ciclo completo: prioridade na LDO, dotação na LOA e lei própria criando o programa (arts. 16 e 17 da LRF), com deveres de plano de trabalho prévio e prestação de contas (IN 05/2025 do TCE/MG; art. 166-A da CF; ADPF 854).

#### QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Qual a função do decreto de programação orçamentária e financeira? Em que prazo, no nível federal, ele deve ser publicado?
2. Diferencie o RREO do RGF quanto à finalidade.
3. Quais despesas são "blindadas" do contingenciamento e por quê?
4. Classifique os três tipos de créditos adicionais, com um exemplo de cada.
5. Descreva o ciclo completo da emenda do vereador, da diretriz à lei própria, indicando os deveres de prestação de contas.

20. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*.

**LEITURA COMPLEMENTAR**

- BRASIL. LRF, arts. 8º, 9º, 16, 17 e 52 a 55; CF/1988, art. 166-A e art. 167.
- TCE/MG. Instrução Normativa nº 05/2025 (consultar no portal do TCE/MG).
- BRASIL. STN. *Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)*. Brasília: STN.

---

**21.** Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Instrução Normativa nº 05/2025, art. 7º; CF/1988, art. 166-A. A exigência de divulgação prévia do plano de trabalho foi firmada pelo STF na ADPF 854 (Rel. Min. Flávio Dino). Recomenda-se conferir a redação vigente da IN diretamente no portal do TCE/MG.

---

# VIII

## MÓDULO VIII

### Desafios Contemporâneos e Boas Práticas

*Inovação, governança e o futuro da gestão da LDO em tempos de mudança.*

O orçamento público vive um tempo de transformação acelerada. A rigidez fiscal, a judicialização crescente, a exigência de transparência em tempo real e a chegada de novas tecnologias redesenham o terreno em que a LDO é elaborada e executada. Este módulo final convida o participante a olhar para frente, diagnosticando os desafios contemporâneos e identificando as boas práticas que separam a gestão moderna da gestão meramente formal.

A mensagem central é direta: a simples conformidade legal não é mais suficiente. Espera-se do gestor e do parlamentar uma postura ativa, que combine rigor técnico, uso inteligente de dados e atenção permanente ao quadro jurisprudencial — que, entre 2024 e 2026, mudou profundamente.

#### 8.1 Crise fiscal e segurança jurídica

O primeiro desafio é estrutural: a crise fiscal. O crescimento vegetativo das despesas obrigatórias — previdência e pessoal —, a frustração recorrente de receitas e a volatilidade macroeconômica pressionam o equilíbrio das contas. As consequências são conhecidas: contingenciamentos lineares e recorrentes, paralisação de obras, atrasos em pagamentos e acúmulo de restos a pagar sem lastro. A resposta passa por metas realistas, pela revisão periódica de gastos — o chamado *spending review* — e por critérios de limitação de empenho seletivos, capazes de abrir espaço fiscal para investimentos prioritários.

O segundo desafio é a complexidade normativa e a segurança jurídica. Cláusulas vagas, a inserção de matérias estranhas e conflitos entre LDO, PPA e LOA geram insegurança. A boa prática consiste em adotar um checklist rigoroso, fundado no art. 165, § 2º, da CF, no art. 4º da LRF e nos requisitos de transparência do art. 48, além de empregar remissões legislativas exatas em vez de textos genéricos. A revisão jurídica prévia e a documentação detalhada da trilha de decisão técnica completam a estratégia de blindagem.

Para o vereador, segurança jurídica significa proteção: uma LDO bem redigida, com critérios claros e fundamentação sólida, reduz o risco de questionamentos, ressalvas e

responsabilização. A clareza normativa não é preciosismo — é defesa do mandato e da própria política pública que se pretende implementar.

## 8.2 Transparência em tempo real e tecnologia

---

A exigência de transparência evoluiu da publicação periódica para a divulgação em tempo quase real. As boas práticas atuais incluem prazos rigorosos de atualização — D+1 ou semanal —, formatos abertos como CSV e JSON, detalhamento até o nível de item de despesa e beneficiário final, e manutenção de histórico e versionamento das bases para auditoria. A transparência deixou de ser um relatório e passou a ser um fluxo contínuo de dados.

A tecnologia é a grande aliada dessa transformação. A automação de rotinas por meio de robôs de software reduz erros e tempo de processamento; modelos preditivos estimam receitas e despesas com mais precisão; e sistemas de alerta de risco fiscal em tempo real, apoiados em inteligência artificial, antecipam problemas. Painéis públicos interativos exibem metas físicas, execução financeira e entregas georreferenciadas, fortalecendo o controle social.

