

# **Novo Princípio Orçamentário: Orçamento Impositivo**

**Prof. Marcel Guimarães**

**Convidado especial:  
James Giacomoni**



- ✓ Emendas ao PLOA
- ✓ Orçamento Impositivo (EC 86/2015, 100/2019 e 102/2019)
- ✓ Novo Princípio Orçamentário: Orçamento Impositivo
- ✓ Conclusão: orçamento autorizativo ou impositivo?
- ✓ LOA no Brasil: Lei Formal e Material?

# Emendas ao PLOA

# Tipos de emendas ao PLOA



## **EMENDAS PARLAMENTARES**

De iniciativa **de comissão**, de **bancada estadual** ou **individual**.

### **Caráter impositivo**

**Emendas individuais** → **EC 86/2015**

**Emendas de bancada estadual** → **EC 100/19**

# Orçamento Impositivo

**EC 86/2015**

**EC 100/2019**

**EC 102/2019**

# Orçamento Autorizativo x Impositivo

**Créditos  
Orçamentários  
Autorizativos**

Governo está **autorizado** a realizar a despesa

**Créditos  
Orçamentários  
Impositivos**

Governo é **obrigado** a realizar a despesa

## Alegações

I) Parte dos créditos autorizados na LOA não é executada

Alegação é **verdadeira**.

Não se espera sempre a integral execução dos créditos.

**Aliomar Baleeiro**

Despesas **fixas** (previstas na CF e em leis)

Despesas **variáveis** (não amparadas em lei)

II) A não execução de parte dos créditos orçamentários autorizados transforma o orçamento numa ficção

Alegação é **improcedente**.

A LOA seria uma ficção caso o Poder Executivo efetivasse despesas sem a necessária autorização legislativa.

## Dificuldade na execução de emendas parlamentares

- **Necessidade de limitar (contingenciar)** as despesas provenientes das emendas parlamentares (discricionárias) em virtude do grande volume de gastos obrigatórios;
- Execução ou não das emendas usada como **instrumento de barganha política** estabelecida entre o governo e os parlamentares. A liberação de recursos para o atendimento de emendas se intensificava nas oportunidades em que eram votadas matérias importantes nas casas do Congresso Nacional.

## Busca do aumento da participação do Poder Legislativo nas definições próprias da execução orçamentária

**Rescission**

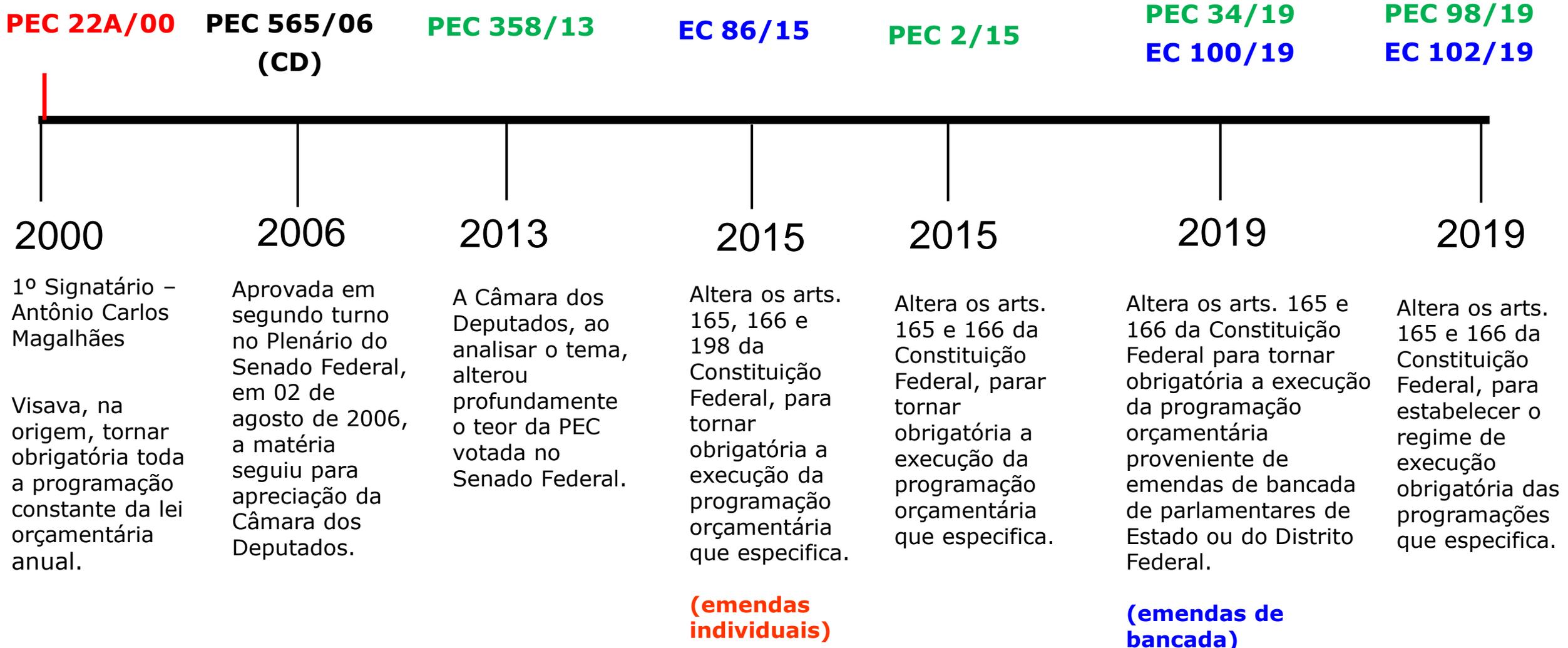
Regra em vigor na sistemática orçamentária **norte-americana** que **exige a autorização legislativa** para a **anulação parcial ou total de créditos orçamentários**.

