



**INSTITUTO GLOBAL DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Palestrante: Dr. Eder Lima Palma**

**Advogado**

**OAB/MG 172205**

**E-mail: [ederlimapalma@hotmail.com](mailto:ederlimapalma@hotmail.com)**



**AS INOVAÇÕES E OS  
DESAFIOS NA  
CONSTRUÇÃO DA LEI  
ORÇAMENTÁRIA ANUAL E  
O CONTROLE  
JURISDICIONAL DO  
PROCESSO LEGISLATIVO  
ORÇAMENTÁRIO**



- **LOA – Importância e Conceitos Gerais,**
- **Classificação da Receita;**
- **Fonte de Recursos;**
- **Classificação da Despesa;**
- **Estruturação da Lei Orçamentária Anual do Município;**
- **Composição do Projeto de Lei Orçamentária Anual;**
- **Composição dos Anexos;**
- **Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo;**
- **Emendas Impositivas Parlamentares;**
- **Classificação Orçamentária das Emendas Impositivas;**
- **Emendas não Impositivas;**
- **Controle Jurisdicional do Processo Legislativo;**



# APRESENTAÇÃO

Esta capacitação foi desenvolvida com o objetivo de auxiliar o Poder Executivo na elaboração e do Poder Legislativo na apreciação da Lei Orçamentária Anual (LOA), apresentando conceitos e metodologias para a execução deste instrumento orçamentário. Também objetiva aumentar a transparência e a qualidade das informações, tornando-a fácil acompanhá-la, permitindo assim uma ferramenta de consulta com objetivos bem definidos.



- A LOA é o instrumento que integra o sistema orçamentário instituído na Constituição Federal e materializa os programas finalísticos e de apoio administrativo previstos no Plano Plurianual.
- É elaborada em alinhamento com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, obedecendo aos preceitos da Lei 4.320/1964, da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) e da Lei Orgânica do Município.



- Cabe ao Executivo encaminhar o Projeto de Lei da Lei Orçamentária Anual à Câmara Municipal até o dia 30 de agosto de cada exercício. É formulada para vigor por um exercício financeiro, no qual coincide com o ano civil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. Cada Secretaria planejará suas ações e distribuirá os recursos previstos em elementos de despesa que contribuirão para execução e o desenvolvimento de suas atividades, no qual garantirão o alcance dos objetivos previamente estabelecidos nos programas de Governo.



- A Secretaria Municipal de Fazenda, através do Departamento de Orçamento e Programação, coordenará a execução dos trabalhos e consolidará a elaboração do documento final da Lei Orçamentária Anual.



# INTRODUÇÃO

- O ato de planejar no âmbito da Administração Pública nos dias de hoje, vai além do mero cumprimento de dispositivos legais. Representa, principalmente, o respeito a transparência dada a destinação dos gastos públicos e a garantia de que serão aplicados de modo racional e que atendam as principais demandas da sociedade.
- Para que isto ocorra, o ciclo orçamentário, no qual integra o Orçamento Público, é instituído através de instrumentos legais que formalizam as estratégias de Governo, e são elaborados de modo que assegure a melhoria da qualidade do gasto público, proporcionando o desenvolvimento local com sustentabilidade.



- A Lei Orçamentária Anual é o documento que encerra este ciclo constitucional. Nela são materializados os objetivos estabelecidos para o cumprimento dos programas priorizados pelo Governo no Plano Plurianual, e com isso viabilizar a execução das políticas públicas aqui determinadas.
- Deste modo, a Lei Orçamentária Anual é consolidada com a discriminação das receitas e despesas que abarcam as necessidades elegidas, no qual são organizadas obedecendo ritos previamente determinados.



- O presente curso tem por finalidade descrever este processo de elaboração, com o intuito de esclarecer e padronizar o desenvolvimento da Lei Orçamentária Anual, e dessa maneira possibilitar o entendimento aos demais órgãos da Administração Pública Municipal, e assim, contribuir para estabelecer elementos que facilitem a posterior execução orçamentária.
- Objetiva também, assegurar aos munícipes a transparência desta metodologia, propiciar o acompanhamento de sua execução, dando legitimidade aos procedimentos organizados e cooperar para melhor aplicação dos recursos públicos.



# LOA – IMPORTÂNCIA E CONCEITOS GERAIS

- A Lei Orçamentária Anual (LOA), é o instrumento que integra o sistema orçamentário, instituída na Constituição Federal (BRASIL, 1988) no artigo 165, inciso III, parágrafos 5º ao 8º, assim descrito:
- Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
- [...] III - os orçamentos anuais.
- [...] § 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.



