

## 1. Introdução 2. Conclusão

### 1. Introdução

Um dos pontos polêmicos, quando o assunto é orçamento público, é a natureza da lei orçamentária, ou seja, se é meramente autorizativa ou se trata de lei obrigatória. Esta Nota Técnica tem por objetivo esclarecer a diferença existente entre a lei orçamentária e o conteúdo orçamentário. O conteúdo orçamentário é instituído por leis específicas, ou seja, leis que criam ou instituem fontes de receitas e a obrigatoriedade do seu lançamento e cobrança respectiva, e por leis que instituem ou criam despesas e autorizam as suas respectivas aplicações. A Lei Orçamentária é simplesmente um ato autorizativo de operacionalização ou de realização das receitas e das despesas incluídas no conteúdo orçamentário.

O Orçamento Impositivo, em realidade emenda impositiva, surgiu na raiz da discussão sobre a diferença acima exposta, ou seja, os seus defensores com este ato desejavam tornar obrigatória a Lei Orçamentária. A Emenda Impositiva é regulada pela **Emenda Constitucional nº 086/2015 (Emendas Impositivas)**, que introduz alterações na Constituição Federal, mais precisamente nos artigos 165, 166 e 198, no que respeita às emendas impositivas.

O orçamento público é uma das peças do sistema de planejamento governamental, conforme o entendimento do conteúdo do art. 165, § 5º, da Constituição Federal. A elaboração desta peça obedece a regras que estão estabelecidas na legislação que lhe pertine, da qual destacam-se a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101,

de maio de 2.000, a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 (ver art. 22 a seguir transcrito), o Código Tributário Nacional, a Lei de Licitações e Contratos e leis ordinárias federal, estadual e municipal.

De acordo com o art. 22 da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 a proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo, nos prazos estabelecidos na legislação pertinente, compor-se-á de:

- Mensagem que conterá exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante; saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo Municipal; justificação da receita e da despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.
- Descrição sucinta das atividades de cada unidade administrativa, com a indicação da respectiva lei de estrutura administrativa.
- Projeto de Lei de Orçamento.
- Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receitas e despesas, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:
  - a) Receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta.
  - b) Receita prevista para o exercício a que se refere a proposta.
  - c) Despesa realizada no exercício imediatamente anterior.
  - d) Despesa fixada para o exercício em que se elaborou a proposta.

- e) Despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.
- f) Especificação dos programas especiais de trabalho, custeados por dotações globais em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas das justificações econômica, financeira, social e administrativa.

Cabe aqui mencionar que as previsões de receitas e despesas, serão calculadas com base na metodologia descrita na Lei de Diretrizes Orçamentárias elaborada para o exercício a que se refere o orçamento.

A elaboração do orçamento, como afirmado, obedece a normas ou princípios, alguns estabelecidos em lei e outros que, por serem utilizados com frequência, e em razão disto, tornaram-se obrigatórios, dentre os quais citam-se os seguintes:

#### ▪ Entidade

Para caracterizar o ente ou o órgão descentralizado jurídica e administrativamente para executar programas de trabalho tornados prioritários para a solução de problemas prementes da população. Este princípio, de natureza jurídica, tem a sua importância na medida em que identifica a unidade jurídica responsável pela execução do conteúdo orçamentário, e as atividades planejadas e programadas para o exercício financeiro.

#### ▪ Universalidade

Implica o conhecimento de todas as fontes de receitas e as destinações por meio das despesas da entidade. Este princípio, obriga que todas as

receitas e todas as despesas constem do conteúdo orçamentário. Evidentemente, existem as exceções, e estas estão relacionadas às receitas e despesas que, por qualquer motivo, não foram previstas no orçamento e, para as quais, não que ser observadas as regras dos art. 57 e 40 a 46 e respectivos parágrafos e alíneas, todos da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964.

#### ▪ Legalidade

Alguns se equivocam quando afirmam que o orçamento é apenas uma lei autorizativa, e outros quando garantem não encontrar, na legislação pertinente, algo que disponha sobre o assunto. A lei que o aprova é, sem qualquer sombra de dúvidas, simplesmente formal, posto que é uma exigência da legislação que lhe pertine, porém, ela existe no sentido de fazer com que a população tome conhecimento do que é pretendido ser feito pela Administração e, embora não crie direitos e obrigações, abriga. No conteúdo do orçamento consequência de outras leis, que criam direitos e obrigações para o Estado. Exemplos:

- a) Receita tributária, o tributo, seja de natureza fiscal ou extrafiscal é previamente instituído por lei específica, é uma obrigação do cidadão em razão do que dispõem a Constituição, o Código Tributário Nacional e os Códigos Tributários locais, da União, do Estado, do Município e do Distrito Federal, aos quais cabe a competência constitucional de lançar, cobrar e arrecadar obrigatoriamente os tributos das respectivas responsabilidades.
- b) Receitas de Transferências Constitucionais, são transferências feitas da União para o Estado e para o Município e do Estado para o Município, todas por força de mandamento da

Constituição, e previstas nos orçamentos do ente federativo receptor por força do mandamento constitucional.