Lei norte-americana aprovada em 1974 como reação à política do então presidente Richard Nixon de dificultar a liberação de recursos de interesse dos parlamentares.

# Histórico

## Descontentamento dos parlamentares com o caráter autorizativo das despesas discricionárias

→ PECs transformando todo o **orçamento em impositivo** ou, pelo menos, as emendas parlamentares



# Emendas Parlamentares Impositivas

Emenda	Planejamento	Execução
<b>Individual</b>	<p><b>CF/88, art. 166, § 9º</b></p> <p><b>Aprovadas</b> no limite de <b>1,2%</b> da <b>RCL</b></p> <p><b>PREVISTA</b> no <b>projeto</b> encaminhado pelo Poder Executivo.</p>	<p><b>CF/88, art. 166, § 11</b></p> <p>É <b>obrigatória</b> a <b>execução orçamentária e financeira</b> das <b>emendas parlamentares individuais</b>, em montante correspondente a</p> <p><b>1,2% da RCL</b></p> <p><b>REALIZADA no exercício anterior</b></p>
<b>Bancada</b>		<p><b>CF/88, art. 166, § 12</b></p> <p>A <b>garantia de execução</b> aplica-se também às programações incluídas por todas as <b>emendas de iniciativa de bancada de parlamentares</b> no montante de</p> <p><b>até 1% da RCL</b></p> <p><b>REALIZADA no exercício anterior</b></p>

## Emendas impositivas (CF art.166): Exceções

CF/88 – 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**.

Execução das emendas  
**NÃO** será obrigatória



**Impedimentos de  
ordem técnica**

## Emendas impositivas: Exceções

CF/88 – 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 **despesas discricionárias**.



## Alterações no art. 165 da CF/88

### EC 100/19

**§ 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.

### EC 102/19

**§ 11.** O disposto no **§ 10** deste artigo, nos termos da **lei de diretrizes orçamentárias**:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam **metas fiscais** ou **limites de despesas** e **não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais**;

II - **não se aplica** nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - **aplica-se exclusivamente** às **despesas primárias discricionárias**.

## EC 100/19

**CF/88, art. 165, § 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.

**Trechos do Parecer do Relator da PEC 34/2019** na CCJ do Senado, Senador ESPERIDIÃO AMIN:  
Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7937360&ts=1594004758007&disposition=inline>>

“A inclusão das alterações no art. 165 da Constituição Federal transcendem as emendas parlamentares atingindo todo o orçamento público. Parece-nos trazer à pauta mais uma vez a discussão sobre a impositividade integral do orçamento público. Dizemos “parece” porque nossa leitura não permite uma interpretação direta e clara sobre o que se pretende, como ordena a legística. Essa falta de clareza não traz ganhos para a sociedade brasileira. Assim, entendemos que **essa parte da proposta deveria ser melhor debatida no parlamento** para que avançássemos tanto em um **novo modelo orçamentário** quanto em um texto que fosse fidedigno a essa intenção.

