

INSTITUTO GÊNESIS



CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Planejamento Orçamentário Municipal na Prática

*Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Governança Fiscal
e Controle*

APOSTILA DO PARTICIPANTE

Corpo Docente — Instituto Gênesis

1ª Edição · 2026



Planejamento Orçamentário Municipal na Prática

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Governança Fiscal e Controle

Material didático de apoio · Uso educacional

Público-alvo: servidores públicos municipais

gestores, contadores, controladores internos e equipes de planejamento e orçamento

Ficha Técnica

Título: Planejamento Orçamentário Municipal na Prática

Subtítulo: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Governança Fiscal e Controle

Promoção: Instituto Gênesis — Capacitação em Gestão Pública

Modalidade: Curso de capacitação / treinamento profissional

Público-alvo: Servidores públicos municipais (gestores, contadores, controle interno, planejamento e orçamento)

Carga horária de referência: 16 horas (8 módulos)

Coordenação e docência: Corpo Docente do Instituto Gênesis

Organização do material: Equipe de Design Instrucional — Instituto Gênesis

Edição / Ano: 1ª edição — 2026

Formato: Apostila impressa (A4)

Material de uso exclusivamente didático, elaborado a partir do conteúdo programático do curso. As transcrições de dispositivos legais reproduzem a redação oficial vigente; as referências doutrinárias e legislativas seguem as normas ABNT NBR 6023 e NBR 10520. Reprodução permitida para fins educacionais, com indicação da fonte.

Sumário

Apresentação	7
Objetivos de Aprendizagem	8
MÓDULO 1 — Fundamentos da LDO no Sistema Orçamentário	9
1. Apresentação do Módulo e Objetivos de Aprendizagem	9
2. Conceito e Natureza Jurídica da LDO	9
3. Base Constitucional e Complementação pela LRF	10
4. A LDO no Ciclo Orçamentário: Posição Estratégica	11
5. Evolução Histórica da LDO no Brasil	12
6. Calendário Orçamentário e Prazos Constitucionais	13
7. Prazos e Ritos em Estados e Municípios	13
8. Comparativo entre Entes Federativos	14
9. Estrutura Básica da LDO: Corpo da Lei e Anexos	15
10. Integração da LDO com a Lei de Responsabilidade Fiscal	18
MÓDULO 2 — Conteúdo Obrigatório da LDO	23
1. Visão geral do art. 4º da LRF	23
2. Equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, "a")	24
3. Critérios e forma de limitação de empenho (art. 4º, I, "b" c/c art. 9º)	25
4. Controle de custos e avaliação de resultados (art. 4º, I, "e")	27
5. Transferências de recursos a entes públicos e privados	29
6. Alterações na legislação tributária e renúncia de receita (art. 14)	29
7. Política das agências oficiais de fomento (AFOF)	30
8. Despesas obrigatórias de caráter continuado — DOCC (art. 17)	31
9. Anexo de Metas Fiscais — AMF (art. 4º, §§ 1º e 2º)	31
10. Anexo de Riscos Fiscais — ARF (art. 4º, § 3º)	32

11. Qualidade técnica e legislativa: boas práticas de redação	34
MÓDULO 3 — LDO e Governança Orçamentária	39
3.1 Visão Sistêmica: a LDO como Instrumento de Governança	39
3.2 Princípios da Governança Pública no Orçamento	40
3.3 Transparência Fiscal: Dimensões, Instrumentos e a LRF	41
3.4 Accountability: Controle, Prestação de Contas e Responsabilização	43
3.5 Participação Social e Audiências Públicas	44
3.6 Gestão de Riscos na Governança Orçamentária	46
3.7 Integração PPA–LDO–LOA e Alinhamento Estratégico	46
3.8 Indicadores, Benchmarking e Boas Práticas Internacionais	47
MÓDULO 4 — Tramitação e Aprovação da LDO	52
1. Visão Geral do Processo Legislativo Orçamentário	52
2. Fases da Tramitação: do Envio à Análise Técnica	53
3. Comissão de Orçamento e Audiências Públicas	55
4. Poder de Emenda à LDO e Limites Constitucionais	56
5. Tipologia de Emendas e Processo de Apresentação	58
6. Parecer, Votação, Sanção e Publicação	58
7. Prazos, Consequências da Não Aprovação e Controle	60
MÓDULO 5 — O Papel do Controle Interno na LDO	64
5.1 Sistema de Controle Interno: Fundamento Constitucional e Competências	64
5.2 Controle Interno e Legalidade na LDO	66
5.3 Validação de Premissas e Análise dos Anexos (AMF e ARF)	68
5.4 Suporte Técnico ao Poder Legislativo	69
5.5 Acompanhamento de Metas e Limitação de Empenho (Contingenciamento)	70
5.6 Sinergia entre Controle Interno, Controle Externo e Ministério Público	73
MÓDULO 6 — Definição de Prioridades	77

1. O Desafio da Priorização Orçamentária	77
2. A Dimensão Técnica e Metodológica	78
3. A Dimensão Política: Negociação e Consenso	81
4. A Dimensão Legal: Vinculações Constitucionais e Pisos	82
5. Governança, Legitimidade e Erros Comuns	83
MÓDULO 7 — Integração Planejamento-Execução	88
7.1 Por que integrar planejamento e execução	88
7.2 O ciclo completo PPA-LDO-LOA-Execução	89
7.3 Programação orçamentária e financeira	90
7.4 Monitoramento da execução: RREO e RGF	91
7.5 Execução e ajustes: créditos adicionais e contingenciamento	93
7.6 Avaliação e aprendizagem institucional	94
7.7 Integração, tecnologia e sistemas (SIAFI, SIAFIC, SICONFI)	95
MÓDULO 8 — Desafios Contemporâneos e Boas Práticas	100
8.1 O Cenário Fiscal Atual e os Desafios Emergentes	100
8.2 Desafio 1: Rigidez Orçamentária e Crise Fiscal	101
8.3 Desafio 2: Complexidade Normativa e Segurança Jurídica	102
8.4 Desafio 3: Transparência Digital e Dados Abertos	103
8.5 Desafio 4: Participação Social, Integração de Sistemas e Judicialização	104
8.6 Governança de Dados e de IA na Gestão Pública	105
8.7 Boas Práticas, Benchmarking Global e Visão de Futuro	106
Referências Bibliográficas	111
Glossário	113
Anexos — Dispositivos Legais Selecionados	115

Apresentação

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é, há mais de três décadas, o instrumento que costura o planejamento de médio prazo à execução anual do orçamento público brasileiro. Criada pela Constituição de 1988 e densificada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ela deixou de ser uma peça meramente formal para se tornar o verdadeiro centro de governança fiscal dos entes federativos — e, de modo muito particular, dos municípios, onde o orçamento encontra o cidadão na forma de creches, postos de saúde, escolas, pavimentação e saneamento.

Esta apostila foi concebida para o servidor público municipal que vive a LDO no cotidiano: o técnico de planejamento que projeta receitas, o contador que estrutura os anexos, o controlador interno que fiscaliza o cumprimento de metas, o gestor que precisa transformar prioridades políticas em diretrizes tecnicamente sustentáveis. O material parte do conteúdo programático do curso e o expande em texto corrido, com fundamentos jurídicos, exemplos práticos, casos hipotéticos, quadros-resumo e questões de fixação ao final de cada módulo.

Optou-se por uma linguagem técnica, porém didática e acessível, com rigor terminológico e fidelidade às fontes. Toda transcrição de dispositivo legal preserva a literalidade da norma; as referências doutrinárias e legislativas observam as normas ABNT. Coerente com o compromisso de exatidão que orienta o trabalho do Instituto Gênesis, nenhuma decisão judicial é citada sem verificação — razão pela qual a fundamentação deste material se apoia, de forma deliberada, na Constituição, na legislação financeira e na doutrina consolidada.

Que esta apostila seja, mais do que um material de estudo, um instrumento de trabalho: um guia ao alcance da mão na hora de redigir, analisar e fiscalizar a LDO do seu município.

Corpo Docente — Instituto Gênesis
Capacitação em Gestão Pública

Objetivos de Aprendizagem

Objetivo geral. Capacitar o servidor público municipal a formular, analisar e fiscalizar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, assegurando o alinhamento estratégico entre planejamento e execução e a sustentabilidade fiscal das contas públicas.

Ao concluir este curso, o participante será capaz de:

- Compreender a natureza jurídica, a base constitucional e o papel da LDO no ciclo orçamentário (PPA → LDO → LOA);
- Dominar o conteúdo obrigatório da LDO previsto no art. 4º da LRF e correlatos, incluindo o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF);
- Aplicar os pilares da governança orçamentária — transparência, accountability, gestão de riscos e participação social;
- Analisar a tramitação e a aprovação da LDO, os limites do poder de emenda e o processo legislativo orçamentário;
- Reconhecer o papel do controle interno e sua articulação com o controle externo na fiscalização das metas fiscais;
- Estruturar critérios técnicos de priorização de políticas públicas, respeitando as vinculações constitucionais;
- Integrar planejamento e execução, com apoio de sistemas e instrumentos de monitoramento;
- Identificar os desafios contemporâneos e as boas práticas da gestão orçamentária municipal.

Produtos esperados. Ao longo dos módulos, o participante reúne instrumentos aplicáveis ao seu município: um checklist de conformidade da LDO, uma matriz de priorização de políticas públicas e um roteiro de análise de riscos fiscais.

MÓDULO 1 — Fundamentos da LDO no Sistema Orçamentário

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo estratégico que traduz o planejamento de médio prazo em prioridades fiscais executáveis, conectando o que se deseja realizar à realidade dos recursos disponíveis.

1. Apresentação do Módulo e Objetivos de Aprendizagem

O presente módulo inaugura o estudo sistemático da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), peça central do moderno modelo de planejamento e gestão fiscal brasileiro. Antes de adentrarmos nas etapas práticas de elaboração, monitoramento e avaliação que serão objeto dos módulos seguintes, é indispensável firmar os fundamentos jurídicos, conceituais e estratégicos da LDO. Sem esse alicerce, o servidor público que atua nas áreas de planejamento, contabilidade ou controle interno corre o risco de manusear o instrumento como mera formalidade burocrática, perdendo de vista sua função essencial: harmonizar as aspirações políticas com a sustentabilidade das contas públicas.

Ao concluir este módulo, o servidor estará apto a definir o conceito e a base constitucional da LDO, mapear seus prazos e ritos legislativos, detalhar o conteúdo mínimo exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seus anexos obrigatórios, diferenciar as práticas adotadas pelos diversos entes federativos e relacionar a LDO com o arcabouço da responsabilidade fiscal. A metodologia adotada combina exposição guiada, diagramas conceituais, comparativos entre entes e estudos de caso hipotéticos, sempre orientada à aplicação prática no cotidiano dos municípios brasileiros.

CONCEITO-CHAVE

A LDO é a peça orçamentária anual que seleciona, dentre o universo de metas e programas estabelecidos no Plano Plurianual (PPA), aquelas prioridades que serão efetivamente perseguidas no exercício seguinte, estabelecendo, ao mesmo tempo, as regras fiscais que disciplinarão a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA). Em síntese: o PPA define *onde ir*; a LDO define *o que priorizar e sob quais regras*; a LOA define *quanto gastar e como*.

2. Conceito e Natureza Jurídica da LDO

A LDO consiste em uma peça orçamentária de periodicidade anual cuja finalidade primordial é selecionar as metas e prioridades da administração pública para o exercício

financeiro seguinte, orientando a elaboração da lei orçamentária. Diferentemente do PPA, que projeta a ação governamental para um horizonte de quatro anos, e da LOA, que autoriza concretamente as despesas de um único exercício, a LDO ocupa uma posição intermediária e articuladora: ela faz a ponte entre o planejamento estratégico de médio prazo e a execução operacional imediata.

Quanto à sua natureza jurídica, a LDO é uma lei ordinária, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, dotada de vigência temporária e submetida a um rito legislativo especial, com prazos constitucionalmente fixados. A iniciativa exclusiva significa que apenas o Prefeito, o Governador ou o Presidente da República — conforme o ente — pode dar início ao processo legislativo, sendo vedado ao parlamentar deflagrar a propositura. Trata-se de matéria reservada ao Executivo justamente porque é o responsável pela gestão da máquina administrativa e pela projeção de receitas e despesas.¹

A vigência temporária da LDO merece atenção: embora seja editada para reger a elaboração do orçamento do exercício seguinte, sua eficácia projeta-se ao longo de mais de um exercício, pois orienta tanto a elaboração quanto a execução da LOA correspondente. Diz-se, por isso, que a LDO possui um período de vigência que ultrapassa o ano civil de sua aprovação, característica que a distingue de leis ordinárias comuns.

CASO PRÁTICO

O Município de Vale Verde, com cerca de 28 mil habitantes, está em fase de elaboração de sua LDO para o exercício de 2026. A equipe de planejamento, ao reunir-se com o secretário de Finanças, recorda que o PPA 2026-2029 estabeleceu como objetivo estratégico a "universalização do saneamento básico". A LDO, contudo, não pode contemplar toda a meta plurianual de uma só vez: cabe a ela selecionar, dentro daquele objetivo amplo, a prioridade exequível em 2026 — por exemplo, a ampliação da rede de esgoto no bairro Jardim das Flores. Essa seleção evidencia a função de filtro e priorização que caracteriza a LDO.

3. Base Constitucional e Complementação pela LRF

O fundamento normativo primário da LDO encontra-se no artigo 165, §2º, da Constituição Federal de 1988, dispositivo que inaugurou, no ordenamento brasileiro, o modelo integrado de planejamento orçamentário composto pela tríade PPA-LDO-LOA. A norma constitucional define com precisão o conteúdo essencial que a LDO deve abranger.

"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."

(CF/88, art. 165, §2º)

Da leitura do dispositivo extraem-se quatro funções constitucionais nucleares da LDO. A primeira é a definição de **metas e prioridades**, que estabelece o que é essencial para o exercício seguinte e orienta a alocação de recursos escassos. A segunda é a **orientação da LOA**, na medida em que a LDO funciona como bússola para a lei orçamentária, fixando parâmetros macroeconômicos e fiscais. A terceira é a disposição sobre a **legislação tributária**, autorizando o tratamento de alterações em tributos e benefícios fiscais que impactam a previsão de receita. A quarta é a definição da **política das agências financeiras oficiais de fomento**, tema de maior relevância na esfera federal, onde se disciplina a atuação de bancos públicos voltados ao desenvolvimento.²

Embora a Constituição tenha lançado as bases do instrumento, foi a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 — a Lei de Responsabilidade Fiscal —, que conferiu densidade e operacionalidade à LDO. O artigo 4º da LRF ampliou substancialmente o conteúdo obrigatório da lei, convertendo-a em verdadeiro instrumento de governança fiscal ao exigir a disposição sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios de limitação de empenho, normas de controle de custos e avaliação de resultados, além de instituir os dois anexos hoje considerados a espinha dorsal do planejamento fiscal responsável: o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF).

CONCEITO-CHAVE

A LDO possui dupla matriz normativa: a **Constituição Federal** (art. 165, §2º) define sua existência e funções gerais, enquanto a **LRF** (art. 4º) detalha seu conteúdo fiscal e impõe os anexos obrigatórios. Compreender essa complementaridade é indispensável, pois muitas obrigações práticas do gestor decorrem não da Constituição, mas da LRF.

4. A LDO no Ciclo Orçamentário: Posição Estratégica

O ciclo orçamentário brasileiro estrutura-se em quatro fases encadeadas: o planejamento, em que o Executivo propõe metas e mapeia riscos; a definição, em que o Legislativo debate

1. PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 112.

2. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 233.

e fixa prioridades; a execução, em que os gestores aplicam os recursos autorizados pela LOA; e o controle, exercido pelo monitoramento e pela fiscalização a cargo do controle interno e dos tribunais de contas. A LDO permeia todas essas fases, mas é na transição entre o planejamento e a definição que reside seu protagonismo.

Para fixar a distinção funcional entre os três instrumentos, é útil associá-los a perguntas-chave. O PPA, com horizonte de quatro anos, responde a *onde queremos chegar*, traduzindo a visão de médio prazo e os macro-objetivos em programas de duração continuada. A LDO, de periodicidade anual, responde a *o que é possível agora*, conectando as metas do PPA à realidade fiscal e definindo metas fiscais e regras de execução. A LOA, também anual, responde a *como vamos pagar*, detalhando a alocação de recursos e autorizando concretamente as despesas.

QUADRO-RESUMO

O fluxo de governança orçamentária pode ser memorizado pela sequência: **Planejamento** (Executivo propõe metas e riscos) → **Definição** (Legislativo debate e define prioridades) → **Execução** (gestores aplicam os recursos da LOA) → **Controle** (controle interno e tribunal de contas monitoram e fiscalizam). A LDO é o ponto de articulação entre as duas primeiras fases e estabelece as regras que disciplinam as duas últimas.

5. Evolução Histórica da LDO no Brasil

Compreender a trajetória histórica do instrumento ajuda a dimensionar sua importância atual. Antes da Constituição de 1988, o orçamento público brasileiro caracterizava-se pela fragmentação e pela ausência de integração efetiva entre planejamento e execução. O orçamento tradicional, embora disciplinado pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 — que ainda hoje rege a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços —, carecia de instrumentos eficazes de governança que vinculassem as decisões de gasto a metas previamente planejadas.³

Com a Constituição Cidadã de 1988, instituiu-se o modelo gerencial composto pela tríade PPA, LDO e LOA. A LDO nasce, nesse contexto, como elo estratégico do sistema, expressamente prevista no art. 165, §2º. Foi um avanço conceitual significativo, pois pela primeira vez o ordenamento exigia uma peça intermediária dedicada a priorizar e a estabelecer diretrizes, em vez de saltar diretamente do plano de longo prazo para a autorização anual de despesas.

3. 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.

O segundo grande marco veio com a LRF, em 2000, que introduziu a lógica da responsabilidade fiscal: metas fiscais explícitas, gestão de riscos e a busca permanente do equilíbrio entre receitas e despesas. É nesse momento que a LDO ganha seus anexos obrigatórios — o AMF e o ARF —, deixando de ser apenas um documento de prioridades para tornar-se instrumento de disciplina fiscal. Mais recentemente, a partir de 2016, novas regras fiscais — como mecanismos de limitação do crescimento da despesa, o regime de emendas impositivas e arcabouços fiscais sucessivos — adicionaram rigidez e exigências de controle, repercutindo no conteúdo das LDOs de todos os entes.

6. Calendário Orçamentário e Prazos Constitucionais

Na esfera federal, os prazos de tramitação das peças orçamentárias estão fixados no art. 35, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O projeto de LDO deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de abril e votado até 17 de julho, data que coincide com o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. O PPA, apenas no primeiro ano de mandato, deve ser enviado até 31 de agosto e devolvido até o encerramento da sessão; a LOA segue o mesmo prazo de envio (31 de agosto), com devolução até 22 de dezembro.⁴

PONTO DE ATENÇÃO

A Constituição estabelece que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de LDO (CF/88, art. 57, §2º). Na prática, isso significa que os parlamentares não entram em recesso no meio do ano enquanto a LDO não for aprovada. Trata-se de poderoso mecanismo de pressão institucional para garantir a tempestiva deliberação da peça, evitando o vácuo de diretrizes para a elaboração da LOA.

Convém ao gestor visualizar o calendário ao longo dos doze meses: o primeiro semestre concentra-se na LDO (envio em abril, votação até julho), enquanto o segundo semestre é dedicado à LOA (envio em agosto, devolução até dezembro). Essa cadência garante que, quando o Executivo elaborar a proposta orçamentária, já disponha das diretrizes e metas fiscais consolidadas na LDO.

7. Prazos e Ritos em Estados e Municípios

Os prazos do ADCT aplicam-se diretamente à União. Estados e municípios, por força da autonomia federativa, fixam seus próprios prazos em normas locais. Nos estados, os prazos

4. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35, §2º.

constam das Constituições Estaduais e dos regimentos internos das assembleias legislativas; é comum o envio da LDO até 15 de abril ou 15 de maio, conforme o estado, e a maioria das Constituições Estaduais condiciona o recesso de julho à aprovação da lei, reproduzindo o mecanismo federal.

Nos municípios, os prazos são estabelecidos na Lei Orgânica Municipal (LOM), o que gera grande heterogeneidade. Capitais e municípios de maior porte tendem a seguir o modelo federal, com envio em abril ou maio; já pequenos municípios, por vezes, comprimem os prazos, o que pode gerar um risco recorrente: a aprovação tardia da LDO, que acaba se encavalando com a tramitação da LOA no final do ano, comprometendo a função orientadora da diretriz. Nesta fase municipal, ganha especial relevo a exigência de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das leis orçamentárias, prevista no art. 48 da LRF como instrumento de transparência e participação social.⁵

PONTO DE ATENÇÃO

Independentemente da esfera, a verificação da norma local é imperativa: o servidor estadual deve consultar a Constituição Estadual respectiva, e o servidor municipal deve consultar a Lei Orgânica de seu Município. Como boa prática de governança, recomenda-se divulgar um calendário orçamentário anual no portal da transparência, conferindo previsibilidade à sociedade e ao controle externo.

8. Comparativo entre Entes Federativos

Embora a estrutura básica da LDO seja comum a todos os entes, sua complexidade e ênfase variam conforme a esfera de governo. A União apresenta alta complexidade, com regras específicas para estatais, política de agências de fomento e metas macroeconômicas globais; observa cronograma constitucional rígido e conta com forte atuação da Comissão Mista de Orçamento (CMO), além de anexos extremamente detalhados e auditados. Os estados situam-se em complexidade média, com foco regional, gestão crítica da dívida consolidada — eventualmente sob regimes de recuperação fiscal — e necessidade de adequar regras de pessoal e previdência às realidades locais.

Os municípios, por sua vez, apresentam complexidade variável: caracterizam-se pela execução direta de serviços essenciais (saúde, educação, limpeza) e pelo custeio da máquina, frequentemente enfrentando o desafio da capacidade técnica limitada para elaborar anexos robustos, com dependência de transferências constitucionais e, por vezes,

5. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48.

de consultorias externas. Em contrapartida, é no município que a proximidade social se faz mais intensa, com maior pressão por audiências públicas e por emendas impositivas locais.

Comparativo das Características da LDO por Ente Federativo

Aspecto	União	Estados	Municípios
Complexidade	Alta	Média	Variável
Base normativa dos prazos	ADCT, art. 35	Constituição Estadual	Lei Orgânica Municipal
Foco central	Metas macroeconômicas e agências de fomento	Programas estruturantes e dívida consolidada	Custeio essencial (saúde, educação, limpeza)
Desafio típico	Rigidez orçamentária e emendas impositivas	Recuperação fiscal e déficit previdenciário	Capacidade técnica para AMF/ARF
Anexos AMF/ARF	Extremamente detalhados e auditados	Detalhados, com foco em dívida	Mais enxutos; risco de subdimensionamento

CASO PRÁTICO

Em Vale Verde, o controlador interno percebeu que o ARF da LDO 2025 apenas mencionava genericamente "demandas judiciais", sem quantificá-las. Inspirado pelo grau de detalhamento exigido na esfera federal, propôs para a LDO 2026 um mapeamento dos precatórios pendentes, com estimativa de valores e classificação por probabilidade. A lição é clara: ainda que o município possa elaborar peças mais enxutas, deve preservar o rigor técnico e a transparência, simplificando sem comprometer a qualidade da informação fiscal.

9. Estrutura Básica da LDO: Corpo da Lei e Anexos

A arquitetura da LDO compõe-se de duas grandes partes: o corpo da lei, isto é, o texto articulado em artigos, e os anexos obrigatórios exigidos pela LRF. O texto articulado costuma organizar-se em blocos temáticos: 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, embora possa variar em nomenclatura entre os entes, reflete o conteúdo material que a Constituição e a LRF impõem.

Anexados ao corpo da lei encontram-se os dois documentos técnicos centrais. O Anexo de Metas Fiscais, fundamentado no art. 4º, §1º, da LRF, estabelece metas anuais — em valores

correntes e constantes — relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário, contemplando ainda a avaliação do cumprimento das metas, a evolução do patrimônio líquido e a estimativa de renúncia de receita. O Anexo de Riscos Fiscais, baseado no art. 4º, §3º, avalia os passivos contingentes e demais riscos capazes de afetar as contas públicas, indicando as providências a serem adotadas caso se concretizem. Na esfera federal, somam-se anexos específicos, como os de margem de expansão e os de objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial.

9.1. Conteúdo obrigatório segundo o art. 4º da LRF

O art. 4º da LRF detalha exigências que tornam a LDO um efetivo instrumento de governança fiscal. Entre elas destacam-se: o **equilíbrio fiscal** (art. 4º, I, "a"), com diretrizes para compatibilizar projeções de receita e programação de despesas; a **limitação de empenho** (art. 4º, I, "b"), que fixa critérios para o contingenciamento de gastos quando a arrecadação frustrar as metas de resultado; o **controle de custos** e a avaliação de resultados dos programas (art. 4º, I, "e"), voltados à eficácia e à eficiência; e as condições para **transferências de recursos** a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, "f"), de modo a coibir repasses sem finalidade pública.

Articulam-se ainda dispositivos correlatos da própria LRF que a LDO operacionaliza: a disciplina da **renúncia de receita** (art. 14), exigindo estimativa de impacto e medidas de compensação para benefícios fiscais, e o regramento das **despesas obrigatórias de caráter continuado** (art. 17), que condiciona a criação ou a expansão de ações geradoras de despesa permanente à comprovação de que não afetarão as metas fiscais.

