



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE DIREITO

Graduação - Disciplina: Direito Financeiro DEF0215 (2023-1)

Docente: Professor Titular Heleno Taveira Torres

Aula 5: As leis orçamentárias (17.04.2023)

Constituição e orçamento

O orçamento público, abaixo da Constituição, é o conteúdo normativo de maior importância para a continuidade do Estado.

O orçamento converte-se no principal instrumento da Constituição Financeira, do qual depende toda a atividade financeira do Estado, a partir da estimativa das receitas, aprovação das despesas e controle político que nele se opera.

Difícil encontrar uma Constituição Política, mesmo de Estado Liberal clássico, que não traga alguma disposição sobre orçamento, pela conexão com as estruturas e organização do Estado.

A partir da Constituição, confere-se segurança jurídica e previsibilidade *às relações jurídicas da atividade financeira do Estado, em virtude das funções fundamentais a serem atendidas pelo orçamento.*



Fundamentos democráticos

Com o orçamento público, os povos conquistaram o direito de dominar as finanças do Estado e, ao mesmo tempo, o de controlar as escolhas democráticas, ante às preferências reveladas no processo eleitoral, no que concerne à realização contínua dos fins do Estado, da efetividade dos direitos e da apuração do cumprimento dos programas dos governantes eleitos pelo voto popular.

Unicamente povos livres e soberanos conferem o verdadeiro significado ao orçamento e cumprem a Constituição, para sua máxima efetividade na atividade financeira do Estado.

Sem democracia, o orçamento será mera peça protocolar, desprovida de qualquer significado para a sociedade ou de alguma utilidade funcional para as relações entre Estado e economia.



- O orçamento público é instrumento da atividade financeira estatal e confere **unidade** e **sistematicidade** às despesas públicas, permitindo seu planejamento, transparência e controle.
- O orçamento deve ser compreendido como **elemento essencial ao Estado Democrático de Direito** por realização dos fins constitucionais, promoção do intervencionismo estatal, planejamento e dirigismo.
- O procedimento do orçamento tem como finalidade gerar confiança, interna e externa, assegurar estabilidade financeira ao Estado e afirmar as garantias de continuidade de sua estrutura.