- § 6º O projeto de lei orçamentária 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.
- § 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.
- § 8º A lei orçamentária anual não conterá 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.



- Da análise deste dispositivo, pode-se entender que a LOA materializa os programas finalísticos e de apoio administrativo previstos no Plano Plurianual. É elaborada em alinhamento com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, obedecendo aos preceitos da Lei 4.320/1964, da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) e da Lei Orgânica do Município.
- Na lei 4.320/1964, temos a principal definição para a Lei Orçamentária Anual, descrita no artigo 2º, como segue:
  - *Art. 2º. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.*



- Os princípios orçamentários descritos neste dispositivo representam as bases que deverão ser respeitadas para a elaboração do orçamento. Com isso, o princípio da unidade determina que o orçamento público deve ser uno, ou seja, um único documento legal deve compor esta peça em cada esfera de governo, concentrando os recursos arrecadados.
- No princípio da universalidade, as receitas e despesas contidas devem ser apresentadas de modo consolidado, discriminado por órgãos que compõe a esfera da a LOA em elaboração
- Para o princípio da anualidade, o orçamento é formulado para vigor por um exercício financeiro, no qual coincide com o ano civil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, conforme o artigo 34 da Lei 4.320/64. (SILVA, 2023)



- Outros princípios devem ser observados, como princípio da exclusividade, previsto na Constituição Federal, no parágrafo 8º do artigo 165, em que determina que LOA institua somente a previsão da receita e fixação da despesa, vedado qualquer conteúdo estranho à matéria. Bem como o princípio do orçamento bruto, definido no artigo 6º da Lei 4.320/64, em que as receitas e despesas na LOA devem ser registradas pelo valor total e bruto, vedado quaisquer deduções.



- Ainda, o princípio da legalidade, em que o Poder Público deve realizar somente o que a lei expressamente autorizar, deste modo, a LOA representa a formalização legal determinada na Constituição Federal. A Carta Magna definiu também, o princípio da Não Vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções descritas, conforme artigo 167, no inciso IV.



- O princípio da publicidade e da transparência também devem ser considerados, visto que representam a garantia para sociedade de que os recursos contemplados na LOA serão aplicados de modo eficiente.
- Do entendimento dos princípios legalmente instituídos, tem-se delineado os elementos constituintes da LOA, ou seja, a receita e a despesa. Com isso, o tópico seguinte traz os conceitos principais que representam estes institutos.



# CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA

- As receitas públicas representam o montante arrecadado ao erário público e são incorporadas ao patrimônio do ente. São utilizadas para aplicação de investimentos e suporte às despesas públicas.
- A lei 4.320/1964 caracteriza as receitas nos artigos 3º, 35 e 57, conforme descrito abaixo:
- *Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. [...]*



- *Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:*
  - *I - as receitas nele arrecadadas;*
  - *II - as despesas nele legalmente empenhadas.*
  - *[...]*
- *Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.*



- Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público as receitas orçamentárias:
- *São disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Essas receitas pertencem ao Estado, transitam pelo patrimônio do Poder Público e, via de regra, por força do princípio orçamentário da universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA. (MCASP, 2021, p. 39)*

- A receita é separada em codificações numéricas representadas por oito dígitos, em que foi denominada de “Código de Natureza de Receita Orçamentária” pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, no artigo 2º, parágrafo 4º, no qual deve ser utilizada por todos os entes da Federação. Tem o intuito de classificar as receitas em grupos para facilitar a identificação da procedência no momento de ingresso aos cofres públicos.



- *De acordo com o MCASP esta representação numérica tem*
- *[...] a seguinte estrutura “a.b.c.d.ee.f.g”, onde:*
- *I. “a” corresponde à Categoria Econômica da receita;*
- *II. “b” corresponde à Origem da receita;*
- *III. “c” corresponde à Espécie da receita;*
- *IV. “d”, “ee” e “f” correspondem a desdobramentos que identificam peculiaridades ou necessidades gerenciais de cada natureza de receita, sendo que os desdobramentos “ee”, correspondentes aos 5º e 6º dígitos da codificação, separam os códigos da União daqueles específicos dos demais entes federados, de acordo com a seguinte estrutura lógica:*