Obviamente que uma modificação como essa acima impactaria outros dispositivos constitucionais. Dessa forma, **não haveria dispositivos destinados exclusivamente às emendas impositivas individuais e de bancada estadual** senão a definição dos montantes destinados a essas modalidades de emendas.”

## EC 100/19

**CF/88, art. 165, § 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.

### **Trecho da Nota Técnica 42/2019 da CONORF sobre a PEC 34/2019.**

Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/pec-34-2019-que-201caltera-os-arts.-165-e-166-da-constituicao-federal-para-tornar-obrigatoria-a-execucao-da-programacao-orcamentaria-que-especifica201d>>

“Ao dizer que há o dever de executar as programações orçamentárias que visam a entregar bens e serviços à sociedade, o **texto permite diversas interpretações** no sentido de quais programações geram ou não efetiva entrega à sociedade de bens e serviços. Dadas essas imprecisões, é possível entender que esse parágrafo se caracteriza como de **natureza programática**, ou seja, precisaria ser confeccionada **outra norma que o regulamentasse para lhe conferir efetividade.**”

CF/88, art. 165, § 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da **lei de diretrizes orçamentárias**:

- I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam **metas fiscais** ou **limites de despesas** e **não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais**;
- II - **não se aplica** nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
- III - **aplica-se exclusivamente** às **despesas primárias discricionárias**.

**Trechos do Parecer da PEC 98/19 na CCJ do Senado**, do Senador Cid Gomes:

Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7998982&ts=1594006837935&disposition=inline>>

“Ora, não se pode dizer que a **transformação do orçamento em impositivo, ainda que fosse total**, violasse o âmago da separação de poderes; basta lembrar que o país que adotou a mais rígida vertente da teoria de Montesquieu sobre a divisão das funções, os Estados Unidos da América, adotam um orçamento de caráter notadamente impositivo.

Os seguintes dispositivos, em resumo, compõem a PEC nº 98, de 2019. Alterações do art. 165 da Constituição Federal:

- a) delimitação e restrição do conceito de **“dever de execução”**  
(...)

**CF/88, art. 165, § 11.** O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da **lei de diretrizes orçamentárias**:

- I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam **metas fiscais** ou **limites de despesas** e **não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais**;
- II - **não se aplica** nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
- III - **aplica-se exclusivamente** às **despesas primárias discricionárias**.

## “Art. 165, § 11, da Constituição

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, fica estabelecido “o **dever de executar** as programações orçamentárias” (art. 165, § 10, da Constituição). Ao determinar que a Administração tem o dever de executar as programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, o texto permite **diversas interpretações** sobre quais programações geram ou não efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Com o acréscimo do § 11, pretende-se **esclarecer o que é a impositividade do orçamento público, definindo de forma objetiva quais programações orçamentárias são objeto do dever de execução.**”

# Novo princípio Orçamentário:

# Orçamento Impositivo

Os princípios são **normas gerais** que, pela sua relevância, abrangência e valor intrínseco, **fundamentam o sistema jurídico**. Permitem a interpretação de situações concretas com base nos fins a que se destinam a norma. Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de princípios e regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade política: auxiliar o controle parlamentar sobre o governo.

Os princípios orçamentários são **premissas** a serem observadas na **elaboração** e na **execução** da **lei orçamentária**.

## (Página da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados)

Trata-se de **princípio novo** que define o **dever de execução das programações orçamentárias**, o que supera o antigo debate acerca da natureza jurídica da lei orçamentária, ou seja, se as programações representavam mera autorização para a execução (modelo autorizativo) ou se, diante do sistema de planejamento e orçamento da Constituição de 1988, poder-se-ia extrair o **caráter vinculante da lei orçamentária**, o que acabou **prevalecendo**.

De acordo com o § 10 do art. 165 da CF, 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. Esse dever de executar as programações que constam da lei orçamentária foi inserido pela Emenda Constitucional 100, de 2019. **Ampliou-se, para todo o orçamento público**, o regime jurídico de execução que já se encontrava definido para as programações incluídas por emendas individuais (desde a EC nº 85, 2015, que promoveu mudanças no art. 166 da CF).