Há, contudo, um princípio inegociável que deve guiar o uso dessas ferramentas: a decisão final de priorização é sempre humana. Modelos e algoritmos devem justificar suas recomendações de alocação e ser monitorados quanto a vieses, especialmente em políticas sociais. A tecnologia amplia a capacidade de análise, mas não substitui a responsabilidade política e a finalidade pública que a Constituição impõe.

### CONCEITO-CHAVE — DADO DISPONÍVEL X DADO ACESSÍVEL

Disponibilizar dados não basta; é preciso torná-los acessíveis e compreensíveis. Um bom "orçamento cidadão" traduz a técnica em linguagem clara, com visualizações e metadados. A lição internacional é simples: dados devem ser acessíveis, não apenas disponíveis.

## 8.3 Judicialização e reformas em debate

---

A judicialização do orçamento é um dos desafios mais agudos da atualidade. Decisões judiciais imprevistas, o crescimento de precatórios, bloqueios de contas e tutelas de urgência — especialmente em saúde — forçam reprogramações constantes, pressionam o fluxo de caixa e alteram as prioridades definidas na LOA. A resposta técnica passa pela previsão desses passivos no Anexo de Riscos Fiscais, por critérios claros de contingenciamento e pelo fortalecimento do diálogo institucional com o Judiciário.

No campo das reformas em debate, destaca-se o orçamento impositivo, que reduz a discricionariedade do Executivo na execução de emendas. A LDO assume papel central ao definir os critérios de "impedimento de ordem técnica" — as hipóteses que justificam a não execução —, evitando a judicialização. Discute-se, ainda, a modernização da Lei nº 4.320/1964, com foco na qualidade do gasto, na integração PPA–LDO–LOA, na digitalização e na transparência em tempo real.<sup>22</sup>

O desafio de fundo é conciliar a obrigatoriedade da execução das emendas com a eficiência, a eficácia e o retorno social dos projetos. Isso exige prever, na LDO, cronogramas de execução de emendas e mecanismos de compatibilização com as metas fiscais — um equilíbrio delicado entre a garantia do recurso parlamentar e a preservação da qualidade do gasto público.

#### **8.4 Conformidade às decisões do STF e do TCE/MG (2025–2026)**

---

O cenário recente impõe um dever de conformação imediato. Em rápida sucessão, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 854, e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na Instrução Normativa nº 05/2025, fixaram a suspensão da execução de emendas, a partir de 1º de janeiro de 2026, enquanto não cumprido o art. 163-A da Constituição. Paralelamente, o STF, na ADI 7869/PB, sinalizou o teto de 1,55% da receita corrente líquida para os legislativos unicamerais, orientação que, por simetria, alcança as Câmaras Municipais.

Para a Câmara Municipal, a agenda prática que decorre desse quadro é clara e urgente: atualizar a Lei Orgânica para prever expressamente o regime impositivo; ajustar o limite das emendas a 1,55% da RCL; implantar conta bancária específica e portal de rastreabilidade; e disciplinar o ciclo de prestação de contas, com plano de trabalho prévio e relatório de gestão. Trata-se da tradução, no plano municipal, das balizas constitucionais e jurisprudenciais vigentes.<sup>23</sup>

**JURISPRUDÊNCIA E NORMAS VERIFICADAS — QUADRO DE CONFORMIDADE 2025–2026**

**STF — ADPF 854/DF (Rel. Min. Flávio Dino) e ADI 7869/PB (Rel. Min. Alexandre de Moraes); CF, art. 163-A (EC 108/2020); LC nº 210/2024; TCE/MG, IN nº 05/2025.**

Em síntese: (1) emendas exigem transparência e rastreabilidade integral, com plano de trabalho prévio (ADPF 854); (2) o modelo federal estende-se a Estados e Municípios a partir de 1º/01/2026; (3) o teto das emendas individuais em legislativo unicameral é de 1,55% da RCL (ADI 7869/PB), aplicável às Câmaras por simetria; (4) é vedado o repasse a entidades ligadas a parlamentares e familiares até o 3º grau (SV 13).

Nota de verificação: as referências processuais específicas de decisões de tribunais de justiça (p. ex., ações sobre o limite de 1,55% no âmbito estadual/municipal) e os números de outras ADIs mencionados em materiais de divulgação não foram integralmente confirmados em fonte oficial nesta edição e, por isso, não são citados como precedentes literais. Recomenda-se conferi-los no portal do respectivo tribunal antes de utilizá-los.

**RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VIII**

Os desafios contemporâneos da LDO incluem a crise fiscal (resposta: metas realistas e spending review), a complexidade normativa (resposta: checklist e remissões exatas), a transparência em tempo real (dados abertos D+1) e a judicialização (previsão no ARF e critérios de impedimento técnico). A tecnologia amplia a capacidade analítica, mas a decisão de priorização permanece humana. O quadro de conformidade 2025–2026 exige das Câmaras: previsão do regime impositivo na Lei Orgânica, teto de 1,55% da RCL (ADI 7869/PB), conta específica e portal de rastreabilidade, e prestação de contas com plano de trabalho prévio (ADPF 854; art. 163-A da CF; LC 210/2024; IN 05/2025 do TCE/MG).

**QUESTÕES PARA FIXAÇÃO**

1. O que é spending review e por que ele é relevante em cenário de crise fiscal?
2. Quais práticas asseguram transparência "em tempo real" na execução orçamentária?
3. Por que a decisão final de priorização deve permanecer humana, mesmo com o uso de IA?
4. Liste as quatro providências práticas que uma Câmara Municipal deve adotar para se adequar ao quadro de conformidade 2025–2026.
5. Como a LDO pode reduzir a judicialização na execução das emendas impositivas?

**22.** BRASIL. CF/1988, arts. 166 e 166-A (incluídos e alterados pelas Emendas Constitucionais nº 86, 100 e 105). O desafio central é conciliar a obrigatoriedade de execução das emendas com a eficiência e o retorno social.

**LEITURA COMPLEMENTAR**

- BRASIL. CF/1988, arts. 163-A, 166 e 166-A; LC nº 210/2024.
- STF. ADPF 854/DF e ADI 7869/PB — íntegras no portal do STF.
- TCE/MG. Instrução Normativa nº 05/2025.
- OCDE. *Recommendation on Budgetary Governance*.

---

**23.** CF/1988, art. 163-A e art. 166, §§ 9º e 9º-A; STF, ADPF 854 (Rel. Min. Flávio Dino) e ADI 7869/PB (Rel. Min. Alexandre de Moraes); TCE/MG, IN nº 05/2025. As referências de tribunais estaduais e os atos do TCE/MG devem ser conferidos em sua redação vigente nas fontes oficiais antes de uso em peça técnica ou processual.

## Conclusão Geral do Curso

---

Ao longo dos oito módulos deste curso, percorremos a Lei de Diretrizes Orçamentárias não como um rito burocrático, mas como o elo vital entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária. Vimos que a LDO consolidou-se como o principal instrumento de governança fiscal e gerencial, capaz de traduzir intenções políticas em metas fiscais tangíveis, mitigar riscos e estabelecer regras claras para a alocação eficiente dos recursos públicos. Uma LDO bem elaborada é, em última análise, a primeira linha de defesa contra crises fiscais e a base para políticas públicas sustentáveis.

Identificamos que os desafios contemporâneos — da rigidez orçamentária à judicialização crescente, passando pela demanda por transparência em tempo real — exigem uma nova postura do gestor e do parlamentar. A simples conformidade legal não basta. É imperativo adotar ferramentas modernas de priorização baseada em evidências, integrar sistemas de informação e usar dados para o monitoramento contínuo. A modernização da gestão orçamentária passa necessariamente pela incorporação de tecnologia, pela qualificação técnica das equipes e pelo fortalecimento do controle interno como parceiro estratégico da decisão.

Para o vereador e o assessor parlamentar, fica uma síntese de cinco lições. A integração PPA–LDO–LOA é mandatória, e não opcional. Os riscos fiscais devem ser quantificados, não ignorados. A transparência ativa gera confiança e protege o mandato. A priorização exige critérios técnicos, e não apenas vontade política. E o controle interno preventivo salva gestões. A elas acrescenta-se uma sexta, ditada pelo momento: a conformidade às decisões do STF e às normas dos Tribunais de Contas tornou-se condição de exercício responsável do mandato.

Encerramos com a convicção de que a excelência na gestão orçamentária é um processo contínuo de aprendizado e adaptação. O conhecimento aqui reunido — da elaboração criteriosa dos anexos fiscais à definição transparente de prioridades e ao engajamento efetivo da sociedade — é a ferramenta mais poderosa para construir um setor público mais eficiente, responsável e capaz de entregar valor real ao cidadão. Não deixe este conhecimento na teoria: inicie hoje o diagnóstico da próxima LDO do seu Município, com os conceitos, checklists e roteiros oferecidos nesta apostila.