9.2. O Anexo de Metas Fiscais (AMF)

O AMF é, sob a ótica fiscal, o coração da LDO. Conforme o art. 4º, §§1º e 2º, da LRF, estabelece metas anuais de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, não apenas para o exercício a que se referem, mas também para os dois seguintes, conferindo perspectiva trienal ao planejamento fiscal. O anexo deve ser acompanhado de memória de cálculo que explicita as premissas macroeconômicas adotadas — inflação, PIB e juros —, a metodologia empregada, a comparação com as metas dos três exercícios anteriores e a consistência com o texto da lei.

Além das metas, o AMF contém avaliações obrigatórias: a evolução do patrimônio líquido nos últimos três anos, a situação financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência e demais fundos, e a estimativa com a respectiva compensação da renúncia de receita. Tais exigências asseguram que as metas não sejam números arbitrários, mas projeções tecnicamente fundamentadas e auditáveis.

Quadro Demonstrativo Simplificado de Metas Fiscais (modelo ilustrativo — LDO 2026, valores hipotéticos)

Especificação	Projeção	% do PIB
Receita Primária Total Corrente	R\$ 2.850 Bi	21,5%
Despesa Primária Total Corrente	R\$ 2.835 Bi	21,4%
Resultado Primário (Meta)	+ R\$ 15 Bi	0,1%
Resultado Nominal	– R\$ 650 Bi	–4,9%
Dívida Pública Bruta (DBGG)	R\$ 10.450 Bi	78,8%

Os valores acima são meramente ilustrativos e servem para demonstrar a estrutura do quadro. Importa reter que todo valor nominal deve vir acompanhado de sua metodologia de cálculo, requisito essencial à transparência fiscal. Em um município como Vale Verde, esse mesmo quadro seria construído em escala muito menor e com parâmetros próprios, como a estimativa de arrecadação do ISS e do IPTU e a previsão de transferências do FPM.

9.3. O Anexo de Riscos Fiscais (ARF)

O ARF dedica-se à gestão das incertezas. Seu processo de elaboração costuma seguir três etapas: a **identificação**, com o mapeamento de passivos contingentes — como ações judiciais — e riscos macroeconômicos capazes de afetar as contas; a **quantificação**, com avaliação do valor estimado e da probabilidade de ocorrência, classificada em provável, possível ou remota; e a **mitigação**, com a definição de medidas compensatórias, como a redução de despesas discricionárias ou o acionamento da Reserva de Contingência.

A Reserva de Contingência merece destaque: a LDO deve definir o percentual da Receita Corrente Líquida que será destinado, na LOA, a essa reserva, justamente para cobrir os riscos fiscais mapeados. Entre os riscos tipicamente analisados figuram a frustração de receitas, o aumento de despesas de pessoal por elevação de pisos, as demandas judiciais relativas a precatórios e os desastres naturais — todos eventos capazes de comprometer o equilíbrio das contas públicas se não houver provisão adequada.

CONCEITO-CHAVE

Enquanto o **AMF** projeta o cenário fiscal esperado (metas de resultado e dívida), o **ARF** antecipa os cenários adversos (riscos e passivos contingentes) e prevê os mecanismos de proteção. Juntos, os dois anexos materializam a lógica da responsabilidade fiscal: planejar com realismo e proteger-se contra choques.

10. Integração da LDO com a Lei de Responsabilidade Fiscal

A LDO e a LRF mantêm relação de complementaridade funcional. A LRF estabelece normas permanentes de gestão fiscal — limites de pessoal, limites de dívida e regras de transparência —, ao passo que a LDO traduz essas normas em diretrizes anuais operacionais, definindo prioridades, alterações tributárias e a orientação concreta da LOA. Um mecanismo-chave dessa integração é a limitação de empenho: a LDO deve fixar critérios objetivos para o contingenciamento quando a arrecadação frustrar as metas, em consonância com o art. 9º da LRF, que disciplina a limitação de empenho e movimentação financeira ao final de cada bimestre.

O descumprimento das exigências fiscais pode acarretar consequências severas, entre as quais a rejeição de contas, a aplicação de multas aos gestores nos termos da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 — que tipifica infrações às normas de finanças públicas —, e vedações ao recebimento de transferências voluntárias.⁶ Como boa prática de integração, recomenda-se utilizar a LDO para detalhar as regras de controle de custos e de avaliação de resultados exigidas pela LRF, tornando-as efetivamente operacionais durante a execução orçamentária.

QUADRO-RESUMO

Funções e finalidades da LDO: (1) **seleção de prioridades**, hierarquizando políticas e investimentos segundo critérios técnicos; (2) **coerência fiscal**, assegurando que a expansão de despesas seja compatível com a sustentabilidade da dívida; (3) **gestão de riscos**, identificando passivos e criando mecanismos de proteção; e (4) **governança e transparência**, definindo métricas de avaliação e instrumentos de controle social e institucional. Em todas elas, a LDO atua como filtro entre as diretrizes estratégicas do PPA e a alocação eficiente da LOA.

6. BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848/1940 e dispõe sobre crimes e infrações administrativas contra as finanças públicas.

Resumo Executivo

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é a peça anual que ocupa a posição intermediária e articuladora do ciclo orçamentário brasileiro, fazendo a ponte entre o planejamento estratégico de médio prazo, consubstanciado no PPA, e a execução operacional, materializada na LOA. Sua natureza jurídica é a de lei ordinária de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, com vigência temporária e rito legislativo especial. Compreender essa natureza é essencial para que o servidor reconheça a LDO não como formalidade, mas como instrumento decisório de priorização e disciplina fiscal.

O fundamento normativo da LDO reparte-se entre a Constituição Federal — cujo art. 165, §2º, define suas funções de fixar metas e prioridades, orientar a LOA, dispor sobre legislação tributária e estabelecer a política das agências de fomento — e a LRF, cujo art. 4º amplia o conteúdo obrigatório e institui o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. Essa dupla matriz normativa explica por que tantas obrigações práticas do gestor derivam da LRF, e não diretamente do texto constitucional.

Os prazos de tramitação variam conforme o ente: a União observa o art. 35 do ADCT (envio da LDO até 15 de abril, votação até 17 de julho), enquanto estados e municípios fixam seus prazos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas, respectivamente, gerando significativa heterogeneidade. Em todas as esferas, vigora o relevante mecanismo de que o recesso parlamentar fica condicionado à aprovação da LDO, e cresce a importância das audiências públicas como instrumento de participação social, especialmente no plano municipal.

Estruturalmente, a LDO compõe-se do corpo articulado da lei e dos anexos obrigatórios. O AMF projeta metas de receita, despesa, resultados e dívida em horizonte trienal, acompanhadas de memória de cálculo e avaliações obrigatórias; o ARF mapeia, quantifica e mitiga os riscos fiscais, prevendo a Reserva de Contingência como mecanismo de proteção. A integração entre LDO e LRF completa-se pelo dispositivo da limitação de empenho e pela previsão de sanções ao descumprimento, configurando um sistema coerente de responsabilidade fiscal.

Em síntese, dominar os fundamentos abordados neste módulo habilita o servidor municipal a interpretar criticamente a LDO de seu ente, a verificar a conformidade de seu conteúdo com a legislação e a perceber o instrumento como verdadeiro elo

estratégico da governança fiscal, preparando o terreno para os módulos seguintes, dedicados à elaboração prática de cada um de seus componentes.

Questões para Fixação

1. Explique, com base no art. 165, §2º, da CF/88, quais são as quatro funções constitucionais da LDO e por que se afirma que ela atua como elo entre o PPA e a LOA.
2. (Múltipla escolha) Quais são os dois anexos obrigatórios da LDO exigidos pela LRF? (a) Anexo de Despesas e Anexo de Receitas; (b) Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais; (c) Anexo de Pessoal e Anexo de Dívida; (d) Anexo de Investimentos e Anexo de Custeio.
3. Descreva as três etapas usuais de elaboração do Anexo de Riscos Fiscais (ARF) e indique o papel da Reserva de Contingência nesse contexto.
4. (Múltipla escolha) Segundo o art. 35 do ADCT, qual é o prazo final para encaminhamento da proposta de LDO ao Congresso Nacional na esfera federal? (a) 31 de agosto; (b) 22 de dezembro; (c) 15 de abril; (d) 17 de julho.
5. O Município de Vale Verde aprovou sua LDO apenas em novembro, encavalando-a com a tramitação da LOA. Analise quais riscos e impasses essa aprovação tardia gera para a governança orçamentária municipal e que boa prática poderia evitá-los.

GABARITO COMENTADO

1. As quatro funções são: fixar metas e prioridades para o exercício seguinte; orientar a elaboração da LOA; dispor sobre alterações na legislação tributária; e estabelecer a política das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO é elo porque seleciona, dentre as metas plurianuais do PPA, as prioridades exequíveis no ano e estabelece as regras fiscais que disciplinarão a LOA. **2.** Alternativa (b) — Anexo de Metas Fiscais (AMF) e Anexo de Riscos Fiscais (ARF), conforme art. 4º, §§1º e 3º, da LRF. **3.** As etapas são identificação (mapeamento de passivos contingentes e riscos macroeconômicos), quantificação (estimativa de valor e probabilidade, classificada em provável, possível ou remota) e mitigação (medidas compensatórias). A Reserva de Contingência, cujo percentual sobre a Receita Corrente Líquida é definido pela LDO, funciona como provisão na LOA para cobrir os riscos concretizados. **4.** Alternativa (c) — 15 de abril. A votação, por sua vez, deve ocorrer até 17 de julho. **5.** A aprovação tardia compromete a função orientadora da LDO, pois a LOA passa a ser elaborada sem diretrizes consolidadas; gera insegurança jurídica, dificulta o planejamento das secretarias e pode caracterizar descumprimento de prazos da Lei Orgânica. A boa prática preventiva é a divulgação de calendário orçamentário anual no portal da transparência e o respeito rigoroso aos prazos fixados na LOM, garantindo previsibilidade ao controle e à sociedade.

Leitura Complementar

Para aprofundar os temas tratados neste módulo, recomenda-se a leitura atenta dos dispositivos legais fundamentais: a Constituição Federal de 1988, especialmente os artigos 165 a 169 e o art. 35 do ADCT; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), com ênfase nos artigos 4º, 9º, 14, 17 e 48; e a Lei nº 4.320/1964, que permanece como norma geral de direito financeiro. A Lei nº 10.028/2000 deve ser consultada para a compreensão das infrações e sanções aplicáveis aos gestores.

No campo dos manuais técnicos oficiais, sugere-se a consulta ao Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que orienta a elaboração padronizada dos anexos da LDO, e às orientações e cartilhas publicadas pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais, valiosas para a adequação às exigências do controle externo em cada jurisdição. Esses materiais são especialmente úteis para municípios de pequeno porte que enfrentam o desafio de elaborar anexos robustos com capacidade técnica limitada.

No plano doutrinário, são leituras de referência as obras de GIACOMONI, James. *Orçamento Público* (Atlas), que oferece visão abrangente e didática do sistema orçamentário brasileiro, e de PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro* (Atlas), que sistematiza com clareza os fundamentos jurídicos das leis orçamentárias. A combinação dessas fontes —

legislação, manuais técnicos e doutrina — fornece base sólida para a atuação qualificada do servidor nas etapas práticas que serão desenvolvidas nos próximos módulos.

MÓDULO 2 — Conteúdo Obrigatório da LDO

Do art. 4º da LRF à prática redacional: como traduzir comandos legais em diretrizes orçamentárias claras, exequíveis e juridicamente seguras.

Se o Módulo 1 nos apresentou a Lei de Diretrizes Orçamentárias como a ponte entre o planejamento de médio prazo (PPA) e o orçamento de execução (LOA), o presente módulo desce ao detalhe técnico-jurídico daquilo que essa ponte deve obrigatoriamente carregar. A Constituição Federal, no art. 165, § 2º, estabelece o núcleo originário do conteúdo da LDO; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seu art. 4º, amplia substancialmente esse rol, conferindo à LDO a função de instrumento central da governança fiscal municipal.⁷ Conhecer cada inciso e parágrafo desse artigo não é exercício acadêmico: é condição para que o servidor responsável pela redação da LDO produza um texto que resista ao controle interno, ao controle externo e ao escrutínio social.

Ao longo deste módulo, percorreremos sistematicamente o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios de limitação de empenho, as normas de controle de custos e avaliação de resultados, as condições para transferências de recursos, as alterações na legislação tributária e a renúncia de receita, a política das agências oficiais de fomento, as despesas obrigatórias de caráter continuado, e os dois anexos obrigatórios — o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF). Encerraremos com diretrizes de qualidade técnico-legislativa e um inventário de erros comuns. Para tornar a exposição concreta, acompanharemos o município fictício de **Vale Verde**, que está elaborando sua LDO para o exercício seguinte.

1. Visão geral do art. 4º da LRF

O art. 4º da LRF inaugura o capítulo dedicado ao planejamento e fixa que a LDO atenderá ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e, além disso, disporá sobre uma série de matérias que ampliam consideravelmente o conteúdo mínimo do instrumento. A redação do dispositivo é didática quanto à sua função organizadora do ciclo fiscal.

"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."

(LRF, art. 4º, I)

7. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 165, § 2º. Brasília: Senado Federal, 1988.

É útil enxergar o art. 4º como um conjunto integrado de comandos que se reforçam mutuamente. O equilíbrio (alínea "a") é o objetivo; a limitação de empenho (alínea "b") é o mecanismo corretivo que protege esse equilíbrio quando a receita frustra; o controle de custos e a avaliação de resultados (alínea "e") asseguram que o gasto seja não apenas equilibrado, mas eficiente. Os anexos dos §§ 1º a 3º, por sua vez, dão lastro técnico e transparência ao conjunto: o AMF projeta a trajetória fiscal e o ARF dimensiona as ameaças a essa trajetória.⁸

CONCEITO-CHAVE

A LDO é o elo de vinculação técnica entre PPA e LOA. Tudo o que ela disciplina — equilíbrio, limitação, custos, anexos — tem por finalidade última garantir que o orçamento anual respeite uma trajetória de sustentabilidade fiscal previamente planejada e tornada pública. Por isso, diz-se que a LDO "antecipa" e "condiciona" a LOA.

2. Equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, "a")

O equilíbrio orçamentário é a pedra angular da responsabilidade fiscal. Em termos simples, significa que as despesas fixadas devem ser compatíveis com a previsão realista de receitas. Não se trata de mera igualdade contábil — toda LOA fecha matematicamente, pois despesa fixada nunca pode exceder receita prevista —, mas de equilíbrio substantivo, sustentável ao longo do tempo, que evite déficits crônicos e endividamento progressivo. A LDO é o instrumento em que o município declara como pretende perseguir esse equilíbrio.

Para operacionalizá-lo, a LDO deve articular alguns mecanismos. Primeiro, as metas de resultado primário e nominal, fixadas no AMF, funcionam como âncoras: o resultado primário mede a diferença entre receitas e despesas não financeiras, indicando se o ente gera poupança para honrar a dívida. Segundo, a reserva de contingência — dotação global não vinculada a despesa específica — serve de colchão para riscos fiscais e passivos imprevistos. Terceiro, quando aplicável, limites individualizados por Poder reforçam a disciplina coletiva.

A boa técnica exige memória de cálculo detalhada das receitas, ancorada em série histórica de arrecadação, e prudência redobrada na estimativa de receitas voláteis (como royalties, transferências condicionadas e operações de crédito). Estimativas otimistas inflam artificialmente o lado da receita, permitindo fixar despesas que não se sustentarão, e empurram o desequilíbrio para o exercício seguinte. A LDO deve ainda prever travas para a

8. GIACOMONI, James. Orçamento público. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 215-230.

criação de novas despesas obrigatórias de caráter continuado, tema que retomaremos adiante.

CASO PRÁTICO

Vale Verde projeta R\$ 450 milhões em receitas correntes e fixa despesas correntes limitadas a 95% desse valor (R\$ 427,5 milhões), gerando superávit corrente de R\$ 22,5 milhões destinado a investimentos. Para a parte de capital, prevê R\$ 50 milhões de receitas (operações de crédito autorizadas) contra R\$ 72,5 milhões de despesas de capital, sendo a diferença coberta pelo superávit corrente. A equipe de planejamento anexa a memória de cálculo de cada rubrica de receita, com a série dos últimos cinco exercícios e o índice de evolução aplicado, demonstrando que a previsão não é arbitrária.

Cumpra-se destacar uma salvaguarda do controle: a reestimativa de receita pelo Poder Legislativo, durante a tramitação, só é admitida quando comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal na estimativa do Executivo. Essa regra impede que o parlamento "crie" receita artificial para acomodar emendas de despesa, o que comprometeria o equilíbrio.⁹

MODELO DE CLÁUSULA

"Art. _____. A elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 20XX observará a compatibilidade entre as despesas fixadas e a previsão de receitas, vedada a fixação de despesa sem suficiente previsão de receita correspondente. § 1º As estimativas de receita serão acompanhadas de memória de cálculo, contendo a série histórica de arrecadação dos últimos cinco exercícios e as premissas de projeção. § 2º A reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo somente será admitida se comprovado, mediante demonstração técnica, erro ou omissão de ordem técnica ou legal."

3. Critérios e forma de limitação de empenho (art. 4º, I, "b" c/c art. 9º)

A limitação de empenho — popularmente chamada de contingenciamento — é o mecanismo de correção de rota do equilíbrio fiscal. A LRF, no art. 9º, determina que, verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal fixadas no AMF, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação de empenho e

9. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Art. 12, § 1º. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000.

movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.¹⁰ Note-se: o gatilho não é a falta de caixa em si, mas o risco de descumprimento de meta, aferido bimestralmente.

A LDO cumpre aqui um papel decisivo, pois é ela que fixa os *critérios* e a *forma* da limitação. Sem critérios claros, o contingenciamento vira arbítrio do Executivo ou paralisa a máquina pública. Dois eixos são essenciais. O primeiro é a regra de rateio: como o esforço de corte se distribui entre os Poderes Legislativo e Judiciário (este último inexistente no plano municipal) e o Ministério Público. A solução tecnicamente recomendada é a proporcionalidade à participação de cada órgão no total das despesas discricionárias (não obrigatórias), preservando a autonomia mas exigindo esforço conjunto.

O segundo eixo são as ressalvas: a LDO deve elencar taxativamente as despesas que *não* serão objeto de limitação. Tipicamente, ressalvam-se as obrigações constitucionais e legais (pessoal, encargos, pisos de saúde e educação) e o serviço da dívida. Sem essa lista, abre-se margem para que o gestor corte despesas essenciais — ou, ao contrário, para que alegue impossibilidade total de contingenciar.

CONCEITO-CHAVE

Limitação de empenho é a restrição imposta à autorização de novas despesas (empenho) e à liberação de recursos financeiros, acionada quando a frustração de receita ameaça as metas fiscais. Difere do "corte" definitivo: trata-se de bloqueio que pode ser revertido (desbloqueio) caso a arrecadação se recupere no bimestre seguinte.

CASO PRÁTICO

Ao final do 2º bimestre, Vale Verde apura frustração de arrecadação de R\$ 12 milhões em relação à curva necessária para atingir o resultado primário do AMF. O Decreto de contingenciamento, editado pelo Executivo em até 30 dias, distribui o corte proporcionalmente: como a Câmara Municipal responde por 4% das despesas discricionárias, absorve R\$ 480 mil; o Executivo absorve o restante. São expressamente ressalvados os repasses ao piso da saúde, à educação (FUNDEB), à folha de pessoal e ao serviço da dívida — tudo conforme cláusula prévia da LDO.

10. BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Art. 9º, caput e § 2º.

PONTO DE ATENÇÃO

Cláusula de limitação genérica — do tipo "o Executivo poderá limitar empenhos para cumprir as metas" — é tecnicamente frágil e frequentemente apontada como impropriedade pelo controle. A LDO deve definir: (i) o gatilho objetivo (frustração que ameace a meta, aferida por bimestre); (ii) a fórmula de rateio entre Poderes; e (iii) o rol taxativo de despesas ressalvadas. A omissão desses três elementos é um dos erros mais recorrentes na redação municipal.

MODELO DE CLÁUSULA

"Art. _____. Se ao final de um bimestre for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes Executivo e Legislativo e o Ministério Público promoverão, por ato próprio, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira. § 1º A limitação será proporcional à participação de cada órgão no conjunto das dotações discricionárias. § 2º Não serão objeto de limitação as despesas decorrentes de obrigações constitucionais e legais, inclusive as destinadas ao pagamento de pessoal, ao serviço da dívida e aos pisos constitucionais de saúde e educação."

4. Controle de custos e avaliação de resultados (art. 4º, I, "e")

A alínea "e" do art. 4º impõe que a LDO contenha normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários. Trata-se da dimensão qualitativa do gasto: não basta gastar dentro do equilíbrio, é preciso gastar bem. Historicamente, esse comando foi o menos cumprido pelos entes federativos, porque exige maturidade de sistemas de informação que muitos municípios ainda constroem.

4.1. Controle de custos

O controle de custos pressupõe metodologia. Modelos referenciais incluem o Custeio Baseado em Atividades (ABC), que rastreia custos pelas atividades que os geram; o custo-padrão, que estabelece um parâmetro de referência; e o custo unitário por serviço (custo por aluno, custo por atendimento, custo por quilômetro de via mantida). Para que esses cálculos sejam comparáveis, é indispensável definir centros de custos e catálogos padronizados de objetos de despesa, além de integrar os dados aos sistemas estruturantes, garantindo trilha de auditoria.

PONTO DE ATENÇÃO

Exigir, na LDO, um sistema de custos sofisticado sem que o município tenha estrutura para implantá-lo gera norma inexecutável — uma "letra morta" que apenas expõe o ente a apontamentos. A boa prática é a adoção gradual e focada: comece por dois ou três serviços de alto custo (saúde, educação, limpeza), defina indicadores simples e amplie progressivamente.

4.2. Avaliação de resultados

A avaliação de resultados apoia-se na cadeia de valor público: insumo (recursos orçamentários) → produto/output (bens e serviços entregues, a meta física) → resultado/outcome (mudança imediata no público-alvo) → impacto (transformação social de longo prazo). Sobre essa cadeia constroem-se as dimensões de desempenho: eficácia (grau de alcance das metas), eficiência (relação custo-produto), efetividade (impacto real gerado) e qualidade (conformidade e satisfação).

As metas devem seguir o padrão SMART — específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais —, sob pena de se tornarem aspirações sem força de vinculação. Metas vagas ("melhorar a saúde do município") não permitem aferição; metas SMART ("ampliar a cobertura vacinal infantil de 82% para 90% até dezembro") permitem monitoramento e responsabilização.¹¹

CASO PRÁTICO

No programa "Educação Conectada", Vale Verde aplica R\$ 50 milhões (insumo) para conectar 1.000 escolas (produto), ampliando o acesso digital (resultado) e visando elevar o IDEB em 15% (impacto). O painel trimestral mostra cobertura de 248 de 250 escolas (eficácia adequada) e custo médio de R\$ 48 mil por escola contra meta de R\$ 50 mil (eficiência ótima), mas apenas 3.200 dos 5.000 professores capacitados (indicador crítico). O desempenho crítico na capacitação enseja remanejamento de recursos e acompanhamento reforçado, evitando que o investimento em conectividade não se converta em uso pedagógico efetivo.

Painel de avaliação de desempenho — Programa Educação Conectada (Trimestre 1)

11. PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2021. cap. sobre planejamento e orçamento.

Indicador	Tipo	Meta	Realizado	Status
Cobertura de escolas	Eficácia	250	248	Adequado
Custo médio por escola	Eficiência	R\$ 50 mil	R\$ 48 mil	Ótimo
Velocidade média (Mbps)	Qualidade	100	85	Atenção
Professores capacitados	Eficácia	5.000	3.200	Crítico

5. Transferências de recursos a entes públicos e privados

A LDO deve disciplinar as condições para transferência de recursos a outros entes e a entidades privadas. No caso das transferências voluntárias — repasses não decorrentes de determinação constitucional ou legal —, a LRF (art. 25) exige dotação orçamentária específica, adimplência fiscal do beneficiário e cumprimento de contrapartidas. A LDO deve vedar, expressamente, repasse a quem se encontre inadimplente ou em situação irregular perante o ente concedente.¹²

Quando o destinatário for organização da sociedade civil (OSC), incide o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil — a Lei nº 13.019/2014 —, que exige, como regra, chamamento público e formalização por termo de fomento, termo de colaboração ou acordo de cooperação, sempre instruídos por plano de trabalho claro. A LDO deve remeter a esse marco e fixar diretrizes de prestação de contas: prazos, relatórios de execução física e financeira e sanções para a omissão.¹³

PONTO DE ATENÇÃO

A transparência é exigência reforçada nas transferências. A LDO deve assegurar publicidade integral dos atos em portais oficiais, permitindo rastrear o recurso da origem ao destino. Repasses sem dotação específica, a beneficiários inadimplentes, ou sem prestação de contas, expõem gestores a responsabilização pessoal.

6. Alterações na legislação tributária e renúncia de receita (art. 14)

Por força do art. 165, § 2º, da Constituição, a LDO deve dispor sobre as alterações na legislação tributária previstas para o exercício. Esse comando conecta-se diretamente ao art. 14 da LRF, que disciplina a renúncia de receita.

¹². BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Art. 25. Estabelece os requisitos das transferências voluntárias.

¹³. BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Diário Oficial da União, Brasília, 1 ago. 2014.

"A lei de diretrizes orçamentárias [...] disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."