# Princípio do Orçamento Impositivo

O dever de execução é um vínculo imposto ao gestor, no interesse da sociedade, que o impele a tomar todas as medidas necessárias (empenho, contratação, liquidação, pagamento) para viabilizar a entrega de bens e serviços correspondente às programações da lei orçamentária. A própria Constituição esclarece que **o dever de execução não se aplica nos casos em que impedimentos de ordem técnica ou legal**, na medida em que representam óbice intransponível para o gestor. É o caso, por exemplo, da necessidade legal de cumprir metas fiscais, o que requer contingenciamento das despesas.

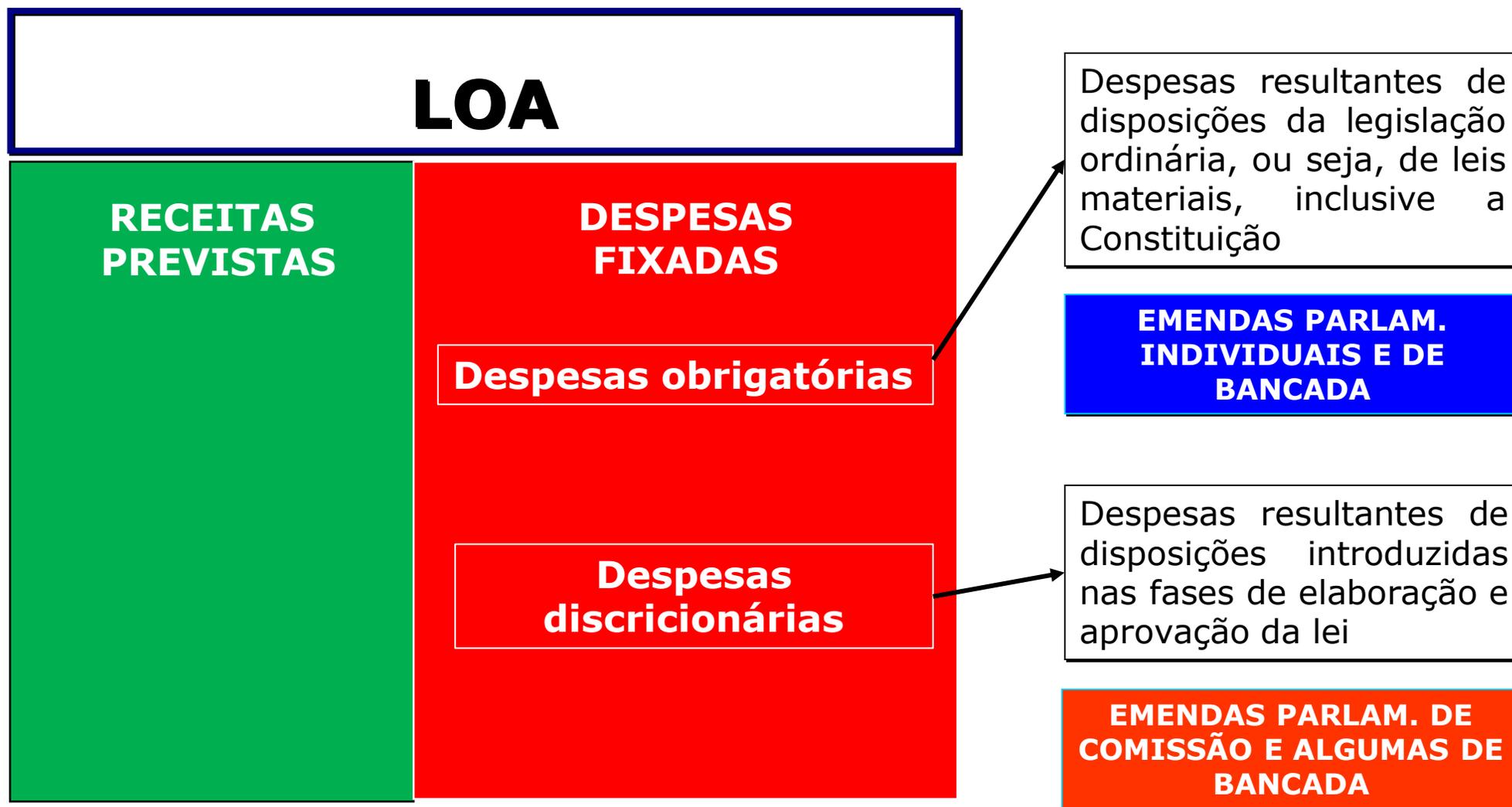
O **caráter impositivo da execução** do orçamento importa apenas para as **chamadas despesas discricionárias (não obrigatórias)**. Isso porque a execução das despesas "**obrigatórias**" - aquelas cujo orçamentação, empenho e pagamento decorrem da existência de legislação anterior, que cria vínculos obrigacionais - define-se pela própria norma substantiva, e não pelo fato de constar da lei orçamentária.