*"A lei não deve ser uma teia de aranha que apanha as moscas pequenas e deixa passar as grandes, mas sim um farol que ilumina o caminho para o bem comum e a justiça na administração da coisa pública."*

— Cícero, estadista e jurista romano (106–43 a.C.)

## Referências

---

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2026.
- BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1964.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.
- BRASIL. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014.
- BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2015.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020*. Inclui o art. 163-A na Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 210, de 2024*. Dispõe sobre transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2024.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF): aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios*. 14. ed. Brasília: STN, 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF*. Relator: Ministro Flávio Dino. Decisões de 2025–2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: jun. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7869/PB*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão monocrática/cautelar, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: jun. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127/DF*. Relatora: Ministra Rosa Weber; Redator p/ acórdão: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgamento em 15 out. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: jun. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 13*. Vedação ao nepotismo na Administração Pública. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: jun. 2026.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Thomson Reuters.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

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

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OCDE, 2015.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

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

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Orçamento Público: conceitos básicos*. Brasília: TCU, Secretaria de Orçamento Federal, 2022. (Série Entendendo o Orçamento).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE/MG). *Instrução Normativa nº 05/2025*. Dispõe sobre transparência, rastreabilidade e prestação de contas das emendas parlamentares impositivas. Belo Horizonte: TCE/MG, 2025.

## Glossário

---

**AMF — Anexo de Metas Fiscais.** Anexo obrigatório da LDO que fixa metas anuais de receitas, despesas, resultados primário e nominal e dívida, para três exercícios, com memória de cálculo.

**ARF — Anexo de Riscos Fiscais.** Anexo obrigatório da LDO que mapeia, classifica e quantifica passivos contingentes e riscos capazes de afetar as contas, definindo medidas de mitigação.

**ACB — Análise Custo-Benefício.** Método que monetiza custos e benefícios de um projeto para calcular seu retorno líquido social.

**ACE — Análise Custo-Efetividade.** Método que compara o custo monetário com resultados físicos (ex.: custo por vida salva).

**Contingenciamento.** Limitação de empenho e movimentação financeira, obrigatória quando há risco de descumprimento das metas fiscais (art. 9º da LRF).

**DOCC — Despesa Obrigatória de Caráter Continuado.** Despesa corrente derivada de lei que fixa obrigação por período superior a dois exercícios (art. 17 da LRF).

**Emenda impositiva.** Emenda parlamentar de execução obrigatória, dentro dos limites e condições constitucionais e legais.

**LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias.** Lei anual que seleciona metas e prioridades e orienta a elaboração da LOA (art. 165, § 2º, da CF).

**LOA — Lei Orçamentária Anual.** Lei que estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro.

**LRF — Lei de Responsabilidade Fiscal.** Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas para a gestão fiscal responsável.

**PPA — Plano Plurianual.** Lei que define diretrizes, objetivos e metas da administração para quatro anos.

**RCL — Receita Corrente Líquida.** Somatório das receitas correntes, deduzidas parcelas legais; base de cálculo de diversos limites fiscais, inclusive o teto das emendas.

**RREO — Relatório Resumido da Execução Orçamentária.** Relatório bimestral de acompanhamento da execução (arts. 52–53 da LRF).

**RGF — Relatório de Gestão Fiscal.** Relatório que acompanha os limites da LRF (pessoal, dívida, garantias).

**Reserva de Contingência.** Dotação global, definida na LDO/LOA, destinada a cobrir riscos fiscais e passivos contingentes.

**Spending review.** Revisão periódica e estruturada da base de gastos, e não apenas do incremento, para abrir espaço fiscal.

**Contrabando legislativo.** Inserção, em uma lei, de matéria estranha ao seu objeto, vedada pela jurisprudência (ADI 5127) e pelo princípio da exclusividade (art. 165, § 8º, da CF).

## Anexo — Dispositivos Legislativos Essenciais

---

Transcrição de dispositivos de maior relevância para o estudo. Para a íntegra e eventuais atualizações, consultar as fontes oficiais.

### **Constituição Federal de 1988 — art. 165, § 2º**

"§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."

### **Constituição Federal de 1988 — art. 165, § 8º (princípio da exclusividade)**

"§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei."

### **Constituição Federal de 1988 — art. 166, §§ 9º e 9º-A (emendas individuais)**

"§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde."

"§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores."

### **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) — art. 4º (excertos)**

"Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I — disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho [...]; e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos [...]. § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais [...]. § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais [...]."

### **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) — art. 9º (limitação de empenho)**

"Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no

Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

**Constituição Federal de 1988 — art. 163-A (incluído pela EC 108/2020)**

"Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público."