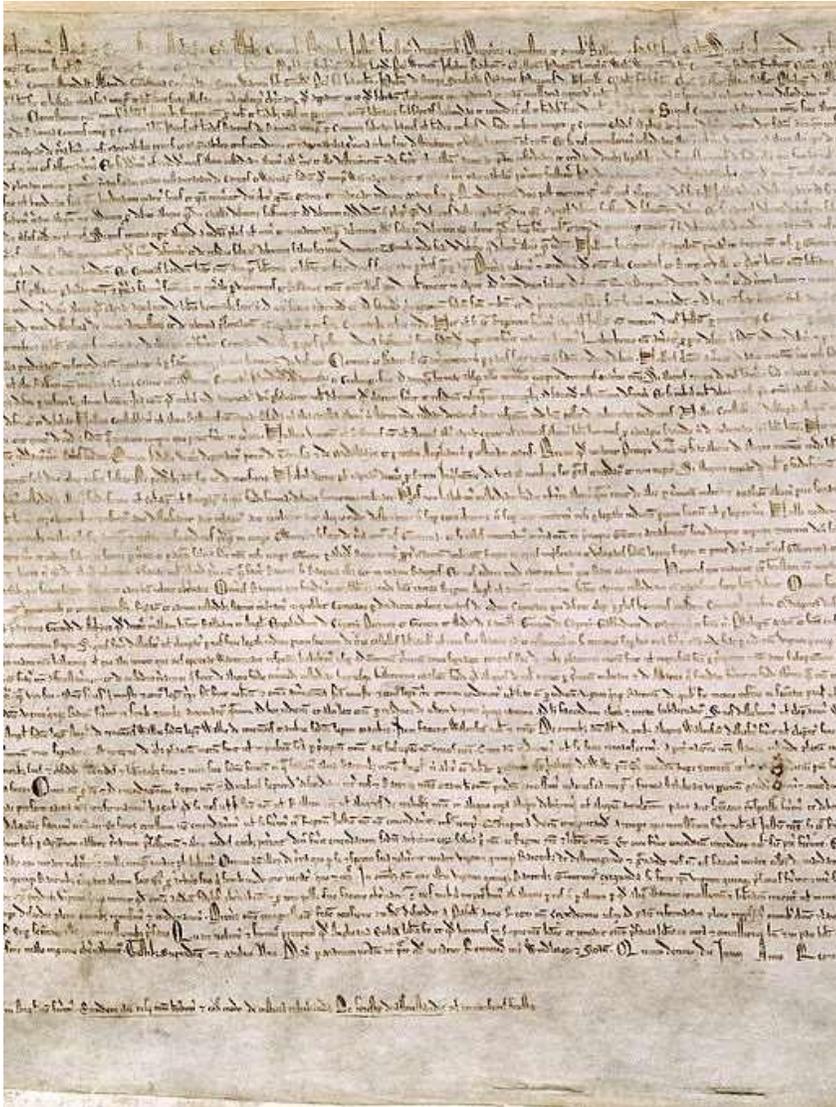


Definição de orçamento

Regis de Oliveira: “Pode-se conceituar o orçamento como a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”.

- Heleno Torres: **O orçamento é um conjunto de normas jurídicas, veiculadas por leis periódicas, que tem a finalidade de autorizar as despesas e estimativas de receitas, concretizar direitos fundamentais, bem como instituir e perseguir metas, diretrizes, objetivos, programas ou políticas públicas com função de planejamento.**





Fundamentos democráticos

O compromisso da *Magna Charta Libertatum*, de 1215, foi uma das primeiras fontes a evidenciar a submissão de um soberano aos direitos dos que viviam sob seu domínio, segundo um *due process of Law (of the Land)*, com exigência de prévio consentimento para a cobrança de impostos, segundo razões justificadas e razoáveis, inclusive como limites para as despesas.

Fundamentos democráticos

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, cujo art. 6.º prescreve a lei como a expressão da vontade geral e, no art. 15, que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração.



Constituição de 1824

A Constituição de 1824 introduz o orçamento, como competência do legislativo, a saber:

“ “Art. 15. E’ da attribuição da Assembléa Geral (...)

X. Fixar annualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa.”

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de ‘**Thesouro Nacional**’ aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.

Art. 171. Todas as contribuições directas, á excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da **Divida Publica**, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os **orçamentos** relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.



Funções

➤ Limitação legislativa

- ao autorizar a realização de despesas, o orçamento estabelece verdadeira limitação à Administração Pública, por vinculação das autoridades à observância dos seus critérios, por parametricidade obrigatória.

Planejamento

- ao orçamento cabe harmonizar o planejamento público nacional com as medidas de intervencionismo ou de dirigismo constitucional, segundo os planos e programas destinados a reduzir desigualdades regionais, redistribuição de rendas e promover o desenvolvimento nacional.

Transparência

- com o orçamento tem-se a função de publicidade e transparência das contas públicas, mediante amplo acesso parlamentar, do povo e da opinião pública às estimativas de receitas e discriminação das despesas a serem autorizadas pelo Parlamento.

Efetividade dos direitos e liberdades fundamentais

- tanto na atribuição de créditos orçamentários para esta missão, quanto pela proteção daqueles que possam suportar custos ou sacrifícios adicionais.

Controle

- o orçamento permite o controle político pelo Poder Legislativo sobre a proposta orçamentária dos poderes e da Administração Pública em geral.



