

Resumo Esquematizado

Direito

Financeiro

SUMÁRIO

Pressupostos Iniciais: Conceitos e Fontes	3
Competência Legislativa	13
Premissas do Direito Financeiro	16
Orçamento Público	16
Princípios Orçamentários	21
Despesa Pública	32
Receita Pública	50
Crédito Público (ou Dívida Pública)	56
Operações de Crédito Proibidas	60
Operações de crédito por antecipação de receita/Antecipação de receita orçamentária	61
Limites do endividamento Público	63

DIREITO FINANCEIRO

Pressupostos Iniciais: Conceitos e Fontes

- **Direito Financeiro:**

- **Conceito:** ramo do direito público que estuda as finanças do Estado em sua estreita relação com sua atividade financeira. É, portanto, o conjunto de regras e princípios que estuda a atividade financeira do Estado, composta pela receita, despesa, orçamento e crédito público.¹
- Ciência exegética, que habilita — mediante critérios puramente jurídicos — os juristas a compreender e bem aplicarem as normas jurídicas, substancialmente financeiras, postas em vigor.
- “Podemos conceituar a atividade financeira do Estado como sendo a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum”.²
- Nas diversas conceituações do Direito Financeiro, sempre observamos o seguinte núcleo: normas jurídicas de direito positivo que regulam a atividade financeira do Estado.

- **Obs.: Direito Tributário:**

- Objeto: tributo
- Direito responsável pela criação do tributo. Para ser criado o tributo não depende de autorização orçamentária.
- Apesar do tributo ser a principal fonte de receita do Estado.
- Para ser criado o tributo não depende de autorização orçamentária.

Questão:

¹ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5º Ed. Editora JusPODIVM.

² HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 27º Ed. Editora Gen.

**FCC - 2018 - Câmara Legislativa do Distrito Federal - Consultor Legislativo -
Finanças Públicas**

Há consenso doutrinário quando os juristas, de forma unânime e sem qualquer divergência, afirmam que o Direito Financeiro é

- A) o conjunto de regras jurídicas que disciplinam somente as despesas públicas.

- B) um ramo do Direito Público que rege as relações jurídicas entre o Estado e os particulares, decorrentes somente da atividade de obtenção, pelo Estado, de receitas, desde que correspondam ao conceito de tributo.

- C) um ramo do Direito Administrativo, porque, além de ser regulado pelos princípios administrativos, a organização dos serviços públicos, relacionados com a atividade financeira do Estado, é objeto do Direito Administrativo.

- D) um ramo do Direito Econômico e tem por objeto a instituição, arrecadação e destinação das receitas não tributárias, mas, no tocante às receitas tributárias, é o Direito Tributário que cuida do aspecto da destinação delas.

- E) um ramo do Direito Público e seu objeto é o conjunto de princípios e normas jurídicas que se relaciona com a atividade financeira do Estado, ou seja, com as despesas públicas, receitas públicas, orçamento público e créditos públicos.