- a. “00” até “49” identificam códigos reservados para a União, que poderão ser utilizados, no que couber, por Estados, Distrito Federal e Municípios;
- b. “50” até “98” identificam códigos reservados para uso específico de Estados, Distrito Federal e Municípios; e c. “99” será utilizado para registrar “outras receitas”, entendidas assim as receitas genéricas que não tenham código identificador específico, atendidas as normas contábeis aplicáveis; e
- V. “g” identifica o Tipo de Receita. (MCASP, 2021, p. 41)

- Para melhor entendimento da estrutura apresentada, segue abaixo quadro exemplificativo de receita orçamentária utilizada pelo Município para alocar as receitas provenientes de impostos incidentes sobre o Patrimônio local:

<b>Quadro 1: Exemplificação de classificação de natureza de receita orçamentária</b>			
<b>A</b>	Categoria Econômica	<b>1</b>	Receitas Correntes
<b>B</b>	Origem	<b>1</b>	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
<b>C</b>	Espécie	<b>1</b>	Impostos
<b>D</b>	Desdobramento para identificação de peculiaridades	<b>2</b>	Impostos sobre o Patrimônio
<b>E</b>		<b>50</b>	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
<b>E</b>			
<b>F</b>			
<b>G</b>	Tipo	<b>1</b>	Principal

Fonte: TCE-PR, 2023.



- Da identificação da natureza da receita, esta será dividida por categorias econômicas, definidas na Lei 4.320/1964, no artigo 11, conforme trecho a seguir:
  - *Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.*
  - *§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.*
  - *§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.*

- De acordo com esse artigo, no parágrafo 4º, elas deverão obedecer a seguinte divisão:

**Quadro 2: Subdivisão das categorias econômicas**

Quadro 2: Subdivisão das categorias econômicas	
1 - Receitas Correntes	2 – Receitas de Capital
RECEITA TRIBUTÁRIA Impostos. Taxas. Contribuições de Melhoria.	RECEITAS DE CAPITAL OPERAÇÕES DE CRÉDITO ALIENAÇÃO DE BENS AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES RECEITA PATRIMONIAL RECEITA AGROPECUÁRIA RECEITA INDUSTRIAL RECEITA DE SERVIÇOS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES OUTRAS RECEITAS CORRENTES	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

Fonte: Lei 4.320/1964.



- Com análise introdutória da receita orçamentária realizada acima, os principais conceitos para compreensão deste curso foram abordados.
- Com isso, é possível passar ao tópico seguinte em que detalha como são denominadas as fontes de recursos orçamentárias, que são os elos de ligação entre receitas e despesas.

# FONTE DE RECURSOS

- As fontes de recursos dão suporte a realização dos compromissos assumidos, pelos entes da Federação, para o desenvolvimento dos programas priorizados. Nelas poderão se identificar a origem ou a procedência dos recursos arrecadados, e diante disto, distribuí-las em receitas e vinculá-las as despesas existentes, possibilitando o reconhecimento das parcelas de recursos que já estão comprometidas e as que podem ser livremente alocadas



- *De acordo com o MCASP (2025) classificar por fontes ou destinação de recursos tem por objetivo*
  - *[...] agrupar receitas que possuam as mesmas normas de aplicação na despesa. Em regra, as fontes ou destinações de recursos reúnem recursos oriundos de determinados códigos da classificação por natureza da receita orçamentária, conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes ou destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos. Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de FR exerce um duplo papel no processo orçamentário*

- *Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Denomina-se FR a cada agrupamento de receitas que possui as mesmas normas de aplicação. A fonte, nesse contexto, é instrumento de gestão da receita e da despesa ao mesmo tempo, pois tem como objetivo assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar atividades (despesas) governamentais em conformidade com as leis que regem o tema. (MCASP, 2021, p. 145)*

- Obedecidas as normas de aplicação para as fontes de recurso elas podem ter destinação livre ou vinculada. Conforme o parágrafo único do artigo 8º da LRF, os “recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”, deste modo, a vinculação decorre de obrigação instituída em lei e só deve ser aplicado nos limites do que foi previamente determinado. Para os recursos livres sua aplicação pode ser direcionada para quaisquer finalidades, desde que não ultrapasse o âmbito de atuação do ente detentor do recurso.



- A codificação segue os parâmetros legalmente estabelecidos, no qual são observados pelo Departamento responsável no momento da criação no sistema utilizado pelo Município.
- Da identificação das fontes e atrelamento às receitas pertinentes é possível distribuí-las entre as despesas existentes. Com isso, o tópico seguinte traz os principais conceitos para melhor entendimento do processo de elaboração.



# CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

- São as despesas públicas que proporcionam a execução dos programas estabelecidos pelo Governo no momento de elaboração das peças orçamentárias.
- A LOA traz o conjunto de dispêndios a serem executados durante o exercício que garantirão o funcionamento e a manutenção da prestação dos serviços a serem realizados que contribuirão para o desenvolvimento local.



- Da análise da legislação atual o seguinte quadro traz a classificação da despesa orçamentária que compõe a estrutura programática da despesa:

<b>Quadro 3: Estrutura Programática da Despesa</b>	
<b>Classificação Institucional</b>	
Órgão	Identifica os órgãos da administração direta e indireta. Podem ser divididos em secretarias, fundações e autarquias.
Unidade	Identifica as subdivisões dos órgãos acima, com isto, facilita a gestão com a distribuição das atividades que serão desenvolvidas pelos entes. Representa os Departamentos.
<b>Classificação funcional</b>	
Função	É composta de 2 (dois) dígitos e representa o maior nível de agregação, no qual se relacionam a missão institucional do órgão - como por exemplo, saúde, educação, segurança pública.
Subfunção	É composta por 3 (três) dígitos, e representam um nível imediatamente inferior à função, constituindo um subconjunto desta, evidenciando a natureza básica das ações que se agrupam em torno dela.
É uma padronização instituída pela Portaria 42/1999, do Governo Federal, do então Ministério de Orçamento e Gestão (MOG), no qual estabelece um rol de funções e subfunções prefixadas em que agregam os gastos públicos por área de ação governamental, de aplicação comum e obrigatória nas três esferas: federal, estadual e municipal. É utilizado com o intuito de consolidar nacionalmente as despesas públicas, dividindo as diversas áreas do setor público, nos níveis legislativo, executivo e judiciário (SILVA, 2023)	



## Estrutura Programática

Programa

Identifica os objetivos macro do Governo que se expõem a direção a ser tomada para dar atendimento as demandas apresentadas pela população. Definido na etapa de elaboração do PPA.

Ação

Identifica as ações que dividem os programas para facilitar sua execução e atingimento dos objetivos estabelecidos.

As ações podem ser classificadas de acordo com suas características e podem ser divididas em:



**Atividade:** aqui são classificáveis o conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

**Projeto:** aqui são classificáveis o conjunto de operações que se realizam num período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

**Operação Especial:** são ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função “Encargos Especiais”.

Fontes: MOG (1999); MCASP (2021); SILVA (2023)



- Para exemplificação dos conceitos acima o quadro abaixo traz um modelo de estrutura da despesa utilizada no Município:

<b>Quadro 4: Exemplo Estrutura Programática</b>		
<b>ÓRGÃO</b>	<b>09</b>	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
<b>UNIDADE</b>	<b>002</b>	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
<b>FUNÇÃO</b>	<b>12</b>	EDUCAÇÃO
<b>SUBFUNÇÃO</b>	<b>365</b>	EDUCAÇÃO INFANTIL
<b>PROGRAMA</b>	<b>0205</b>	PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
<b>AÇÃO</b>	<b>2.094</b>	MANUTENÇÃO DA MERENDA ESCOLAR/ EDUCAÇÃO INFANTIL

Fonte: DOP, SEFAZ, PMPG (2023)



- Por consequência, como meio de separar as despesas públicas, facilitar a identificação e auxiliar na prestação de contas, dentro das ações ocorre uma divisão destes dispêndios de acordo com a natureza da despesa.
- Esta natureza é estruturada por categorias econômicas, grupos de natureza da despesa e elementos de despesa.
- Assim como a receita, a despesa é representada por uma codificação numérica, na qual é composta por seis dígitos, com desdobramento até o dígito do elemento, e de modo facultativo, com oito dígitos, com o desdobramento do elemento.



- De acordo com a Portaria Conjunta STN/SOF nº 163/2001, no artigo 5º, a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo será “c.g.mm.ee.dd”, em que:
- “c” representa a categoria econômica;
- “g” o grupo de natureza da despesa;
- “mm” a modalidade de aplicação;
- “ee” o elemento de despesa; e
- “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa. Para melhor entendimento, o quadro abaixo destina-se a explicitar a estrutura que compõe a natureza da despesa descrita acima.

# ESTRUTURAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO

- A partir da apresentação conceitual geral anterior, este tópico e os seguintes dedicam-se a explicar como o Município deve conduzir suas atividades no momento de elaboração da Lei Orçamentária Anual.
- Parte-se inicialmente da identificação da estrutura principal, e com isto, relacionar a operação técnica, esclarecendo-os conceitualmente, quando necessário.