Art. 165, I

Plano

Plurianual (PPA)

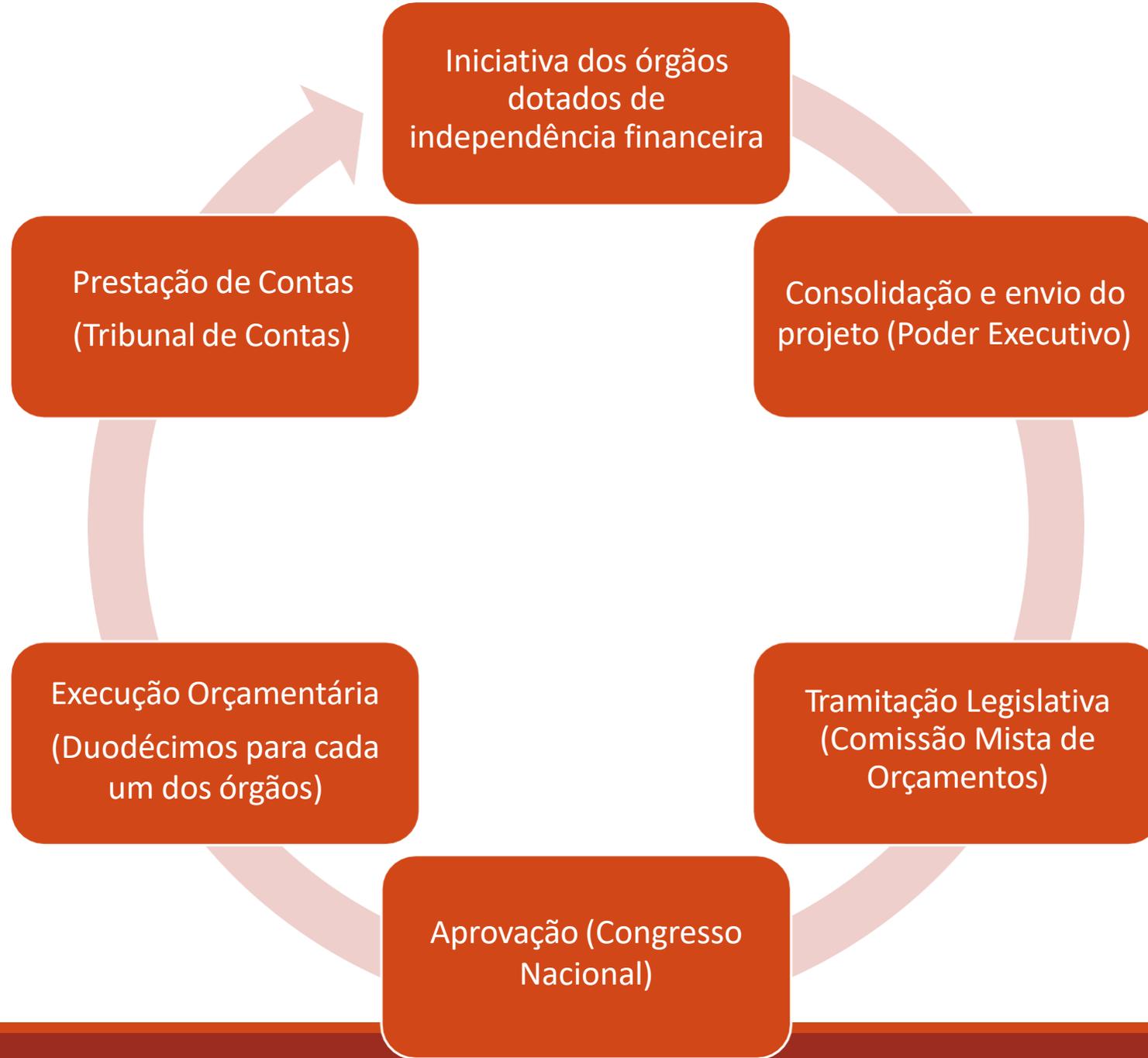
Art. 165, II

Diretrizes Orçamentárias
(LDO)

Art. 165, III

Orçamento Anual (LOA)





- De acordo o art. 165, §1º da Constituição, o **PPA** “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”
- **O Plano Plurianual (PPA)** é a lei definidora do planejamento das atividades governamentais. Tem vigência pelo prazo máximo de quatro anos.
- O **PPA** é lei material, pois, embora não seja dotado de função autorizativa de despesa, em sentido estrito, possui o efeito material de planejamento.
- O planejamento vincula a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, bem como as emendas parlamentares.