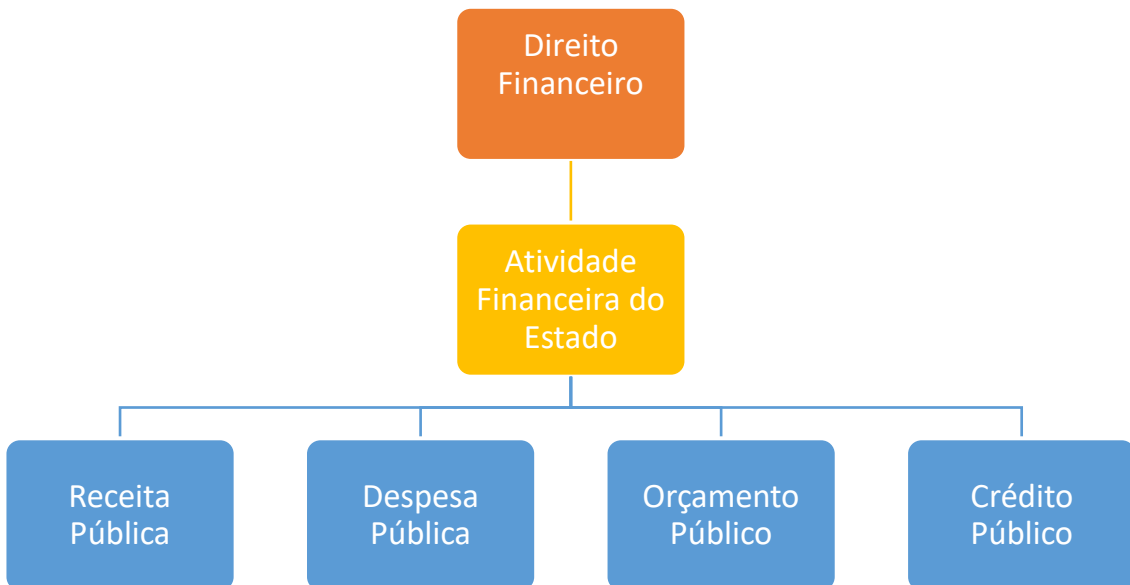
Comentário: E

Gabarito: O direito financeiro consiste no ramo do direito público que estuda as finanças do Estado em sua estreita relação com a sua atividade financeira. Ou seja, é o conjunto de regras e princípios que estuda a atividade financeira do Estado, compreendida esta como receita, despesa, orçamento e crédito públicos.³

³ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5º Ed. Editora JusPODIVM.

- **Atividade financeira do Estado**

- Estado: deve atender às necessidades públicas da sociedade (cultura, saúde, segurança, educação...).
- Necessidades públicas: tudo aquilo que incumbe ao Estado prestar (poder/dever), em decorrência de uma decisão política (orçamento), inserida em norma jurídica.
- Meios para manutenção do Estado: atividade financeira do Estado.
- **Atividade financeira do Estado**: é a procura de meios para satisfazer às necessidades públicas que se dá por intermédio de quatro fenômenos, quais sejam: receitas públicas, despesas públicas, orçamento público e crédito público.
- Atividade Financeira:
 - Obter recursos: receitas publicas
 - Criar o crédito público: endividamento publico
 - Gerir e planejar a aplicação dos recursos: Orçamento publico
 - Despender recursos: despesa publica



- **Autonomia do Direito Financeiro**

O Direito financeiro possui um sistema próprio de princípios e normas (art. 24, I, 163 e 169, CF/88, entre outros artigos espalhados pelo referido diploma) que justifica seu estudo apartado do direito tributário, tendo em vista que o direito financeiro estuda a atividade financeira do estado (a qual se inclui as receitas tributárias, mas não somente elas).⁴

- **Fontes do Direito Financeiro**

Por fontes entende-se o local de onde se extrai a forma que o direito financeiro irá se comportar. Assim, temos as fontes materiais (expressão dos fatos financeiros) e as fontes formais (como os fatos se exteriorizam), e que se dividem em: instrumentos primários e secundários.⁵

1. Fontes Formais:

1.1 Instrumentos Primários: a lei e os estatutos normativos que têm força de lei.

a) **Constituição Federal:** traz as diretrizes gerais sobre direito financeiro.

b) **Leis Complementares** (as leis complementares em direito financeiro que chamam mais atenção são: LC n° 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei n° 4.320/64, trata de normas gerais em direito financeiro. Pontua-se que a Lei 4.320 é lei ordinária, mas foi recepcionada como lei complementar pela CF/88;

