ADI 7.995: responsabilidade do parlamentar em debate

Audiência pública realizada em 22/09/2026; mérito ainda pendente.

Parlamentar

Indica, justifica e deve permitir a **identificação** da decisão alocativa.

Executivo

Instrui, decide administrativamente, **executa** e **comprova.**

Controle

Fiscaliza a regularidade, os riscos e os **resultados.**



O debate sobre responsabilidade não transforma o vereador em ordenador da despesa.

Suspensão de Segurança (SS) 5.752:
a execução obrigatória também respeita o orçamento vigente

STF suspendeu ordem para executar em 2026 emendas municipais de 2025 sem dotação.

01 Origem

Nove emendas individuais da LOA de 2025.

02 Problema

Execução forçada em 2026 **sem previsão orçamentária** vigente.

03 Cautela do STF

Evitar **grave lesão** à economia pública e **alteração abrupta** da programação.



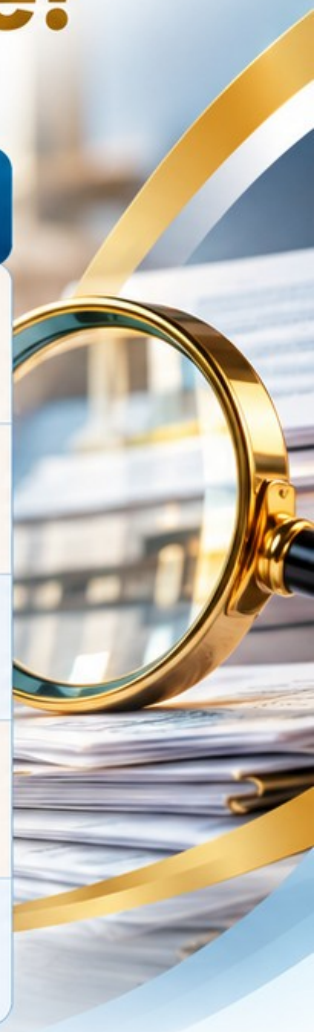
Lição: obrigatoriedade não dispensa o regime constitucional da despesa nem autoriza reconstruir o orçamento sem procedimento.

Adriana Fantinel
ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA

Como ler as decisões sem exagerar o alcance?

O número do processo importa — mas a natureza e o objeto importam ainda mais.

Processo	Natureza	Tema	Como usar
ADPF 854 23/10/2025	Ordem de cumprimento	Transparência e rastreabilidade subnacional	Direto para **Estados, DF e Municípios**
ADI 7.807 MT	Cautelar	Bancadas e blocos estaduais	Direto para norma impugnada; **forte alerta local**
ADI 7.869 PB	Cautelar	1,55% estadual	Objeto direto estadual; **não universal**
SS 5.752 Teresina	Suspensão de segurança	Execução de emendas municipais de exercício anterior	Caso municipal concreto
ADI 7.995	Audiência pública	Responsabilidade parlamentar	Mérito pendente



CONGRESSO 45º ACOPESP

Adriana Fantinel
ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA



Plano de trabalho: quem elabora e quem aprova?

A exigência não é tratada da mesma forma pelos Tribunais de Contas — atenção à fase legislativa e à fase de execução.

TCE-MG

Consulta 1.208.032 (2026)

A ausência do plano na fase legislativa não impede a execução. O plano deve ser apresentado ao órgão ou entidade do Poder Executivo, que verifica e aprova os requisitos técnicos.

Executivo
Elabora o plano e aprova os requisitos técnicos.

Legislativo
Não é condição prévia para a execução.

Foco na fase de execução e na análise técnica.

TCE-PI

IN TCE-PI nº 05/2025

O plano é obrigatório para execução direta e indireta. A unidade setorial do Poder Executivo responsável pela despesa apresenta o plano à autoridade competente.

Executivo
Elabora o plano e submete à aprovação.

Legislativo
Sem plano aprovado: não há liberação.

Exige plano formal Para execução, com aprovação.

TCE-SP

Resolução nº 17/2025 e orientações de 2026

Exige planejamento prévio e plano de trabalho aprovado pelo Poder Executivo. O Legislativo deve instruir adequadamente a emenda, com objeto delimitado e análise técnica mínima.

Executivo
Elabora e aprova.

Legislativo
Instrui a emenda, com objeto e justificativa.

Não confundir instrução legislativa com aprovação executiva.

TCE-RS

Resolução nº 1.216/2026

Exige identificação da emenda, objeto, órgão executor, cronograma e instrumentos vinculados. A norma não atribui expressamente ao vereador a elaboração do plano de trabalho formal.

Executivo
Elabora o plano e aprova a execução.

Legislativo
Deve indicar a programação e fornecer elementos.

Observa também a legislação local e atos complementares.