- Dois elementos podem ser ressaltados do texto constitucional:
 - i) a intervenção estatal estabelecida de forma planejada e regionalizada, traçando objetivos e metas para a Administração; e
 - ii) a projeção da atividade estatal segundo o tempo necessário à sua realização, o que requer investimentos (despesas de capital) e programas continuados. Nenhum investimento que ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão no **PPA** (art. 167, § 1º, CF).
- A Constituição prevê a realização de planos regionais ou setoriais como forma de promover a diminuição das desigualdades regionais (art. 3º, III e art. 43).
- Esses planos devem guardar harmonia e respeitar a prevalência do **PPA** por exigência do art. 165, § 4º da Constituição.



- A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, prevista pelo art. 165, § 2º da Constituição: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”
- A **LDO** é editada anualmente e dispõe sobre o exercício financeiro subsequente, com observância ao **PPA**, além das **metas e prioridades** da Administração para o próximo orçamento.
- É através da **LDO** que o governo estabelece as **metas fiscais** que serão observadas no exercício seguinte, o que é um dos temas mais relevantes do direito financeiro e tem por fundamento assegurar estabilidade financeira ao Estado.



LDO na LRF

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá ao 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**, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

e) normas relativas ao **controle de custos e à avaliação dos resultados** dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais **condições e exigências para transferências de recursos** a entidades públicas e privadas;

§ 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. (...)

§ 3º 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.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os **objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial**, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.



Anexo de Metas Fiscais

i. avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;

demonstrativo das metas atuais e sua comparação com as metas dos três exercícios anteriores;

evolução do patrimônio líquido dos três últimos exercícios;

avaliação da situação financeira e atuarial da

demonstrativo da estimativa e compensação de renúncia de receitas e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

a) Previdência Social e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e

b) dos demais fundos públicos e programas de natureza atuarial;



- A **LDO** conterá também o **Anexo de Riscos Fiscais**, pelo qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos potenciais capazes de afetar as contas públicas e quais providências poderão ser tomadas em caso de suas ocorrências, além de um anexo específico contendo os objetivos da política monetária, creditícia e cambial e as metas de inflação para o exercício.
- O projeto da LDO estabelece uma meta de déficit primário de R\$ 65,906 bilhões e R\$ 3,003 bilhões para o Programa de Dispêndios Globais em 2023 (fonte: Agência Brasil).
- O Governo Federal apresentou superávit primário de R\$ 59,7 bilhões em 2022 (o primeiro desde 2014), resultado R\$ 23,4 bilhões superior ao superávit previsto para o ano pelo Decreto nº 11.269/2022, de R\$ 36,3 bilhões. Dessa diferença, R\$ 16,2 bilhões decorreram de maior superávit primário do Governo Central, enquanto R\$ 7,2 bilhões resultaram do superávit registrado pelas empresas estatais federais (fonte: Tesouro Nacional).



- A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** compreende três elementos distintos, conferindo-lhes **unidade orçamentária e coerência** (art. 165, § 5º CF):



ORÇAMENTO FISCAL

referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;



ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS

das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;



ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.



- O procedimento para a edição das leis orçamentárias acompanha o texto constitucional, a Lei 4.320/64 e LC 101/2000. Ele abrange **i) os poderes de iniciativa; ii) tramitação legislativa; e iii) aprovação.**
- A iniciativa das leis orçamentárias (**PPA, LDO e LOA**) é exclusiva do Poder Executivo dos entes federativos. Art. 61, da CF.
- Assim, cabe apenas ao Presidente da República, aos governadores e prefeitos, encaminhar os projetos aos respectivos Poderes Legislativos.
- Não se trata de um “direito” ou “permissão” concedido ao chefe do Executivo, mas sim uma **norma de conduta que impõe a obrigação** de apresentação das leis orçamentárias, sob pena de configuração de crime de responsabilidade previsto pelo art. 85, VI, da Constituição.



