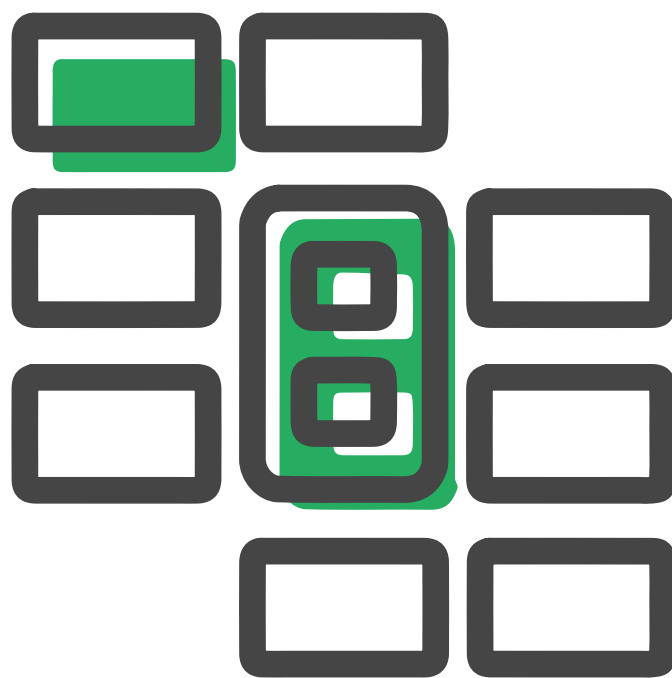


# ORÇAMENTO PÚBLICO



# ÍNDICE

<b>1. ORÇAMENTO PÚBLICO - CONCEITO E NATUREZA .....</b>	<b>3</b>
Efeitos e Aplicação.....	4
<b>2. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA .....</b>	<b>6</b>
<b>3. REGIME CONSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO .....</b>	<b>9</b>
<b>4. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....</b>	<b>10</b>
Unidade .....	10
Universalidade.....	10
Anualidade .....	10
Exclusividade.....	11
Não Afetação .....	11
<b>5. PLANEJAMENTO PÚBLICO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS.....</b>	<b>14</b>
Plano Plurianual (PPA):.....	14
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):.....	14
Lei Orçamentária Anual (LOA):.....	15
Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias.....	15
<b>6. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>16</b>

# 1. Orçamento Público - Conceito e Natureza

O conceito clássico de orçamento define-o como mera peça contábil com previsão de despesas e autorização de receitas. Esta definição traz pouco assunto jurídico: seu conteúdo não traz uma regra de direito.

O **conceito atual**, a partir da constitucionalização das finanças públicas, define o orçamento como um conjunto de normas **jurídicas** relacionadas às finalidades constitucionais. Possui aspecto **político, econômico e técnico**. São três as leis que definem o orçamento:

- ☞ **PPA**: Plano Financeiro de Longo Prazo
- ☞ **LDO**: Lei de Diretrizes Orçamentárias
- ☞ **LOA**: Lei Orçamentária Anual

Para entender a natureza da lei orçamentária e a diferença ente o conceito clássico e o atual, é preciso diferenciar a **lei formal** da **lei material**.

A natureza jurídica do orçamento constituiu objeto de largo debate entre os juristas alemães, ainda vigente a Constituição Imperial de 1871. Coube a Paul Laband, autoridade teórica no campo do direito constitucional alemão, influência decisiva sobre tais definições.

---

Segundo a Lei Formal:

O orçamento não é uma autorização para recolher as receitas e efetuar as despesas.

Mudanças no orçamento não representam infrações jurídicas.

O orçamento é apenas um plano de gestão, um programa de administração, com sentido meramente político e não jurídico.

---

A doutrina de Laband consiste em despir o orçamento de qualquer significação jurídica, considerando-o tão somente como um expediente de ordem prática destinado a pôr ordem na Administração. Assim, o orçamento como **lei formal** não é um ato de legislação. Configura-se como simples acordo entre Administração e Parlamento.

Para Laband, com efeito, somente é lei a disposição que contenha um preceito ou uma regra jurídica, ou a **lei no sentido material**. Os atos que, embora revestidos da forma de lei, não tenham por conteúdo uma regra de direito, não possuem a força material da lei.

A definição de lei formal está sendo abandonada, principalmente após a constitucionalização das finanças públicas. Porém, esta concepção influenciou a doutrina por muito tempo e ainda gera reflexos na atualidade.

## Efeitos e Aplicação

Para Paul Laband, o orçamento configurava-se como uma lei formal, sem efeitos jurídicos. Sendo assim, o Executivo teria pleno poder para gerir as finanças públicas, sem vinculação ao orçamento. Esta concepção, no Direito Financeiro atual, diferencia-se daquela defensora de que orçamento deva ser **autorizativo** ou **impositivo**. Essa questão refere-se principalmente às despesas, visto que a lei orçamentária traz a previsão dos gastos, e a arrecadação de tributos ocorre independentemente do orçamento.

O argumento usado para defender o orçamento autorizativo baseia-se no fato de que as receitas são uma mera previsão, variáveis de acordo com fatores econômicos, políticos e jurídicos. Assim, não sendo possível estabelecerem-se previamente os gastos, o orçamento configura-se apenas como **autorização** de despesas, decididas pelos governantes.

No orçamento **impositivo**, a despesa aprovada em lei deve ser executada sob pena de se desobedecer ao determinado por lei.

Qualquer das definições exige contextualização e atenção à execução orçamentária. Atualmente, a Lei Orçamentária Anual é que define, ano a ano, despesas e receitas. Sendo as receitas uma previsão, é possível que haja frustração no montante arrecadado. Para esta situação, existe o mecanismo do **Contingenciamento**, previsto no **art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal**:

**Art. 9º.** Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Nota-se que o próprio sistema de execução orçamentária permite que se contenha determinado gasto, porém impõe motivo para a decisão do contingenciamento e prevê também que algumas despesas específicas não podem ser objeto deste mecanismo, como é caso das despesas obrigatórias.

A partir disso, alguns concluem que o orçamento é autorizativo, pois a lei permite não gastar. Outros afirmam que o orçamento é impositivo e que a lei prevê apenas uma exceção que deve ser fundamentada.

### **Emenda Constitucional nº 86, de 2015 – PEC do Orçamento Impositivo**

A Emenda 86, promulgada em 17 de março de 2015, altera e insere alguns parágrafos e incisos nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal referentes à vinculação de recursos para a execução de emendas parlamentares individuais.

O contingenciamento é um ato do Executivo e uma das primeiras despesas contingenciadas era justamente a de emendas parlamentares, despesas que são discricionárias ou não obrigatórias. A Emenda aprovada torna estas despesas obrigatórias em seu art. 166:

**§ 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.

Entretanto, a Emenda prevê também outro mecanismo, pelo qual, caso a arrecadação seja muito inferior ao previsto:

**§ 12.** As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

Portanto, o nome dado a Emenda, “PEC do Orçamento Impositivo” pode ser equivocado visto que o que a Emenda faz é exigir motivação caso o tipo de despesa citada seja objeto de contingenciamento.

**OPS....**

Você está sem permissão para ver o conteúdo integral deste ebook.

Que tal assinar um dos nossos planos?

**VER TODOS OS PLANOS**

# Orçamento Público



[www.trilhante.com.br](http://www.trilhante.com.br)