TCE-MT

Resolução Normativa nº 14/2024

Exige plano de trabalho para transferências voluntárias, parcerias e emendas. O plano deve ser elaborado pelo órgão ou entidade executora e aprovado pela autoridade competente.

Executivo
Elabora o plano e aprova a execução.

Legislativo
Indica a emenda e acompanha, mas não substitui o plano técnico.

Detalha conteúdo mínimo: objeto, metas, cronograma, recursos e indicadores.

TCE-RJ

Deliberação TCE-RJ nº 345/2023

Exige plano de trabalho para transferências, convênios e emendas, com definição clara de objeto, metas, cronograma e indicadores. Compete ao o órgão/entidade executora elaborar e submeter à aprovação.

Executivo
Elabora o plano e aprova a execução.

Legislativo
Define a programação e deve instruir adequadamente a emenda.

Exige vinculação ao programa de governo e indicadores de resultado.

REGRA GERAL:
o plano de trabalho é elaborado pelo órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela execução e submetido à aprovação da autoridade competente.

ATENÇÃO: o Legislativo indica a programação e deve fornecer elementos suficientes para a análise técnica, mas não substitui a elaboração e a aprovação do plano formal, salvo exigência especifica na norma local.

Plano preliminar não substitui plano formal

A indicação parlamentar pode trazer insumos; a formalização depende do regime de execução.

NA INDICAÇÃO

Plano preliminar

- Objeto
- Justificativa
- Estimativa
- Beneficiários
- Resultado esperado

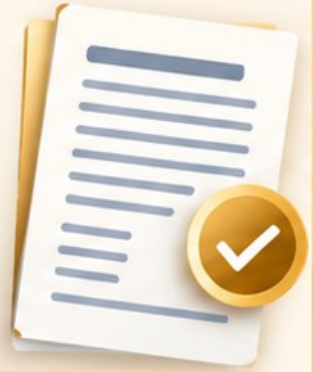


Essas informações ajudam a **testar a viabilidade.**

NA EXECUÇÃO

Plano formal

- Elaborado pelo responsável competente
- Analisado e aprovado
- Conforme o instrumento
- Conforme o regime jurídico
- Com definição de dotações e prazos



O plano formal garante a **execução regular**

O vereador indica a programação. O executor responde pela execução regular.

O que um plano de trabalho precisa responder?

Um documento que transforma intenção em entrega verificável.

01 Qual problema?

- Diagnóstico da **situação atual**
- **Interesse público**
- **Público atendido**
- **Justificativa** da necessidade

02 Qual entrega?

- **Objeto** (o que será feito)
- **Quantidades**
- **Metas** qualitativas e quantitativas
- **Indicadores** de resultado

03 Com quais recursos?

- **Custos justificados**
- Fonte de recursos
- Etapas de execução
- **Cronograma** físico-financeiro

04 Como comprovar?

- **Responsáveis** pela execução
- **Monitoramento**
- **Evidências** (fotos, documentos, registros)
- **Patrimônio**
- **Prestação de contas**

Objeto + meta + prazo + custo + indicador + responsável = base mínima para controlar.

Quem faz o quê no plano de trabalho?

Responsabilidade compartilhada não significa responsabilidade indefinida.

Ator	Responsabilidade principal	Limite
Parlamentar	Define a programação, o objeto e a finalidade com clareza.	Não executa, não paga e não aprova prestação de contas.
Órgão executor	Analisa a viabilidade, fonte, plano, instrumento e execução.	Não pode usar impedimento genérico ou tratamento desigual.
Entidade	Demonstra capacidade, detalha metas e executa o instrumento.	Não recebe recurso sem requisitos e não presta contas só com notas fiscais.
Controle interno	Avalia riscos, testes e correções.	Não substitui decisão administrativa.

CHECKLIST TÉCNICO

Teste de viabilidade antes de aprovar

Uma boa análise evita **emendas inexequíveis** e **conflitos** posteriores.

01	**Competência**	O Município e a unidade executora podem realizar o objeto?
02	**Compatibilidade**	O objeto conversa com PPA, LDO, LOA e política pública?
03	**Fonte e caixa**	A fonte é permitida? Há dotação e programação financeira?
04	**Execução**	Existe instrumento, capacidade, prazo e especificação suficientes?
05	**Controle**	Será possível identificar, monitorar e comprovar o resultado?



Impedimento técnico não é veto político

A impossibilidade deve ser objetiva, motivada e documentada.

Comprovar

Descrever o obstáculo, o fundamento e as evidências.

Comunicar

Dar ciência formal, indicar providências e abrir oportunidade de saneamento.

Resolver

Saneamento, ajuste de objeto ou remanejamento conforme a norma.

Falta de caixa exige análise fiscal própria; não é sinônimo automático de impedimento técnico.

Saneamento e remanejamento: um fluxo que precisa existir

O processo deve buscar solução antes de concluir pela inviabilidade definitiva.