Poder de Iniciativa

No Brasil, a iniciativa das leis orçamentárias é sempre do Poder Executivo dos entes federativos.

Prescreve o *caput* do art. 165 que leis de “iniciativa” do Poder Executivo estabelecerão os orçamentos. Reserva expressa de iniciativa, ao prescrever que “os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º” (art. 166, § 6.º da CF).

Art. 84, XXIII, *enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição.*

E esta competência confirma o sentido do art. 61, § 1.º, II, *b*, quanto à reserva de iniciativa privativa do Presidente da República para as leis que disponham sobre *matéria orçamentária*.

No que concerne aos Estados e Municípios, as constituições e leis orgânicas devem conservar idênticos poderes para o Governador e para o Prefeito, respectivamente.



- Em decorrência da unidade orçamentária e da iniciativa exclusiva do Poder Executivo, cabe ao respectivo chefe **a reunião das propostas encaminhadas** pelos demais órgãos (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) numa única proposta e enviá-la ao Poder Legislativo para deliberação.
- De acordo com Regis Fernandes de Oliveira, “não cabe ao Poder Executivo **mutilar, efetuar cortes ou limitar**, de qualquer forma, as propostas dos demais poderes e órgãos” sendo possível o controle judicial do processo legislativo. Cabe ao Executivo realizar apenas a **consolidação** das propostas e promover os eventuais ajustes necessários para **adequá-las aos limites estipulados pela LDO**, como decidido pelo STF (MS 33.168, Rel. Min. Rosa Weber).



Comissão Mista

A apreciação dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais é de competência das duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, e segundo o quanto dispõe a Resolução 1, de 2006CN, que regulamenta os trabalhos da Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1.º do art. 166 da CF.

A “Comissão mista permanente de Senadores e Deputados”, quanto ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, dispõe de competência para:

- I) examinar e emitir parecer sobre os projetos relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais;
- II) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição;
- III) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;
- IV) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões.



Comissão Mista de Orçamentos

I) examinar e emitir parecer sobre os projetos relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais;

II) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição;

III) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

IV) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões.



Emendas parlamentares

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I.- examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II. - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 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, excluídas as que incidam sobre: (...)

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.



- Os parlamentares poderão apresentar emendas à Comissão Mista, que as irá apreciar por meio de parecer, conforme o art. 166 da Constituição.
- São as chamadas **emendas parlamentares** que, em tese, deveriam buscar **aprimorar** o orçamento sem **descaracterizar** as escolhas realizadas pelo Executivo.
- Não se **admite** emenda parlamentar em contradição com o **PPA** e com a **LDO** por força do art. 166, §3º, I, da Constituição.
- Do mesmo modo, emendas à **LDO** não podem ser aprovadas quando incompatíveis com o **PPA**.



- A apreciação dos projetos de leis orçamentárias é de competência das duas Casas do Congresso Nacional na forma do Regimento Comum, cabendo à **Comissão Mista Permanente**, prevista pelo art. 166, §1º, da Constituição o exame e a elaboração de parecer sobre as leis orçamentárias.
- O parecer da Comissão Mista Permanente sobre as leis orçamentárias é levado à aprovação das duas Casas integrantes do Congresso e obedecerá o processo legislativo regular, no que não contrariar o texto constitucional, o que reforça a compreensão do orçamento como lei em **sentido formal e material**.
- Relator do Plenário pode propor emendas, diversas do relator da Comissão Mista, assim como deputados e bancadas.