- No âmbito local a LOA está preceituada na Lei Orgânica Municipal, instituída no artigo 111, inciso III, parágrafo terceiro. No qual descreve os pontos principais que deverão ser respeitados na sua elaboração, como segue:
  - *Art. 111 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] III - os orçamentos anuais.*
  - *§ 3º A lei orçamentária anual compreenderá:*
  - *I - orçamento fiscal, fixando as despesas referentes aos poderes municipais, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, estimando as receitas do Município, efetivas e potenciais, aqui incluídas as renúncias fiscais a qualquer título;*
  - *II - o orçamento próprio da administração indireta, compreendendo as receitas próprias e as receitas de transferências do Município e suas aplicações relativas às autarquias e às fundações;*
  - *III - o orçamento de investimentos das empresas públicas e daquelas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. (PONTA GROSSA, 1990)*

- Com relação ao prazo de entrega desta peça orçamentaria o parágrafo quinto do artigo acima descrito, determina:
- *§ 5º Os prazos para encaminhamento das leis orçamentárias, obedecerão às seguintes normas:*
- *III - o projeto de lei orçamentária será encaminhado até 30 de setembro de cada exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (grifo nosso) (PONTA GROSSA, 1990)*
- A partir dos requisitos legais apresentados, o tópico seguinte destina-se a detalhar os conteúdos que compõe cada anexo que integra a minuta de projeto de lei.

# COMPOSIÇÃO DO PROJETO DE LEI DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

- Estruturalmente, para compor a minuta de projeto de lei a ser protocolada na Câmara Municipal, são confeccionados os seguintes documentos:
  - *a) Mensagem: aqui se apresenta a exposição de motivos que determinaram a elaboração desta lei orçamentária;*
  - *b) Minuta de projeto de lei: aqui estão delineados os artigos que instituem os valores atribuídos para o Orçamento do exercício seguinte.*
  - *c) Anexos: descrevem de modo detalhado os resultados obtidos pela coleta de dados durante o período de elaboração.*



# COMPOSIÇÃO DOS ANEXOS

- Para melhor compreensão da estrutura que compõe cada anexo citado anteriormente, os subitens abaixo trazem sua organização e modo de desenvolvimento que desencadeiam a arranjo final da LOA a ser apresentada.



- I - Complemento da mensagem. Aqui é incluído um balanço orçamentário do exercício vigente, ou seja, do ano em que se elabora a LOA, no qual demonstra a realização orçamentária do período de janeiro a agosto, identificando as receitas e despesas efetivadas até esta data.
- II - Quadro Discriminativo da Legislação da Receita Relaciona todas as leis autorizativas das receitas arrecadadas pelo Município.

- III - Tabela Explicativa da Receita e da Despesa Identifica o valor total com a receita realizada nos três últimos exercícios da data da elaboração da LOA, bem como a previsão para os três anos seguintes, e também, apresenta o total executado da despesa no exercício anterior até a data de elaboração da previsão orçamentária.
- IV - Memória De Cálculo e Cálculo da receita Trata-se do dimensionamento da disponibilidade de recursos que darão respaldo para o suporte das ações projetadas e cumprimento dos programas priorizados pelo governo pelo próximo período. Aqui se distinguem as fontes de recurso de acordo com suas restrições legais



- Assim, a estimativa da receita constitui um fator essencial à solução de continuidade das ações de governo, assim como, ao cumprimento das metas de arrecadação fixadas na Lei de diretrizes orçamentárias (LDO).
- O delineamento da conjuntura provável do cenário da economia nacional, estadual e municipal, é de suma importância, vez que a partir desse, pode-se visualizar o cenário financeiro e as perspectivas de arrecadação de forma mais contundente. Minorando assim, as distorções nas projeções de arrecadação frente a sua realização, possibilitando, por derradeiro, atingir os objetivos traçados no plano orçamentário, garantindo dessa forma o equilíbrio fiscal.



- Para elaboração da estimativa da receita se obedece ao preceituado no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme se segue:
- *Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (BRASIL, 2000)*

- Consideram-se, deste modo, diversos aspectos que tem correlação com a previsão orçamentária, relevantes ao momento em que a estimativa está sendo alinhada, assim como, toda a metodologia de cálculo, fórmulas, indexadores, índices e premissas adotadas.
- A preocupação que se tem nessa peça é produzir receitas para fazer frente a políticas capazes de reduzir a pobreza e a desigualdade, contribuir para o cumprimento das metas econômicas e setoriais, estimular o crescimento econômico sustentável.