(CF/88, art. 165, § 2º)

A renúncia de receita — concessão de isenções, anistias, remissões, créditos presumidos e reduções de base de cálculo ou alíquota — não é proibida, mas condicionada. O art. 14 exige que a concessão seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, e que atenda a uma de duas condições: demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e não afetará as metas; ou medidas de compensação por aumento de receita.¹⁴

CASO PRÁTICO

Vale Verde pretende conceder isenção de IPTU para imóveis de até R\$ 80 mil de valor venal, beneficiando 6.000 contribuintes. A área tributária estima a renúncia em R\$ 3,6 milhões anuais (média de R\$ 600 por imóvel). Para cumprir o art. 14, o município demonstra que essa renúncia já fora considerada na estimativa de receita da LOA e que não compromete as metas do AMF; alternativamente, apresenta medida compensatória — por exemplo, a atualização da planta genérica de valores, que recompõe a base de cálculo de imóveis de maior valor. A LDO ainda recomenda "cláusula de extinção" (sunset clause), fixando data de término do benefício para reavaliação.

Como boas práticas, a LDO deve impor avaliação rigorosa do impacto de qualquer alteração tributária, estabelecer teto para novos incentivos, exigir prazo de vigência determinado (sunset clauses) e dar transparência ativa, divulgando memória de cálculo e estimativas desagregadas por tributo e por setor beneficiado.

7. Política das agências oficiais de fomento (AFOF)

Ainda por comando do art. 165, § 2º, da Constituição, a LDO deve estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Tais agências — bancos de desenvolvimento e agências de fomento estaduais — concedem crédito subsidiado para promover o desenvolvimento econômico e social. A LDO deve alinhar essa política às diretrizes do PPA e às metas fiscais, definindo critérios de seleção de projetos, limites de exposição, análise de risco de crédito e patamares de retorno.

Um ponto frequentemente negligenciado é a transparência dos subsídios implícitos: quando o crédito é concedido a taxa inferior à de mercado, há um custo fiscal indireto que deve ser

14. BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Art. 14, incisos I e II. Disciplina a renúncia de receita.

explicitado, com reporte periódico da carteira. Para a esmagadora maioria dos municípios — que não possuem agência de fomento própria —, o comando se traduz em orientar a política de concessão de crédito, garantias e fundos rotativos eventualmente mantidos pelo ente, assegurando que o fomento não comprometa o equilíbrio fiscal.

8. Despesas obrigatórias de caráter continuado — DOCC (art. 17)

As despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) são definidas pelo art. 17 da LRF como despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente obrigação legal de execução por período superior a dois exercícios.¹⁵ O exemplo clássico no plano municipal é a criação de gratificação permanente, a ampliação de programa social com pagamento recorrente, ou a instituição de novo benefício previdenciário.

O regime do art. 17 é rigoroso: o ato que crie ou aumente DOCC deve ser instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início e nos dois seguintes, e demonstrar a origem dos recursos para o custeio, comprovando que a despesa não afetará as metas fiscais — seja por aumento permanente de receita, seja por redução permanente de outra despesa. É justamente para conter a proliferação dessas despesas que a LDO deve prever travas, evitando que o município comprometa exercícios futuros com obrigações que estrangulam o espaço fiscal.

CONCEITO-CHAVE

DOCC são despesas que "amarram" o orçamento por mais de dois exercícios. Cada nova DOCC reduz a margem de manobra do gestor futuro. Por isso, criá-la sem demonstrar a fonte permanente de recursos é violação direta do art. 17 da LRF e fonte recorrente de desequilíbrio estrutural.

9. Anexo de Metas Fiscais — AMF (art. 4º, §§ 1º e 2º)

O AMF é, ao lado do ARF, anexo obrigatório da LDO. Nele se estabelecem metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se refere a LDO e os dois seguintes. É o instrumento que materializa o planejamento fiscal trienal e que serve de âncora para a limitação de empenho.

Além das metas, a LRF exige que o AMF seja acompanhado de demonstrativos: avaliação do cumprimento das metas do ano anterior; demonstrativo das metas anuais comparando-as

¹⁵. BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Art. 17. Define e disciplina as despesas obrigatórias de caráter continuado.

com as fixadas nos três exercícios anteriores e evidenciando a consistência com as premissas e os objetivos da política econômica; evolução do patrimônio líquido; origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência (RPPS); e demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das DOCC.¹⁶

Demonstrativo de metas fiscais — exemplo ilustrativo (Vale Verde, valores hipotéticos)

Especificação	Ano 1 (Meta)	Ano 2 (Proj.)	Ano 3 (Proj.)
Receita primária	R\$ 470 mi	R\$ 496 mi	R\$ 523 mi
Despesa primária	R\$ 458 mi	R\$ 480 mi	R\$ 505 mi
Resultado primário	+ R\$ 12 mi	+ R\$ 16 mi	+ R\$ 18 mi
Dívida consolidada líquida	R\$ 95 mi	R\$ 90 mi	R\$ 83 mi

Toda projeção do AMF deve repousar em parâmetros macroeconômicos explícitos — PIB real, inflação (IPCA), taxa de juros de referência, salário mínimo — e em memória de cálculo que justifique cada número. A função central do AMF é a reconciliação com a LOA: como a LDO vincula o orçamento anual, o AMF garante que a LOA respeite a trajetória de equilíbrio definida no planejamento. Metas do AMF dissociadas dos valores efetivamente programados na LOA constituem inconsistência grave.

PONTO DE ATENÇÃO

O erro mais comum no AMF é a ausência de memória de cálculo: metas surgem "do nada", sem que se explicitem as premissas macroeconômicas e a metodologia. O segundo erro é o AMF não reconciliado, com metas incompatíveis com os valores da LOA ou com a execução de exercícios anteriores. Ambos comprometem a credibilidade do anexo e atraem apontamentos do controle externo.

10. Anexo de Riscos Fiscais — ARF (art. 4º, § 3º)

O ARF é o segundo anexo obrigatório. A LRF determina que ele avalie os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem.

¹⁶. BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Art. 4º, §§ 1º e 2º. Disciplina o Anexo de Metas Fiscais.

"A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem."

(LRF, art. 4º, § 3º)

A elaboração do ARF segue três etapas. A **tipologia** classifica os riscos: riscos de gestão (relacionados à dívida e ao crédito), riscos macroeconômicos (variação de parâmetros como PIB e inflação) e passivos contingentes (demandas judiciais, requisições de pequeno valor, avals e garantias). A **quantificação** cruza a probabilidade de materialização — provável, possível ou remota — com o impacto financeiro estimado, produzindo uma matriz de risco. A **priorização** identifica os riscos prováveis e de alto impacto, que devem servir de base para dimensionar a reserva de contingência na LOA.

Matriz de riscos fiscais — exemplos de classificação (Vale Verde)

Risco	Tipo	Probabilidade	Impacto
Demandas judiciais / RPVs	Passivo contingente	Provável	Alto
Queda do PIB / frustração de receita	Macroeconômico	Possível	Alto
Inadimplência em garantias de crédito	Gestão	Possível	Médio
Desastres ambientais	Operacional	Remota	Crítico

Ao ARF não basta listar riscos: ele deve apontar providências. As estratégias de mitigação incluem fundos garantidores, reservas de liquidez e seguros específicos. Os gatilhos de contingência traduzem em condições objetivas (por exemplo, frustração de receita superior a 5%) o acionamento automático dos mecanismos de limitação. A hierarquia de despesas protege serviços essenciais — saúde, segurança, educação — de cortes abruptos. E o monitoramento contínuo, com relatórios bimestrais, antecipa a materialização de passivos.

PONTO DE ATENÇÃO

Um ARF superficial — que apenas enumera riscos genéricos sem quantificá-los nem indicar providências — descumpra a finalidade do art. 4º, § 3º. O anexo deve atribuir probabilidade e impacto a cada risco e vincular os riscos prováveis e relevantes ao dimensionamento da reserva de contingência.

11. Qualidade técnica e legislativa: boas práticas de redação

Um conteúdo obrigatório bem identificado não basta se a redação for ambígua ou desorganizada. A qualidade técnico-legislativa da LDO é, ela própria, requisito de validade e de exequibilidade. Alguns princípios orientam a boa redação.

Quanto à **linguagem**, recomenda-se ordem direta, termos padronizados e verbos no modo adequado ao comando (preferindo "deverá", "fará", "fica vedado" às fórmulas vagas), evitando ambiguidades que gerem dupla interpretação na execução. Quanto à **estrutura**, a organização por afinidade temática em capítulos coerentes, seguindo a ordem do processo orçamentário, facilita a consulta e o controle. Conceitos técnicos sujeitos a controvérsia — como "projetos em andamento", "novas obras" ou "despesas de pequeno vulto" — devem ser definidos em glossário ou seção de definições.

Quanto à **hierarquia normativa**, é prudente distinguir diretrizes gerais (orientação política) de regras operacionais (execução financeira). E quanto às **remissões legais**, devem-se fazer referências exatas à Constituição e à LRF, evitando citações genéricas que dificultem o controle de legalidade. Acima de tudo, exige-se pertinência temática: a LDO não comporta "caudas orçamentárias", isto é, matérias estranhas ao seu objeto, que comprometem a aderência ao art. 165, § 2º, da Constituição.¹⁷

¹⁷. GIACOMONI, James. Orçamento público. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 240-255, sobre técnica legislativa orçamentária.

QUADRO-RESUMO

Erro comum	Como evitar
Metas vagas ou inalcançáveis	Usar séries históricas e projeções realistas (padrão SMART)
Ausência de memória de cálculo no AMF	Explicitar parâmetros macro (PIB, inflação) e metodologia
Limitação de empenho genérica	Definir gatilho, rateio entre Poderes e ressalvas taxativas
AMF não reconciliado com a LOA	Validar coerência entre PPA, LDO e LOA
Controle de custos sem metodologia	Adotar sistema gradual, focado em serviços de alto custo
ARF superficial	Quantificar impactos e indicar providências/mitigação
Falta de transparência e clareza	Publicar versões simplificadas e dados abertos (CSV/API)

Resumo Executivo

O conteúdo obrigatório da LDO decorre da combinação entre o art. 165, § 2º, da Constituição e o art. 4º da LRF. O **equilíbrio entre receitas e despesas** (art. 4º, I, "a") é o objetivo central, sustentado por metas, reserva de contingência e estimativas prudentes de receita. A **limitação de empenho** (art. 4º, I, "b" c/c art. 9º) é o mecanismo corretivo acionado quando a frustração de receita ameaça as metas, devendo a LDO fixar gatilho, rateio entre Poderes e ressalvas. O **controle de custos e a avaliação de resultados** (art. 4º, I, "e") asseguram eficiência do gasto pela cadeia de valor público e por metas SMART. A LDO disciplina ainda as **transferências** (art. 25 da LRF e Lei nº 13.019/2014), as **alterações tributárias e a renúncia de receita** (art. 14), a **política das agências de fomento** e as **DOCC** (art. 17). Os dois anexos obrigatórios — **AMF** (§§ 1º e 2º), que projeta metas trienais com memória de cálculo, e **ARF** (§ 3º), que tipifica, quantifica e prioriza riscos — completam o instrumento. A qualidade técnico-legislativa, com linguagem clara, estrutura lógica e transparência, é requisito de exequibilidade e de controle.

Questões para Fixação

1. De acordo com o art. 4º, I, "a", da LRF, o que a LDO deve assegurar quanto a receitas e despesas, e por que o equilíbrio não se reduz a uma igualdade contábil na LOA?
2. Qual é o gatilho legal da limitação de empenho previsto no art. 9º da LRF, e quais três elementos a cláusula de limitação da LDO deve obrigatoriamente conter para não ser considerada genérica?
3. Explique a cadeia de valor público (insumo, produto, resultado, impacto) e relacione-a às dimensões de eficácia, eficiência e efetividade na avaliação de programas (art. 4º, I, "e").
4. Ao conceder uma isenção de IPTU, quais exigências do art. 14 da LRF o município deve cumprir quanto à renúncia de receita?
5. Quais são os dois anexos obrigatórios da LDO previstos no art. 4º da LRF e qual a função específica de cada um?

GABARITO COMENTADO

1. A LDO deve assegurar a compatibilidade entre as despesas fixadas e a previsão realista de receitas. O equilíbrio não se reduz à igualdade contábil porque toda LOA fecha matematicamente; o que importa é o equilíbrio substantivo e sustentável ao longo do tempo, que evite déficits crônicos e endividamento — sustentado por metas (AMF), reserva de contingência e estimativas prudentes.
2. O gatilho é a verificação, ao final de um bimestre, de que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal do AMF. A cláusula deve conter: (i) gatilho objetivo; (ii) fórmula de rateio entre os Poderes (proporcional às despesas discricionárias); e (iii) rol taxativo de despesas ressalvadas (obrigações constitucionais e legais, pisos, serviço da dívida).
3. A cadeia liga insumo (recursos) ao produto (bens/serviços entregues), ao resultado (mudança imediata no público) e ao impacto (transformação de longo prazo). A eficácia mede o alcance das metas (produto); a eficiência relaciona custo e produto; a efetividade mede o impacto real gerado. A avaliação verifica se o gasto se converte em valor público.
4. O município deve apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início e nos dois seguintes e atender a uma das condições: demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e não afeta as metas, ou indicar medidas de compensação por aumento de receita.
5. São o Anexo de Metas Fiscais (AMF), que fixa metas trienais de receita, despesa, resultados primário e nominal e dívida, com memória de cálculo; e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF), que avalia passivos contingentes e outros riscos, informando as providências e subsidiando a reserva de contingência.

Leitura Complementar

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, art. 165, § 2º. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal), com atenção especial aos arts. 4º, 9º, 12, 14, 17 e 25.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Tipifica os crimes contra as finanças públicas, reforçando a responsabilização por descumprimento das normas da LRF.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014** (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil).

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2021.

MÓDULO 3 — LDO e Governança Orçamentária

Transparência, accountability, participação social e gestão de riscos: a Lei de Diretrizes Orçamentárias como o principal elo de governança do ciclo orçamentário municipal.

3.1 Visão Sistêmica: a LDO como Instrumento de Governança

Ao longo dos módulos anteriores, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi apresentada em sua dimensão técnico-formal: o elo de ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), o instrumento que dispõe sobre as metas e prioridades da administração e que orienta a elaboração da lei orçamentária, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal.¹⁸ Neste Módulo 3, ampliamos a lente: passamos a enxergar a LDO não apenas como peça do ciclo orçamentário, mas como verdadeira *alavanca de governança*, capaz de melhorar a previsibilidade fiscal, a legitimidade das decisões e o desempenho das políticas públicas municipais.

Governança orçamentária, em sentido amplo, é o conjunto de arranjos — instituições, regras e processos — que orientam a tomada de decisão, a execução e o controle do orçamento público. Trata-se de uma perspectiva que integra liderança e estratégia, gestão de riscos, transparência, participação social e accountability, com o propósito de otimizar a aplicação dos recursos e gerar valor público. A doutrina orçamentária contemporânea destaca que o orçamento deixou de ser um mero documento contábil-autorizativo para tornar-se um instrumento de planejamento, de gestão e de controle social.¹⁹

A LDO ocupa posição estratégica nessa arquitetura porque é o instrumento que materializa, em regras anuais, os incentivos e os controles que disciplinam a execução. É na LDO que se definem os critérios para limitação de empenho, as condições para transferências, as regras de transparência e, por meio de seus anexos obrigatórios — o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) —, os parâmetros de responsabilidade fiscal exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF).²⁰ Por concentrar essas funções, a LDO articula simultaneamente as quatro dimensões centrais da governança: transparência, accountability, gestão de riscos e participação.

18. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 165, § 2º. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

19. GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. (referência doutrinária genérica sobre as funções do orçamento).

20. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Arts. 4º, §§ 1º a 3º. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

CONCEITO-CHAVE

Governança orçamentária é o conjunto de instituições, regras e processos que orientam a decisão, a execução e o controle do orçamento público, integrando liderança, estratégia, gestão de riscos, transparência, participação e accountability com o objetivo de gerar valor público, previsibilidade fiscal e confiança da sociedade. A LDO é o principal instrumento normativo que operacionaliza, em base anual, esses componentes de governança no nível municipal.

Referenciais nacionais e internacionais

A boa governança orçamentária dialoga com referenciais institucionais consolidados. No plano internacional, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) editou recomendação específica sobre governança orçamentária, sintetizando princípios como transparência, integridade, participação e visão de médio prazo.²¹ A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) fornece normas sobre auditoria e controle externo. No plano nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) difundem diretrizes de boa gestão que, embora voltadas à esfera federal, irradiam parâmetros aplicáveis aos Municípios. A convergência desses referenciais reforça a ideia de que governar o orçamento é, antes de tudo, governar com regras claras, dados abertos e responsabilização.

3.2 Princípios da Governança Pública no Orçamento

Os princípios que sustentam a governança orçamentária têm assento constitucional. O art. 37, *caput*, da Constituição Federal estabelece que a administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — o conhecido acrônimo LIMPE.²² Esses princípios não são abstrações: eles devem permear todas as fases do ciclo orçamentário, da elaboração à prestação de contas. A legalidade impõe que cada despesa tenha autorização legislativa; a publicidade exige transparência ativa; a eficiência cobra resultados mensuráveis na aplicação dos recursos.

A esses princípios constitucionais somam-se princípios específicos da governança orçamentária. A **transparência e integridade** garantem dados abertos, linguagem cidadã e inteligibilidade das contas, prevenindo conflitos de interesse e desvios na alocação. A **accountability** traduz o dever de prestar contas e a responsabilização dos gestores, envolvendo metas claras, monitoramento contínuo e consequências pelo desempenho. A

21. OCDE. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OCDE, 2015. (documento institucional citado de forma genérica).

22. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 37, *caput*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

participação e equidade asseguram a inclusão da sociedade nas decisões e a busca pela redução de desigualdades sociais e regionais. Por fim, a **sustentabilidade e gestão de riscos** exprimem o compromisso com o equilíbrio fiscal intertemporal e com controles preventivos que protejam a continuidade das políticas públicas.

QUADRO-RESUMO

Princípios da governança pública aplicados ao orçamento

Princípio	Conteúdo essencial	Aplicação na LDO
LIMPE (CF, art. 37)	Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência	Base de validade de todo o ciclo orçamentário
Transparência e integridade	Dados abertos, linguagem cidadã, prevenção de desvios	Cláusulas de publicação e formatos abertos
Accountability	Dever de prestar contas e responsabilização	Metas, prazos de reporte e consequências
Participação e equidade	Inclusão social e redução de desigualdades	Cronograma de audiências e devolutivas
Sustentabilidade e riscos	Equilíbrio fiscal e controles preventivos	Reserva de contingência e Anexo de Riscos Fiscais

3.3 Transparência Fiscal: Dimensões, Instrumentos e a LRF

A transparência é a primeira e mais visível dimensão da governança. A LRF, em seu art. 48, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009, estabeleceu instrumentos de transparência da gestão fiscal aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.²³ Entre esses instrumentos estão os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF); e as versões simplificadas desses documentos.

²³. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Art. 48 e art. 48-A (incluído pela LC nº 131/2009). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

"A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira [...]."

(LRF, art. 48, parágrafo único)

O art. 48-A complementa o regime, determinando a disponibilização, a qualquer pessoa, das informações pormenorizadas sobre a execução da despesa e da receita. A transparência fiscal articula-se, ainda, com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que consagra a publicidade como regra e o sigilo como exceção, impondo a divulgação espontânea de informações de interesse coletivo — a chamada transparência ativa.²⁴ A combinação entre a LRF e a Lei de Acesso à Informação forma o núcleo normativo da transparência fiscal brasileira.

As seis dimensões da qualidade da informação

Publicar não é o mesmo que ser transparente. A qualidade da informação fiscal mede-se por seis dimensões: **completude** (a informação está integral?), **tempestividade** (foi publicada no prazo?), **granularidade** (chega ao nível de detalhe útil, como elemento de despesa e credor?), **inteligibilidade** (é compreensível pelo cidadão comum?), **acessibilidade** (está disponível sem barreiras?) e **interoperabilidade** (pode ser cruzada com outras bases?). As boas práticas recomendam o uso de formatos abertos legíveis por máquina (CSV, JSON, XML), dicionários de dados, metadados ricos e séries históricas — elementos que transformam a publicação formal em controle social efetivo.

CASO PRÁTICO

O Município de **Vale Verde**, com 38 mil habitantes, incluiu na sua LDO uma cláusula de transparência ativa exigindo a publicação, no Portal da Transparência municipal, das bases de execução orçamentária em formato aberto (CSV e JSON) até o 10º dia útil após o fechamento de cada mês, com detalhamento da despesa até o nível de elemento e credor. No primeiro ano de vigência, a taxa de atualização no prazo alcançou 92%, a cobertura de metadados chegou a 78% e a disponibilização em CSV atingiu 100% das bases. O número de downloads mensais cresceu 12% em relação ao período anterior, sinalizando maior reuso dos dados por jornalistas, conselheiros e pesquisadores locais. O caso ilustra como uma cláusula bem redigida na LDO converte princípio em prática mensurável.

24. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Arts. 3º, 8º e 10. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

3.4 Accountability: Controle, Prestação de Contas e Responsabilização

Accountability é a obrigação permanente de indivíduos e organizações públicas de explicar suas decisões, justificar ações, reportar resultados e assumir as consequências — positivas ou negativas — de seu desempenho. Não há tradução perfeita para o português; o termo abrange, simultaneamente, o dever de prestar contas (*answerability*) e a sujeição a consequências (*enforcement*). A doutrina costuma distinguir duas dimensões fundamentais.²⁵

A **accountability vertical** é o controle exercido pelos cidadãos sobre os governantes, por meio do voto e do controle social — a fiscalização direta da sociedade sobre o uso dos recursos públicos. A **accountability horizontal** é o controle mútuo entre poderes e agências estatais: os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Legislativo exercem fiscalização recíproca, formando uma rede de freios e contrapesos. A cadeia de valor da accountability segue um fluxo lógico: metas claras → execução conforme → reporte (*reporting*) → avaliação e julgamento → consequência (sanção). Quebrada qualquer etapa, todo o ciclo de responsabilização se enfraquece.

QUADRO-RESUMO

Instrumentos de controle e transparência por tipo

Tipo de controle	Instrumento principal	Finalidade
Interno	Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	Verificar limites da LRF e cumprimento de metas
Interno	Auditoria de conformidade	Garantir a legalidade dos atos de gestão
Externo	Parecer prévio (Tribunais de Contas)	Subsidiar aprovação ou rejeição das contas
Social	Audiências públicas	Debater prioridades e avaliar resultados
Social	Portais de transparência	Disponibilizar dados abertos para fiscalização

O papel dos **Tribunais de Contas** é central na accountability horizontal. Cabe-lhes emitir o parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo, que orientará o julgamento

25. PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. São Paulo: Atlas, 2022. (referência doutrinária genérica sobre controle e responsabilização na gestão fiscal).

pela Câmara Municipal, conforme o art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.²⁶ O **Sistema de Controle Interno**, por sua vez, atua de forma preventiva, monitorando a execução e alertando para riscos de descumprimento de limites e metas. A LRF reforça esse arranjo ao exigir o RGF, que verifica o atendimento aos limites de despesa com pessoal, dívida e garantias.

PONTO DE ATENÇÃO

A accountability só produz efeitos quando a etapa de **consequência** é efetiva. De nada adianta metas claras e reportes detalhados se o descumprimento não gera responsabilização. Por isso, recomenda-se que as cláusulas da LDO vinculem expressamente o descumprimento de metas e prazos de reporte a providências concretas — como justificativa técnica formal, manifestação do controle interno e registro em relatório de avaliação —, evitando que o ciclo de responsabilização se interrompa na fase do mero reporte.

Mecanismos de accountability na LDO

A LDO pode institucionalizar a accountability por meio de quatro frentes. Na **normatização**, define metas claras (preferencialmente do tipo SMART — específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais) e indicadores de resultado, com prazos rígidos de reporte. No **acompanhamento**, prevê o monitoramento bimestral da execução por meio do RREO, exigindo justificativas técnicas para contingenciamentos e critérios objetivos para desbloqueios — em linha com o art. 9º da LRF, que disciplina a limitação de empenho quando a realização da receita não comportar o cumprimento das metas.²⁷ Na **validação**, incorpora pareceres do controle interno às decisões. Na **publicidade**, assegura transparência ativa com publicação tempestiva e dados estruturados.

3.5 Participação Social e Audiências Públicas

A participação social é dimensão indissociável da governança democrática do orçamento. A própria LRF, no art. 48, parágrafo único, inciso I, impõe o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da LDO e dos orçamentos. Os mecanismos são diversos: audiências públicas presenciais e virtuais, consultas digitais, conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo. Sua qualidade depende de representatividade real, acessibilidade plena e da tradução da linguagem técnica para a linguagem cidadã.

A participação gera valor público porque aumenta a legitimidade das escolhas, alinha prioridades às necessidades reais da população e promove aprendizado coletivo. Há, porém,

26. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 31, §§ 1º e 2º. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

riscos a gerir: a captura por grupos de interesse, a baixa capilaridade territorial e a ausência de retorno efetivo à sociedade — quando o cidadão participa, mas nunca descobre se sua proposta foi acolhida. O antídoto é o **relatório de devolutiva**, documento que informa, de forma fundamentada, quais propostas foram aceitas, quais foram rejeitadas e por quê.