Emendas – orçamento impositivo

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)



Emendas – orçamento impositivo

Após a EC 86/2015, a partir da EC 100/2019 passamos a ter as seguintes mudanças:

- i.- estendeu a mesma garantia de execução às **emendas de bancada estadual** (§ 12 do art. 166 da Constituição)
- ii.- a administração tem o dever de execução das programações orçamentárias (resultante ou não de emendas), adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (§ 10 do art. 165 da Constituição).
- iii.- ao incluir a obrigatoriedade de execução de emendas de bancada estadual, com tratamento semelhante ao assegurado às emendas individuais, a EC 100/2019 gerou obrigatoriedade da execução como “emenda impositiva”.
- iv.- As despesas discricionárias gozam de execução impositiva e o Poder Executivo não tem liberdade para propor cancelamentos em dotações das programações decorrentes de emendas individuais e de bancada.

O art. 166, § 14, da Constituição prescreve: “§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes”.



Origem do Problema



Fonte: SIGA BRASIL
Elaboração da Autora

**Gráfico I – Valores Globais Autorizados e Executados de Emendas Individuais
(2014 -2017)**



Emendas – orçamento impositivo

CF/88 – Art. 166:

§ 9º As **emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2%** (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela [Emenda Constitucional nº 126, de 2022](#))

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, **1,55%** (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) **cabará às emendas de Deputados e 0,45%** (quarenta e cinco centésimos por cento) **às de Senadores**. (Incluído pela [Emenda Constitucional nº 126, de 2022](#))

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. ([EC nº 86, de 2015](#))

§ 11. É **obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações** a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. ([EC nº 86, de 2015](#))

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. ([EC nº 100, de 2019](#))

§ 16. Quando a **transferência obrigatória da União para a execução da programação** prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da **adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169**. ([EC nº 100, de 2019](#))

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela [Emenda Constitucional nº 126, de 2022](#))

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, **os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias**. ([EC nº 100, de 2019](#))

§ 19. **Considera-se equitativa a execução das programações apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigos de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas** (Redação dada pela [Emenda Constitucional nº 126, de 2022](#)).

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. ([EC nº 100, de 2019](#))



Emendas – Orçamento impositivo (Fonte: Congresso Nacional)

Tabela 10 - Situação das programações referentes a despesas primárias

ITEM	ORIGEM DAS PROGRAMAÇÕES / DOTAÇÕES NA LOA 2021					
	PROJETO DE LEI	EMENDA INDIVIDUAL	EMENDA DE BANCADA ESTADUAL		DEMAIS EMENDAS	
Iniciativa	Executivo	Parlamentares	Bancadas Estaduais		Comissões Permanentes e Relatores	
Quantitativo	PLOA/ Mensagem Modificativa/ Solicitação de Correções	Até 25 por parlamentar	15 a 20 emendas de apropriação	3 emendas de remanejamento	Comissão Permanente – 4 emendas de apropriação e 4 remanejamento; Relator – quantidade indefinida (fundamentadas no parecer preliminar)	
Identificador de Resultado Primário	RP 2	RP 6 ⁽¹⁾	RP 7 ⁽¹⁾	RP 2 ⁽²⁾	RP 2	RP 2 ⁽²⁾
Dever genérico de Execução ⁽⁴⁾	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim
Garantia de Execução parametrizada	–	1,2 % RCL de 2016 + IPCA.	Até 1,0 % RCL de 2020.	–	–	–
Contingenciamento limitado ao percentual médio aplicado às demais despesas discricionárias	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Possibilidade de cancelamento por meio de crédito adicional	Sim	Sim, com a concordância do autor (texto da LOA)	Sim, com a concordância do autor (texto da LOA)	Sim	Sim	Sim
Critério de Distribuição entre autores	–	Isonômico entre parlamentares	Isonômico em 2020 - Relatório do CAE.	Resolução nº 1/2006-CN ⁽⁵⁾		–
Indicação de beneficiários durante a execução ⁽⁶⁾	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não ⁽⁶⁾