Para elaborar a estimativa da receita são utilizados os seguintes parâmetros, com base nas legislações vigentes:

### Quadro 6: Parâmetros para elaboração da estimativa da receita

<b>Base comparativa</b>	A evolução dos tributos, se considerada pelos valores nominais, não permite traçar um comparativo da arrecadação nos exercícios anteriores. Dessa forma, visando criar uma base para estabelecer
-------------------------	--

## Quadro 6: Parâmetros para elaboração da estimativa da receita

um comparativo entre os exercícios considerados, corrige-se os valores nominais, utilizando como índice de recuperação de valor, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que melhor reflete a variação do poder aquisitivo da moeda, além de ser o índice oficial da União.

### **Estimativa da receita**

Para a projeção da arrecadação provável das rubricas que não possuem tratamento especial, em função de peculiaridades específicas, se estabelece uma fórmula geral, segundo a qual foi estimada a arrecadação provável destas, considerando sua série histórica.

Com isso, para elaboração da estimativa da receita, de modo geral, leva-se em conta a arrecadação conforme a base histórica realizada, aplicando a esta o índice escolhido como base de incidência, neste caso, o IPCA.



## Receitas próprias

Devido às peculiaridades e aspectos relevantes de cada receita própria, relaciona-se a seguir as premissas e fatores específicos, que determinam a estimativa de cada uma das rubricas citadas:

**IPTU:** Na estimativa da receita do IPTU, se utiliza a fórmula geral apresentada, sendo conveniente citar que, o valor alcançado se refere à perspectiva de arrecadação, de acordo com a série histórica, não sendo computado, o total dos lançamentos para os cadastros de contribuintes, estando, dessa forma, considerado as renúncias de receitas decorrentes das previsões legais vigentes.

**IRRF:** Para estimar a receita do IRRF, se utiliza tão somente a fórmula geral, da qual resultou o valor provável da arrecadação, de acordo com o percentual histórico arrecadado para essa receita.

**ITBI:** O Imposto de Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis, decorrente da movimentação do mercado imobiliário, quando não se apresenta qualquer fato relevante, que altere o comportamento da arrecadação desse tributo, utiliza-se a fórmula geral para estimar o valor provável de sua arrecadação no exercício.



## Quadro 6: Parâmetros para elaboração da estimativa da receita

**ISS:** São os tributos sobre vendas de mercadorias de bens e serviços, tendo a arrecadação influenciada pela atividade econômica, pelo setor de serviços, pela variação do nível de preços e pela legislação local.

**Taxas:** Em relação às taxas, essas, em sua totalidade, não sofrem variações significativas, pois, refletem a base cadastral dos contribuintes, bem como a série histórica de inadimplência. Dessa forma, o método apropriado para a estimativa de arrecadação, constitui na análise da série histórica de cada uma. Como não reflete proporcionalmente a variação do mercado, na estimativa das taxas, optou-se pela correção do valor apurado pela análise do histórico de arrecadação de cada uma destas, aplicando ao valor alcançado, o percentual da taxa de inflação, para recomposição das perdas inflacionárias.

**Contribuição de melhoria:** A contribuição de melhoria decorre da valoração conferida ao imóvel, em decorrência de melhorias e obras realizadas, utiliza-se a fórmula geral para estimar o valor provável de sua arrecadação no exercício.



<b>Receitas patrimoniais</b>	Em sua ampla maioria, representadas por remuneração dos depósitos bancários, sendo na estimativa considerado o histórico de arrecadação, utilizando a fórmula geral apresentada.
<b>Receitas de serviços</b>	As receitas de serviços gerais, que foram estimadas pela sua série histórica de arrecadação, conforme a metodologia ora apresentada.
<b>Transferências correntes</b>	Para as transferências constitucionais e de convênio com a União e do Estado, utiliza-se a fórmula geral, vez que esta tende a produzir uma estimativa coerente em função do histórico de cada rubrica, apartando da formula geral as transferências oriundas do Fundo e Participação dos Municípios – FPM (Transferência da União), e do Imposto sobre Circulação e Mercadorias e Serviços pelas razões conforme segue:

## Quadro 6: Parâmetros para elaboração da estimativa da receita

	<p><b>FPM</b> – com base nas informações da Secretaria do Tesouro Nacional indicamos os mesmos valores projetados por essa secretaria.</p> <p><b>ICMS</b> – a transferência deste imposto é determinada através da composição anual de índice e participação de cada município, índice este definido pela movimentação econômica deste durante dois exercícios fiscais.</p> <p><b>IPVA</b> – transferência de 50% (cinquenta por cento) do valor arrecadado para os municípios de emplacamento dos veículos, considerado o histórico de arrecadação, utilizando a fórmula geral apresentada, somado ao crescimento da frota.</p>
<b>Outras receitas correntes</b>	De forma semelhante à utilizada para as transferências correntes, também estimamos as receitas componentes desse grupo com a aplicação da fórmula geral.
<b>Receitas de capital</b>	Os valores referentes às receitas de capital são advindos das perspectivas de ingresso de recursos provenientes das operações de créditos já aprovadas por lei, cuja liberação destes deve ocorrer no próximo exercício e das transferências de capital já aprovadas e, também, da alienação de bens públicos.

Fonte: Departamento de Orçamento e Programação, 2021



# SUMÁRIO GERAL DA RECEITA POR FONTES E DA DESPESA POR FUNÇÕES DE GOVERNO

- Este anexo está relacionado na lei 4.320/1964, no artigo 2º, parágrafo primeiro, inciso I, conforme descrito abaixo:
  - *Art. 2º A Lei do Orçamento 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 de unidade universalidade e anualidade.*
  - *§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:*
  - *I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo. (BRASIL, 1964)*
- Neste anexo estão demonstradas a projeção da receita por grupos de receita e fixação da despesa por função de governo, para o exercício seguinte.



# ETAPAS DE ELABORAÇÃO DA LOA NO MUNICÍPIO

- A elaboração da Lei Orçamentária Anual é realizada anualmente, entre os meses de agosto e setembro, no qual é confeccionada obedecendo aos preceitos do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- Diante disto, o Departamento de Orçamento e Programação, da Secretaria Municipal da Fazenda, no mês de agosto, encaminha ofícios e memorandos para os órgãos da Administração Municipal, direta e indireta, para que encaminhem a previsão da despesa orçamentária para o exercício seguinte.



- Para confecção da previsão da despesa é encaminhado também, relatório que contém os valores estabelecidos no Plano Plurianual para o exercício de vigência da próxima lei orçamentária. Estes valores serão distribuídos entre as ações elencadas nos elementos de despesas necessários para execução das atividades que contribuirão para o desenvolvimento dos programas estabelecidos no PPA.
- É solicitado ainda, para os órgãos que possuem receitas próprias, arrecadadas em decorrência do desenvolvimento de suas atividades, bem como, de receitas vinculadas, com destinação específica, que encaminhem relatório discriminando a projeção da receita para o próximo exercício, para ser incluída na estimativa da receita a ser elaborada pelo Departamento.



- Durante os meses de agosto e setembro, com a posse das informações referente as receitas, procede-se a análise e confecção da estimativa das receitas a serem arrecadadas, conforme descrito em tópico anterior, no qual resulta na memória de cálculo entregue na minuta de projeto de lei.
- No mês de setembro, realiza-se a análise das projeções da despesa estipuladas pelos Órgãos, e com isso, adequá-las a estimativa da receita obtida, finalizando com a inclusão dos valores no sistema utilizado para a compilação e consolidação da peça orçamentária em elaboração.



- Outras informações são solicitadas também, como a listagem de precatórios cíveis e trabalhistas aptos para inclusão no exercício de vigência da LOA, à Procuradoria Geral do Município, bem como de listagem das unidades escolares em funcionamento no Município, à Secretaria Municipal de Educação. Ambas informações são apresentadas junto com a minuta de projeto de lei.



- Após a consolidação das informações a minuta do projeto de lei é elaborada, os relatórios são gerados, impressos e protocolados na Casa Legislativa. Os valores obtidos são apresentados em Audiência Pública, no dia da entrega destes documentos à Câmara Municipal, no qual seguem para apreciação e aprovação.