Art. 165, § 9º da CF/88:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

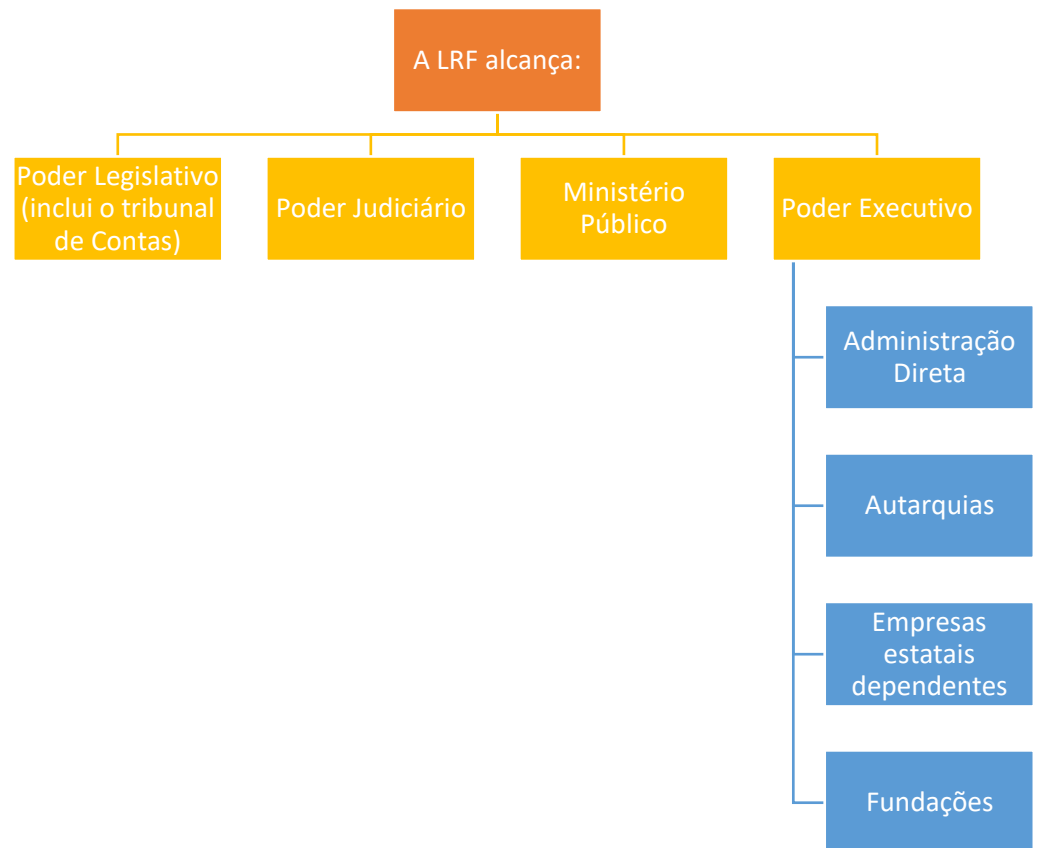
⁴ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5º Ed. Editora JusPODIVM.

⁵ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5º Ed. Editora JusPODIVM.

Lei Complementar n° 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶

– Lei que possui como objetivo o planejamento, equilíbrio e transparência das contas públicas, para cumprimento das metas e resultados entre receita e despesa, limites e condições para a renúncia de receita e geração de despesas.

A LRF alcança: Administração Direta, Fundações e Autarquias, Empresas Estatais Dependentes, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Poder Executivo.



Atenção: Empresas Dependentes são aquelas que recebem recursos financeiros públicos do ente controlador **para pagamento de despesa com pessoal ou de custeio em geral ou de capital (art. 2º, III, LRF).** Essa não se confunde com a empresa controlada, que a maioria do capital votante pertence, direta ou indiretamente, ao ente da Federação.

⁶ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5º Ed. Editora JusPODIVM.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

I - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Atenção: A lei 4.320/64 apesar de ser lei ordinária, foi recepcionada pela CF/88 como lei complementar, podendo ser alterada somente por LC.

Lei 4.320/64⁷

A referida lei foi recepcionada pela CF/88 como lei complementar (pela ADI 1.726/DF), tendo em vista versar sobre assuntos que a carta maior previu que deveriam ser tratados mediante LC.

- c) **Leis Ordinárias:** são bem utilizadas em direito financeiro (ex.: PPA, LDO, LOA);
- d) **Leis Delegadas (art. 68, §1º, III, CF):** não pode haver lei delegada em matéria orçamentária, assim, as leis delegadas não são fontes relevantes do direito financeiro;

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria

⁷ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5º Ed. Editora JusPODIVM.

reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

- e) **Medida Provisória** (art. 62, § 1º, I, d e III, CF): é vedada a edição de MP em matéria reservada à lei complementar. Portanto, sendo matéria de direito financeiro reservada à LC, não caberá MP.

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I - relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III - reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Atenção!!! O Art. 62, § 1º, I, d, CF, previu uma exceção, onde poderá haver MP para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Art. 167. São vedados: § 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.