Orçamento Secreto

Autôr (Tipo)	Quantidade de Autôres	Quantidade de Emendas	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
	1442	24.279	36.177.352.007	35.409.698.032	35.409.698.032	21.540.744.624
BAIXADA ESTADUAL	27	146	5.927.248.253	8.863.241.414	8.863.241.414	5.071.518.829
COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS	23	94	825.123.243	293.060.227	293.060.227	158.818.300
COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO	4	18	118.502.428	117.694.940	117.694.940	91.954.217
COMISSÃO SENADO FEDERAL	13	50	196.044.237	171.875.250	171.875.250	22.593.452
DEPUTADO FEDERAL	1180	20.907	8.177.277.710	7.970.895.254	7.970.895.254	7.993.660.872
RELATOR GERAL	0	118	20.141.933.038	19.755.888.956	19.755.888.956	7.013.139.578
SENADOR	182	2.947	1.291.176.100	1.257.063.993	1.257.063.993	1.184.037.327

- Volume de 2020 foi maior do que todas as demais emendas
- Atual regulamentação - Resolução 2/21-CN
- Emendas de relator-geral surge na LDO, a partir de 2020, com a inclusão do RP 9
- Autorização para emendas de relator-geral (CF, Art. 166, §§ 2º e 3º): Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de: I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;
- Programações incluídas por Emendas de relator favorece direcionamento durante a execução (mediante indicação de beneficiários pelo Presidente da Casa Legislativa). Faltam de critérios de elegibilidade do projeto e a autoria (“orçamento secreto”).



Prazos

Ano financeiro e exercício financeiro, no Brasil, coincidem com o ano solar (art. 34 da Lei 4.320/1964). Esta foi a opção do Direito Positivo brasileiro. O exercício financeiro é o período de gestão do orçamento público, de caráter administrativo e contábil.

Conforme o art. 57 da CF, o Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1.º de agosto a 22 de dezembro, mas o recesso de julho sofre uma limitação, pois seu § 2.º prescreve que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.



- Os prazos para envio das leis orçamentárias ao legislativo são fixados pelo art. 35, §2º da ADCT dada a ausência de lei complementar prevista pelo art. 165, § 9º, I e II, da CF. Assim, são aplicáveis os seguintes prazos:
 - i) O **PPA** deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso **até 31 de agosto** do primeiro ano de cada governo e aprovado até **31 de dezembro do mesmo ano**. Valerá pelos quatro anos seguintes à sua aprovação;
 - ii) A **LDO** deve ser apresentada até **15 de abril** ao Congresso e votada até **17 de julho**;
 - iii) A **LOA** deve ser remetida ao Congresso até **31 de agosto** e aprovada até **22 de dezembro**.



PLDO 2022

(Fonte: Congresso Nacional)



Os prazos para envio das leis orçamentárias ao legislativo são fixados pelo art. 35, §2º da ADCT dada a ausência de lei complementar prevista pelo art. 165, § 9º, I e II, da CF.

