

FILIPPE AUGUSTO DOS SANTOS NASCIMENTO

Curso de **DIREITO**
CONSTITUCIONAL

2ª edição

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo 15

ORDEM FINANCEIRA

As Finanças de um Estado são tanto instrumento de gestão pública como o alicerce para as políticas públicas que realizam direitos.

15. FINANÇAS PÚBLICAS

15.1. Normas Gerais

O objetivo deste capítulo é realizar uma análise do orçamento público. Este entendido como um dos pilares da atividade financeira do Estado. Antes de serem analisados os princípios orçamentários, as três leis orçamentárias, bem como outros pontos importantes, no entanto, algumas normas gerais que a Constituição Federal traz em seus artigos 163 e 164 devem ser apresentadas.

O Art. 163, atualizado pela Emenda Constitucional nº. 109 de 2021, relaciona uma série de matérias relativas às finanças públicas que deverão ser objeto de lei complementar:

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 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.

VIII – sustentabilidade da dívida, especificando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 109 de 2021)

a) indicadores de sua apuração; (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 109 de 2021)

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 109 de 2021)

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 109 de 2021)

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 109 de 2021)

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

IX – condições e limites para concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 135 de 2024)

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 109 de 2021)

Quanto à obrigatoriedade da lei complementar, o STF, no julgamento da ADI nº. 2.238, decidiu que as matérias constantes do Art. 163 podem ser reguladas por lei complementar de maneira fragmentada, ou seja, não é necessário que uma única lei complementar discipline todas essas matérias.

Percebe-se que a Emenda Constitucional nº. 109 ampliou o rol de matérias que exigem a reserva de lei complementar, incluindo a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; as operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional; e a sustentabilidade da dívida.

É importante registrar que a Lei nº. 4.320/64 traz as normas gerais acerca das finanças públicas. Embora se trate originalmente de uma lei ordinária, foi recepcionada pela CF/88 com o *status* de lei complementar, portanto, ela é o principal diploma no Brasil a implementar o comando para que as matérias do Art. 163 sejam tratadas por lei complementar.

A Emenda Constitucional nº. 109 também incluiu o Art. 163-A na CF/88, estabelecendo um dever de transparência para o poder público, determinando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizem suas *informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais*, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a *rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade* dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Ganha importância, a partir da EC nº. 109/21, a busca pela sustentabilidade da dívida pública, ou seja, que o endividamento dos entes federativos seja pagável, o que passa a ter alguns requisitos para sua aferição:

- a) indicadores de sua apuração;
- b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;
- c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;
- d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;
- e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Pode-se perceber que tais critérios, embora busquem dar algum norte ao endividamento público, revelam-se ainda muito abertos e pouco vinculantes, dependendo de legislação reguladora, o que revela um caráter simbólico da manifestação do Poder Constituinte Derivado.

A Emenda Constitucional nº. 135 de 2024, por sua vez, insere o inciso IX no Art. 163 da CF/88, estabelecendo que a lei complementar deverá dispor sobre as condições e limites para concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Esse dispositivo reforça a necessidade de um tratamento legislativo mais rigoroso e detalhado em relação aos benefícios fiscais, visando a garantir maior controle, transparência e sustentabilidade nas políticas tributárias adotadas pelos entes federativos.

A inclusão desse inciso no Art. 163 reflete uma preocupação do constituinte derivado em equilibrar a concessão de incentivos fiscais com a responsabilidade fiscal. Os benefícios de natureza tributária, como isenções, reduções de alíquotas ou créditos presumidos, são instrumentos frequentemente utilizados para estimular setores da economia, promover o desenvolvimento regional ou alcançar objetivos sociais. No entanto, a falta de critérios claros e limites adequados para sua concessão pode resultar em perdas significativas de receita, comprometendo a capacidade de investimento do Estado e a sustentabilidade das contas públicas.