1.2 Instrumentos Secundários⁸: demais diplomas regradores da conduta humana, não apresentam a força vinculante

- a. **Decretos** – decretos são baixados pelo Poder executivo para dar fiel execução às leis. Assim, aplicam-se decretos para fiel execução das leis em matéria de direito financeiro, não podendo esse inovar ou criar questões que a norma não estabeleceu.
- b. **Resoluções** – entende-se por resoluções as deliberações tomadas pelo Congresso Nacional, ou por uma de suas casas, apartadas das elaborações das leis. O presidente da república não precisa sancioná-las, podendo sua promulgação ser feita pela mesa legislativa que a produzir.
Em matéria de direito financeiros, as resoluções têm grande importância, ainda mais quando se analisa o art. 52, CF/88.
- c. **Atos Normativos** – são atos que complementam a lei ou decreto, produzido por autoridades administrativas, com o objetivo de tornar

⁸ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5º Ed. Editora JusPODIVM.

aqueles aplicáveis ao caso concreto.

- d. **Decisões Administrativas** – decisões administrativas que podem orientar situações concretas. Ex.: Decisões do Tribunal de Contas.
- e. **Decisões Judiciais** – com o fenômeno já judicialização das políticas públicas, há nas sentenças judiciais grande fonte para o direito financeiro.

Jurisprudência:

LC federal deve fixar os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, não podendo norma de Constituição estadual ou lei orgânica prever esses percentuais

A LC federal 141/2012 fixa os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. O art. 11 desta Lei estabelece que as Constituições dos Estados ou as Leis Orgânicas dos Municípios podem fixar valores mais altos do que o previsto na LC 141/2012 de repasses em prol da saúde. O STF julgou inconstitucional esse art. 11 da LC 141/2012 porque, segundo o art. 198, § 3º, I, da CF/88, os percentuais mínimos que os Estados, DF e Municípios são obrigados a aplicar na saúde devem estar previstos em lei complementar federal editada pelo Congresso Nacional, não podendo isso ser delegado para os Estados/DF e Municípios.

Além disso, o STF afirmou que são inconstitucionais normas da Constituição Estadual que prevejam percentuais de aplicação mínima na saúde em patamares diferentes daquele fixado pela Lei complementar federal. STF. Plenário. ADI 5897/SC, Rel. Min. Luz Fux, julgado em 24/4/2019

2. Fontes Materiais:

Atividade pré-normativa que auxilia o direito financeiro com dados da economia, dos indicadores sociais, entre outros, que vinculam o direito financeiro à realidade economia brasileira.

Questão:

VUNESP - 2019 - TJ-SP - Administrador Judiciário

É correto afirmar que a atividade financeira do Estado deverá respeitar à seguinte regra no Brasil:

A) é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

B) é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas pelo Poder Legislativo por maioria simples.

C) é facultado ao Poder Executivo a instituição de fundos públicos especiais mediante decreto.

D) é permitido o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, desde que constem do Plano Plurianual.

⁹ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. LC federal deve fixar os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, não podendo norma de Constituição estadual ou lei orgânica prever esses percentuais. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/92cf3f7ef90630755b955924254e6ec4>>. Acesso em: 02/04/2020

E) nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano setorial, sob pena de crime de responsabilidade.

Gabarito: A

Comentário: A) CORRETA. De acordo com o art. 167, III, CF: *São vedados: V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;*

B) ERRADA. Art. 167 do mesmo diploma: *São vedados: III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;*

C) ERRADA. Art. 167 do mesmo diploma: *São vedados: IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.*

D) ERRADA. Art. 167 do mesmo diploma: *São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*

E) ERRADA. Art. 167. § 1º do mesmo diploma: *Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.*

Competência Legislativa¹⁰

Competência Legislativa (arts. 24 e 30 da CF/88):

- **União e estados e Distrito Federal:**

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar
concorrentemente sobre:*

¹⁰ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5º Ed. Editora JusPODIVM.

I - Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - Orcamento;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Assim, de acordo com o Art. 24 da carta maior, a União possui a competência de editar normas gerais em matéria de direito financeiro e os estados com a competência suplementar. Caso a União não legisle as normas gerais, pode os estados legislarem plenamente sobre a matéria, se a União editar posteriormente norma geral, a norma estadual ficará com sua eficácia suspensa.

- **Jurisprudência:**

- **Info. 955 do STF: É constitucional o art. 9º da Lei 7.990/89, que prevê que os Estados devem repassar a todos os Municípios de seu território 25% dos royalties recebidos pela exploração dos recursos naturais.**

O art. 9º da Lei nº 7.990/89 previu que os Estados deveriam repassar aos Municípios 25% dos royalties recebidos pela exploração dos recursos naturais (petróleo, recursos hídricos para produção de energia elétrica e recursos minerais) em seu território.