QUADRO-RESUMO

Fluxo de participação e consulta pública na LDO

Etapa	Descrição
1. Convocação	Divulgação ampla (diário oficial, site, redes sociais) com antecedência mínima de 15 dias
2. Disponibilização	Publicação de minutas e diagnósticos em linguagem cidadã para qualificar o debate
3. Coleta	Audiências presenciais e virtuais e formulários para recebimento de sugestões
4. Sistematização	Análise técnica, categorização por tema e verificação de viabilidade legal e orçamentária
5. Resposta	Publicação de relatório de devolutiva indicando propostas aceitas, rejeitadas e os motivos
6. Incorporação	Inclusão das prioridades validadas no Projeto de Lei da LDO (PLDO)

CASO PRÁTICO

Na elaboração da LDO para o exercício seguinte, o Município de **Vale Verde** realizou audiência pública híbrida — presencial no plenário da Câmara e transmitida ao vivo com chat aberto. A convocação foi publicada no diário oficial e nas redes sociais com 20 dias de antecedência, acompanhada da minuta do PLDO e de um diagnóstico das demandas em linguagem acessível. Foram recebidas 47 propostas por formulário online e na audiência. A equipe técnica sistematizou as sugestões por tema (saúde, mobilidade, educação) e publicou, em 30 dias, um relatório de devolutiva com taxa de incorporação de 34%. Três prioridades validadas socialmente — entre elas a ampliação de uma unidade básica de saúde — foram incluídas no texto enviado ao Legislativo, demonstrando que a participação não foi meramente protocolar.

27. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Art. 9º. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

3.6 Gestão de Riscos na Governança Orçamentária

A gestão de riscos é a dimensão que protege a continuidade das políticas públicas diante da incerteza. Na LDO, ela não é um anexo isolado: deve orientar a definição da Reserva de Contingência e as regras de limitação de empenho. O Anexo de Riscos Fiscais (ARF), exigido pelo art. 4º, § 3º, da LRF, deve avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem.²⁸

O ciclo de gestão de riscos é contínuo e estruturado: **identificação** → **análise** (qualitativa e quantitativa) → **resposta** (mitigar, transferir, aceitar ou evitar) → **monitoramento**. As ferramentas essenciais incluem a Matriz de Probabilidade × Impacto, os Indicadores-Chave de Risco (KRIs), a análise de cenários e os testes de estresse fiscal. Os riscos típicos do orçamento municipal abrangem a frustração severa de receitas, riscos macroeconômicos (variação do PIB e da inflação), riscos jurídicos decorrentes de grandes ações judiciais, riscos ambientais (desastres), riscos operacionais por falhas processuais e riscos de parcerias público-privadas e concessões.

CONCEITO-CHAVE

A **Matriz de Probabilidade × Impacto** classifica cada risco segundo a chance de ocorrer e a gravidade de suas consequências fiscais e sociais. Riscos de alta probabilidade e alto impacto (zona crítica) exigem resposta prioritária e provisão de recursos — por exemplo, na Reserva de Contingência; riscos de baixa probabilidade e baixo impacto podem ser apenas monitorados. A matriz transforma a percepção subjetiva de risco em decisão orçamentária objetiva.

3.7 Integração PPA–LDO–LOA e Alinhamento Estratégico

A coerência sistêmica entre os instrumentos de planejamento é condição de uma governança orçamentária madura. O PPA define a visão de futuro — diretrizes estratégicas, programas finalísticos e metas de longo prazo para quatro anos. A LDO funciona como o **elo de ligação**: filtra, ano a ano, o que cabe no orçamento, define as prioridades do exercício e conecta a estratégia à realidade fiscal. A LOA, por fim, aloca os recursos nas ações e executa concretamente a política pública. Essa lógica decorre diretamente do art. 165 da Constituição e estrutura todo o sistema orçamentário brasileiro, complementado pelas regras gerais da Lei nº 4.320/1964.²⁹

28. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Art. 4º, § 3º. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

O instrumento prático que assegura esse alinhamento é a **Matriz de Alinhamento**, ferramenta que vincula cada ação orçamentária da LOA a um objetivo estratégico do PPA e à respectiva meta física definida na LDO. Os critérios de priorização recomendados são quatro: **valor público** (impacto real na vida do cidadão), **evidências** (dados que comprovem eficácia), **custo-efetividade** (melhor retorno por real gasto) e **equidade** (redução de desigualdades). Quando esses critérios orientam a LDO, o orçamento deixa de ser inercial — mera repetição do ano anterior — e passa a financiar deliberadamente a estratégia de governo.

3.8 Indicadores, Benchmarking e Boas Práticas Internacionais

O que não se mede não se governa. Os indicadores de governança orçamentária permitem priorizar reformas, monitorar o cumprimento das cláusulas de governança da LDO e fundamentar decisões de contingenciamento e alocação. A construção de bons indicadores exige uma linha de base (o histórico dos últimos três anos, por exemplo), fontes auditáveis (sistemas oficiais e portais de transparência) e periodicidade definida de mensuração. Um índice integrado de governança pode combinar pontuações de transparência, accountability, participação, gestão de riscos e alinhamento estratégico.

QUADRO-RESUMO

Dimensões de um índice integrado de governança orçamentária (escala ilustrativa 0–100)

Dimensão	Pontuação ilustrativa	Foco de avaliação
Transparência	85	Dados abertos com metadados e linguagem cidadã
Alinhamento estratégico	75	Conexão entre PPA, LDO, LOA e execução
Accountability	72	Prestação de contas, responsabilização e auditoria
Gestão de riscos	68	Controle de passivos e incertezas fiscais
Participação	60	Engajamento efetivo e consultas públicas

29. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

No campo do **benchmarking**, referências globais oferecem padrões de comparabilidade. A recomendação da OCDE sobre governança orçamentária e o *Open Budget Survey* (OBS), do International Budget Partnership, fornecem parâmetros para avaliar a abertura orçamentária, com ênfase em dados legíveis por máquina, participação cidadã ativa e planejamento integrado a relatórios de desempenho (*performance budgeting*). As inovações aplicadas incluem painéis interativos em tempo real, consultas públicas estruturadas e rastreamento visual de despesas. A INTOSAI, por sua vez, reforça que a auditoria independente fortalece a confiança pública.³⁰

PONTO DE ATENÇÃO

Boas práticas internacionais não são transplantáveis sem adaptação. A lição central do benchmarking responsável é a **calibragem à capacidade institucional** local. Um Município de pequeno porte deve iniciar com projetos-piloto — por exemplo, a publicação de uma única base de dados abertos com metadados — em vez de tentar implantar, de uma só vez, um sistema completo de painéis interativos. O gradualismo, contextualizado à realidade fiscal e administrativa, é mais eficaz do que a importação acrítica de modelos.

Desafios e oportunidades de melhoria

Os principais desafios da governança orçamentária municipal incluem a restrição fiscal severa, a crescente judicialização do orçamento, a assimetria de informações entre poderes e a baixa integração de sistemas legados, que dificulta a visão única dos dados. Em contrapartida, há oportunidades expressivas: a automação e a análise preditiva de riscos, a interoperabilidade de dados e a expansão dos canais de participação digital. As vitórias rápidas (*quick wins*) — como a publicação imediata de bases abertas com metadados e a definição de KPIs claros de governança na LDO — convivem com reformas estruturais de prazo mais longo, como o fortalecimento institucional do controle interno e a consolidação de um planejamento de médio prazo efetivo.

³⁰. INTOSAI. *Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)*. Viena: INTOSAI, [s.d.]. (documento institucional citado de forma genérica).

Resumo Executivo

A LDO transcende a função de elo técnico entre PPA e LOA para atuar como o principal instrumento de governança orçamentária do Município, articulando transparência, accountability, participação social e gestão de riscos. A **governança orçamentária** é o conjunto de instituições, regras e processos que orientam a decisão, a execução e o controle do orçamento, ancorada nos princípios constitucionais do art. 37 (LIMPE) e em princípios próprios de integridade, responsabilização, participação e sustentabilidade fiscal.

A **transparência fiscal** apoia-se nos arts. 48 e 48-A da LRF e na Lei de Acesso à Informação, exigindo a publicação de RREO e RGF e a disponibilização de dados abertos avaliados por seis dimensões de qualidade. A **accountability** distingue-se em vertical (controle social) e horizontal (Tribunais de Contas, Ministério Público e Legislativo), operando por uma cadeia que vai das metas claras à consequência efetiva. A **participação social**, prevista no art. 48 da LRF, ganha qualidade quando há devolutiva fundamentada. A **gestão de riscos** materializa-se no Anexo de Riscos Fiscais e orienta a Reserva de Contingência. A **integração PPA–LDO–LOA**, mensurada por indicadores e referenciada em boas práticas da OCDE, INTOSAI, TCU e CGU, converte o orçamento inercial em financiamento deliberado da estratégia de governo, gerando valor público, previsibilidade fiscal e confiança da sociedade.

Questões para Fixação

1. Qual mecanismo previsto na LDO fortalece diretamente a transparência ativa da gestão fiscal municipal?
2. Onde, na LDO, devem ser tratados os riscos fiscais capazes de afetar as contas públicas, e qual dispositivo da LRF fundamenta essa exigência?
3. Distinga accountability vertical e accountability horizontal, indicando ao menos um ator típico de cada dimensão.
4. Qual a finalidade do relatório de devolutiva no fluxo de participação social da LDO?
5. Cite três das seis dimensões da qualidade da informação fiscal e explique por que a mera publicação não garante, por si só, a transparência.

GABARITO COMENTADO

1. A publicação de bases de dados em formatos abertos (CSV, JSON, XML), com metadados e granularidade adequada, viabilizando o reuso e a fiscalização. Trata-se de transparência ativa, exigida pelos arts. 48 e 48-A da LRF e pela Lei nº 12.527/2011.

2. No **Anexo de Riscos Fiscais (ARF)**, acompanhado de matriz de riscos, com fundamento no art. 4º, § 3º, da LRF, que determina a avaliação dos passivos contingentes e demais riscos e a indicação das providências cabíveis.

3. A accountability **vertical** é o controle dos cidadãos sobre os governantes (voto e controle social); ator típico: a sociedade civil. A **horizontal** é o controle mútuo entre poderes e agências; atores típicos: Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Legislativo.

4. Informar, de forma fundamentada, quais propostas da sociedade foram aceitas ou rejeitadas e os respectivos motivos, fechando o ciclo participativo, evitando a participação meramente protocolar e dando retorno efetivo ao cidadão.

5. Entre as seis dimensões — completude, tempestividade, granularidade, inteligibilidade, acessibilidade e interoperabilidade — bastam três. A publicação formal não basta porque um dado pode ser publicado, mas estar incompleto, atrasado, agregado demais, incompreensível ou em formato fechado, frustrando o controle social.

Leitura Complementar

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** — arts. 31, 37 e 165. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal) — arts. 4º, 9º, 48, 48-A e 49.

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

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

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas (edição atualizada) — capítulos sobre transparência e controle.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. São Paulo: Atlas — tópicos sobre responsabilidade fiscal e accountability.

OCDE. **Recommendation of the Council on Budgetary Governance** (2015) — princípios de governança orçamentária.

TCU; CGU. **Referenciais de governança e controle na administração pública** — documentos institucionais de boa gestão.

MÓDULO 4 — Tramitação e Aprovação da LDO

Do envio do projeto à sanção: dominando o rito legislativo, os limites do poder de emenda e os checkpoints de controle que garantem qualidade normativa e previsibilidade fiscal.

1. Visão Geral do Processo Legislativo Orçamentário

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nasce de um processo legislativo de iniciativa vinculada e rito específico, distinto do procedimento aplicável às leis ordinárias comuns. Compreender esse rito não é mera erudição: é condição para que o servidor municipal — seja ele lotado no Executivo, na assessoria da Câmara ou no Controle Interno — consiga antecipar prazos, organizar entregáveis e prevenir vícios que comprometam a eficácia da norma. A tramitação da LDO articula, em sequência ordenada, quatro grandes momentos: a iniciativa do Executivo, a instrução legislativa (com análise técnica, audiências públicas e emendas), a deliberação e votação (parecer do relator, votação na Comissão e no Plenário) e, finalmente, a conclusão do rito (autógrafo, sanção ou veto e publicação).

Cada fase mobiliza atores distintos e produz documentos próprios. No Executivo, os órgãos de Planejamento e Fazenda elaboram o Projeto de Lei da LDO (PLDO) e a Exposição de Motivos. No Legislativo, a Comissão de Orçamento (no plano federal, a Comissão Mista de Orçamento — CMO; nos Municípios, a comissão permanente de finanças e orçamento prevista no Regimento Interno) recebe o projeto, autua, distribui às relatorias, aprecia emendas e consolida o texto. Os pontos de controle — notas de admissibilidade da consultoria técnica, audiências públicas e pareceres de mérito — funcionam como filtros sucessivos de legalidade e qualidade.

É importante o servidor municipal ter em mente que o desenho institucional descrito na esfera federal serve de referência metodológica, mas não se aplica automaticamente aos entes subnacionais. Estados e Municípios disciplinam prazos e ritos próprios em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, respeitando o modelo constitucional. Por isso, ao operacionalizar a tramitação local, é imprescindível consultar a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara.³¹

31. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Art. 165 a 169 (Seção II — Dos Orçamentos).

CONCEITO-CHAVE

Iniciativa vinculada (ou reservada): a faculdade de deflagrar o processo legislativo da LDO pertence privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Diferentemente das leis comuns, o Legislativo não pode iniciar o PLDO; pode, contudo, emendá-lo dentro de balizas constitucionais estritas. Essa assimetria preserva a coerência entre planejamento e execução, atribuindo ao Executivo a responsabilidade primária pela proposta e ao Legislativo o papel de aperfeiçoamento e controle democrático.

2. Fases da Tramitação: do Envio à Análise Técnica

2.1 Elaboração e envio pelo Executivo

A primeira fase ocorre integralmente no âmbito do Executivo. A partir das diretrizes do Chefe do Executivo, os órgãos de Planejamento e Fazenda coordenam as demandas setoriais, alinham a proposta ao Plano Plurianual (PPA) e calculam parâmetros macroeconômicos, projeções de receitas e estimativas de despesas. Encerra-se com a validação jurídica e a consolidação do texto. Os documentos essenciais que acompanham o projeto são a Exposição de Motivos, o próprio Projeto de Lei da LDO, os anexos técnicos — notadamente o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) — e os memoriais de cálculo que sustentam as projeções.

No plano federal, a Constituição fixa o prazo de envio do PLDO até 15 de abril de cada exercício e veda a interrupção da sessão legislativa antes de sua aprovação.³² Nos Municípios, repita-se, os prazos são os definidos na Lei Orgânica — frequentemente o envio ocorre em maio ou em data próxima, com devolução para sanção antes do recesso do meio do ano. A boa prática recomenda a construção de um cronograma reverso, partindo da data-limite de devolução e distribuindo, para trás, os marcos de audiência pública, prazo de emendas e votação.

³². BRASIL, op. cit., 1988, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35, §2º, II — enquanto não editada a lei complementar prevista no art. 165, §9º, o projeto de LDO deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

CASO PRÁTICO — MUNICÍPIO DE VALE VERDE

A Lei Orgânica de Vale Verde fixa o envio do PLDO até 31 de maio e a devolução para sanção até 30 de junho. A Secretaria de Planejamento, ciente de que a Câmara entra em recesso em 18 de julho, monta um cronograma reverso: protocolo do projeto em 28 de maio, audiência pública em 10 de junho, encerramento do prazo de emendas em 17 de junho, parecer do relator em 23 de junho e votação em Plenário em 28 de junho. O planejamento antecipado evitou que o projeto fosse votado às pressas, reduzindo o risco de vícios e de devolução fora do prazo.

2.2 Recebimento e análise técnica preliminar

Recebido o projeto, a Comissão de Orçamento procede ao protocolo, à verificação de anexos e à disponibilização imediata de bases de dados e arquivos editáveis — exigência de transparência que qualifica o debate parlamentar e a participação social. Em seguida, inicia-se a análise técnica preliminar, que percorre dois eixos. O primeiro é o *checklist* de aderência legal: conformidade com os dispositivos constitucionais (em especial o art. 165, §2º, da CF/88, que reserva à LDO as metas e prioridades e a orientação para a elaboração da LOA) e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º da LC nº 101/2000, que disciplina equilíbrio fiscal, limitação de empenho, controle de custos e transferências), além da presença e consistência do AMF e do ARF.³³

O segundo eixo é a triagem de qualidade técnica: validação da memória de cálculo das receitas, coerência das séries históricas e clareza dos indicadores de resultado e das metas físicas. Dessa análise resultam três produtos: a Nota Técnica de Admissibilidade, os apontamentos para eventuais emendas de correção e os subsídios para o relatório preliminar. O parecer técnico preliminar pode concluir pela aptidão plena, pela aptidão com ressalvas ou pela inaptidão, orientando os passos seguintes.

Quadro 4.1 — Matriz de verificação técnica preliminar (modelo)

33. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Art. 4º.

Requisito	Fundamento	Status (exemplo)
Compatibilidade com o PPA	CF/88, art. 166, §3º, I	Conforme
Metas e prioridades para a LOA	CF/88, art. 165, §2º	Conforme
Equilíbrio fiscal e limitação de empenho	LRF, art. 4º e art. 9º	Atenção
Anexos AMF e ARF	LRF, art. 4º, §§1º a 3º	Presente
Memória de cálculo das receitas	Lei nº 4.320/1964, art. 22	Revisar
Séries históricas e consistência	LRF, art. 4º	Validado

3. Comissão de Orçamento e Audiências Públicas

3.1 Estrutura e competências da Comissão de Orçamento

A Comissão de Orçamento é o centro nervoso da tramitação. Sua estrutura típica compreende uma mesa diretora, a relatoria geral (responsável pela consolidação final e pelo texto substitutivo), as relatorias setoriais (que analisam temas como saúde, educação e infraestrutura), um comitê ou núcleo de admissibilidade (triagem de emendas) e a secretaria técnica ou consultoria especializada, permanente e apartidária. Em Municípios de menor porte, essas funções podem concentrar-se em poucos membros e na assessoria da Casa, mas a lógica funcional permanece.

Compete à Comissão receber e autuar os projetos do ciclo orçamentário (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais), analisar a admissibilidade e a adequação financeira, apreciar emendas e propor substitutivos, e votar pareceres antes do envio ao Plenário. A governança do processo exige calendário de tramitação rigoroso, controle de compatibilidade entre PPA, LDO e LOA e registro formal de decisões e votos. A transparência ativa — publicação de relatórios e dados em formato aberto, realização de audiências e convocação de secretários para prestar contas — fortalece a legitimidade das decisões alocativas.

3.2 Audiências públicas: legitimidade e participação

As audiências públicas cumprem função jurídica e democrática. Juridicamente, atendem ao art. 48 da LRF, que erige a transparência e o incentivo à participação popular como princípios da gestão fiscal responsável.³⁴ Democraticamente, ampliam a legitimidade das escolhas alocativas, colhem subsídios técnicos e regionais e educam a sociedade sobre o

³⁴. BRASIL, op. cit., 2000, art. 48, parágrafo único — a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

orçamento. O ciclo recomendado percorre seis etapas: convocação com ampla divulgação e antecedência mínima razoável; disponibilização prévia de dados em linguagem cidadã; realização do evento de escuta ativa; sistematização técnica das propostas; publicação de devolutiva fundamentada (com justificativa para as rejeições); e incorporação das prioridades validadas ao texto ou às emendas da Comissão.

A doutrina enfatiza que o orçamento é instrumento de mediação entre necessidades sociais ilimitadas e recursos escassos, de modo que a qualidade do processo participativo influencia diretamente a aderência da peça às demandas reais da população (cf. GIACOMONI, 2017).

4. Poder de Emenda à LDO e Limites Constitucionais

4.1 Iniciativa exclusiva e amplitude do poder de emenda

Como visto, a iniciativa do PLDO é exclusiva do Chefe do Executivo. O Legislativo, todavia, dispõe de amplo poder de emenda, condicionado, porém, à observância de balizas constitucionais que protegem a integridade do planejamento e a sustentabilidade fiscal. A primeira e mais relevante baliza é a compatibilidade com o PPA: nos termos do art. 166, §3º, I, da CF/88, emendas incompatíveis com o plano plurianual não podem ser aprovadas. O PPA funciona, assim, como moldura estratégica de médio prazo a que a LDO — e, por consequência, suas emendas — deve obediência.

"As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual."

(CF/88, art. 166, §3º, I)

4.2 O princípio da pertinência temática e a vedação a matérias estranhas

Tema sensível e recorrente é a tentativa de inserir, na lei orçamentária, dispositivos sem relação com o objeto próprio da norma — as chamadas "caudas orçamentárias". A Constituição enfrenta o problema de forma direta no art. 165, §8º, ao estabelecer que a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito. Embora o dispositivo se refira textualmente à LOA, dele se extrai um princípio geral de pertinência temática que orienta todo o sistema orçamentário: as leis do ciclo devem cingir-se à sua matéria própria, sem servir de veículo para normas heterogêneas que escapariam ao debate legislativo regular.³⁵

Aplicado à LDO, o princípio da pertinência temática significa que emendas devem guardar aderência aos objetivos da lei — metas e prioridades, equilíbrio fiscal, regras de execução e diretrizes para a LOA — e não podem introduzir matérias alheias a esse núcleo. A vedação tem fundamento exclusivamente constitucional (art. 165, §8º, e art. 166, §3º) e dispensa, para sua compreensão e aplicação prática pelo servidor, qualquer recurso a precedentes judiciais. O fundamento normativo, por si, é suficiente e seguro.

PONTO DE ATENÇÃO

O servidor que assessorar a tramitação não deve fundamentar pareceres de inadmissibilidade em citações jurisprudenciais imprecisas. A solidez do parecer decorre da correta indicação dos fundamentos constitucionais e legais aplicáveis — sobretudo o art. 165, §8º (vedação a dispositivo estranho) e o art. 166, §3º (compatibilidade com o PPA) da CF/88. Citações equivocadas de acórdãos ou ações diretas de inconstitucionalidade fragilizam o parecer e podem ser facilmente refutadas. Cite a norma; não invente o precedente.

CASO PRÁTICO — EMENDA INCOMPATÍVEL EM VALE VERDE

Durante a tramitação do PLDO em Vale Verde, um vereador apresenta emenda que cria um "Programa Municipal de Incentivo ao Turismo Rural", com nova despesa continuada e regras detalhadas de funcionamento. O comitê de admissibilidade rejeita a emenda por dois fundamentos: (i) **falta de pertinência temática**, pois a LDO destina-se a fixar diretrizes, metas e prioridades e regras de execução, não a instituir programas finalísticos com normatização própria (CF/88, art. 165, §8º, princípio geral); e (ii) **incompatibilidade com o PPA**, já que o programa proposto não consta da moldura plurianual vigente (CF/88, art. 166, §3º, I). A rejeição, devidamente motivada na Constituição, é registrada no mapa de emendas com a justificativa técnica, preservando a segurança jurídica do processo.

4.3 Criação de despesa e indicação de recursos

Emendas que gerem aumento de despesa exigem, como regra do sistema orçamentário, a indicação dos recursos correspondentes, normalmente por anulação de outras dotações, respeitadas as vinculações constitucionais. Na LDO, cujo objeto é predominantemente normativo (regras e diretrizes, e não a fixação detalhada de dotações como na LOA), a lógica de compensação incide sobre eventuais comandos que repercutam em despesa obrigatória de caráter continuado, atraindo o art. 17 da LRF.³⁶ Em qualquer hipótese, o res-

35. BRASIL, op. cit., 1988, art. 165, §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."

36. BRASIL, op. cit., 2000, art. 17 — disciplina a criação, majoração ou ampliação de despesa obrigatória de caráter continuado, exigindo demonstração da origem dos recursos e estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

peito estrito às vinculações constitucionais — pisos de saúde e educação, por exemplo — é inafastável.

5. Tipologia de Emendas e Processo de Apresentação

As emendas classificam-se, quanto ao efeito, em quatro tipos principais. A **emenda aditiva** acrescenta novo dispositivo ou nova despesa. A **modificativa** altera a redação de um dispositivo sem aumentar a despesa. A **supressiva** remove dispositivo ou dotação. A **de redação** corrige erro material ou aprimora a clareza do texto, sem alteração de mérito. A correta classificação importa porque define requisitos de admissibilidade e o regime de votação aplicável.

A admissibilidade de qualquer emenda pressupõe quatro requisitos essenciais: justificativa técnica robusta; indicação do impacto orçamentário e da fonte de compensação, quando houver criação de despesa; compatibilidade estrita com o PPA e a LRF; e aderência (pertinência temática) aos objetivos da LDO. O rito de apresentação envolve protocolo, em regra digital, via sistema legislativo integrado; identificação de autoria (individual, de comissão ou de bancada); observância de prazos rígidos definidos em cronograma; e validação formal de assinaturas e formato. Internamente, as emendas são distribuídas às relatorias setoriais por tema, recebem parecer de mérito e adequação financeira, são consolidadas pelo relator geral e publicadas em quadros comparativos oficiais que asseguram rastreabilidade.