Com a nova redação, a lei complementar passa a ser o instrumento adequado para definir os parâmetros que regem a concessão, ampliação ou prorrogação desses benefícios. Isso inclui a necessidade de estabelecer critérios objetivos para a avaliação de sua eficácia, prazos determinados para sua vigência e mecanismos de monitoramento e revisão periódica. Além disso, a lei complementar deverá prever limites quantitativos e qualitativos para evitar abusos e garantir que os incentivos fiscais sejam concedidos de forma seletiva e justificada.

Por sua vez, o Art. 164 traz algumas regras acerca do Banco Central:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

De acordo com o *caput*, a competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central. Vale lembrar que a competência exclusiva da União para emitir moeda está prevista no Art. 21, VII da CF/88.

O § 1º veda que o Banco Central conceda empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira. Antes da CF/88, era comum o Banco Central conceder empréstimos ao Tesouro Nacional, o que podia fazer com que o BACEN emitisse mais moeda quando lhe fosse solicitado. Com o aumento de moeda em circulação no mercado, esta acaba se desvalorizando, e a inflação aumenta.

O Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional. O objetivo dessa compra é regular a oferta de moeda ou a taxa de juros. Ao comprar títulos do Tesouro Nacional, o Banco Central coloca mais dinheiro em circulação e, em consequência, aumenta a oferta de moeda, desvalorizando-a.

Quanto ao § 3º, este estabelece que as disponibilidades de caixa dos Estados, DF, Municípios e dos órgãos ou entidades públicas serão depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. De acordo com o STF, essa lei deverá ser uma lei ordinária nacional. Dessa forma, as Constituições ou as leis estaduais não poderão dispor sobre a matéria.

A Emenda Constitucional nº. 109 de 2021 incluiu o seguinte Art. 164-A:

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 109 de 2021)

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 109 de 2021)

O Art. 164-A ressalta que o dever de sustentabilidade da dívida é de todos os entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso é uma ênfase para que o equilíbrio fiscal seja buscado não apenas pela União, mas também por Estado e Municípios, entes que, em regra, encontram-se em situação de grande desequilíbrio e com grande comprometimento das verbas públicas.

15.2. Orçamento Público

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

Sabe-se que, atualmente, o orçamento deixou de ser mero documento de caráter contábil e administrativo, para espelhar toda a vida econômica da Nação, constituindo-se em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia.

Nesta linha, pode-se entender o orçamento público como uma lei que autoriza os gastos que o governo pode realizar durante um período determinado de tempo, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.

O Brasil adotou o orçamento-programa na organização do sistema orçamentário. Trata-se de espécie de orçamento que tem como objetivo programar e planejar a ação governamental e a atividade econômica. São estabelecidos objetivos e metas, bem como os custos necessários à sua realização.

15.2.1. Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários são aqueles voltados especificamente à matéria orçamentária e são encontráveis na própria Constituição Federal, de forma expressa ou implícita. Vejam-se quais são eles:

- i) **Princípio da Legalidade:** O princípio da legalidade não é exclusivo do Direito Financeiro, por ser princípio sobranceiro a todos os demais ramos. Assim, como as finanças públicas não podem ser manejadas sem autorização da lei, tem-se na legalidade um princípio que permeia toda a atividade financeira do Estado, seja para arrecadar os tributos, seja para efetuar os gastos. O referido princípio pode ser retirado dos seguintes princípios:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

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.

- ii) **Princípio da Exclusividade:** Ele está expresso no art. 165, § 8º. Segundo este princípio, a lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesas:

Art. 165. (...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Observe, portanto, que o referido princípio diz respeito ao conteúdo do orçamento, buscando evitar as chamadas “caudas orçamentárias”, (também denominadas de “jabuti” ou de “orçamento rabilongo”), que é a inclusão de matérias sem relação orçamentária por meio de emendas parlamentares ao orçamento originário.