De acordo com esse dispositivo, esses 25% seriam divididos entre todos os Municípios do respectivo Estado (e não apenas entre os Municípios onde há exploração desses recursos naturais).

Para o STF, essa previsão é constitucional e está em harmonia com o § 1º do art. 20 da CF/88.

STF. Plenário. ADI 4846/ES, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 9/10/2019 (Info 955).¹¹

- o **Info. 954 do STF: É formalmente inconstitucional resolução do Senado que autoriza que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios transfiram a cobrança de suas dívidas ativas a instituições financeiras.**

A Resolução 33/2006, do Senado Federal, autorizou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios transferissem a cobrança de suas dívidas ativas, por meio de endossos-mandatos, a instituições financeiras.

Essa Resolução foi editada sob o fundamento de que estaria tratando sobre operações de crédito, nos termos do art. 52, VII, da CF/88:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

O STF julgou inconstitucional essa Resolução porque a cessão a instituições financeiras, por endosso-mandato, de valores inscritos em dívida ativa estatal não pode ser enquadrada no conceito de operação de crédito (art. 29, III, da LC 101/2000).

Não há, portanto, correspondência entre o conceito de operação de crédito da LRF e a “cessão” disciplinada pela Resolução nº 33/2006.

A alteração na forma de cobrança da dívida ativa (seja ela tributária ou não-tributária) exige lei em sentido estrito, de modo que não pode o Senado Federal disciplinar a matéria por meio de resolução.

STF. Plenário. ADI 3786/DF e ADI 3845/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgados em 3/10/2019 (Info 954).¹²

¹¹ Disponível em: CAVALCANTE, Márcio André Lopes. É constitucional o art. 9º da Lei 7.990/89, que prevê que os Estados devem repassar a todos os Municípios de seu território 25% dos royalties recebidos pela exploração dos recursos naturais. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/01ded4259d101feb739b06c399e9cd9c>>. Acesso em: 03/04/2020

¹² Disponível em: CAVALCANTE, Márcio André Lopes. É formalmente inconstitucional resolução do Senado que autoriza que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios transfiram a cobrança de suas dívidas ativas a instituições financeiras. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/f8b7aa3a0d349d9562b424160ad1861>>

- **Municípios:**

De acordo com o art. 30, I e II, CF/88, cabe aos municípios legislarem sobre assuntos de interesse local.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Informativo STF no 347 STF (RE 194.704-MG) Meio Ambiente e Poluição: Competência Municipal - Iniciado o julgamento de recurso extraordinário, afetado ao Plenário pela 2ª Turma, no qual se discute a competência dos municípios para legislar sobre proteção do meio-ambiente e controle da poluição. Cuida-se, na espécie, de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que, ao julgar apelação em mandado de segurança, reconheceu a legitimidade de legislação municipal com base na qual se aplicaram multas por poluição do meio ambiente, decorrente da emissão de fumaça por veículos automotores no perímetro urbano. **O Min. Carlos Velloso, relator, considerou que as expressões "interesse local", do art. 30, I, da CF/88, e "peculiar interesse", das Constituições anteriores se equivalem e não significam interesse exclusivo do município, mas preponderante do mesmo.** Salientou, assim, que a matéria é de competência concorrente (CF, art. 24, VI), sobre a qual a União expede normas gerais, os Estados e o DF, editam normas suplementares e, na ausência de lei federal sobre normas gerais, normas para atender a suas peculiares (CF, art. 24, VI, §§ 1º, 2º e 3º), e os municípios, com base no art. 30, I e II, legislam naquilo que for de interesse local, ou de seu peculiar interesse, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber ("*Art. 30. Compete aos Municípios: (. . .) I - legislar sobre assuntos de interesse local; II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*"). Após os votos do Min. Carlos Velloso, relator, e do Min. Carlos Britto, que conheciam do recurso, mas lhe negavam provimento, pediu vista o Min. Cezar Peluso.