- c) Despesas, são as que constituem os programas de trabalho a cargo das unidades políticas do ente federativo, Executivo e Legislativo, bem como das unidades jurídicas descentralizadas tais como as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Devem ser autorizadas por leis específicas que disponham sobre as despesas de manutenção e de operacionalização das respectivas atividades meio e fim.

Nas atividades fim, por exemplo, destaquem-se aquelas que estão sob a responsabilidade direta do Poder Executivo, como a educação e a saúde, cujas aplicações obrigatórias estão determinadas na Constituição Federal. Também cabe ao Poder Executivo, por determinação da Constituição Federal, a responsabilidade pelas liberações mensais dos recursos financeiros para as despesas de manutenção e funcionamento das atividades meio e fim do Poder Legislativo, para que este possa cumprir com os seus objetivos constitucionais.

Todas as demais despesas, em realidade, devem ser realizadas, obrigatoriamente, a fim de que o ente federativo cumpra com os seus desígnios constitucionais, principalmente o que dispõe o art. 167, § 1º, da Constituição Federal.

Alguns estudiosos, entretanto, têm afirmado que o orçamento, de modo geral, é apenas uma peça autorizativa de realização de receitas e de despesas governamentais, o que possibilita ao Poder Executivo a não execução ou a realização de algumas despesas.

De acordo com esses autores a Lei Federal nº 4.320/1964 estabelece regras que asseguram o equilíbrio financeiro entre as receitas e as despesas, ou seja, o equilíbrio de Caixa, enquanto a Lei Complementar nº 101/2000 com as suas regras busca garantir a realização de metas fiscais previamente estabelecidas, dentre as quais o resultado primário e o resultado nominal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ao dispor sobre o contingenciamento das despesas busca manter o equilíbrio entre as contas de receitas e despesas, ou seja, estabelece um limite para que as obrigações assumidas sejam cobertas, garantindo assim os recursos para compor o resultado primário. A Lei nº 4.320/64, por seu turno, já vem cuidando do equilíbrio entre aquelas contas, conquanto, na época da sua promulgação não houvesse a figura do resultado primário, mas, de qualquer maneira, o sentido é o mesmo.

Em razão dos desentendimentos sobre a execução obrigatória ou não do conteúdo orçamentário, os parlamentares, notadamente os do âmbito federal, vinham discutindo sobre a forma legal de obrigar o Poder Executivo a cumprir o planejado, programado e previsto como conteúdo do orçamento, nascendo dessa discussão a ideia do chamado orçamento impositivo.

A ideia do orçamento impositivo, em realidade emendas impositivas, em uma visão bem simples, significa tornar o conteúdo orçamentário de execução obrigatória, nos termos em que ele tenha sido aprovado pelo Poder Legislativo.

Em realidade, o orçamento impositivo tem mais cunho político do que técnico, como se verifica pelo menos no âmbito federal, cujas emendas propostas pelos Deputados Federais visam atender aos Municípios por eles representados. A medida,

no âmbito do Congresso Nacional, durante a discussão em torno do orçamento, em razão de emendas propostas por alguns deputados federais, culminou com a transformação do PEC nº 358/2013 na Emenda Constitucional nº 086/2015. Esta Emenda, de 17 de março de 2015, introduziu alterações na Constituição Federal, mais precisamente nos artigos 165, 166 e 198, conforme se verifica a seguir:

## Art. 165

Este dispositivo passa a contar com o inciso III que dispõe que cabe à Lei Complementar de que trata o *caput* do art. em epígrafe, estabelecer critérios para execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados, quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no §11 do art. 166.

No inciso III destaca-se a expressão execução equitativa das programações de caráter obrigatório, caracterizada como atendimento de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas ao projeto de lei, independentemente da autoria, observados, entretanto, os critérios e procedimentos, quando houver impedimentos legais e técnicos estabelecidos pela Lei Complementar, de que trata o art. 165, em epígrafe.

## Art. 166

São acrescidos ao dispositivo em epígrafe os §§9º ao 18, dos quais destaca-se o 9º que dispõe que 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

realizada no exercício anterior prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com o §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.