A Constituição Federal excepciona desse princípio a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita. Entretanto, não se pode dizer que a abertura de créditos suplementares ou as operações de crédito sejam matérias estranhas ao orçamento. Os primeiros, porque se destinam ao reforço de dotação orçamentária existente; as segundas porque toda e qualquer contratação de crédito tem a natureza de antecipação de receita orçamentária.

Nota de Aprofundamento:

Espécies de Créditos Adicionais

Há, no sistema brasileiro, 3 (três) tipos de créditos adicionais:

- i) **Créditos Suplementares:** consistem em um reforço de dotação orçamentária.
ii) **Créditos Especiais:** são créditos que se destinam a despesas que não possuem uma dotação orçamentária específica.

iii) Créditos Extraordinários: são os créditos destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, como no caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Observe, portanto, que somente os créditos suplementares podem ter sua abertura autorizada pelo orçamento.

Créditos Adicionais			
	Suplementares	Especiais	Extraordinários
Fim	Reforço de dotação já existente na lei orçamentária	Autorização de nova despesa não prevista na lei orçamentária	Autorização de nova despesa, imprevisível e urgente, não prevista na lei orçamentária
Autorização Legislativa	É necessária a autorização prévia do poder legislativo para fazer a despesa	É necessária a autorização prévia do poder legislativo para fazer a despesa	Não é necessária a autorização prévia, já que os créditos poderão ser feitos mediante MP

iii) Princípio da Programação: O orçamento não deve conter apenas as estimativas para as receitas e despesas do próximo exercício financeiro, mas, também, a previsão de objetivos e metas relacionados à realização das necessidades públicas. Tal característica pode ser extraída dos seguintes dispositivos:

Art. 165. (...)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

(...)

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Assim, o orçamento deverá evidenciar os programas nacionais, regionais e setoriais. Em outras palavras, o orçamento deverá apresentar os objetivos da ação governamental.

iv) Princípio do Equilíbrio Orçamentário: Não é um princípio expresso na Constituição, porém é um princípio que deve nortear toda a Administração Pública. Por esse princípio, busca-se assegurar que as despesas autorizadas na lei orçamentária não sejam superiores à previsão das receitas.

v) Princípio da Anualidade: Determina que o orçamento deve se referir ao período de um ano. Veja-se o Art. 167, § 1º da CF/88:

Art. 167. (...)

§ 1º 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.

Assim, o intervalo de tempo em que se estimam as receitas e se fixa as despesas é de um ano, coincidente com o exercício civil.

O objetivo é garantir que as contas públicas e as previsões respectivas sejam reavaliadas ano a ano, seja do ponto de vista político, pelas mãos do Congresso Nacional, que aprova a proposta orçamentária para o exercício seguinte e, assim, tem oportunidade de fiscalizar as contas do ano anterior.

Vale registrar que a previsão do Plano Plurianual, com duração de quatro anos, não é uma exceção ao princípio da anualidade, uma vez que o PPA apenas tratará de algumas despesas específicas com vistas a estabelecer os grandes objetivos e metas do Governo para o período de 4 (quatro) anos.

- vi) Princípio da Unidade:* Significa que deve existir apenas um orçamento para cada ente da federação em cada exercício financeiro. Vale registrar que a existência do orçamento fiscal, do orçamento de investimentos e do orçamento da seguridade social não viola o princípio da unidade, tendo em vista que o referido princípio não se refere a uma unidade documental, mas sim a uma orientação política.
- vii) Princípio da Universalidade:* Impõe que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas referentes à Administração Direta e à Indireta. Esse princípio não se aplica ao Plano Plurianual, pois essa norma não contempla todas as receitas e despesas. A CF/88 afirma:

Art. 165. (...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o 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;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o 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.

Não confunda o princípio da universalidade com o da unidade. É que, enquanto o princípio da unidade se refere à unidade de programação ou de coerência, ainda que não necessariamente documental, o princípio da universalidade está ligado à ideia de o orçamento conter todas as receitas e todas as despesas da Administração.