PPA

Enviado até **31 de agosto** do primeiro ano de cada governo

Aprovado até **31 de dezembro** do mesmo ano

Valerá pelos quatro anos seguintes à sua aprovação

LDO

Enviada até **15 de abril** ao Legislativo

Aprovada até **17 de julho**

LOA

Enviada até **31 de agosto** ao Legislativo

Aprovada até **22 de dezembro**



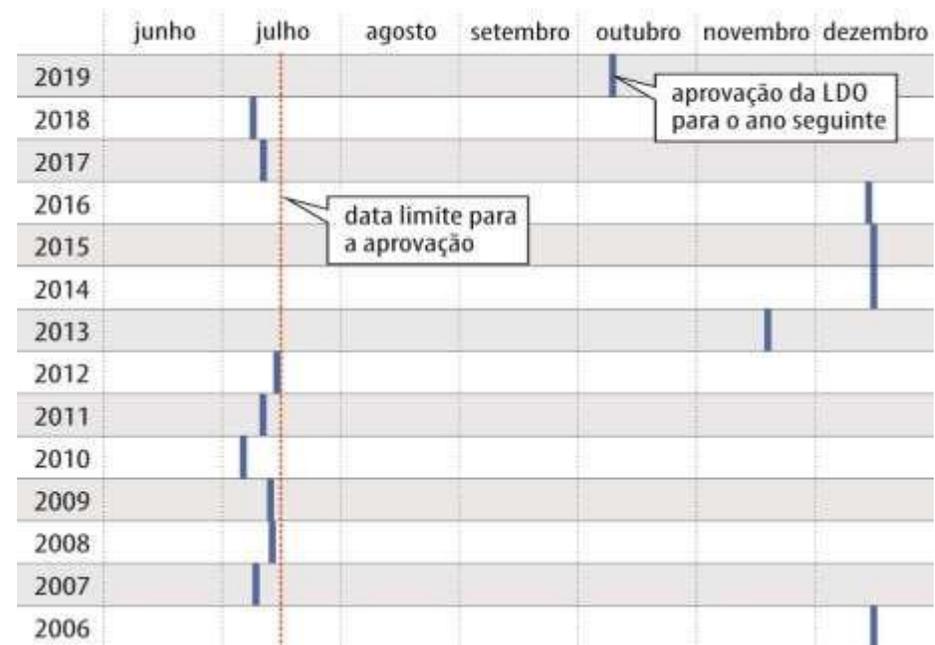
Atrasos na LDO

(Fonte: Senado)

Datas de aprovação da LDO 1989-2005



Datas de aprovação da LDO 2006-2019



- A Constituição admite a modificação das leis orçamentárias por lei posterior em determinadas hipóteses (art. 167, V, VI, VIII, IX, §§2º e 3º):
 - i) abertura de **crédito suplementar**, com indicação dos recursos correspondentes;
 - ii) abertura de **crédito especial**, com indicação dos recursos correspondentes;
 - iii) abertura de **crédito extraordinário** para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública;
 - iv) **transposição, remanejamento ou transferência** de recursos de uma categoria para outra ou entre órgãos;
 - v) utilização de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para **suprir necessidade** ou cobrir **déficit** de empresas, fundações e fundos;
 - vi) Instituição de **fundos** de quaisquer naturezas.



CF/88 – Art. 167 –

(...)

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição. (Incluído pela **Emenda Constitucional nº 128, de 2022**)



Orçamento participativo

Arts. 43 a 45 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que é o “Estatuto da Cidade”, na função de norma geral do art. 24, da CF, prescrevem:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I.– órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II.– debates, audiências e consultas públicas;
- III.– conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV.– iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4.º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.



- **Orçamento participativo - decorrência do Estado Democrático de Direito** que exige modelos decisórios que possibilitem a ampla participação democrática da sociedade.
- Foi originalmente previsto pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) que, por cuidar de norma geral de competência exclusiva de lei complementar, teve sua constitucionalidade afirmada pela edição da LC 131.
- A gestão orçamentária participativa deverá ocorrer, de acordo com o art. 44 da Lei 10.257/2001, por meio da “realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.”



- A Constituição admite a modificação das leis orçamentárias por lei posterior em determinadas hipóteses (art. 167, V, VI, VIII, IX, §§2º e 3º):
 - i) abertura de **crédito suplementar**, com indicação dos recursos correspondentes;
 - ii) abertura de **crédito especial**, com indicação dos recursos correspondentes;
 - iii) abertura de **crédito extraordinário** para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública;
 - iv) **transposição, remanejamento ou transferência** de recursos de uma categoria para outra ou entre órgãos;



Legalidade orçamentária e Medida Provisória

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (EC nº 32, de 2001)”

§ 1º É **vedada** a edição de **medidas provisórias** sobre matéria:

I - relativa a: (...)

d) **planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares**, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (...)”

Art. 167 (...) § 3º A abertura de **crédito extraordinário** somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou **calamidade pública**, observado o disposto no art. 62.



Considerações finais

Atrasos no orçamento

Orçamento e Pandemia

Questões relevantes