Quadro 4.2 — Tipologia de emendas e principais requisitos

Tipo	Efeito	Requisito crítico
Aditiva	Acrescenta dispositivo ou despesa	Pertinência temática e fonte de recursos
Modificativa	Altera redação sem aumentar despesa	Compatibilidade com o PPA
Supressiva	Remove dispositivo ou dotação	Coerência com metas fiscais
De redação	Corrige erro ou melhora clareza	Ausência de alteração de mérito

6. Parecer, Votação, Sanção e Publicação

6.1 Análise e parecer do relator

O relator desempenha papel técnico e político de consolidação. Cabe-lhe receber e organizar as emendas, sopesar riscos fiscais e o impacto nas metas, e zelar pela coerência técnica e jurídica do texto final. Seus critérios de análise são a aderência à LRF e à CF/88, a

clareza redacional (texto operacional, sem ambiguidades) e a sustentabilidade das renúncias e despesas criadas. Os instrumentos de saída são o relatório preliminar (diretrizes iniciais e admissibilidade), o substitutivo (nova redação consolidada da lei) e os mapas de emendas (rastreadabilidade do acolhimento ou da rejeição de cada proposta). O parecer deve ser aprovado na Comissão antes de seguir ao Plenário.

6.2 Votação em Comissão e em Plenário

Na Comissão, procede-se à leitura do parecer do relator, à discussão pelos membros e à apreciação do texto-base, com encaminhamento do resultado ao Plenário. No Plenário, observa-se o regime de deliberação aplicável ao ente (maioria simples ou absoluta, conforme a Lei Orgânica e o Regimento), a discussão final e a votação do texto-base, com posterior remessa para sanção ou veto. Mecanismo relevante é a gestão de destaques — a votação em separado de dispositivos específicos —, que permite ajustar pontos polêmicos sem rejeitar todo o projeto. Boas práticas incluem a publicação imediata do texto consolidado, o registro nominal de votos e a documentação integral das alterações.

6.3 Sanção, veto, publicação e vigência

Aprovado o autógrafo, o Chefe do Executivo dispõe de prazo constitucional — quinze dias úteis no modelo federal, replicado em regra pelas Leis Orgânicas — para sancionar ou vetar. O silêncio implica sanção tácita. O veto pode ser total ou parcial (alcançando texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea) e exige motivação: inconstitucionalidade (fundamento jurídico) ou contrariedade ao interesse público (fundamento político). O veto é apreciado pelo Legislativo, e sua rejeição (derrubada) exige, em regra, maioria absoluta, restabelecendo o texto original.

A publicação no Diário Oficial é requisito de eficácia. Cabe registrar a peculiaridade temporal da LDO: trata-se de lei cuja vigência ultrapassa o ano civil, pois rege a elaboração da LOA no ano n e a execução orçamentária no ano $n+1$. Publicada a LDO, sincroniza-se o calendário da LOA, que deve ser finalizada em estrita observância às diretrizes validadas.

CONCEITO-CHAVE

Sanção tácita: decorrido o prazo constitucional sem manifestação expressa do Chefe do Executivo, presume-se sancionado o projeto, que se converte em lei independentemente de ato formal de aquiescência. O instituto evita que a inércia do Executivo obstrua a conclusão do processo legislativo orçamentário.

7. Prazos, Consequências da Não Aprovação e Controle

7.1 Prazos rígidos e a não aprovação no prazo

Os prazos do ciclo orçamentário são fatais e estruturantes. No plano federal, a sessão legislativa não pode ser interrompida sem a aprovação da LDO. Nos Municípios, a Lei Orgânica define os marcos e, frequentemente, prevê consequências para a não devolução tempestiva — como a prorrogação da sessão ou regras de continuidade dos trabalhos. A não aprovação da LDO no prazo compromete a elaboração da LOA, gera insegurança jurídica e expõe o gestor a apontamentos do controle externo. Daí a centralidade do planejamento de prazos e do cronograma reverso já mencionado.

7.2 Controle Interno: conformidade e valor público

O Controle Interno atua como guardião da conformidade ao longo de toda a tramitação. Tecnicamente, analisa o AMF e o ARF, emite notas de conformidade, avalia renúncias de receita (art. 14 da LRF) e a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17 da LRF), encaminhando achados, recomendações de ajuste e alertas preventivos ao Legislativo.³⁷ Sua integração ao processo fornece subsídios para que a Comissão e o Plenário deliberem com base em evidências, prevenindo inconsistências fiscais e fortalecendo a credibilidade do ciclo.

7.3 Controle Externo, legalidade e conformidade

Os Tribunais de Contas exercem controle externo e costumam apontar, como falhas recorrentes, a inclusão de matérias estranhas à LDO, critérios insuficientes para a limitação de empenho, renúncias de receita sem a compensação exigida pelo art. 14 da LRF, ausência ou fragilidade do AMF e do ARF e incompatibilidade com as metas do PPA. Tais falhas expõem o ente ao risco de ressalvas ou rejeição de contas. Em sentido inverso, são valorizadas a clareza normativa, a precisão das metas, as memórias de cálculo explícitas, as evidências de sustentabilidade fiscal e a transparência ativa.

A doutrina sublinha que a observância das normas de finanças públicas não é formalismo, mas instrumento de produção de valor público: orçamentos tecnicamente robustos e juridicamente seguros traduzem-se em melhor alocação de recursos e maior confiança da sociedade nas instituições.³⁸ A prática preventiva — *checklist* de tramitação, guia de redação de emendas, fundamentação técnica de vetos e ajuste contínuo de cronogramas — é a melhor blindagem contra apontamentos.

³⁷. BRASIL, op. cit., 2000, art. 14 — a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa do impacto e de medidas de compensação.

³⁸. PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

QUADRO-RESUMO

Fluxo: Iniciativa exclusiva do Executivo → Análise técnica e admissibilidade → Audiências públicas → Emendas (com limites) → Parecer do relator → Votação (Comissão e Plenário) → Sanção/Veto → Publicação. **Limites às emendas:** compatibilidade com o PPA (art. 166, §3º, I) e vedação a matérias estranhas / pertinência temática (art. 165, §8º). **Despesa nova:** indicação de recursos e respeito às vinculações; art. 17 da LRF. **Controle:** Interno (AMF/ARF, arts. 14 e 17 da LRF) e Externo (Tribunais de Contas).

Resumo Executivo

A tramitação da LDO obedece a rito específico de iniciativa vinculada ao Executivo, percorrendo elaboração, envio, análise técnica, audiências públicas, emendas, parecer do relator, votação na Comissão e no Plenário, sanção ou veto e publicação. O servidor municipal deve dominar prazos e atores, lembrando que Estados e Municípios disciplinam o rito em suas Constituições e Leis Orgânicas, com referência ao modelo constitucional federal.

O poder de emenda do Legislativo é amplo, mas limitado: emendas não podem ser incompatíveis com o PPA (CF/88, art. 166, §3º, I) nem veicular matéria estranha ao objeto da lei, em razão do princípio da pertinência temática extraído do art. 165, §8º, da CF/88. A criação de despesa atrai a indicação de recursos e, no caso de despesa obrigatória continuada, o art. 17 da LRF. O Controle Interno avalia AMF/ARF e renúncias (art. 14 da LRF); o Controle Externo, exercido pelos Tribunais de Contas, valoriza clareza, transparência e sustentabilidade fiscal. A conformidade, longe de ser formalismo, é mecanismo de geração de valor público.

Questões para Fixação

1. A iniciativa do projeto de LDO pertence ao Poder Legislativo, que pode deflagrar o processo legislativo independentemente do Executivo. Certo ou errado? Justifique.
2. Um vereador apresenta emenda à LDO criando um programa setorial detalhado, sem relação com diretrizes, metas ou regras de execução orçamentária. Com base na Constituição, essa emenda é admissível? Indique o fundamento.

3. Qual o requisito constitucional central que impede a aprovação de emenda à LDO incompatível com o planejamento de médio prazo do ente?
4. Explique o instituto da sanção tácita e sua função no processo legislativo orçamentário.
5. Cite três falhas recorrentemente apontadas pelo controle externo na análise da LDO e indique uma boa prática preventiva para cada uma.

GABARITO COMENTADO

1. Errado. A iniciativa do PLDO é exclusiva (reservada) do Chefe do Poder Executivo. Ao Legislativo cabe o poder de emenda, dentro dos limites constitucionais, mas não a deflagração do processo (CF/88, art. 165, §2º, c/c art. 166).
2. Inadmissível. A emenda viola o princípio da pertinência temática, pois introduz matéria estranha ao objeto da LDO. O fundamento é o art. 165, §8º, da CF/88, que veda dispositivo estranho na lei orçamentária, do qual se extrai o princípio geral de pertinência. Pode haver, ainda, incompatibilidade com o PPA (art. 166, §3º, I).
3. A compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), nos termos do art. 166, §3º, I, da CF/88: emendas incompatíveis com o PPA não podem ser aprovadas.
4. Sanção tácita é a conversão do projeto em lei pelo decurso do prazo constitucional (quinze dias úteis, no modelo federal) sem manifestação expressa do Chefe do Executivo. Sua função é impedir que a inércia do Executivo obstrua a conclusão do processo legislativo.
5. Exemplos: (i) inclusão de matérias estranhas → *checklist* de pertinência temática e blindagem do texto; (ii) renúncia de receita sem compensação (art. 14 da LRF) → exigência de estimativa de impacto e medidas compensatórias; (iii) fragilidade do AMF/ARF → análise prévia do Controle Interno e memórias de cálculo explícitas.

Leitura Complementar

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, arts. 165 a 169 (em especial art. 165, §§2º e 8º, e art. 166, §3º). Brasília, DF, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000* (Lei de Responsabilidade Fiscal), arts. 4º, 9º, 14, 17 e 48. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro. Brasília, DF, 1964.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MÓDULO 5 — O Papel do Controle Interno na LDO

"A função do controle interno não é fiscalizar a gestão depois do erro, mas qualificá-la antes que o erro se torne irreversível. Na elaboração da LDO, o controlador é guardião da técnica, da legalidade e da governança fiscal."

O Módulo 5 desloca o foco do *conteúdo* da Lei de Diretrizes Orçamentárias para os *atores* que asseguram a sua qualidade. Entre esses atores, nenhum ocupa posição tão estratégica — e, com frequência, tão subestimada — quanto o sistema de controle interno. Diferentemente do controle externo, que atua predominantemente *a posteriori*, o controle interno tem a vocação constitucional de acompanhar o processo orçamentário desde a sua origem, validando premissas, comprovando a legalidade e monitorando a execução das metas. Este módulo destina-se especialmente ao servidor lotado em unidades de controle interno municipal — controladorias-gerais, auditorias internas, ouvidorias e correlatos — e procura traduzir os mandamentos constitucionais e legais em rotinas concretas de trabalho.

Ao longo das próximas seções, examinaremos a base legal do sistema de controle interno (CF/88, arts. 31, 70 e 74), a relação entre controle interno e legalidade na LDO, o suporte técnico ao Poder Legislativo, o acompanhamento de metas e o contingenciamento (limitação de empenho) e, por fim, a sinergia entre controle interno, controle externo e Ministério Público. O fio condutor é sempre o mesmo: o controle interno como instrumento de prevenção, e não apenas de repressão.

5.1 Sistema de Controle Interno: Fundamento Constitucional e Competências

A Constituição Federal de 1988 estruturou o controle da Administração Pública em duas frentes complementares: o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71), e o controle interno, mantido por cada um dos Poderes de forma integrada (art. 74). O art. 31 estende expressamente esse arranjo aos Municípios, ao prescrever que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.³⁹

O art. 70 da Constituição define o objeto da fiscalização — contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial — e os critérios sob os quais ela se dá: legalidade,

³⁹. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 31: "A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei."

legitimidade e economicidade. Trata-se de comando que vincula tanto o controle externo quanto o interno, ampliando o escopo da fiscalização para além da mera conformidade formal e alcançando o exame de resultados.⁴⁰ É o art. 74, contudo, que delinea as finalidades específicas do sistema de controle interno, em formulação que orienta diretamente a atuação do controlador na LDO.

"Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I — avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II — comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial [...]; IV — apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."

(CF/88, art. 74, I, II e IV)

Essas quatro funções — avaliar o cumprimento de metas, comprovar a legalidade, avaliar resultados e apoiar o controle externo — constituem o núcleo de competência que o controle interno exerce no ciclo orçamentário. Na fase de elaboração da LDO, elas se traduzem em ações concretas: validar as premissas macroeconômicas do Anexo de Metas Fiscais, verificar a conformidade dos critérios de limitação de empenho com a LRF, conferir a aderência entre a LDO e o PPA e produzir pareceres técnicos que subsidiem tanto o Executivo quanto o Legislativo. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça esse papel ao prever, no art. 59, que o sistema de controle interno fiscalizará o cumprimento das normas de gestão fiscal, com ênfase no atingimento das metas, nos limites de despesa de pessoal e endividamento e na destinação de recursos.⁴¹

CONCEITO-CHAVE — SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Conjunto integrado de unidades, normas e procedimentos mantido por cada Poder com a finalidade de avaliar metas, comprovar a legalidade, mensurar resultados (eficácia e eficiência) e apoiar o controle externo. No Município, o controle interno do Executivo é exigência constitucional (CF/88, art. 31) e não se confunde com o controle externo da Câmara nem com a auditoria do Tribunal de Contas. Seu diferencial é a atuação *contínua e preventiva*, desde a origem do processo orçamentário.

40. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 70, *caput*: fiscalização "quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas".

41. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). Art. 59: o Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder fiscalizarão o cumprimento das normas da LRF.

5.1.1 A integração e a noção de sistema

O termo "de forma integrada", empregado no art. 74, não é meramente retórico. Ele exige que as diversas unidades de controle interno — distribuídas por secretarias, autarquias e fundações — operem segundo padrões comuns, compartilhem informações e respondam a uma unidade central de coordenação, usualmente a Controladoria-Geral do Município. A doutrina financeira destaca que o controle interno só cumpre sua função quando estruturado como sistema, e não como conjunto fragmentado de conferências isoladas.⁴² Para o Município, isso significa que a controladoria deve dispor de acesso aos sistemas orçamentários e financeiros, de canais formais de comunicação com os ordenadores de despesa e de competência normativa para padronizar checklists e pareceres.

5.2 Controle Interno e Legalidade na LDO

A comprovação da legalidade, inscrita no art. 74, II, da Constituição, é a função mais imediatamente reconhecível do controle interno. Na LDO, ela se materializa na verificação de que o projeto de lei e seus anexos atendem aos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei nº 4.320/1964 e do art. 165, § 2º, da Constituição. O art. 4º da LRF é o eixo dessa verificação: ele determina que a LDO disponha sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e a forma de limitação de empenho, as normas de controle de custos e a avaliação de resultados, além de exigir os Anexos de Metas Fiscais (AMF) e de Riscos Fiscais (ARF).⁴³

"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."

(LRF, art. 4º, I)

A atuação do controle interno na verificação de legalidade não se esgota na conferência formal de itens. Ela exige a checagem de requisitos materiais previstos em dispositivos específicos da LRF, tais como as condições para concessão ou ampliação de renúncia de receita (art. 14), a criação de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17) e a realização de transferências voluntárias (art. 25). Cabe ainda verificar o cumprimento das exigências de transparência do art. 48, que impõem ampla divulgação dos instrumentos de

⁴². GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas. O autor sublinha que o controle interno deve operar de forma sistêmica e integrada, condição para a efetividade da avaliação de metas e resultados prevista no art. 74 da CF/88.

⁴³. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). Art. 4º e §§ 1º a 3º: conteúdo da LDO, incluindo o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

planejamento e o incentivo à participação popular, inclusive por meio de audiências públicas durante a elaboração da LDO.⁴⁴

Importante registrar que a inobservância dos comandos da LRF pode configurar infração administrativa contra as leis de finanças públicas, tipificada pela Lei nº 10.028/2000, que alterou o Código Penal e instituiu sanções específicas. O controle interno, ao apontar tempestivamente uma irregularidade, atua preventivamente para evitar a consumação dessas infrações, protegendo tanto o erário quanto o próprio gestor.⁴⁵ A doutrina financeira ressalta que a legalidade orçamentária, no contexto da LRF, abrange não só a conformidade formal, mas a consistência técnica das estimativas, sob pena de comprometer a credibilidade do planejamento.⁴⁶

CASO PRÁTICO — CONTROLADORIA DE "VALE VERDE" E A RENÚNCIA DE RECEITA

Durante a tramitação interna do projeto de LDO, a Controladoria-Geral do Município de Vale Verde identificou que a previsão de criação de um novo incentivo fiscal ao setor de logística não vinha acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 14 da LRF, tampouco das medidas de compensação. O controle interno emitiu nota técnica recomendando a suspensão da inclusão do dispositivo até a apresentação da memória de cálculo e da compensação por aumento de receita. O Executivo acatou a recomendação, evitando a tramitação de um projeto eivado de vício e o risco de glosa posterior pelo Tribunal de Contas.

5.2.1 O checklist de conformidade como produto do controle

O principal entregável da verificação de legalidade é o checklist de conformidade — documento estruturado que relaciona cada exigência legal a uma evidência documental e a um status de atendimento. A tabela a seguir ilustra um modelo simplificado de matriz de conformidade aplicável à análise da LDO municipal.

Tabela 5.1 — Matriz de conformidade legal da LDO (modelo simplificado)

44. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). Arts. 14 (renúncia de receita), 17 (despesa obrigatória de caráter continuado), 25 (transferências voluntárias) e 48 (transparência da gestão fiscal).

45. BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Dispõe sobre crimes e infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, reforçando o dever de observância da LRF.

46. PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. São Paulo: Atlas/Método. A autora destaca que a legalidade na LRF impõe ao gestor — e, por extensão, ao controle — o exame da consistência técnica das premissas fiscais.

Item de verificação	Base legal	Evidência exigida
Anexo de Metas Fiscais (AMF)	LRF, art. 4º, § 1º	Metas de receita, despesa e resultados; evolução da dívida
Anexo de Riscos Fiscais (ARF)	LRF, art. 4º, § 3º	Passivos contingentes e riscos quantificados
Crítérios de limitação de empenho	LRF, arts. 4º, I, "b", e 9º	Regras de rateio e despesas ressalvadas
Estimativa de renúncia de receita	LRF, art. 14	Impacto financeiro e medidas de compensação
Transparência e participação	LRF, art. 48	Comprovação de audiências públicas e divulgação

5.3 Validação de Premissas e Análise dos Anexos (AMF e ARF)

Para além da legalidade formal, a contribuição mais qualificada do controle interno reside na validação técnica das premissas que sustentam a LDO. As metas fiscais não são fixadas no vácuo: derivam de projeções de parâmetros macroeconômicos — crescimento do PIB, inflação, câmbio e taxa de juros — e de modelos de estimativa de receitas e despesas. Compete ao controle interno verificar se esses parâmetros guardam coerência com fontes oficiais, se a memória de cálculo é aberta e rastreável e se foram realizados testes de sensibilidade a cenários adversos.

Na análise do Anexo de Metas Fiscais, o controlador deve conferir o conteúdo mínimo obrigatório do art. 4º, §§ 1º e 2º, da LRF: metas anuais de receita, despesa e resultados nominal e primário; evolução do patrimônio líquido; avaliação financeira e atuarial do regime próprio de previdência (RPPS), quando houver; e estimativa e compensação de renúncias de receita. A verificação não se contenta com a presença dos itens; exige reconciliação com o PPA, cruzamento com o histórico do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e a identificação de sinais de alerta, como metas superestimadas, ausência de fontes para as premissas ou incongruência entre o texto da lei e os anexos.

PONTO DE ATENÇÃO — METAS SUPERESTIMADAS DE RECEITA

A superestimativa de receitas é um dos vícios mais recorrentes — e mais perigosos — na elaboração da LDO. Ao inflar artificialmente a previsão de arrecadação, o gestor cria espaço fiscal fictício para despesas que, no curso da execução, não encontrarão lastro, forçando contingenciamentos abruptos ou, pior, a inscrição de restos a pagar sem cobertura. O controle interno deve exigir memória de cálculo aberta, comparar as projeções com a elasticidade tributária histórica e sinalizar formalmente quando a previsão divergir de forma relevante das séries observadas.

O Anexo de Riscos Fiscais (ARF), por sua vez, deve mapear passivos contingentes e demais riscos capazes de afetar as contas públicas — macroeconômicos, jurídicos (precatórios e ações judiciais), creditícios (garantias), operacionais, ambientais e relativos a parcerias público-privadas. O controle interno deve verificar, em especial, se os riscos mapeados no ARF fundamentam adequadamente os critérios de limitação de empenho definidos na LDO. Em outras palavras: de nada adianta identificar um risco de frustração de receita se a LDO não prevê o gatilho de contingenciamento correspondente. Essa coerência entre ARF e mecanismos de ajuste é o ponto nevrálgico da governança fiscal preventiva.

CASO PRÁTICO — INCONSISTÊNCIA NA MEMÓRIA DE CÁLCULO DO AMF

Ao auditar o AMF do projeto de LDO de Vale Verde, a equipe de controle interno constatou que a previsão de crescimento da receita tributária própria estava calculada com um índice de inflação superior ao adotado para a correção das despesas obrigatórias indexadas — gerando, no papel, um resultado primário artificialmente positivo. A controladoria emitiu nota técnica solicitando a uniformização das premissas e a apresentação de nota complementar. Após o ajuste, a meta de resultado primário foi revista para baixo, refletindo com fidelidade a realidade fiscal projetada.

5.4 Suporte Técnico ao Poder Legislativo

Embora o sistema de controle interno seja mantido por cada Poder, a Constituição impõe-lhe o dever de apoiar o controle externo (art. 74, IV). Esse apoio, no contexto da LDO, assume também a forma de suporte técnico ao Poder Legislativo durante a apreciação do projeto de lei. A Câmara Municipal, ao receber o projeto de LDO, depara-se com anexos técnicos complexos — metas fiscais, riscos, projeções macroeconômicas — cuja análise demanda conhecimento especializado nem sempre disponível no quadro parlamentar. O

controle interno, e em especial as unidades de controle e assessorias técnicas vinculadas ao Legislativo, qualificam esse debate.

O suporte técnico se desdobra em três frentes principais: a leitura crítica do projeto original, com a identificação de eventuais inconsistências; a avaliação do impacto orçamentário-financeiro das emendas propostas pelos parlamentares, que não podem comprometer o equilíbrio fiscal nem violar os limites da LRF; e o fornecimento de subsídios para audiências públicas, reforçando a transparência exigida pelo art. 48 da LRF. A LRF, em seu art. 54, reforça a centralidade do Legislativo na fiscalização ao exigir a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal pelo chefe do Poder e pelos responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno.⁴⁷

Três princípios devem nortear esse suporte. A independência técnica garante que a análise seja conduzida sem viés político-partidário, ainda que o controle atue no âmbito do Legislativo. A transparência impõe a publicidade dos critérios adotados nos pareceres. E a clareza exige linguagem acessível, traduzindo a complexidade fiscal em informação útil à decisão parlamentar. O produto típico dessa atividade é a nota técnica ou o parecer de conformidade, estruturado em escopo, base legal, metodologia, achados, recomendações e riscos residuais.

QUADRO-RESUMO

Estrutura recomendada do parecer técnico de controle interno:

1. **Escopo e objetivo** — delimitação do objeto (AMF, ARF, limitação de empenho) e finalidade. 2. **Base legal** — fundamentação normativa (CF/88, LRF, leis locais). 3. **Metodologia** — técnicas de auditoria, fontes de dados e critérios de validação. 4. **Achados** — constatações factuais lastreadas em evidência. 5. **Recomendações** — ações corretivas ou preventivas. 6. **Riscos residuais** — incertezas remanescentes após as medidas propostas.

Padrões de qualidade: materialidade (foco no relevante), evidência suficiente, reprodutibilidade (outro auditor chegaria à mesma conclusão) e rastreabilidade da origem dos dados.

5.5 Acompanhamento de Metas e Limitação de Empenho (Contingenciamento)

A função do controle interno não se encerra com a sanção da LDO. Ao contrário, é na execução que o acompanhamento das metas adquire maior relevância. O art. 9º da LRF

estabelece que, verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal fixadas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.⁴⁸

"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."

(LRF, art. 9º, *caput*)

A limitação de empenho — popularmente chamada de contingenciamento — é, portanto, um mecanismo mandatório de ajuste, e não uma faculdade discricionária do gestor. Cabe ao controle interno, em rotina bimestral, reestimar as receitas, confrontá-las com as metas do AMF e dimensionar a eventual necessidade de corte. O corte deve observar critérios definidos na LDO, ser distribuído de forma proporcional entre os Poderes e preservar as despesas ressalvadas: obrigações constitucionais e legais — entre elas os pisos de saúde e educação —, sentenças judiciais e o serviço da dívida, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF.⁴⁹

Tabela 5.2 — Ciclo de acompanhamento e limitação de empenho (art. 9º da LRF)

⁴⁷. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). Art. 54: o Relatório de Gestão Fiscal será assinado pelo titular do Poder e pelos responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, evidenciando a corresponsabilidade do controle.

⁴⁸. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). Art. 9º, *caput*: limitação de empenho e movimentação financeira ao final de cada bimestre, quando a reestimativa de receita indicar risco de descumprimento das metas fiscais.

⁴⁹. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). Art. 9º, § 2º: ressalva das despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela LDO.