- viii) Princípio da Quantificação dos Créditos Orçamentários:* Veda-se a concessão ou a utilização de créditos ilimitados. O referido princípio está contido no seguinte dispositivo:

Art. 167. São vedados:

(...)

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

- ix) **Princípio da Publicidade Orçamentária:** Tão importante é esse princípio que, apesar de previsto em caráter geral, a Carta Magna determinou sua observância relativamente aos projetos de leis orçamentárias (Art. 166, § 7º), além de ordenar, especificamente, a publicação pelo Poder Executivo, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (Art. 165, § 3º da CF/88).

Art. 165. (...)

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Conforme dispõe o Art. 5º, II, da EC 106/2020, as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional (em virtude da pandemia do novo coronavírus) e de seus efeitos sociais e econômicos deverão ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do Art. 165 da Constituição Federal.

Art. 166. (...)

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

- x) **Princípio da não Vinculação de Receitas ou da Não Afetação:** Determina que nenhuma receita de *impostos* poderá ser reservada para atender a um gasto específico, salvo aquelas com destinação prevista pela Constituição. O referido princípio é preceituado na Constituição Federal do seguinte modo:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Nota de Aprofundamento:

As exceções à não vinculação são:

- i) Repartição constitucional dos impostos.
- ii) Destinação de recursos para a saúde.
- iii) Destinação de recursos para o desenvolvimento do ensino.
- iv) Destinação de recursos para a atividade de administração tributária.
- v) Prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.

- vi) Garantia, contragarantia à União e pagamento de débitos para com esta (Art. 167, § 4º da CF/88).
- vii) Vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida (tributos arrecadados, excluído o valor que deverá ser repassado obrigatoriamente para os Municípios) para os Programas de Apoio à Inclusão e Promoção Social. (Art. 204, parágrafo único da CF/88).
- viii) Vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida (são os tributos arrecadados, excluído o valor que deverá ser repassado obrigatoriamente para os Municípios) dos Estados e do Distrito Federal a Fundos destinados ao financiamento de programas culturais. (Art. 216, § 6º da CF/88).

- xi) Princípio da Proibição do Estorno:** Determina que o Poder Público não pode transpor, remanejar ou transferir recursos sem autorização. Havendo falta de recursos, deve-se recorrer à abertura de crédito adicional ou solicitar ao Legislativo a transposição, remanejamento ou transferência de recursos:

Art. 167. São vedados:

(...)

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Assim, sendo o orçamento aprovado em forma de lei, eventuais alterações somente poderiam produzir efeitos mediante nova manifestação legislativa.

A EC nº 85/15 trouxe uma exceção ao referido princípio. Dispõe o Art. 167, § 5º da CF/88:

Art. 167. (...)

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85 de 2015)

Nota de Aprofundamento:

Distinção entre os Termos “Transposição”, “Remanejamento” e “Transferência”

A distinção entre os termos “Transposição”, “Remanejamento” e “Transferência” de recursos apresentada por José de Ribamar Caldas Furtado:

- a)** Remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro.
- b)** Transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão.

- c) Transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados¹.

15.2.2. Leis Orçamentárias

De acordo com o Art. 165 da CF/88 existem três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Executivo: a que institui o plano plurianual, a de diretrizes orçamentárias e a que aprova o orçamento anual.

Essas leis, em razão de sua natureza temporária, têm forma legislativa peculiar, cabendo ao Chefe do Executivo a remessa ao Poder Legislativo dos respectivos projetos de lei, nos momentos oportunos.

O Art. 165, § 9º da CF/88 prevê que deverá ser editada lei complementar acerca desses instrumentos de planejamento e orçamento. Todavia, até o presente momento essa lei não foi editada. Assim, utiliza-se ainda a Lei nº. 4.320/64, conforme já dito anteriormente.