Premissas do Direito Financeiro

- **Limitação de Recursos:** o orçamento prevê receitas e fixa despesas, tendo isso em mente, há a necessidade de limitação de recursos financeiros para que as demandas sociais existentes possam ser, de alguma forma, atendidas. Por isso, os recursos serão sempre limitados para que os direitos sociais sejam resguardados.
- **Escolhas Trágicas:** levando em consideração a limitação dos recursos financeiros, o Poder Executivo e Legislativo necessita realizar escolhas trágicas, de modo que precisam adiar ou descartar alguns direitos em detrimento de outros.

Orçamento Público

Conceito: Classicamente, o orçamento é conhecido como uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado.¹³

Funções do Orçamento público:¹⁴

- Função Política: o orçamento público reflete o plano de ação de um governo;
- Função Econômica: identifica o correto balanceamento das receitas e despesas como instrumento de atuação do Estado.
- Função contábil/técnica: o orçamento deve observar regras práticas para a realização dos fins nele propostos.
- Função Jurídica: a lei que viabiliza as peças orçamentárias, com tramitação e aprovação própria.

¹³ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 27ª Edição. Editora Gen.

¹⁴ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5ª Ed. Editora JusPODIVM.

Tipos de Orçamento Público:

- Orçamento Tradicional: desvinculado do planejamento; foco apenas em aspectos contábeis, com a previsão do valor e sua finalidade, prevendo apenas receitas e despesas;
- Orçamento de Desempenho: possui ênfase no desempenho organizacional final. Importa-se com qual objetivo do Poder Público.
- Orçamento Base Zero: há a necessidade de justificação de todo o orçamento no início de cada ciclo orçamentário. Não possui vinculação ao exercício anterior.
- Orçamento Programa: adotado no Brasil com a Lei 4.320/64. Há vinculação ao planejamento, com valorização de aspectos gerenciais e no alcance de resultados.
- Orçamento Participativo: não é um novo modelo de orçamento, apenas uma diferença no método de elaboração, com a participação popular, consulta prévia e direta aos cidadãos. Aplicado somente aos municípios.

Natureza Jurídica do Orçamento

O orçamento é lei em sentido formal e apenas prevê receitas e autoriza despesas. Essa previsão e autorização funciona como um teto de gastos. O fato de o orçamento não criar gastos, mas apenas os autorizar, o orçamento público também é chamado de orçamento autorizativo e não impositivo. Assim, o Poder Público não é obrigado a realizar os gastos previstos na referida lei.¹⁵

Com a Emenda Constitucional 86/15, previu-se no art. 166, § 9º, CF, que 1,2% do orçamento poderá ser utilizado para emendas parlamentares, sendo que desses 1,2%, 0,6% deve ser para emendas relacionadas aos serviços de saúde.

§ 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

¹⁵ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5º Ed. Editora JusPODIVM.

2015)

Ressalta-se que **esse orçamento de emendas é impositivo** (§ 11 do mesmo dispositivo), assim, o poder executivo é obrigado a realizar essas despesas, caso a emenda seja feita.

§ 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)

✚ **ATENÇÃO!!!** EC 100/2019 trouxe a emenda de bancada. Vejamos:



A EC 100/2019 alterou os arts. 165 (acrescentou o inciso III do § 9º, acrescentou o § 10 e modificou o § 12) e 166 (modificou os §§ 13 14, revogou o § 15, modificou os §§ 16, 17 e 18, acrescentou o §§ 19 e 20) da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. A referida EC também é chamada de emenda do orçamento impositivo.

Breve resumo sobre o assunto:

Em regra, a simples previsão de uma despesa na lei orçamentária não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial (REXT 75.908-PR) porque o orçamento é meramente autorizativo no que tange às despesas. Entretanto, **há despesas que são impositivas**, ou seja, o Poder Executivo é obrigado a liberar o recurso naquele caso específico (1,2%, sendo que 0,6% deve ser para a saúde - EC 86/2015; emendas parlamentares de bancada com a EC 100/2019), como prevê o art. 166, § 11, CF/88. Entretanto, o orçamento impositivo não será executado quando existir: 1. Impedimentos de ordem técnica; 2. Reestimativa da receita e da despesa que resulte no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que é o chamado “contingenciamento”.

Art. 165 (...) § 9º (...) III - dispor sobre critérios para a 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 nos §§ 11 e 12 do art. 166.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade." (NR)

§ 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.

Art. 166 (...)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

Art. 166 (...)

§ 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.

Art. 166 (...)

§ 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.

Art. 166 (...)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, 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.

Art. 166 (...)

§ 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.