Etapa	Ação do controle interno	Produto
1. Avaliação bi-mestral	Reestimar receita e confrontar com metas do AMF	Nota técnica de situação fiscal
2. Cálculo	Dimensionar a necessidade de corte	Memória de cálculo do contingenciamento
3. Rateio	Distribuir proporcionalmente entre os Poderes	Demonstrativo de rateio
4. Exceções legais	Preservar despesas ressalvadas (saúde, educação, dívida)	Relação de despesas blindadas
5. Comunicação	Publicar o ato e a memória de cálculo	Ato de limitação publicado
6. Desbloqueio	Verificar recuperação de receita e reverter cortes	Ato de restabelecimento de dotações

CASO PRÁTICO — ALERTA DE DESCUMPRIMENTO DE LIMITE E CONTINGENCIAMENTO EM VALE VERDE

Ao consolidar a reestimativa de receitas do segundo bimestre, o controle interno de Vale Verde projetou frustração de arrecadação de ISS suficiente para comprometer a meta de resultado primário do AMF. Em paralelo, o Relatório de Gestão Fiscal indicava despesa de pessoal aproximando-se do limite prudencial da LRF. A controladoria emitiu duas notas: um alerta formal de risco de descumprimento da meta, recomendando a limitação de empenho proporcional entre os Poderes, com preservação dos pisos de saúde e educação; e um alerta de aproximação do limite de pessoal, recomendando a suspensão de novas nomeações. O Executivo editou o ato de contingenciamento no prazo de trinta dias, com publicação da memória de cálculo, atendendo ao art. 9º da LRF.

Além do acompanhamento das metas de resultado, o controle interno deve monitorar a avaliação de resultados dos programas — a dimensão de eficácia e eficiência exigida pelo art. 74, II, da Constituição. Para tanto, recomenda-se a adoção de um modelo lógico que conecte insumos a produtos, resultados e impactos, e a validação de indicadores quanto à existência de fontes auditáveis e metodologia de cálculo clara. O controlador deve verificar se as metas previstas na LDO são específicas, mensuráveis e dotadas de linha de base que permita a comparação histórica, retroalimentando o ciclo PPA-LDO-LOA com evidências de desempenho.

5.6 Sinergia entre Controle Interno, Controle Externo e Ministério Público

O controle da gestão pública é, por desenho constitucional, um sistema de múltiplas instâncias que se complementam. O controle interno atua de forma preventiva e contínua, como primeira linha ampliada de defesa, prestando consultoria prévia, gerenciando riscos e monitorando a execução. O controle externo — exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas — atua predominantemente de forma fiscalizatória e *a posteriori*, julgando contas, realizando auditorias e aplicando sanções. O Ministério Público, por sua vez, exerce a defesa da ordem jurídica e do patrimônio público, podendo atuar tanto na esfera de responsabilização quanto na recomendação preventiva.

A relação entre essas instâncias não é hierárquica, mas de cooperação. O art. 74, IV, da Constituição é expreso ao atribuir ao controle interno a função de apoiar o controle externo. Esse apoio se materializa no compartilhamento de dados, na adoção de metodologias comuns, na construção de planos de ação conjuntos e na comunicação tempestiva de irregularidades. Quando uma unidade de controle interno detecta indício de irregularidade que cause prejuízo ao erário e não adota providências, seus responsáveis respondem solidariamente — o que evidencia que o controle interno é um elo, e não um obstáculo, da cadeia de fiscalização.

CONCEITO-CHAVE — LINHAS DE DEFESA

A governança pública moderna organiza o controle em camadas complementares. A **primeira linha** é a própria gestão, responsável por seus controles. A **segunda linha** compreende as funções de supervisão (gestão de riscos, conformidade) — campo de atuação preventiva do controle interno. A **terceira linha** é a auditoria interna independente. O **controle externo** (Tribunais de Contas) e o **Ministério Público** situam-se fora dessas linhas, como instâncias de fiscalização e responsabilização. A sinergia entre elas reduz riscos, amplia a conformidade e aumenta a transparência.

Os benefícios dessa atuação coordenada são tangíveis. A identificação precoce de fragilidades nos processos da LDO permite correções antes que se tornem irregularidades graves. A unificação de entendimentos sobre normas orçamentárias — favorecida por orientações genéricas de órgãos como o Tribunal de Contas da União e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) — evita retrabalho e confere maior segurança jurídica ao gestor. E o monitoramento conjunto oferece à sociedade e ao Legislativo uma visão mais fidedigna da gestão fiscal.⁵⁰

Resumo Executivo

O sistema de controle interno encontra fundamento constitucional nos arts. 31, 70 e 74 da CF/88 e tem por finalidades avaliar o cumprimento de metas, comprovar a legalidade, mensurar resultados (eficácia e eficiência) e apoiar o controle externo. No Município, é exigência expressa do art. 31, mantido pelo Poder Executivo na forma da lei.

Na LDO, o controle interno atua de forma preventiva e contínua: verifica a conformidade do projeto e dos anexos com a LRF (arts. 4º, 14, 17, 25, 48) e com a Lei nº 4.320/1964; valida as premissas macroeconômicas e a memória de cálculo do AMF; confere a coerência entre os riscos do ARF e os gatilhos de limitação de empenho; e produz checklists e pareceres técnicos lastreados em evidência.

O controle interno também presta suporte técnico ao Legislativo — analisando o projeto e o impacto das emendas — e acompanha a execução, reestimando receitas bimestralmente e dimensionando a limitação de empenho mandatória do art. 9º da LRF, com preservação das despesas ressalvadas. Por fim, articula-se em sinergia com o controle externo (Tribunais de Contas) e o Ministério Público, formando uma cadeia de fiscalização cooperativa que privilegia a prevenção sobre a repressão.

Questões para Fixação

1. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei. Qual dispositivo constitucional consagra essa regra?
2. Entre as finalidades do sistema de controle interno previstas no art. 74 da CF/88, qual delas fundamenta a atuação do controlador na verificação da conformidade dos atos de gestão com a LRF e a Lei nº 4.320/1964?
3. Ao analisar o Anexo de Metas Fiscais (AMF) de uma LDO municipal, que sinais de alerta (red flags) o controle interno deve identificar como indicativos de fragilidade técnica das projeções?

50. Orientações institucionais de órgãos de controle (TCU; Atricon), de caráter genérico, recomendam a articulação entre controle interno e externo e a padronização de entendimentos sobre normas de gestão fiscal, em consonância com o art. 74, IV, da CF/88.

4. Nos termos do art. 9º da LRF, em que situação a limitação de empenho e movimentação financeira se torna obrigatória, e quais despesas são ressalvadas do contingenciamento?
5. Explique de que forma se concretiza a sinergia entre controle interno, controle externo e Ministério Público no acompanhamento da LDO, indicando o fundamento constitucional do dever de apoio do controle interno ao controle externo.

GABARITO COMENTADO

1. O art. 31 da CF/88. Ele estende ao Município o arranjo dual de fiscalização — controle externo pela Câmara e controle interno pelo Executivo —, tornando o sistema de controle interno municipal uma exigência constitucional, e não mera opção do gestor.
2. A finalidade de "comprovar a legalidade", prevista no art. 74, II. Ela autoriza e impõe ao controle interno a verificação da conformidade dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial com a legislação vigente, incluindo a LRF e a Lei nº 4.320/1964.
3. Metas de receita superestimadas ou tecnicamente inviáveis; ausência de evidências ou de fontes para as premissas macroeconômicas; e incongruência entre o texto da lei e o conteúdo dos anexos. Esses sinais exigem solicitação de memória de cálculo aberta e nota técnica complementar.
4. A limitação torna-se obrigatória quando, ao final de um bimestre, a reestimativa de receita indicar risco de descumprimento das metas de resultado primário ou nominal do AMF. São ressalvadas as obrigações constitucionais e legais — entre elas os pisos de saúde e educação —, as sentenças judiciais e o serviço da dívida (art. 9º, § 2º, da LRF).
5. A sinergia se concretiza pelo compartilhamento de dados, adoção de metodologias comuns, planos de ação conjuntos e comunicação tempestiva de irregularidades. O controle interno atua de forma preventiva e contínua; o controle externo e o Ministério Público, de forma fiscalizatória e de responsabilização. O fundamento do dever de apoio é o art. 74, IV, da CF/88.

Leitura Complementar

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — em especial os arts. 31, 70, 71 e 74, que estruturam o controle externo e o sistema de controle interno.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000* (Lei de Responsabilidade Fiscal) — com atenção aos arts. 4º (conteúdo da LDO e anexos), 9º (limitação de empenho), 14, 17 e 25 (requisitos materiais), 48 (transparência), 54 e 59 (controle e fiscalização).

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964* — normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços.

BRASIL. *Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000* — crimes e infrações administrativas contra as leis de finanças públicas.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas — referência sobre o ciclo orçamentário e a função sistêmica do controle interno.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. São Paulo: Atlas/Método — abordagem da legalidade orçamentária e da consistência técnica das premissas fiscais sob a LRF.

MÓDULO 6 — Definição de Prioridades

Critérios técnicos e políticos: equilibrando métodos de análise, evidências e vinculações legais com a dinâmica da negociação para estruturar uma LDO transparente, legítima e auditável que maximize o valor público.

1. O Desafio da Priorização Orçamentária

Priorizar é, na essência, o ato de governar. Em um cenário no qual as necessidades da sociedade são, para todos os efeitos práticos, infinitas, e os recursos públicos são notoriamente escassos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) funciona como o grande funil de decisão do município. É nela que a multiplicidade de demandas — saúde, educação, saneamento, pavimentação, assistência social, infraestrutura — é triada, hierarquizada e convertida em metas e prioridades que orientarão a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Quando esse funil opera sem critérios explícitos, a alocação de recursos passa a refletir não o interesse público, mas a inércia histórica, a pressão do grupo mais ruidoso ou a conveniência política do momento.

O servidor municipal que atua no ciclo orçamentário convive cotidianamente com um conjunto de pressões que tornam a priorização especialmente delicada. Há a restrição fiscal estrutural, que limita a margem para novas políticas; há as múltiplas demandas setoriais que competem pelos mesmos recursos; há urgências imprevistas — uma enchente, uma epidemia, um colapso de ponte — que reordenam abruptamente as prioridades; e há a chamada dependência de trajetória (*path dependence*), pela qual o orçamento de um ano tende a reproduzir o do ano anterior, simplesmente porque "sempre foi assim".

A esses fatores somam-se vieses cognitivos e institucionais bem documentados pela literatura de orçamento público: o viés do *status quo*, que privilegia a manutenção do que já existe; a preferência política por obras novas e inaugurações, em detrimento da manutenção e do custeio; a subestimação sistemática dos custos operacionais futuros (OPEX) frente ao investimento inicial (CAPEX); e a contagem dupla de benefícios (*double counting*), que infla artificialmente o valor de projetos preferidos. Reconhecer esses vieses é o primeiro passo para neutralizá-los por meio de método.

CONCEITO-CHAVE

Priorização orçamentária é o processo estruturado de hierarquização de demandas concorrentes por recursos escassos, mediante a aplicação combinada de critérios técnicos (eficiência, efetividade, evidências), critérios de legitimidade (participação e negociação) e condições de contorno legais (pisos constitucionais e despesas obrigatórias), de modo a maximizar o valor público gerado por unidade de recurso aplicado.

Os princípios que devem guiar essa triagem são claros: foco na geração de valor público, equidade no atendimento dos diferentes territórios e grupos sociais, custo-efetividade do gasto, transparência nas escolhas e sustentabilidade fiscal. Tais princípios encontram amparo na própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que condiciona toda ação governamental ao planejamento e ao equilíbrio das contas públicas.⁵¹

2. A Dimensão Técnica e Metodológica

A dimensão técnica da priorização busca responder, com o máximo de objetividade possível, a duas perguntas centrais: *se* determinado projeto deve ser realizado e *como* realizá-lo da forma mais eficiente. Para isso, o gestor dispõe de um conjunto consolidado de metodologias de apoio à decisão, que devem ser escolhidas conforme a natureza do problema enfrentado.

2.1 Análise Custo-Benefício (ACB) e Custo-Efetividade (ACE)

A **Análise Custo-Benefício (ACB)** monetiza todos os custos e benefícios de um projeto — inclusive externalidades, como o valor do tempo economizado em deslocamentos ou a redução de acidentes — e calcula o retorno líquido social por meio do Valor Presente Líquido (VPL) e da Taxa Interna de Retorno (TIR) social, aplicando uma taxa social de desconto. É a ferramenta indicada para projetos de investimento em infraestrutura, transporte e energia, nos quais os impactos podem ser razoavelmente convertidos em valores monetários. Sua principal limitação é a dificuldade — e por vezes a inadequação ética — de precificar bens intangíveis como uma vida humana.

A **Análise Custo-Efetividade (ACE)** compara custos monetários com resultados físicos não monetizados, expressando-se em indicadores como "R\$ por vida salva" ou "R\$ por aluno formado". É o padrão de referência para os setores de saúde e educação, justamente onde a monetização do benefício é difícil ou indesejável. A ACE não diz se um programa

⁵¹. 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. Art. 1º, §1º.

"vale a pena" em termos absolutos, mas indica qual entre alternativas concorrentes entrega mais resultado por real gasto.

A **Análise Multicritério (MCDA)**, por meio de métodos como AHP e SMART, permite ponderar simultaneamente critérios qualitativos e quantitativos — impacto, urgência, custo, equidade, alinhamento ao Plano Plurianual (PPA) e maturidade do projeto. É a abordagem mais adequada para a priorização geral de portfólios heterogêneos, pois equilibra risco, retorno e equidade num único *score* comparável. Sua fragilidade está na subjetividade da definição dos pesos, problema que se mitiga com governança e publicidade dos critérios.

Tabela 1 — Quadro comparativo de seleção de métodos de priorização

Método	Aplicação principal	Dados necessários	Limitação principal
ACB	Obras, transporte, energia	Fluxo de caixa, taxa social de desconto	Difícil monetizar intangíveis
ACE	Saúde, educação, social	Custo unitário, meta física	Baixa comparabilidade entre setores
MCDA	Priorização geral/complexa	Pesos, critérios, <i>scoring</i>	Subjetividade na ponderação
SROI	Projetos de impacto social	<i>Proxies</i> financeiros	Custo elevado de medição

PONTO DE ATENÇÃO

Regra prática de seleção: use **ACB para decidir SE fazer** o projeto (vale a pena alocar recursos?) e **ACE para decidir COMO fazer** (qual alternativa entrega mais resultado por real?). Evite sempre a contagem dupla de benefícios e jamais omita os custos de ciclo de vida — um projeto barato de implantar pode ser ruinoso de operar.

2.2 Priorização baseada em evidências

A robustez técnica da priorização depende da qualidade das evidências que a sustentam. Recomenda-se um ciclo de implementação em quatro etapas: diagnóstico e desenho da intervenção (avaliação *ex-ante*); teste em pequena escala controlada (piloto); mensuração de impacto e custo-efetividade (avaliação); e expansão baseada em resultados comprovados (escalonamento). Esse percurso evita o erro comum de escalonar nacional ou municipalmente políticas que jamais foram testadas.

Nem toda evidência tem o mesmo peso. A hierarquia vai das séries temporais e estudos observacionais, passando por experimentos controlados (RCTs) e quase-experimentos, até as revisões sistemáticas, que sintetizam o conjunto da evidência disponível. Independentemente do nível, os dados utilizados devem atender a requisitos mínimos de qualidade: completude (ausência de lacunas), atualidade (tempestividade), reprodutibilidade (métodos abertos), granularidade (microdados) e auditabilidade (trilhas de log integrais). Registros administrativos, painéis de dados abertos, informações geoespaciais e avaliações anteriores são fontes valiosas que devem alimentar o processo.

2.3 A matriz de priorização multicritérios

O instrumento que materializa a dimensão técnica é a **matriz de priorização**, também chamada de *scorecard* de projetos. Nela, cada ação candidata recebe notas em uma escala de 0 (mínimo) a 5 (máximo) em cada critério, e essas notas são ponderadas pelos pesos previamente acordados, gerando um *score* total que define o *ranking*. A definição dos pesos costuma seguir o método SMART (*Simple Multi-Attribute Rating Technique*), que atribui percentuais de relevância a cada critério para assegurar objetividade.

Tabela 2 — Matriz de priorização de políticas públicas (LDO 2026, escala 0–5; pesos SMART)

Projeto / Ação	Alinh. PPA (25%)	Im- pacto (20%)	Urgên- cia (15%)	Custo- Efet. (15%)	Equi- dade (15%)	Maturi- dade (10%)	To- tal	Rank
Ampliação do Hospital Regional	5	5	5	4	5	4	4,6	1º
Modernização de Escolas (TI)	5	4	3	5	4	4	4,2	2º
Saneamento Básico Rural	4	4	4	3	5	3	3,9	3º
Novo Centro Administrativo	2	2	1	2	1	5	2,4	4º

A composição de pesos do exemplo — alinhamento ao PPA (25%), impacto social (20%), urgência/risco (15%), custo-efetividade (15%), equidade (15%) e maturidade do projeto (10%) — reflete uma escolha deliberada de privilegiar a coerência estratégica de longo prazo, ancorada no PPA, sem abrir mão da capacidade de resposta a urgências. Note-se

como o "Novo Centro Administrativo", apesar de plenamente maduro (nota 5 em maturidade), fica em último lugar por seu baixo impacto e equidade — exatamente o tipo de obra de visibilidade que um processo bem desenhado deve conter.

CASO PRÁTICO — O MUNICÍPIO DE VALE VERDE APLICA A MATRIZ

O município hipotético de Vale Verde (45 mil habitantes) precisava escolher, dentro de um teto de R\$ 18 milhões para investimentos na LDO 2026, entre dois projetos emblemáticos: a implantação de **rede de saneamento básico no distrito rural** (R\$ 12 mi) e a **pavimentação asfáltica de avenidas no centro** (R\$ 10 mi). A pressão política favorecia a pavimentação, visível e eleitoralmente atraente. Aplicada a matriz, contudo, o saneamento obteve nota 5 em equidade (atendia a população rural historicamente desassistida) e 4 em impacto (redução comprovada de doenças de veiculação hídrica e gastos do SUS), totalizando 3,9; a pavimentação, com equidade 2 e impacto 2, totalizou 2,3. A memória de cálculo publicada permitiu ao Executivo justificar tecnicamente, perante a Câmara e a população, a priorização do saneamento — demonstrando que método e transparência blindam a decisão contra a captura pela demanda mais ruidosa.

3. A Dimensão Política: Negociação e Consenso

Seria ingênuo supor que a priorização orçamentária se resolva apenas com planilhas. O orçamento é, por natureza, um documento político, e ignorar essa dimensão é receita para a inviabilidade prática das melhores escolhas técnicas. A negociação legítima considera as janelas de oportunidade política, o alinhamento com a agenda prioritária do Chefe do Executivo e as preferências regionais que moldam a demanda por recursos. O desafio é integrar essa dinâmica sem que ela corrompa a racionalidade alocativa.

Para tanto, recomenda-se a institucionalização de instrumentos de pactuação: pactos de priorização firmados com o Legislativo, regras pré-acordadas de distribuição territorial e salvaguardas de integridade que estruturem a negociação dentro de balizas conhecidas. A gestão dos conflitos distributivos entre territórios e setores deve distinguir cuidadosamente a *reciprocidade política legítima* — natural em qualquer democracia representativa — da *captura de recursos* por interesses particulares. A diferença entre uma e outra reside na transparência: toda decisão alocativa final deve ter suas justificativas, técnicas e políticas, registradas formalmente.

3.1 Coalizões, emendas parlamentares e o risco de fragmentação

O principal risco que a dimensão política impõe ao orçamento é a **fragmentação orçamentária**, ou atomização: a pulverização de recursos em uma multiplicidade de pequenos projetos sem escala, frequentemente derivados de emendas individuais. A fragmentação

excessiva dilui o impacto das políticas públicas, gera perda de escala e eficiência, e produz "obras órfãs" — equipamentos sem funcionalidade ou insustentáveis no longo prazo. Como ensina a doutrina orçamentária, a unidade e a universalidade do orçamento existem precisamente para conferir racionalidade ao conjunto do gasto.⁵²

As boas práticas de mitigação incluem: estabelecer teto de emendas por categoria de despesa; criar um "Banco de Projetos Padronizados" para uniformizar objetos e agilizar a execução; exigir contrapartidas técnicas claras; e monitorar publicamente a execução das emendas, com transparência na alocação territorial. Quando bem coordenada, a política pode, inclusive, *financiar* prioridades técnicas — como ocorre na agregação de emendas individuais em obras estruturantes de grande porte, viabilizada por consenso suprapartidário.

3.2 Participação social na priorização

A legitimidade da priorização amplia-se com a participação social. Métodos como consultas digitais, painéis deliberativos com especialistas e orçamento participativo temático trazem para o processo dados reais da ponta e ancoram socialmente as escolhas. Um ciclo participativo bem desenhado percorre seis etapas: convocação ampla e inclusiva; disponibilização de dados abertos; coleta estruturada de propostas; sistematização e validação técnica e legal; resposta pública fundamentada (devolutiva); e incorporação efetiva das prioridades validadas no Projeto de Lei da LDO. A qualidade do processo mede-se pela diversidade dos participantes, pela taxa de incorporação de propostas e pela satisfação dos envolvidos — sempre com salvaguardas contra a captura por grupos de interesse.

4. A Dimensão Legal: Vinculações Constitucionais e Pisos

Nenhum exercício de priorização municipal opera em folha em branco. A Constituição Federal impõe vinculações de receita que reduzem significativamente a margem discricionária do gestor e que constituem condição de contorno inafastável de qualquer matriz. As duas mais relevantes para o município são os pisos da educação e da saúde.

No campo da educação, o art. 212 da Constituição determina que os Municípios apliquem, anualmente, no mínimo **25% da receita resultante de impostos**, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.⁵³ No campo da saúde, o art. 198, §2º, remete à lei complementar a fixação dos percentuais mínimos; a Lei

⁵². GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 65-68 (princípios orçamentários da unidade e da universalidade).

⁵³. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 212, *caput*.

Complementar nº 141/2012 estabelece, para os Municípios, o piso de **15% da receita de impostos e transferências** em ações e serviços públicos de saúde.⁵⁴

"A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

(CF/88, art. 212, caput)

A esses pisos somam-se as despesas obrigatórias de caráter continuado (pessoal, encargos, dívida, benefícios previdenciários) e as regras do Fundeb. Na prática, esse conjunto consome a maior parte do orçamento corrente municipal, restando margem discricionária reduzida — frequentemente inferior a 10% da receita — para novas políticas. Daí a importância de compatibilizar rigorosamente as prioridades com as metas fiscais consignadas no Anexo de Metas Fiscais (AMF) da LDO, instrumento exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.⁵⁵ A estrutura da despesa, por sua vez, deve observar a classificação da Lei nº 4.320/1964.⁵⁶

PONTO DE ATENÇÃO — RISCOS DO DESCUMPRIMENTO

O descumprimento dos pisos constitucionais de saúde e educação não é mera irregularidade contábil: pode acarretar **rejeição das contas do gestor, bloqueio de transferências voluntárias** e configurar **infração administrativa e crime de responsabilidade**. Por isso, recomenda-se o uso de "tagueamento" orçamentário (marcadores), salvaguardas explícitas no texto da LDO e checagem contínua de aderência ao longo da execução.

5. Governança, Legitimidade e Erros Comuns

A convergência ideal da priorização ocorre quando alto impacto técnico e elevada legitimidade política caminham juntos. Para alcançá-la, é indispensável uma estrutura de governança: a instituição de um **Comitê de Priorização** com regras claras, a definição prévia e pública dos pesos dos critérios e a publicação das atas decisórias. Mecanismos de equilíbrio — critérios mínimos de qualidade técnica para aprovação e pisos orçamentários para serviços essenciais — protegem o núcleo de políticas estratégicas. Quotas temáticas ou regionais, quando justificadas por equidade, asseguram atenção a grupos vulneráveis.

54. BRASIL. *Constituição*, op. cit., art. 198, §2º, III; e BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, art. 7º (piso de 15% para Municípios).

55. BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000, art. 4º, §1º (Anexo de Metas Fiscais como parte integrante da LDO).

56. 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. Art. 12 e seguintes (classificação da despesa).

A experiência mostra que certos erros se repetem e merecem vigilância: **critérios vagos e pesos arbitrários** (que abrem espaço para discricionariedade sem embasamento); **ignorar OPEX** e custos recorrentes, focando apenas no CAPEX; confundir **urgência política com impacto público**; ausência de **memória de cálculo** publicada, que inviabiliza o controle social; e, o mais grave, aprovar prioridades **incompatíveis com os pisos e as metas fiscais**. A doutrina financeira sublinha que a transparência e a fundamentação das escolhas são condições de validade do próprio ato de planejar.⁵⁷

QUADRO-RESUMO

Três pilares da priorização: (1) **Técnico** — ACB para decidir "se", ACE para decidir "como", MCDA para o portfólio; evidências e custo de ciclo de vida. (2) **Político** — negociação legítima, contenção da fragmentação por emendas, participação social com salvaguardas. (3) **Legal** — pisos de 25% (educação, art. 212) e 15% (saúde, LC 141/2012), despesas obrigatórias e compatibilidade com o AMF. **Governança transversal:** Comitê de Priorização, pesos públicos, atas e memórias de cálculo publicadas — transparência radical como antídoto à captura.

57. PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. São Paulo: Atlas (referência doutrinária genérica sobre transparência fiscal e vinculações constitucionais de receita).

Resumo Executivo

Priorizar é o ato central de governar um orçamento escasso diante de demandas infinitas. Na LDO, esse processo deve combinar três dimensões indissociáveis. A **dimensão técnica** oferece métodos objetivos — Análise Custo-Benefício (ACB) para projetos de infraestrutura monetizáveis, Análise Custo-Efetividade (ACE) como padrão para saúde e educação, e Análise Multicritério (MCDA/SMART) para hierarquizar portfólios heterogêneos —, ancorada em evidências de qualidade e materializada na matriz de priorização com pesos explícitos. A **dimensão política** reconhece que o orçamento é negociado, exigindo pactos de priorização, contenção da fragmentação causada por emendas pulverizadas e participação social legítima que ancore as escolhas. A **dimensão legal** impõe condições de contorno inafastáveis: os pisos constitucionais de educação (25%, art. 212) e saúde (15%, LC 141/2012), as despesas obrigatórias e a compatibilidade com as metas fiscais do AMF (LRF). A integração dessas dimensões, sob uma governança transparente — Comitê de Priorização, pesos publicados e memórias de cálculo abertas —, é o que confere à priorização robustez, legitimidade e auditabilidade, blindando-a contra vieses e capturas.