Art. 165. (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

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;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 100 de 2019)

O Art. 165 da CF/88 delinea, portanto, as bases do planejamento orçamentário nacional, destacando a importância das leis orçamentárias como instrumentos temporários e de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. A ausência de uma lei complementar, prevista no § 9º do mesmo artigo, mantém a aplicabilidade da Lei nº. 4.320/64 como referência normativa, evidenciando a necessidade de atualização legislativa para assegurar maior eficiência e modernidade na gestão pública.

i) Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual é lei que determina o planejamento governamental de longo prazo. De fato, 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 (Art. 167, § 1º da CF/88).

Dessa forma, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital

1. FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos*. In: *Revista Jus Navigandi*. Teresina. Ano 10, n. 896, 16 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7715>. Acesso em: 06 maio 2021.

e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Art. 165, § 1º da CF/88).

As despesas de capital, em regra, são aquelas ligadas à noção de investimento. Os investimentos são as dotações para o planejamento e a execução de obras, bem como para aquisição de instalações, equipamentos etc. Dessas despesas de capital decorrem as denominadas despesas correntes, que são aquelas destinadas à manutenção de serviços públicos e da máquina pública em geral.

Além disso, o PPA norteia a elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (Art. 165, § 4º da CF/88), assim como é empregado para promoção da integração nacional (Art. 43 da CF/88)².

A vigência do PPA é de 4 (quatro) anos. Entretanto, ressalta-se que esse período de duração não coincide com o mandato do chefe do Executivo, uma vez que, segundo o Art. 35, § 2º, I do ADCT, o PPA terá “vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente”:

Art. 35. (...)

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

Em outras palavras, a ideia do constituinte é que o gestor recém-eleito execute o último ano do PPA anterior, de sorte a possibilitar que no PPA seguinte haja continuidade e coerência no planejamento das ações a serem tomadas. É dizer: o último ano do PPA funciona como verdadeiro instrumento de transição entre a política governamental preterita e a vindoura.

Assim, o projeto do PPA deverá ser encaminhado até 31 de agosto e devolvido para sanção presidencial até 22 de dezembro.

Importa dizer, no entanto, que essa regra vincula tão somente a União. Quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, caberá às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas estabelecer tal prazo.

ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Enquanto o PPA determina o planejamento governamental de longo prazo, a LDO estabelece o planejamento operacional de curto prazo.

De fato, a LDO liga os objetivos de longo prazo estabelecidos no PPA com a ação de curto prazo da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO é, dessa forma, espécie de elo entre o PPA e a LOA, adequando as diretrizes daquele plano à estimativa de disponibilidade financeira para determinado exercício.

2. O PPA está relacionado às *diretrizes, objetivos e metas*. As iniciais dessas palavras formam a sigla mnemônica “DOM”.

A Emenda Constitucional nº. 109 de 2021 promoveu alterações no Art. 165, § 2º da CF/88. Veja-se o comparativo entre os dispositivos:

Antes da Emenda Constitucional nº. 109/21	Depois da Emenda Constitucional nº. 109/21
<p>§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.</p>	<p>§ 2º 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.</p>

Vê-se, portanto, que a LDO possui cinco atribuições:

- i) **Estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública (Art. 165, § 2º da CF/88):** Enquanto o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, a LDO estabelece as metas e prioridades da administração para um exercício, fazendo um recorte do PPA, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, sendo este ponto a grande inovação trazida pela Emenda Constitucional nº. 109 em relação à LDO.
- ii) **Orientar a elaboração da LOA (Art. 165, § 2º da CF/88):** A LDO permite que a LOA se adequa ao previsto no PPA. Além disso, embora não se admita a interferência direta do Executivo na elaboração orçamentária dos demais poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública, a LDO é utilizada como parâmetro para que estes elaborem seus orçamentos. Assim, a LDO evita que haja conflito entre eles.
- iii) **Dispor sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, § 2º da CF/88):** embora as alterações na legislação tributária não constituam lei orçamentária, têm o condão de interferir diretamente no orçamento público, geralmente através da concessão de benefícios fiscais. Dessa forma, essas alterações devem ser estimadas na LDO, a fim de evitar frustrações futuras em relação aos resultados fiscais. Nesse âmbito, como se trata de mera previsão e há autonomia entre o direito financeiro e o direito tributário, o que pode ser extraído da Súmula 66 do STF (“É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro”), o Poder Legislativo não fica necessariamente preso à LDO para promover qualquer alteração nas normas tributárias.
- iv) **Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Art. 165, § 2º da CF/88):** a LDO traça os objetivos concretos que o governo espera alcançar com a aplicação das linhas de fomento, que viabilizam os investimentos públicos e privados nas várias áreas e setores da economia. Considerando que o fomento demanda recursos públicos, é necessário tal destaque na LDO.