De conformidade com o §16, os restos a pagar do exercício poderão ser considerados para fins do cumprimento da execução financeira prevista no §11 deste artigo, até o limite de 0,6 (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Do entendimento dos §§ acima, destaca-se o seguinte:

- Que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária não poderão ultrapassar o limite de 1,2% do total da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, previstas na LOM ou em outra lei, após a promulgação da Lei Complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição Federal.
- Que Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas correntes sobre as quais não existem reivindicações de terceiros, definidas no inciso IV do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000. Resta saber, entretanto, em que regime a receita será considerada, ou seja, se no regime de caixa ou no regime de competência, observadas as regras pertinentes a este assunto.

- Que a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira a que se refere o §9º do art. 166, em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, depende dos critérios e procedimentos a serem definidos pela Lei Complementar, de que trata o art. 165, §9º, da Constituição Federal, mencionado.

## Art. 198

O dispositivo em epígrafe altera a obrigação da União no que respeita à sua contribuição para desenvolvimento de ações na área da saúde sob a sua responsabilidade.

## 2. Conclusão

No âmbito da Administração Municipal, a introdução, neste momento, na Lei Orgânica Municipal ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias de um dispositivo que obrigue o Poder Executivo Municipal a executar na sua integridade o programa de trabalho constante do orçamento municipal, ou mesmo acrescentar e executar novas ações ou projetos mediante as emendas impositivas, dependerá das mudanças na Lei Complementar que estatui normas gerais de direito financeiro, ainda tramitando no Congresso Nacional.

Em caso da efetivação dessas mudanças no âmbito nacional, as proposições dos Vereadores devem se compatibilizar com os recursos financeiros efetivos do Município, posto que há que se entender que a União detém um volume de recursos financeiros superior ao do Município.

Demais disso, atente-se para o fato de que as emendas devem ser apresentadas no curso da discussão sobre o conteúdo do projeto de lei orçamentária, antes, portanto, da sua aprovação ou rejeição, devendo, inclusive, ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias na forma disposta no art. 166, §3º, I e II, da Constituição Federal, razão pela qual os Deputados Federais têm apresentado inúmeras emendas.

Diante do disposto na EC nº 86/2015, em realidade, não há muito a fazer a não ser ficar na expectativa das determinações na Lei Complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição Federal, com relação aos critérios e procedimentos para a execução equitativa, conforme dispõe o inciso III, deste artigo, introduzido pela EC nº 86/2015, objeto da consulta.

Assim, diante do exposto, conclui-se por definitivo, que:

- A lei que aprova o orçamento é simplesmente formal, pois não cria direitos e obrigações para o ente federativo.
- Os direitos e obrigações são estabelecidos nas leis que instituem as receitas e as despesas, quando das legalizações das existências dos setores da Administração governamental, sejam da Administração Central, sejam da Administração descentralizada tais como as autarquias, as fundações, as empresas públicas e participações nas sociedades de economia mista. Essas despesas devem constar obrigatoriamente dos orçamentos dessas entidades jurídicas.
- O ente federativo, no caso, o Município, por meio da sua Administração Central, Poderes Executivo e Legislativo, e da sua Administração

descentralizada, deve cumprir, obrigatoriamente, as suas obrigações constitucionais, sejam na arrecadação das suas receitas tributárias ou não, sejam nas suas despesas de manutenção e operacionalização das atividades meio e fim.

- As emendas impositivas, conquanto sejam mais de cunho político que técnico, permitem que os parlamentares, notadamente os federais, proponham a inclusão de despesas tidas como obrigatórias em favor dos Municípios que representam.
- No âmbito do Município, a adoção de emendas impositivas dependerá do entendimento, conforme afirmado, dos critérios de execução a serem estabelecidos nas novas normas gerais de direito financeiro de cunho nacional, alertando-se os Vereadores para a necessidade de compatibilizar as suas proposições ao volume de recursos financeiros que o Município possui, bem como compatibilizá-las com o PPA e a LDO, na forma estabelecida no art. 166, §3º. I e II, da Constituição Federal, a seguir transcrito:

Art. 166 -

§3º - As emendas ao projeto de lei de orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem, somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviços da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal

Essas emendas só serão aceitas se forem apresentadas no momento em que se discute o orçamento, ademais de deverem ser compatíveis com o PPA e com a LDO, como determina a Constituição Federal. Como exceção, na execução orçamentária no exercício em curso, emendas poderão ser incluídas durante a discussão em torno da abertura de um crédito especial, por exemplo, desde que esteja compatível com o PPA e a LDO, quando a despesa passa a ser prioritária e obrigatória. Em outra situação, diferente desta, não há possibilidade de emendas serem acrescentadas.

*É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.*



ibam

**Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM**  
**Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma**  
**Amazônia - PQGA**

Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ

Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam.org.br

**Autor:** Heraldo da Costa Reis

Contador, pela UFRJ. Mestres em Ciências Contábeis (Contabilidade Gerencial) pela FGV

Coordenador de Ensino e do Centro de Estudos em Finanças Municipais – CEIF/IBAM