**Fonte:** <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>

# Conclusão

**Orçamento  
Autorizativo ou  
Impositivo?**

# Orçamento Brasileiro: autorizativo ou impositivo?



Na parte da receita, o orçamento **não é impositivo.**

Trata-se de mera **estimativa** de receitas.

# Conclusão – Princípio do Orçamento Impositivo

O § 10 do art. 165 pode até estar estabelecendo novo princípio, mas se trata de um princípio como os demais.

Vejam os casos do **princípio da não afetação das receitas**: é o princípio menos princípio que se conhece. Vedam-se as vinculações, mas o que mais há são vinculações.

Ao pretendermos estabelecer princípios em áreas como a administração é sempre bom lembrar o **ensinamento de Herbert Simon**: *os princípios são como provérbios, aparecem sempre em pares; para cada um, pode-se encontrar outro princípio contraditório aceitável.*

O caso do princípio do orçamento impositivo serve também de exemplo: toda a programação do orçamento deve ser executada, mas há exceções, como na hipótese de impedimento de ordem técnica ou legal, de falta de recursos, de contingenciamento de gastos por insuficiência na arrecadação, etc.

**Princípios** → na realidade, são **recomendações da boa técnica.**

# Conclusão – Orçamento Autorizativo ou Impositivo?

## Considerando:

- a) as EC 86, 100 e 102, que tornaram impositivas as emendas parlamentares individuais e de bancada e que definiram o **dever de execução das programações orçamentárias** (caráter impositivo da execução) para as **chamadas despesas discricionárias (não obrigatórias)**;
- b) o entendimento da Câmara acerca da existência de um **novo Princípio Orçamentário**, o do **Orçamento Impositivo**.