- v) *Autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (Art. 169, § 1º da CF/88)*: a LDO deve conter a previsão de gastos públicos com o setor de pessoal. Sobre o tema, no julgamento da ADI 3.599, o STF já decidiu que a previsão na LDO é necessária para o aumento da remuneração de servidores. Entretanto, ressaltou que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autorizaria a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.

A LDO compreende as *metas e prioridades* da Administração Pública. Muitas questões tentarão confundir você, trocando as competências da LDO e do PPA.

A matéria também é regida pelo Art. 35, § 2º, II do ADCT:

Art. 35. (...)

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

[...]

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

Assim, o projeto da LDO deverá ser encaminhado até 15 de abril (oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro) e devolvido para sanção presidencial até 17 de julho (encerramento do primeiro período da sessão legislativa), sem o que o Congresso Nacional estará impedido de iniciar o seu recesso de julho. Nesse ponto, a constituição é rigorosa, pois dispõe que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (Art. 57, § 2º da CF/88).

Importa lembrar, no entanto, novamente, que essa regra vincula tão somente a União. Quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, caberá às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas estabelecer tal prazo.

A LDO, portanto, entra em vigor no ano de sua aprovação, já servindo para orientar a elaboração da LOA, uma vez que nesse período esta será elaborada. Quanto ao prazo de vigência da LDO, este varia a depender da data de sua publicação.

Entretanto, em regra, a LDO tende a entrar em vigor em 17 de julho de um exercício e permanecer nessa situação até 31 de dezembro do exercício subsequente, uma vez que deve atender as suas finalidades, dentre as quais se destacam a orientação de elaboração da LOA e o estabelecimento de metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente.

iii) Lei Orçamentária Anual

A LOA é a lei responsável por executar os objetivos e metas previstos no PPA e as metas e prioridades estabelecidas na LDO. Nesse sentido, pode-se dizer que a LOA é o orçamento propriamente dito.

Assim, a LOA conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade (Art. 2º da Lei nº. 4.320/64).

Além disso, a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo será composta por mensagem contendo a exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, exposição e justificação da política econômica do Governo e justificação da receita e despesa (Art. 22 da Lei nº. 4.320/64).

Por ser a lei mais concreta entre as três, pode-se afirmar que a LOA é a peça mais importante do processo orçamentário, o que demanda mais atenção política e cuidados técnicos durante a sua elaboração.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei apenas em sentido “meramente formal”, pois apenas autoriza gastos, não obrigando o administrador público a executá-los. Faltam-lhe os requisitos de generalidade e abstração. Em razão disso, é considerada uma lei de efeitos concretos. Apesar disso, o entendimento atual do STF é de que é possível o controle abstrato de constitucionalidade de leis orçamentárias (ADI nº. 4.048).

Segundo o Art. 165, § 5º da CF/88, a LOA compreenderá três sub-orçamentos:

Art. 165. (...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o 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;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o 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.

Assim, a LOA compreenderá os orçamentos fiscais, de investimento e da seguridade social.