01 Identificar
Obstáculo objetivo.

02 Notificar
Autor e interessados.

03 Sanear
Complementar ou ajustar.

04 Remanejar
Quando permitido.

05 Registrar
Decisão e evidências.

Sem fluxo e prazo, o impedimento vira fonte de conflito e risco de tratamento desigual.

O que o Executivo tem obrigação de executar?

A programação aprovada, dentro dos limites e condições jurídiçes apliçáveis.



Condição	O que precisa ser demonstrado
Programação válida	Compatível com a Constituição, Lei Orgânica, PPA, LDO e LOA.
Objeto executável	Competência, interesse público, especificação e capacidade.
Fonte permitida	Vinculação, dotação e programação financeira.
Procedimento regular	Plano, instrumento, contratação/parceria e etapas da despesa.
Sem impedimento legítimo	Ou impedimento tratado conforme a norma.

Adriana Fantinel
ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA

A classificação precisa contar a mesma história

Objeto, executor, fonte, natureza e identificador devem ser coerentes entre si.

01	Unidade e ação	Quem executa e em qual política pública.
02	Natureza da despesa	Custeio, investimento e modalidade de aplicação coerentes.
03	Fonte/destinação	Receita compatível com o objeto e com a vinculação.
04	Identificador	Vínculo entre emenda, dotação, execução e portal.
05	Registro contábil	Códigos e detalhamentos exigidos pelo sistema e pelo Tribunal competente.



Como o objeto será executado?

A rota de execução define documentos, classificação, instrumento e controle.

ROTA 1

Execução direta

Prefeitura compra, contrata, executa e incorpora o resultado à política pública.

Compra › Contrata › Executa › Incorpora o resultado

ROTA 2

Parceria/transferência

Entidade executa obrigações definidas em instrumento, plano e regime jurídico aplicável.

Instrumento › Plano › Execução pela entidade › Prestação de contas

A indicação do beneficiário não substitui a análise da forma jurídica de execução.

Adriana Fantinel
ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA

A execução regular deixa evidências

Empenho, liquidação e pagamento têm pressupostos próprios.

01 — Programação
Dotação, fonte e viabilidade.

02 — Empenho
Reserva e obrigação orçamentária.

03 — Liquidação
Verificação do direito do credor.

04 — Pagamento
Ordem, registro e trilha bancária.

05 — Entrega
Resultado e contas.

O acompanhamento não termina no pagamento.

Adriana Fantinel
ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA

Programação financeira: executar sem desorganizar o caixa

A prioridade da emenda convive com metas fiscais, cronograma de desembolso e demais políticas.

01

Receita realizada

Acompanhar frustração, sazonalidade e vinculações.

02

Caixa disponível

Planejar pagamentos e preservar serviços essenciais.

03

Critérios equitativos

Eventuais limitações não podem selecionar autores ou beneficiários de modo arbitrário.

A justificativa financeira precisa ser demonstrada com dados, não apenas declarada.

Adriana Fantinel
ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA

O Executivo pode limitar a execução?

Pode haver contingenciamento ou limitação fiscal — mas não bloqueio seletivo e sem motivação.

Situação	Diagnóstico	Resposta adequada
Impedimento técnico	Problema do objeto, plano, competência ou requisito.	Motivar, comunicar e sanar.
Frustração de receita	Queda real na arrecadação e metas fiscais.	Aplicar critérios legais e demonstráveis.
Falta de caixa	Descompasso financeiro.	Programar pagamentos e documentar prioridades.
Bloqueio seletivo	Escolha por autor, partido ou beneficiário.	Risco de ilegalidade e violação da impessoalidade.

Limitação é exceção, exige motivação e critérios objetivos.

Adriana Fantinel
ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA

Restos a pagar não encerram a obrigação

Inscrição contábil não equivale a entrega realizada.

01

Antes de inscrever

Verificar empenho válido, obrigação e requisitos legais.

02

Depois de inscrever

Manter fonte, identificador e acompanhamento da emenda.

03

Na prestação de contas

Distinguir inscrição, pagamento, cancelamento e entrega efetiva.

Evite a afirmação: “basta empenhar para cumprir integralmente”.

CONGRESSO 45º ACOPESP

Adriana Fantinel
ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA

Transparência e rastreabilidade não são sinônimos

Uma informa; a outra conecta.

TRANSPARÊNCIA

Tornar visível

Dados acessíveis, atualizados, compreensíveis e pesquisáveis.

- Dados abertos
- Atualizados
- Compreensíveis
- Pesquisáveis

RASTREABILIDADE

Tornar conectável

Origem, decisão, dotação, instrumento, despesa, beneficiário e resultado unidos por uma trilha.

Origem → Decisão → Dotação → Instrumento → Despesa → Beneficiário → Resultado

A publicação de um valor sem autoria, objeto e resultado é informação incompleta.