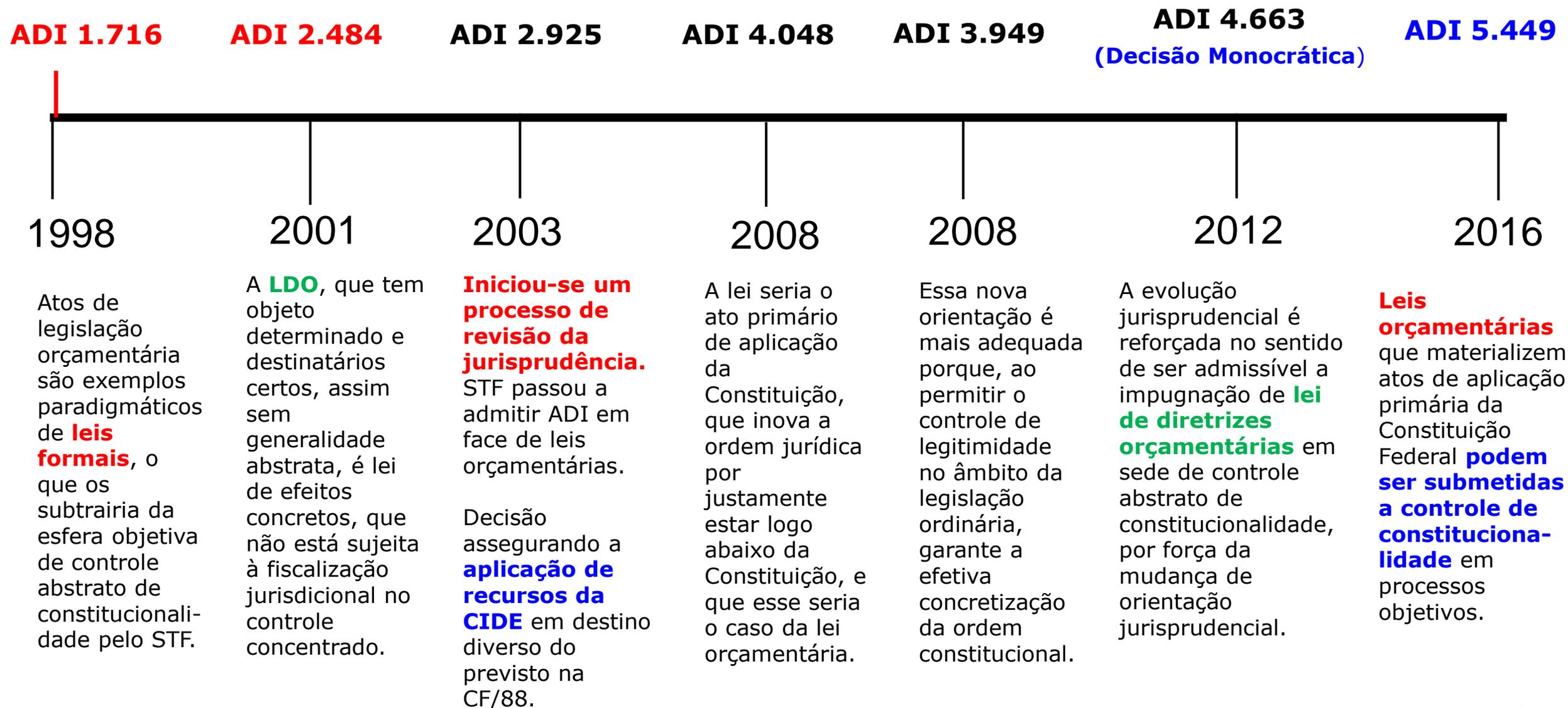
## Pergunta-se

É possível concluir que **está superado** o antigo debate acerca da natureza jurídica da lei orçamentária, podendo-se afirmar que atualmente prevalece o caráter vinculante da lei orçamentária (**modelo impositivo**)? Ou ainda estamos diante de um **modelo autorizativo**?

# **LOA no Brasil:**

## **Lei Formal e Material?**

## Controle abstrato de Constitucionalidade das Leis Orçamentárias



**LOA → Lei Formal → mudança de posicionamento → Lei formal e material?**

Após anos de jurisprudência em sentido contrário, o STF decidiu, em 2016, que **as Leis orçamentárias podem ser objeto do controle abstrato (e concentrado) de constitucionalidade.**

**Leis orçamentárias** que **materializem atos de aplicação primária** da Constituição Federal podem ser submetidas a **controle de constitucionalidade** em processos **objetivos**. *Acórdão da ADI 5449 MC - Referendo/RR, Rel. Min. Teori Zavascki.*

## **IMPORTANTE**

“É possível a impugnação, em sede de **controle abstrato de constitucionalidade**, de leis orçamentárias. Assim, **é cabível a propositura de ADI contra lei orçamentária, lei de diretrizes orçamentárias e lei de abertura de crédito extraordinário.** *STF. Plenário. ADI 5449 MC - Referendo/RR, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 10/3/2016 (Info 817).*

Para Marcus Abraham, ao superar a sua defasada concepção de que haveria uma **suposta ausência de normatividade, abstração e generalidade nas leis orçamentárias**, o STF deixa para trás a influência da teoria do jurista germânico Paul Laband (de meados do século XIX), que propôs a tese da natureza de lei formal do orçamento público como mero ato administrativo autorizativo, passando a reconhecer **materialidade e substancialidade** ao seu conteúdo.

# Conclusão – Leis orçamentárias: formais e materiais?

## Considerando:

- a) o novo entendimento do STF (2016), de que as **leis orçamentárias** podem ser objeto de controle de constitucionalidade;
- b) as EC 86, 100 e 102, que tornaram impositivas as emendas parlamentares individuais e de bancada e que definiram o **dever de execução das programações orçamentárias** (caráter impositivo da execução) para as **chamadas despesas discricionárias (não obrigatórias)**;
- c) o entendimento da Câmara acerca da existência de um **novo Princípio Orçamentário**, o do **Orçamento Impositivo**.

## Pergunta-se

É possível concluir que a **lei orçamentária anual - LOA** brasileira atualmente é uma lei **formal e material**?

# Encerramento

# Gostou deste vídeo?

✓ **Deixe o like**



✓ **Inscreva-se no canal**



✓ **Ative as notificações**



✓ **Deixe seu comentário**



**(dúvidas, sugestões de assuntos a serem abordados, etc.)**



**Link para download do arquivo na descrição do vídeo**

# Obrigado

## Marcel Guimarães



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



[@prof.marcelguimaraes](https://www.instagram.com/prof.marcelguimaraes)



[www.facebook.com/prof.marcelguimaraes/](https://www.facebook.com/prof.marcelguimaraes/)