As empresas abrangidas pelo orçamento fiscal devem demonstrar todas as suas receitas e despesas. Ao revés, aquelas abarcadas pelo orçamento de investimento devem apenas expor o que será gasto com investimentos e a procedência dos recursos financiadores dessa finalidade.

Tais orçamentos, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (Art. 165, § 7º da CF/88).

O orçamento da seguridade, por sua vez, é destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social e financiado, basicamente, pelas denominadas contribuições sociais, a exemplo do PIS, COFINS, CSLL etc. Tais contribuições são vinculadas aos fins sociais que demandaram a sua criação.

Ademais, deve-se ressaltar que o projeto de LOA será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 165, § 6º da CF/88). Além disso, deve-se lembrar o princípio da exclusividade, segundo o

qual a LOA não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (Art. 165, § 8º da CF/88).

Quanto ao prazo para envio, a matéria encontra previsão no Art. 35, § 2º, III do ADCT:

Art. 35. (...)

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: [...]

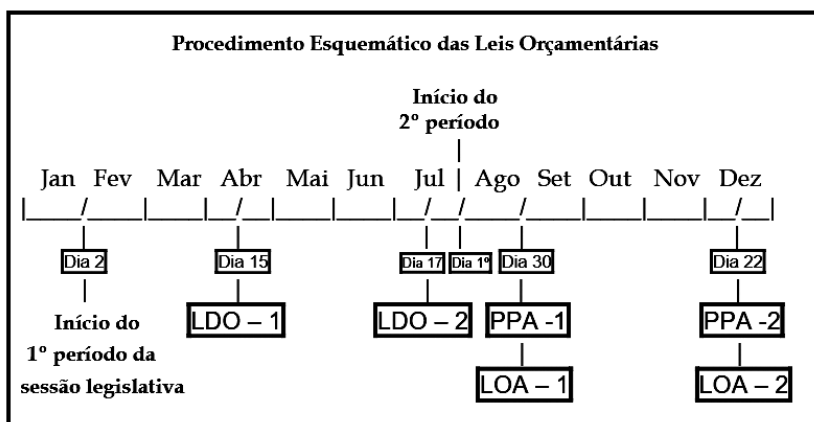
III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Assim, o projeto da LOA deverá ser encaminhado até 31 de agosto (quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro) e devolvido para sanção presidencial até 22 de dezembro (encerramento da sessão legislativa).

Nesse ponto, importante perceber que tais prazos são os mesmos previstos para a remessa e retorno do PPA.

A vigência da LOA, por sua vez, será de 1 (um) ano. Na linha do princípio da anualidade, o exercício financeiro é o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA. Nesse sentido, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, tendo início em 1º de janeiro e fim em 31 de dezembro.

Abaixo um quadro com os prazos legislativos das leis orçamentárias:



Legenda do Quadro:

LDO - 1: Limite para o Executivo encaminhar a LDO para o Congresso. (Oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro);

LDO - 2: Limite para o Congresso devolver a LDO. Não sendo votada o 1º período da sessão não pode ser encerrado. (Término do 1º período da sessão legislativa);

PPA – 1: Limite para o Executivo encaminhar o PPA para o Congresso no primeiro exercício financeiro da gestão. (Quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro);

LOA – 1: Limite para o executivo encaminhar a LOA para o Congresso. (quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro);

PPA – 2: Limite para o Congresso devolver o PPA. (Término da sessão legislativa);

LOA – 2: Limite para o Congresso devolver a LOA. (Término da sessão legislativa).

As leis orçamentárias desempenham assim um papel central no planejamento e na execução das políticas públicas, representando um instrumento de conexão entre os objetivos estratégicos de longo prazo e as ações de curto prazo.