Questões para Fixação

1. Em qual situação a Análise Custo-Efetividade (ACE) é mais adequada que a Análise Custo-Benefício (ACB), e por quê?
2. O município de Vale Verde pretende destinar 13% de sua receita de impostos à saúde na LDO. Essa previsão é juridicamente válida? Justifique com base na legislação.
3. O que se entende por "fragmentação orçamentária" (atomização) e quais boas práticas podem mitigá-la?
4. Por que a publicação da memória de cálculo e dos pesos dos critérios é considerada essencial para a governança da priorização?
5. Cite três consequências jurídicas possíveis do descumprimento dos pisos constitucionais de saúde e educação por um gestor municipal.

GABARITO COMENTADO

1. A ACE é mais adequada quando a monetização dos benefícios é difícil ou eticamente questionável — caso típico de saúde e educação, em que se compara o custo por resultado físico (R\$ por vida salva, R\$ por aluno formado). A ACB exige conversão de todos os impactos em valores monetários, sendo melhor para infraestrutura. Regra: ACB decide "se" fazer; ACE decide "como" fazer.
2. Não é válida. A Lei Complementar nº 141/2012, regulamentando o art. 198, §2º, da CF/88, fixa para os Municípios o piso mínimo de **15%** da receita de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde. Prever 13% viola a vinculação constitucional e sujeita o gestor a sanções.
3. É a pulverização de recursos em muitos pequenos projetos sem escala (frequentemente via emendas individuais), que dilui o impacto, reduz eficiência e gera "obras órfãs". Mitiga-se com teto de emendas por categoria, Banco de Projetos Padronizados, contrapartidas técnicas e monitoramento público da execução.
4. Porque transforma uma decisão potencialmente discricionária em decisão auditável: permite o controle social, demonstra a coerência entre critérios e resultado, neutraliza pesos arbitrários e justifica tecnicamente, perante a Câmara e a sociedade, por que um projeto foi priorizado em detrimento de outro — como no caso de Vale Verde.
5. Entre as consequências: rejeição das contas do gestor; bloqueio de transferências voluntárias; e configuração de infração administrativa e/ou crime de responsabilidade, com risco de inelegibilidade e responsabilização pessoal.

Leitura Complementar

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* — em especial os arts. 198, §2º, e 212 (pisos de saúde e educação) e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000* (Lei de Responsabilidade Fiscal) — arts. 1º a 4º, com atenção ao Anexo de Metas Fiscais (AMF) integrante da LDO.

BRASIL. *Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012* — regulamentação do piso de saúde e definição da base de cálculo das ações e serviços públicos de saúde.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964* — normas gerais de direito financeiro e classificação da despesa pública.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017 — fundamentos dos princípios orçamentários e do ciclo de planejamento.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. São Paulo: Atlas — vinculações de receita, transparência fiscal e responsabilidade na gestão.

MÓDULO 7 — Integração Planejamento-Execução

Reduzindo desalinhamentos entre o que é planejado e o que é efetivamente entregue à sociedade: do ciclo PPA-LDO-LOA à execução físico-financeira, com monitoramento, ajustes e tecnologia.

7.1 Por que integrar planejamento e execução

O planejamento orçamentário municipal só cumpre sua finalidade quando as diretrizes estratégicas fixadas no Plano Plurianual (PPA) e detalhadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) se convertem em entregas concretas à sociedade. A integração entre planejamento e execução é, portanto, o elo que transforma intenções normativas em resultados mensuráveis. Sem essa articulação, os planos tendem a permanecer no plano abstrato, enquanto a execução segue inércia própria, gerando aquilo que a doutrina denomina "divórcio entre o orçamento autorizado e o orçamento realizado".

O Instituto Gênesis adota, neste módulo, uma perspectiva de *pipeline de entrega*: o planejamento (PPA/LDO) define a diretriz; a programação (LOA) fixa a meta e os recursos; a execução e a avaliação produzem a entrega. A cada elo desse fluxo, o gestor deve garantir a sincronização físico-financeira — isto é, a coincidência entre o desembolso de recursos e a efetiva realização da obra, do serviço ou da política pública. Quando esses ritmos se desalinham, surgem reprogramações constantes, baixa previsibilidade, acúmulo de restos a pagar e, em última instância, perda de valor público.⁵⁸

A integração também atende a três funções institucionais distintas. Para os gestores, oferece previsibilidade ao estabelecer regras claras de execução. Para o Poder Legislativo, fornece parâmetros objetivos de fiscalização sobre o cumprimento das prioridades aprovadas. Para a sociedade, garante transparência ao conectar os recursos gastos aos resultados efetivamente entregues. Trata-se, pois, de um requisito simultâneo de eficiência administrativa, de controle democrático e de responsividade fiscal.

⁵⁸. GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2019. O autor destaca que a efetividade do orçamento depende da correspondência entre a programação e a execução, sob pena de o documento orçamentário tornar-se mera peça formal.

CONCEITO-CHAVE — SINCRONIZAÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA

É o alinhamento entre o cronograma de desembolso financeiro (pagamento) e o cronograma de realização física (entrega do bem ou serviço). A ausência de sincronização é a principal causa do acúmulo de restos a pagar e da subexecução orçamentária. Sincronizar significa programar empenhos e liberações financeiras no ritmo em que as etapas físicas das ações efetivamente avançam.

7.2 O ciclo completo PPA-LDO-LOA-Execução

A integração pressupõe a compreensão do ciclo orçamentário como um fluxo contínuo e retroalimentado, e não como etapas estanques. Na origem está o PPA, instrumento de planejamento estratégico de médio prazo que fixa, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração para as despesas de capital e para os programas de duração continuada (CF/88, art. 165, § 1º). A LDO faz a ponte anual: estabelece as metas e prioridades para o exercício seguinte, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e fixa as metas fiscais (CF/88, art. 165, § 2º; LRF, art. 4º).

59

A LOA, por sua vez, traduz as prioridades da LDO em dotações orçamentárias concretas, autorizando a realização das despesas e estimando as receitas (CF/88, art. 165, § 5º). A execução percorre os estágios da despesa — autorização, empenho, liquidação e pagamento (Lei nº 4.320/1964, arts. 58 a 65) — e é acompanhada por instrumentos de monitoramento como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Por fim, a avaliação de resultados retroalimenta o ciclo: os achados subsidiam a revisão de metas na LDO e na LOA subsequentes e o ajuste dos indicadores estratégicos do PPA.

O fluxo, portanto, descreve um ciclo contínuo de melhoria, composto por quatro fases articuladas — Planejamento, Programação, Execução e Monitoramento/Avaliação — cuja coerência depende de cinco pontos de controle: definição de metas, fixação de limites financeiros, escolha de indicadores, realização de ajustes bimestrais e retroalimentação.

Tabela 7.1 — Instrumentos do ciclo orçamentário e suas funções na integração

59. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 165, §§ 1º e 2º, que disciplina o conteúdo do PPA e da LDO.

Instru-mento	Horizonte	Função na integração	Base legal
PPA	4 anos	Define a estratégia, os programas e as metas plurianuais	CF/88, art. 165, § 1º
LDO	Anual	Conecta estratégia e orçamento; fixa metas fiscais e regras de execução	CF/88, art. 165, § 2º; LRF, art. 4º
LOA	Anual	Aloca recursos e autoriza despesas conforme as prioridades da LDO	CF/88, art. 165, § 5º
Execução	Contínua	Realiza empenho, liquidação e pagamento das despesas autorizadas	Lei nº 4.320/1964, arts. 58-65
RREO / RGF	Bimestral / Quadrimestral	Monitora arrecadação, despesa e limites fiscais	LRF, arts. 52-55

7.2.1 O papel articulador da LDO

Na arquitetura da integração, a LDO ocupa posição estratégica: é o instrumento de conexão entre o PPA e a LOA. Dela emanam as metas e prioridades anuais, as regras de contingenciamento, os limites de empenho e as diretrizes para a avaliação de resultados. A LDO, ao estabelecer regras claras de execução, permite o planejamento operacional alinhado às metas fiscais e à disponibilidade financeira, conferindo previsibilidade ao gestor e parâmetros objetivos ao controle externo.

CASO PRÁTICO — O MUNICÍPIO DE VALE VERDE ENCADEIA O CICLO

O município de Vale Verde fixou, na LDO de 2026, como prioridade a "universalização do acesso à educação básica", com meta fiscal de resultado primário equilibrado. A LOA de 2026 desdobrou essa diretriz na ação "20RJ — Expansão da Rede", com dotação de R\$ 10 milhões e meta física de cinco escolas. Durante a execução, a equipe de planejamento acompanhou, a cada bimestre, se o avanço físico das obras correspondia ao desembolso financeiro. Ao final, os resultados (2.500 novas vagas) foram reportados nos relatórios de gestão, garantindo a rastreabilidade desde a diretriz da LDO até a entrega na ponta.

7.3 Programação orçamentária e financeira

A sanção da LOA não autoriza, por si só, a livre execução das despesas no ritmo desejado. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que, em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabeleça a programação financeira e o cronograma

mensal de desembolso (LRF, art. 8º). Esse ato — comumente formalizado por um Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) — é o instrumento que sincroniza a autorização de gasto com a real disponibilidade de caixa, evitando que empenhos se acumulem sem lastro financeiro.⁶⁰

A programação possui duas dimensões complementares. A dimensão **orçamentária**, de natureza bimestral, define os limites de movimentação e empenho por órgão e por ação, ajustando-os conforme o RREO e o desempenho da arrecadação. A dimensão **financeira**, de natureza mensal, estabelece o cronograma de desembolso alinhado à sazonalidade das receitas e prioriza pagamentos conforme a disponibilidade de caixa. A boa prática recomenda monitoramento contínuo, constituição de reservas técnicas e comunicação tempestiva de eventuais contingenciamentos.

O grande risco a ser mitigado pela programação é o descompasso entre o ritmo do empenho — que reserva a dotação — e o ritmo da arrecadação. Quando se empenha mais rápido do que se arrecada, formam-se restos a pagar processados e não processados que comprometem o exercício seguinte. A programação financeira é, assim, o principal mecanismo preventivo de equilíbrio intra-anual.

CONCEITO-CHAVE — LIMITAÇÃO DE EMPENHO E PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

A **limitação de empenho** é a restrição da capacidade de empenhar dotações disponíveis, acionada para preservar metas fiscais. A **programação financeira**, por sua vez, é o planejamento ordinário do fluxo de caixa, fixado por decreto até 30 dias após a LOA. A primeira é excepcional e corretiva; a segunda é regular e preventiva.

7.4 Monitoramento da execução: RREO e RGF

O monitoramento bimestral por meio do RREO e o acompanhamento quadrimestral por meio do RGF são os principais instrumentos técnicos da gestão integrada (LRF, arts. 52 a 55). O RREO permite a identificação precoce de desvios entre arrecadação e despesa, possibilitando a correção de rotas antes do encerramento do exercício. O RGF, por sua vez, demonstra o cumprimento dos limites de despesa com pessoal, de dívida consolidada e de garantias, fornecendo a base técnica e legal para eventuais bloqueios preventivos de dotação.⁶¹

60. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Art. 8º, que determina o estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso até trinta dias após a publicação dos orçamentos.

61. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Arts. 52 a 55, que disciplinam o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Esses relatórios cumprem ainda função primária de transparência fiscal, servindo de instrumento de comunicação com os órgãos de controle externo, com o mercado e com a sociedade civil. Por isso, a leitura gerencial dos indicadores neles contidos é tão relevante quanto a sua simples publicação tempestiva. O gestor que internaliza o monitoramento como rotina decisória — e não como obrigação formal — converte o dado fiscal em inteligência para a tomada de decisão.

Tabela 7.2 — Painel ilustrativo de indicadores fiscais (RREO/RGF) do município de Vale Verde

Indicador	Posição	Referência / Limite
Receita total realizada (RREO)	95,2%	Execução vs. previsto
Despesa total empenhada (RREO)	88,4%	Empenhado vs. dotado
Despesa com pessoal (RGF)	46,5%	% da RCL (limite: 54%)
Dívida consolidada (RGF)	28,2%	% da RCL
Estoque de restos a pagar	-15%	Redução frente ao exercício anterior

7.4.1 Indicadores de desempenho e a cadeia de valor

O monitoramento robusto vai além dos indicadores fiscais e alcança os indicadores de desempenho das ações. O modelo lógico, ou cadeia de valor, conecta recursos a resultados em quatro elos: o **insumo** (recursos financeiros e humanos), o **produto** (entregas tangíveis, como escolas construídas), o **resultado** (benefício direto, como alunos matriculados) e o **impacto** (mudança social, como elevação da taxa de alfabetização). A aferição desses elos permite avaliar quatro dimensões de desempenho: eficácia (alcance das metas), eficiência (relação custo/entrega), efetividade (qualidade e impacto real) e economicidade (menor custo para o insumo adequado).

As metas devem observar o padrão SMART — específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais. A LDO define a meta estratégica, que se desdobra em metas físicas nas ações da LOA, as quais, por fim, devem ser reportadas nos relatórios de gestão, garantindo rastreabilidade integral do ciclo. Em Vale Verde, por exemplo, a diretriz "universalizar o acesso" desdobrou-se na meta de elevar a cobertura de 85% para 90%, mensurada por KPIs como custo por aluno (R\$ 4,2 mil frente à referência de R\$ 4,5 mil) e prazo médio das obras.

7.5 Execução e ajustes: créditos adicionais e contingenciamento

A execução orçamentária raramente transcorre sem necessidade de ajustes. Para tanto, o ordenamento prevê dois grandes mecanismos: os créditos adicionais, que flexibilizam a alocação, e o contingenciamento, que preserva o equilíbrio fiscal.

7.5.1 Créditos adicionais e remanejamentos

Os créditos adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária, classificando-se em suplementares, especiais e extraordinários (Lei nº 4.320/1964, arts. 40 e 41). O crédito **suplementar** reforça dotação já existente; o **especial** destina-se a despesa sem dotação específica; e o **extraordinário** atende a despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de calamidade pública.⁶²

"São créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento."

(Lei nº 4.320/1964, art. 40)

A abertura dos créditos suplementares e especiais depende de autorização legislativa e de prévia indicação dos recursos correspondentes (Lei nº 4.320/1964, art. 43). As fontes admitidas são o superávit financeiro apurado em balanço, o excesso de arrecadação, a anulação parcial ou total de dotações e o produto de operações de crédito autorizadas. Os créditos extraordinários, por sua excepcionalidade, podem ser abertos por decreto, com imediata comunicação ao Legislativo. Em todos os casos, exige-se compatibilidade com as metas fiscais vigentes e observância à vedação constitucional de transposição, remanejamento ou transferência de recursos sem prévia autorização legislativa (CF/88, art. 167, VI).

63

"A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa."

(Lei nº 4.320/1964, art. 43)

⁶². BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Arts. 40 a 46, que disciplinam a classificação, a autorização, as fontes e a vigência dos créditos adicionais.

⁶³. PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. São Paulo: Método, 2018. A autora ressalta que a abertura de créditos adicionais deve compatibilizar a flexibilidade da execução com as travas constitucionais de controle parlamentar do gasto público.

CASO PRÁTICO — CRÉDITO SUPLEMENTAR AUTORIZADO NA LOA DE VALE VERDE

A LOA de 2026 de Vale Verde, seguindo diretriz expressa da LDO, autorizou o Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 10% do total da despesa fixada. Constatado, no segundo bimestre, excesso de arrecadação de ISS, a Secretaria de Finanças abriu crédito suplementar de R\$ 800 mil para reforçar a ação de manutenção das unidades de saúde, com memória de cálculo detalhada e justificativa técnica. Por estar previamente autorizado na LOA e lastreado em fonte legítima (excesso de arrecadação), o ato dispensou nova lei específica e foi reconciliado com a programação financeira do exercício.

7.5.2 Contingenciamento (limitação de empenho)

Quando o monitoramento bimestral revela risco de descumprimento das metas fiscais — em geral por frustração da arrecadação — a LRF impõe ao Executivo e aos demais Poderes a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios fixados na LDO (LRF, art. 9º). O contingenciamento segue um procedimento ordenado: identificação do gatilho, cálculo da necessidade de limitação, rateio proporcional entre as dotações, preservação das exceções legais, publicação do ato e revisão periódica para eventual desbloqueio.⁶⁴

Determinadas despesas 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 mínimos de saúde e educação. Recomenda-se que o rateio observe critérios técnicos e objetivos, que as revisões sejam periódicas e que se mantenha comunicação transparente sobre os motivos e impactos dos bloqueios, evitando contingenciamentos tardios e abruptos que comprometam a continuidade dos serviços.

PONTO DE ATENÇÃO — CONTINGENCIAMENTO MAL CALIBRADO

O contingenciamento acionado tardiamente e de forma abrupta gera os piores efeitos: paralisa contratos em andamento, eleva os restos a pagar e mina a credibilidade fiscal. A LDO deve fixar critérios claros de rateio, e o gestor deve monitorar a arrecadação desde o primeiro bimestre — nunca esperar o final do exercício para reagir.

7.6 Avaliação e aprendizagem institucional

A integração só se completa com a avaliação sistemática de resultados. A avaliação periódica contrasta, de forma estruturada, as metas planejadas com as entregas reais,

analisando custo-efetividade e impacto. Práticas como a *After Action Review* permitem o registro sistemático de lições aprendidas, a identificação de gargalos operacionais e o mapeamento de soluções replicáveis. O ponto crítico do processo é a retroalimentação: os achados avaliativos devem ser incorporados à LDO e à LOA subsequentes e ajustar os indicadores estratégicos do PPA, fechando o ciclo de melhoria contínua.

Essa cultura avaliativa converte o orçamento em instrumento de aprendizagem organizacional, e não apenas de autorização de gasto. A institucionalização da avaliação — com rotinas, responsáveis e prazos definidos — distingue as administrações que evoluem daquelas que repetem, ano a ano, os mesmos desalinhamentos.

7.7 Integração, tecnologia e sistemas (SIAFI, SIAFIC, SICONFI)

A integração efetiva depende de sistemas de informação interoperáveis. Na esfera federal, a execução é processada pelo SIAFI, enquanto o planejamento e o orçamento são tratados por sistemas como SIOP/SIGPlan, e a consolidação nacional ocorre pelo SICONFI. No plano dos entes subnacionais, o Decreto nº 10.540/2020 estabeleceu o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle — o SIAFIC —, exigindo registro único e centralizado dos atos e fatos da execução orçamentária, financeira e patrimonial de cada ente.⁶⁵

A interoperabilidade de dados sustenta-se em três pilares: chaves comuns (uso padronizado de unidade gestora, programa e ação para vincular sistemas), dicionário de dados (padronização semântica de rubricas e classificações contábeis) e rotinas de ETL (extração, transformação e carga automática para alimentar painéis gerenciais). Os resultados esperados são a rastreabilidade ponta a ponta — do planejamento estratégico ao pagamento da nota fiscal —, a consistência físico-financeira e a transparência fundada em dados confiáveis.

A inovação tecnológica amplia esse potencial. A automação por RPA realiza a conciliação de dados entre sistemas e reduz erros operacionais; modelos de analytics e inteligência artificial estimam receitas e despesas com maior precisão e emitem alertas de risco fiscal em tempo real; painéis públicos interativos exibem metas físicas, execução financeira e entregas georreferenciadas. Tudo isso deve repousar sobre governança digital sólida, com controle de versões dos documentos orçamentários e trilhas de auditoria integralmente digitais.

⁶⁴. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Art. 9º, que disciplina a limitação de empenho e movimentação financeira diante do risco de descumprimento das metas de resultado.

⁶⁵. BRASIL. Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC).

CASO PRÁTICO — VALE VERDE ADOTA O SIAFIC

Para cumprir o Decreto nº 10.540/2020, Vale Verde migrou para um SIAFIC que registra, em base única, empenho, liquidação e pagamento de todas as suas unidades gestoras. A partir desse registro centralizado, o setor de planejamento extrai, por rotina automática de ETL, os dados que alimentam um painel de KPIs. Quando a execução física de uma obra escolar ficou abaixo do desembolso financeiro programado, o sistema emitiu alerta, permitindo o reajuste do cronograma antes da formação de restos a pagar. A mesma base alimenta, no dia seguinte (D+1), o portal de transparência, em formatos abertos (CSV/JSON).

7.7.1 Transparência na execução

A publicidade ativa é corolário da integração: a publicação detalhada e tempestiva de empenhos, liquidações e pagamentos permite rastreabilidade total do ciclo da despesa, ao passo que a disponibilização da íntegra de contratos, aditivos e processos licitatórios, em formatos abertos e não proprietários, fomenta o controle social. A boa prática recomenda atualização diária (D+1), granularidade no nível da ação e do item, metadados completos com dicionário de dados e disponibilização de interface de programação (API) para reuso. O valor público resultante é o fortalecimento da confiança nas prioridades efetivamente executadas.

PONTO DE ATENÇÃO — CAPACIDADE TÉCNICA DESIGUAL

A implementação da integração tecnológica esbarra na fragmentação de sistemas, na baixa qualidade da informação e na capacidade técnica desigual entre os municípios. Pequenos entes devem priorizar a simplicidade operacional — rotinas simples de programação financeira e transparência local acessível — sem descuidar do registro único exigido pelo SIAFIC. A formação continuada das equipes é estratégia indispensável de mitigação.

QUADRO-RESUMO

1. A integração converte diretrizes em entregas, garantindo sincronização físico-financeira e previsibilidade.
2. O ciclo PPA-LDO-LOA-Execução é contínuo e retroalimentado; a LDO é o elo articulador.
3. A programação orçamentária e financeira (DPOF), até 30 dias após a LOA, alinha gasto e caixa (LRF, art. 8º).
4. RREO e RGF permitem identificar desvios e fundamentar contingenciamentos (LRF, arts. 9º, 52-55).
5. Créditos adicionais (Lei nº 4.320/1964, arts. 40-46) flexibilizam a execução com travas de controle.
6. SIAFIC (Decreto nº 10.540/2020), interoperabilidade e transparência sustentam a integração tecnológica.

Resumo Executivo

A integração entre planejamento e execução é o que assegura que as diretrizes estratégicas do PPA, traduzidas anualmente pela LDO e detalhadas pela LOA, se convertam em entregas reais à sociedade. O ciclo orçamentário deve ser compreendido como fluxo contínuo e retroalimentado, em que a LDO exerce papel articulador ao fixar metas, prioridades, regras de contingenciamento e limites de empenho.

A operacionalização da integração apoia-se em quatro pilares. Primeiro, a programação orçamentária e financeira, formalizada por decreto em até trinta dias após a LOA (LRF, art. 8º), sincroniza autorização de gasto e disponibilidade de caixa. Segundo, o monitoramento por RREO e RGF identifica desvios precocemente e fundamenta a limitação de empenho (LRF, arts. 9º e 52-55), além de aferir indicadores de desempenho ao longo da cadeia de valor (insumo-produto-resultado-impacto). Terceiro, os ajustes de execução — créditos adicionais (Lei nº 4.320/1964, arts. 40-46) e contingenciamento — garantem flexibilidade sem perda de coerência fiscal, sempre com justificativa técnica e respeito às exceções legais. Quarto, a tecnologia — com destaque para o SIAFIC (Decreto nº 10.540/2020), a interoperabilidade de dados e a transparência ativa — confere rastreabilidade ponta a ponta e suporte ao controle social. Fecha o ciclo a avaliação institucional, que retroalimenta os instrumentos subsequentes e consolida a aprendizagem organizacional.

Questões para Fixação

1. De acordo com a LRF, em que prazo e por meio de qual ato o Poder Executivo deve estabelecer a programação financeira e o cronograma de desembolso após a publicação da LOA?
2. Quais são as três espécies de créditos adicionais previstas na Lei nº 4.320/1964 e em que situação cada uma se aplica?
3. Cite as principais fontes de recursos admitidas para a abertura de créditos suplementares e especiais.
4. O que é o contingenciamento (limitação de empenho), qual o seu principal gatilho e quais despesas são legalmente preservadas do corte?
5. Explique o papel do SIAFIC, conforme o Decreto nº 10.540/2020, e de que forma a interoperabilidade de dados contribui para a integração planejamento-execução.

GABARITO COMENTADO

1. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, por decreto de programação orçamentária e financeira, conforme o art. 8º da LRF. O ato sincroniza a autorização de despesa com a disponibilidade de caixa, prevenindo o acúmulo de restos a pagar.
2. Suplementar (reforço de dotação já existente), especial (despesa sem dotação específica) e extraordinário (despesa urgente e imprevisível, como calamidade pública), nos termos dos arts. 40 e 41 da Lei nº 4.320/1964.
3. Superávit financeiro apurado em balanço, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações e produto de operações de crédito autorizadas (Lei nº 4.320/1964, art. 43).
4. É a restrição da capacidade de empenhar e movimentar recursos, acionada quando o monitoramento bimestral revela risco de descumprimento das metas fiscais, em regra por frustração de arrecadação (LRF, art. 9º). São preservadas as obrigações constitucionais e legais, o serviço da dívida, as sentenças judiciais e os pisos mínimos de saúde e educação.
5. O SIAFIC é o sistema único e integrado de execução orçamentária, financeira e controle, de registro centralizado dos atos e fatos da execução (Decreto nº 10.540/2020). A interoperabilidade — baseada em chaves comuns, dicionário de dados e rotinas de ETL — garante rastreabilidade ponta a ponta, consistência físico-financeira e transparência confiável.