Segue a tabela-resumo das espécies de leis orçamentárias:

Espécie de Lei Orçamentária	Descrição	Prazo de Envio	Prazo de Devolução
Plano Plurianual (PPA)	Planejamento governamental de longo prazo. Estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e programas de duração continuada. Sua vigência é de 4 anos, incluindo o primeiro ano do mandato presidencial seguinte.	Até 31 de agosto no primeiro ano do mandato	Até 22 de dezembro no primeiro ano do mandato
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Planejamento operacional de curto prazo. Liga os objetivos do PPA à ação imediata da LOA. Compreende metas, prioridades da administração pública, diretrizes de política fiscal, alterações na legislação tributária, aplicação de agências de fomento e autorizações de despesas com pessoal.	Até 15 de abril	Até 17 de julho
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Instrumento que detalha a execução dos objetivos e metas do PPA e da LDO. Contém discriminação de receita e despesa, respeitando os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Divide-se em orçamento fiscal, orçamento de investimento e orçamento da seguridade social.	Até 31 de agosto	Até 22 de dezembro

Observações adicionais:

- i)** O PPA norteia o planejamento de médio e longo prazo, enquanto a LDO e a LOA são focadas em ações anuais e imediatas.
- ii)** A LDO deve ser aprovada antes do recesso parlamentar, conforme o Art. 57, § 2º da CF/88.

- iii)** O exercício financeiro segue o princípio da anualidade, coincidente com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

15.2.3. Vedações Orçamentárias

O Art. 167 da Constituição Federal apresenta diversas vedações em matéria tributária. Considerando a sua importância, mormente em provas objetivas, cabe expor o seu teor:

Art. 167. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Esses incisos dizem respeito ao princípio da legalidade no âmbito da administração, uma vez que os programas e projetos dependem de inclusão na LOA e os créditos adicionais dependem de lei.

Tais incisos, em geral, também são utilizados como fundamento para se evitar o ativismo judicial em meio a judicialização das políticas públicas, uma vez que não cabe ao Poder Judiciário impor programa não incluído na LOA.

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;

Este inciso III é a *Regra de Ouro da Administração* em matéria financeira, pois veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as advindas de créditos adicionais. Em suma, busca evitar a realização de despesas de capital, ou seja, a tomada de empréstimos para custear despesas correntes, logo, evita pegar uma verba excepcional para pagar despesas fixas. A razão disso é óbvia. Não há como tal modelo ser sustentável.

Uma exceção a isso são os créditos suplementares ou especiais, que poderão ser autorizados por lei complementar, que demanda quórum de maioria absoluta.

Nesse ponto, importa dizer que, no julgamento da ADI nº. 2238/DF (STF. ADI nº. 2238 MC/DF. Relator Min. Ilmar Galvão, julgado em 09/08/2007), o STF deferiu medida cautelar para conferir ao Art. 12, § 2º, da LC nº 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal, interpretação conforme ao inciso acima, de sorte a explicitar que a proibição não abranje operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo. O referido dispositivo da LRF não continha a ressalva prevista na Constituição Federal.

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades de administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação

de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Esse é o princípio da não afetação, conforme já explicado acima. Assim, em regra, não pode haver vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Os créditos suplementares e especiais são autorizados por lei. Dada a autorização legislativa, eles serão abertos mediante decreto do Poder Executivo.

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

O inciso VI contém ampliação do princípio da legalidade, sendo igualmente nominado de princípio da proibição de estorno, conforme já demonstrado também anteriormente.

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Esse é o princípio da quantificação dos créditos orçamentários. Também já falamos sobre ele anteriormente.

VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscais e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

Trata-se de regra que impede a saída dos recursos públicos, sem autorização legal, para ajudar instituições financeiras ou outras empresas em dificuldades financeiras. A regra é que os recursos públicos devem ser direcionados para a satisfação de necessidades públicas e não individuais ou coletivas.

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Quanto a esse inciso, é importante registrar que a lei de instituição dos fundos é ordinária, ao passo que a lei que trata das condições para a sua instituição e seu funcionamento é lei complementar.

X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É a aplicação da regra clara de que não pode haver empréstimos ou convênios para o pagamento de despesas de custeio como os custos com pessoal.

XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.