Leitura Complementar

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Arts. 165 a 167.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Normas gerais de direito financeiro — arts. 40 a 46 (créditos adicionais) e 58 a 65 (estágios da despesa).

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000* (Lei de Responsabilidade Fiscal). Arts. 4º, 8º, 9º e 52 a 55.

BRASIL. *Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020*. Padrão mínimo de qualidade do SIAFIC.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. São Paulo: Método, 2018.

MÓDULO 8 — Desafios Contemporâneos e Boas Práticas

"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 (106 a.C. – 43 a.C.)

Chegamos ao módulo final desta apostila. Ao longo dos sete módulos anteriores, percorremos os fundamentos jurídicos, técnicos e operacionais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da governança fiscal municipal. Agora, o foco se desloca do "como fazer" para o "como fazer melhor, diante de um mundo em transformação". O objetivo geral deste módulo é capacitar o servidor público municipal a diagnosticar os desafios contemporâneos que pressionam o ciclo orçamentário e a implementar boas práticas e inovações que garantam uma governança moderna, ética e resiliente.

Os desafios que examinaremos não são abstratos: a rigidez orçamentária que estrangula o espaço para investimentos, a complexidade normativa que gera insegurança jurídica, a demanda crescente por transparência em tempo real, a participação social efetiva, a integração de sistemas e o uso responsável de tecnologias como inteligência artificial (IA) e big data. Para cada desafio, apresentaremos respostas concretas que podem — e devem — ser inscritas na própria LDO, transformando o instrumento de planejamento em uma ferramenta viva de governança.

8.1 O Cenário Fiscal Atual e os Desafios Emergentes

O município brasileiro contemporâneo opera em um ambiente de tensão permanente entre recursos escassos e demandas sociais crescentes. Esse cenário é moldado por quatro vetores que, combinados, redesenham o papel da LDO. O primeiro é a **restrição e a incerteza**: um contexto de rigidez fiscal estrutural, volatilidade macroeconômica (oscilações de juros, câmbio e inflação) e pressão por mais e melhores serviços públicos. O segundo é o conjunto de **pressões normativas**, marcado pelo crescimento vegetativo das despesas obrigatórias, pelo acúmulo de passivos contingentes e pela judicialização do orçamento.

O terceiro vetor é a **transformação digital**, que deixou de ser tendência para tornar-se exigência: a sociedade e os órgãos de controle reivindicam dados abertos, interoperabilidade entre sistemas e transparência em tempo real. O quarto é a **chave de governança**, isto é, a necessidade de integrar gestão de riscos, priorização baseada em evidências e integridade administrativa. A LDO moderna funciona, nesse arranjo, como um filtro de prioridades:

recebe a pressão fiscal como driver, mobiliza a governança digital como solução e responde com adaptação contínua.

CONCEITO-CHAVE

Governança fiscal contemporânea é o conjunto de estruturas, processos e práticas que asseguram que as decisões orçamentárias sejam tomadas com base em evidências, mediante gestão de riscos, transparência ativa e integridade, de modo a garantir a sustentabilidade das finanças públicas e a entrega de valor ao cidadão. Não se confunde com mera conformidade legal: vai além, incorporando responsabilidade, eficiência alocativa e accountability.

A Lei de Responsabilidade Fiscal já antecipava, em sua essência, essa lógica de prevenção e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.⁶⁶

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

(LRF, art. 1º, §1º)

8.2 Desafio 1: Rigidez Orçamentária e Crise Fiscal

A rigidez orçamentária é, talvez, o desafio mais corrosivo da gestão municipal. Ela decorre de fatores estruturais e conjunturais que pressionam o equilíbrio fiscal: o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias — sobretudo pessoal e previdência —, a frustração recorrente das receitas previstas e a volatilidade macroeconômica. Quando a quase totalidade da receita já está comprometida com despesas inelásticas, o gestor perde a capacidade de fazer escolhas, e o orçamento torna-se um documento que apenas homologa o inevitável.

Os impactos na execução são severos e visíveis: contingenciamentos lineares e recorrentes, paralisação de obras, atrasos em pagamentos e acúmulo de Restos a Pagar (RAP) sem o devido lastro financeiro. Um diagnóstico de rigidez típico revela que despesas com pessoal podem executar 98% da dotação, juros e amortizações 100%, benefícios previdenciários 99% — todas obrigatórias —, enquanto os investimentos em obras executam apenas 12% e o custeio da máquina é contingenciado a 45%. O espaço discricionário, onde reside a capacidade transformadora do orçamento, é justamente o que mais sofre.

⁶⁶. 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.

Tabela 8.1 — Diagnóstico de rigidez orçamentária (exemplo ilustrativo)

Grupo de Despesa	Execução (%)	Natureza
Pessoal e Encargos	98%	Obrigatória
Juros e Amortização	100%	Obrigatória
Benefícios Previdenciários	99%	Obrigatória
Investimentos (Obras)	12%	Discricionária
Custeio da Máquina	45%	Contingenciado

A LDO oferece respostas concretas a esse desafio. A primeira é o estabelecimento de **metas realistas** nos Anexos de Metas Fiscais, evitando previsões otimistas que apenas adiam o problema. A segunda é a adoção de critérios de **limitação de empenho seletivos**, em substituição aos cortes lineares que penalizam indistintamente o essencial e o supérfluo. A terceira é a constituição de uma **reserva de contingência robusta**, dimensionada à luz do Anexo de Riscos Fiscais. A doutrina orçamentária destaca que o planejamento deve ser instrumento de racionalização e não mero rito formal.⁶⁷

CASO PRÁTICO — SPENDING REVIEW EM VALE VERDE

O município hipotético de Vale Verde enfrentava rigidez crônica: 92% da receita comprometida com despesas obrigatórias. Em vez de novos cortes lineares, a equipe de planejamento inseriu na LDO um dispositivo prevendo a *revisão periódica de despesas* (spending review), com avaliação anual de programas de custeio à luz de resultados. No primeiro ciclo, identificaram-se contratos de serviços redundantes e subsídios sem avaliação de impacto, liberando R\$ 4,8 milhões — recurso que foi realocado para a pavimentação de bairros periféricos, prioridade definida em audiência pública. A LDO deixou de homologar o inevitável e passou a abrir espaço fiscal.

8.3 Desafio 2: Complexidade Normativa e Segurança Jurídica

O ordenamento orçamentário brasileiro é, nas palavras do próprio diagnóstico de mercado, "um labirinto de camadas normativas sobrepostas": Constituição Federal, LRF, leis ordinárias, decretos e portarias. Essa hiper-regulação gera riscos elevados de insegurança jurídica, interpretações conflitantes e judicialização. Os principais riscos residem em

⁶⁷. GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo: Atlas. A obra enfatiza a função do orçamento como instrumento de planejamento e de racionalização da alocação de recursos.

cláusulas vagas, na inserção de matérias estranhas — as chamadas "caudas orçamentárias" — e em conflitos normativos entre a LDO, o PPA e a LOA.

A mitigação passa por uma **matriz de conformidade** rigorosa. A Constituição estabelece o conteúdo material da LDO, exigindo precisão na sua redação.⁶⁸ Essa matriz deve articular o art. 165, §2º, da CF/88, o art. 4º da LRF e os requisitos de transparência do art. 48 da mesma lei, formando um checklist que o redator percorre antes de fechar o texto.

Complementam a estratégia a **redação precisa** — com remissões legislativas exatas, evitando textos genéricos que abram margem a múltiplas interpretações — e a **segurança processual**, mediante revisão jurídica prévia e documentação detalhada da trilha de decisão técnica. A doutrina financeira contemporânea reforça que a clareza normativa é condição de eficácia do controle e da própria execução.⁶⁹

PONTO DE ATENÇÃO

Cuidado com as "caudas orçamentárias": dispositivos que tratam de matéria estranha às finanças públicas inseridos na LDO ou na LOA. Além de violarem o princípio da exclusividade orçamentária, são fonte recorrente de questionamentos. Mantenha o texto da LDO restrito ao seu conteúdo constitucional: metas e prioridades, equilíbrio entre receitas e despesas, alterações tributárias, política de pessoal e diretrizes para as leis orçamentárias.

8.4 Desafio 3: Transparência Digital e Dados Abertos

A transparência deixou de ser um anexo publicado em diário oficial para tornar-se um fluxo contínuo de dados acessíveis. A Lei de Acesso à Informação consagrou o dever de transparência ativa, exigindo que o poder público disponibilize informações de interesse coletivo independentemente de requerimento.⁷⁰ A LRF, por sua vez, já determinava a divulgação ampla dos instrumentos de gestão fiscal.

"A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos."

(LRF, art. 48, §1º, I)

⁶⁸. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 165, §2º, que define o conteúdo e o alcance da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

⁶⁹. PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro. São Paulo: Atlas. A autora destaca a importância da técnica legislativa e da segurança jurídica na disciplina das normas orçamentárias.

⁷⁰. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

A LDO pode — e deve — inscrever cláusulas que elevem o padrão de transparência. São três os eixos. O primeiro é a **tempestividade e o formato**: prazos rigorosos para atualização dos dados (D+1 ou semanal) e obrigatoriedade de formatos abertos (.csv, .json) que permitam reuso. O segundo é a **granularidade e os metadados**: detalhamento até o nível de item de despesa e beneficiário final, acompanhado de dicionário de dados acessível. O terceiro é o **controle de versão e histórico**, com versionamento das bases para auditoria e comparabilidade.

CASO PRÁTICO — PAINEL DE TRANSPARÊNCIA DIGITAL DE VALE VERDE

Vale Verde implantou um painel de transparência digital com atualização diária (D+1) da execução orçamentária. A LDO do exercício seguinte formalizou o compromisso: estabeleceu SLA de publicação de 95% das ações, exigência de formato aberto e dicionário de dados público. Em um ano, o portal alcançou 98% de cobertura, granularidade no nível de item de despesa, uptime de 99,9% e mais de 12 mil downloads de bases abertas. O efeito mais relevante, porém, foi qualitativo: jornalistas locais e o conselho de saúde passaram a cruzar dados de forma autônoma, reduzindo a assimetria de informação e fortalecendo o controle social.

8.5 Desafio 4: Participação Social, Integração de Sistemas e Judicialização

Participação social efetiva

A participação social padece de obstáculos conhecidos: baixa representatividade, risco de captura por grupos de interesse e retorno insuficiente às contribuições da sociedade. Superá-los exige método. O ciclo virtuoso da participação compreende seis etapas: convocação ampla (chamamento multicanal com linguagem acessível), disponibilização de dados prévios (diagnósticos e minutas em formato aberto), coleta estruturada (formulários padronizados e mediação qualificada), resposta pública (devolutiva transparente sobre o que foi acolhido ou rejeitado, com justificativa) e, por fim, incorporação real das demandas validadas em diretrizes e metas da LDO. As audiências públicas previstas na LRF deixam de ser ritual e passam a qualificar a decisão.

Integração de sistemas e tecnologia

A fragmentação de sistemas — PPA, LOA, execução financeira, obras e contratos operando isoladamente — gera dados inconsistentes, retrabalho e dificuldade de reconciliação físico-financeira. A solução é a interoperabilidade, alcançada por três meios: chaves comuns (unificação de identificadores como UG, PTRES e código de projeto), dicionário de dados

padronizado e automação ETL/ELT via APIs, eliminando a inserção manual. O resultado é a rastreabilidade ponta a ponta e a visão integrada da execução em tempo real.

Judicialização do orçamento

A judicialização introduz imprevisibilidade no orçamento: decisões judiciais não programadas, crescimento de precatórios, bloqueios de contas e tutelas de urgência — especialmente em saúde. Os efeitos sobre a gestão são reprogramações constantes, pressão sobre o fluxo de caixa e alteração forçada das prioridades da LOA. A resposta na LDO combina a previsão de passivos no Anexo de Riscos Fiscais, critérios claros de contingenciamento e o fortalecimento do diálogo institucional. A própria Constituição reconhece a execução obrigatória de emendas, ressalvado o impedimento técnico, o que reforça a necessidade de regras precisas.⁷¹

8.6 Governança de Dados e de IA na Gestão Pública

A incorporação de inteligência artificial e big data ao ciclo orçamentário abre possibilidades notáveis — previsão de receitas, detecção de anomalias em despesas, priorização de projetos —, mas exige estruturas de governança que assegurem uso ético e responsável dos dados. Três pilares organizam essa governança: a explicabilidade (XAI), segundo a qual os modelos devem justificar decisões de alocação; a mitigação de vieses, com monitoramento permanente de viés algorítmico, sobretudo em políticas sociais; e o princípio do *human-in-the-loop*, que mantém a decisão final de priorização sempre sob responsabilidade humana.

O tratamento de dados pessoais nesse contexto está submetido à Lei Geral de Proteção de Dados, que disciplina as bases legais e os princípios aplicáveis também ao poder público.⁷² Recomenda-se a instituição de comitê de ética ativo, conformidade integral à LGPD e auditoria periódica de algoritmos.

Tabela 8.2 — Maturidade de aplicações de IA no orçamento (exemplo ilustrativo)

⁷¹. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 166 e 166-A, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nos 86, 100 e 105, que tratam da execução obrigatória de emendas parlamentares.

⁷². BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais — LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018. A lei aplica-se ao tratamento de dados realizado por pessoas jurídicas de direito público.

Aplicação	Estágio	Acurácia	Risco	Maturidade
Previsão de receitas (forecasting)	Em uso	98%	Baixo	A+
Detecção de anomalias (despesas)	Piloto	85%	Médio	B
Priorização de projetos (NLP)	Planejamento	—	Alto	C

CASO PRÁTICO — IA RESPONSÁVEL PARA PROJEÇÃO DE RECEITA EM VALE VERDE

Vale Verde adotou um modelo de aprendizado de máquina para projetar a arrecadação do ISS e do IPTU, alimentado por séries históricas e indicadores macroeconômicos. A acurácia superou 95%, melhorando a fixação das metas de receita na LDO. Para garantir uso responsável, o município criou um comitê de ética, documentou a base legal de tratamento de dados nos termos da LGPD e adotou o princípio *human-in-the-loop*: a projeção do modelo era sempre validada pela equipe técnica antes de compor o Anexo de Metas Fiscais. Quando o modelo apontou queda atípica de receita, a revisão humana identificou um erro de série temporal — evitando uma meta subdimensionada. A tecnologia ampliou a capacidade analítica sem substituir o julgamento técnico.

8.7 Boas Práticas, Benchmarking Global e Visão de Futuro

As boas práticas nacionais convergem em torno de dashboards de execução vinculados à LDO, publicação de matrizes multicritério de priorização e transparência ativa em tempo real. No plano internacional, o benchmarking aponta caminhos consolidados. A iniciativa de orçamento aberto, orientada por padrões como o da Parceria para Governo Aberto e do *International Budget Partnership*, ensina que "dados devem ser acessíveis, não apenas disponíveis". As revisões de gasto (spending reviews), no modelo da OCDE, demonstram que avaliar resultados — e não apenas o incremento — é crucial para corrigir rumos.⁷³ A participação digital, por fim, requer método e devolutiva clara.

Esses parâmetros dialogam com os fundamentos da fiscalização e do controle externo consagrados internacionalmente, que enfatizam independência, transparência e prestação de contas como pilares da boa governança.⁷⁴

Olhando para o horizonte 2026–2030, quatro tendências se desenham: a auditoria contínua, com dados em tempo quase real; a IA assistiva, voltada à análise preditiva de riscos fiscais;

⁷³. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Boas práticas em transparência orçamentária e revisões de gasto público. Documentos institucionais de referência em governança orçamentária.

a telemetria e IoT, para monitoramento físico de obras via sensores e georreferenciamento; e o *green budgeting*, ou orçamento verde, com métricas rigorosas de impacto ambiental e social (ESG) em todas as fases do ciclo orçamentário. O quadro normativo, por sua vez, segue em evolução, com debates sobre o orçamento impositivo e a modernização das regras fiscais — temas que a LDO precisará absorver com critérios técnicos claros.⁷⁵

QUADRO-RESUMO

Crise fiscal: metas realistas, limitação seletiva de empenho, reserva de contingência e spending review.

Segurança jurídica: matriz de conformidade (CF/88, art. 165, §2º; LRF, arts. 4º e 48), redação precisa e revisão prévia.

Transparência digital: dados abertos (.csv/.json), tempestividade (D+1), granularidade e versionamento.

Participação social: convocação ampla, dados prévios, coleta estruturada, devolutiva e incorporação real.

Governança de IA: explicabilidade, mitigação de vieses, human-in-the-loop e conformidade com a LGPD.

Futuro: auditoria contínua, IA assistiva, IoT e green budgeting (ESG).

74. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). Princípios e diretrizes para a transparência, a accountability e a integridade na gestão das finanças públicas.

75. BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que alterou regras fiscais e dispositivos orçamentários da Constituição, no contexto do arcabouço fiscal vigente.

Resumo Executivo

Este módulo final consolidou a LDO como instrumento central de governança fiscal diante dos desafios contemporâneos. Demonstrou-se que a simples conformidade legal não basta: é preciso diagnosticar a rigidez orçamentária e responder com metas realistas e revisões de gasto; enfrentar a complexidade normativa com matrizes de conformidade e redação precisa, à luz do art. 165, §2º, da CF/88 e dos arts. 4º e 48 da LRF; e elevar a transparência ao patamar de dados abertos e em tempo real, em sintonia com a Lei de Acesso à Informação.

A participação social efetiva, a integração de sistemas e o enfrentamento da judicialização compõem o repertório de respostas que a LDO pode inscrever. A incorporação de IA e big data, por sua vez, exige governança ética — explicabilidade, mitigação de vieses, human-in-the-loop e estrita observância da LGPD. O benchmarking nacional e internacional (OCDE, INTOSAI, orçamento aberto) e as tendências 2026–2030 indicam que a excelência orçamentária é um processo contínuo de aprendizado, no qual tecnologia, qualificação técnica e controle interno fortalecido convertem o orçamento em entrega real de valor ao cidadão.

Questões para Fixação

1. A rigidez orçamentária municipal, caracterizada pelo predomínio de despesas obrigatórias, é mais bem enfrentada por cortes lineares e recorrentes de despesa. Certo ou errado? Justifique.
2. Quais cláusulas a LDO pode prever para assegurar transparência digital em tempo real, e como elas se relacionam com a Lei de Acesso à Informação e com a LRF?
3. Explique o princípio *human-in-the-loop* na governança de IA aplicada ao orçamento e indique por que ele é essencial mesmo quando o modelo apresenta alta acurácia.
4. O que são "caudas orçamentárias" e por que constituem risco à segurança jurídica da LDO?
5. Descreva o ciclo virtuoso da participação social no processo orçamentário e aponte qual etapa mais contribui para a legitimidade das escolhas.

GABARITO COMENTADO

1. Errado. Cortes lineares penalizam indistintamente o essencial e o supérfluo e não atacam a causa estrutural da rigidez. A boa prática é a limitação de empenho seletiva combinada à revisão periódica de despesas (spending review), abrindo espaço fiscal para investimentos prioritários — conforme a lógica preventiva da LRF (art. 1º, §1º).
2. A LDO pode prever tempestividade e formato (atualização D+1 ou semanal, formatos abertos .csv/.json), granularidade e metadados (nível de item de despesa e dicionário de dados) e controle de versão. Tais cláusulas operacionalizam a transparência ativa da LAI (Lei nº 12.527/2011) e o dever de divulgação ampla e de incentivo à participação previsto no art. 48 da LRF.
3. O *human-in-the-loop* mantém a decisão final de priorização sob responsabilidade humana. É essencial porque mesmo modelos acurados podem reproduzir vieses, erros de dados ou cenários atípicos não capturados no treinamento; a validação técnica preserva a accountability e evita decisões automatizadas inadequadas, em consonância com os princípios da LGPD.
4. São dispositivos sobre matéria estranha às finanças públicas inseridos na LDO ou na LOA. Violam o princípio da exclusividade orçamentária e geram insegurança jurídica e questionamentos, pois afastam o texto do conteúdo constitucional da LDO (CF/88, art. 165, §2º).
5. O ciclo compreende convocação ampla, dados prévios, coleta estruturada, resposta pública (devolutiva) e incorporação real das demandas. A devolutiva transparente — informar o que foi acolhido ou rejeitado e por quê — é a etapa que mais sustenta a legitimidade, pois evita a frustração da sociedade e a captura do processo.

Leitura Complementar

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** — arts. 165 a 169 (sistema orçamentário) e arts. 166 e 166-A (emendas e execução obrigatória).

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal) — especialmente arts. 1º, 4º, 9º e 48.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** (Lei de Acesso à Informação) — transparência ativa e dados abertos.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018** (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) — tratamento de dados pelo poder público.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021** — regras fiscais e arcabouço fiscal.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas (edição atualizada).

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. São Paulo: Atlas (edição atualizada).

OCDE. **Documentos institucionais sobre transparência orçamentária e spending reviews**.

INTOSAI. **Princípios de transparência, accountability e integridade na gestão das finanças públicas**.

Referências Bibliográficas

Referências elaboradas conforme a ABNT NBR 6023.

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

BRASIL. *Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020*. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 nov. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. *Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000*. Altera o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal) e dispõe sobre crimes contra as finanças públicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 2000.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações (Lei de Acesso à Informação). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF): aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios*. Brasília: STN, 2024.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). *Princípios de Transparência e Accountability* (ISSAI). Viena: INTOSAI.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamentária*. Paris: OCDE, 2015.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

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

Glossário

AMF — Anexo de Metas Fiscais

Anexo obrigatório da LDO (LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º) que fixa metas anuais de receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública para o exercício de referência e os dois seguintes, acompanhado de memória de cálculo e avaliações.

ARF — Anexo de Riscos Fiscais

Anexo obrigatório da LDO (LRF, art. 4º, § 3º) que avalia os passivos contingentes e demais riscos capazes de afetar as contas públicas, indicando as providências a serem adotadas caso se concretizem.

Accountability

Dever de prestar contas e de ser responsabilizado pelos resultados da gestão; abrange dimensões vertical (controle social) e horizontal (controle entre instituições).

Contingenciamento

Limitação de empenho e movimentação financeira adotada quando a arrecadação não se realiza conforme as metas, nos termos do art. 9º da LRF e dos critérios definidos pela LDO.

DOCC — Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Despesa corrente que fixa para o ente obrigação legal de execução por período superior a dois exercícios, sujeita às exigências do art. 17 da LRF.

LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias

Lei anual de iniciativa do Executivo que fixa metas e prioridades, orienta a elaboração da LOA e estabelece regras de execução fiscal (CF/88, art. 165, § 2º; LRF, art. 4º).

LOA — Lei Orçamentária Anual

Lei que estima as receitas e fixa as despesas para o exercício, materializando a execução do planejamento.

LRF — Lei de Responsabilidade Fiscal

Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

PPA — Plano Plurianual

Instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos) que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública.

Pertinência temática

Princípio segundo o qual as emendas e dispositivos da lei orçamentária devem guardar relação direta com seu objeto, sendo vedada a inclusão de matéria estranha (CF/88, art. 165, § 8º; art. 166, § 3º).

RCL — Receita Corrente Líquida

Somatório das receitas correntes, deduzidas parcelas específicas, utilizado como base de cálculo dos principais limites da LRF.

Renúncia de receita

Concessão de benefícios de natureza tributária (isenções, anistias, remissões) que reduzem a arrecadação, sujeita às exigências do art. 14 da LRF.

Reserva de Contingência

Dotação genérica, definida como percentual da RCL na LDO, destinada ao atendimento de passivos contingentes e riscos fiscais.

RREO / RGF

Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal: instrumentos periódicos de transparência fiscal previstos na LRF.

SIAFIC

Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, de adoção obrigatória pelos entes (Decreto nº 10.540/2020).

Anexos — Dispositivos Legais Selecionados

Transcrição literal dos principais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à LDO. Em caso de divergência, prevalece o texto oficial publicado.

Constituição Federal de 1988 — Art. 165, § 2º

“A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, 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, § 2º

Constituição Federal de 1988 — Art. 165, § 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. 165, § 8º

Constituição Federal de 1988 — Art. 166, § 3º

“As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I — sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II — indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa [...]; III — sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.”

Constituição Federal de 1988 — Art. 166, § 3º

ADCT — Art. 35, § 2º, II

“O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.”

ADCT — Art. 35, § 2º, II

LRF (LC nº 101/2000) — Art. 4º, caput e inciso I

“A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e disporá também sobre: I — equilíbrio entre receitas e despesas; [...] critérios e forma de limitação de empenho [...]; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.”

LRF (LC nº 101/2000) — Art. 4º, caput e inciso I

LRF (LC nº 101/2000) — Art. 4º, § 1º

“Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.”

LRF (LC nº 101/2000) — Art. 4º, § 1º

LRF (LC nº 101/2000) — Art. 4º, § 3º

“A lei de diretrizes orçamentárias conterà Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.”

LRF (LC nº 101/2000) — Art. 4º, § 3º

LRF (LC nº 101/2000) — 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.”

LRF (LC nº 101/2000) — Art. 9º

LRF (LC nº 101/2000) — Art. 48, caput

“São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”

LRF (LC nº 101/2000) — Art. 48, caput