- Abaixo segue quadro com a compilação do processo acima descrito, em forma de cronograma:

<b>Quadro 7: Cronograma de atividades para elaboração da LOA</b>	
<b>Atividade</b>	<b>Prazo</b>
Distribuição de ofícios e memorandos com solicitação da projeção da receita e despesa para o exercício seguinte	Início de agosto
Entrega das informações	Durante o mês de agosto
Elaboração da memória de cálculo com estimativa da receita	Durante os meses de agosto e setembro
Compilação e consolidação das projeções da despesa	Durante o mês de setembro
Entrega da minuta de Projeto de lei e apresentação em Audiência Pública	Até 30 de setembro



# EMENDAS IMPOSITIVAS

- **Legislação Aplicável às Emendas Impositivas para o exercício 2026.**
- As emendas parlamentares de caráter impositivo têm base legal na Constituição Federal, art. 166, na Lei Orgânica Municipal, e deve ter regramento anual detalhado na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- Adicionalmente a execução das ações deliberadas pelos parlamentares seguem regras das legislações vigentes em relação às licitações, contratos administrativos, despesas públicas e no caso de repasse às entidades privadas sem fins lucrativos por meio de termos de fomento respeitam a Lei Federal n.º 13.019 de 2014 e alterações.



## • Cotas Parlamentares

- A Lei Orgânica Municipal deve reservar até 2% da Receita Corrente Líquida efetivamente arrecadada no exercício de 2024 para as emendas parlamentares de execução obrigatória, dividindo o valor apurado pelo número de parlamentares da casa, respeitando o percentual mínimo de 50% para aplicação obrigatória na área da saúde.



- **Modalidades de execução**

- Aplicação direta: a própria prefeitura cumpre o objeto da emenda;
- Repasse: valor da emenda é repassado a entidade privada, sem fins lucrativos, para a execução.

- **Repases para entidades privadas sem fins lucrativos**

- a) No caso de repases a entidades privadas sem fins lucrativos (as chamadas subvenções, auxílios e contribuições) os autores das emendas deverão indicar a entidade beneficiária na LOA, ou seja, por ocasião da apresentação da emenda;
- b) As entidades beneficiárias devem ser reconhecidas como de utilidade pública municipal, estadual ou federal.
- c) A emenda poderá indicar somente uma entidade beneficiária;



- d) Para inserção da emenda no sistema, deverá ser anexado:
  - Plano de trabalho;
  - CNPJ da entidade beneficiária; e
  - Certidão de utilidade pública atualizada.
- e) O plano de trabalho, que será submetido a aprovação do Executivo Municipal, deverá conter: cronograma físico-financeiro, plano de aplicação das despesas, informações da conta corrente específica para a emenda e a metas a serem atingidas de acordo com o disposto na Lei n°13.019/2014.

- **Impedimentos técnicos**

- Após a aprovação das emendas e a publicação da LOA 2025, conforme estabelece a Lei Orgânica Municipal, o Executivo terá 120 dias para analisar tecnicamente as emendas e retornar ao Legislativo aquelas que apresentem impedimentos de ordem técnica, em relação aos seguintes quesitos:
  - I- Recursos insuficientes – os recursos destinados á emenda de vem ser suficiente para a conclusão do projeto ou etapa útil com funcionalidade para a sociedade.
  - II- Incompatibilidade com a política pública setorial aprovada no âmbito setorial – as ações a serem realizadas por meio de emendas impositivas precisam respeitar a política setorial vigente;



- III- Incompatibilidade do objeto com a finalidade do programa ou da ação orçamentária – não é possível alocar recursos para finalidade diferente da ação orçamentária emendada;
- IV- Incompatibilidade do valor proposto para execução de obras com o cronograma físico financeiro de execução do projeto – as emendas devem ser passíveis de execução financeira dentro do exercício econômico-financeiro, portanto não devem ser destinados recursos a obras com execução plurianual;
- V- Destinação de recursos a instalação ou funcionamento de serviço público não criado por lei – uma emenda não pode instituir um novo serviço;



- VI- Destinar recursos para obra sem projeto aprovado – nestes casos sugere-se que os recursos sejam direcionados para o desenvolvimento do projeto;
- VII- Destinar recursos a entidade privada que não atende aos critérios de utilidade pública;
- VIII- Destinar emenda a entidade privada que se encontre em situação irregular;
- IX- Emenda apresentada sem o plano de trabalho correspondente;



- X- Plano de trabalho apresentado não contém os itens estabelecidos na LDO;
- XI- Emenda que destinou recursos a entidade com fins lucrativos;
- XII- Objeto da emenda cria, direta ou indiretamente, despesa de caráter continuado para o município;
- XIII- Destinação de recursos não atendem ao interesse público e ao princípio da impessoalidade; e
- XIV- Outros impedimentos de ordem técnica que impedem o empenho ou o pagamento dentro do exercício financeiro.



## • Classificação Orçamentária das Emendas Impositivas

- A correta classificação orçamentária das emendas impositivas é crucial para que a sua execução seja efetivada. Nos primeiros anos de orçamento impositivo foi necessário adequar inúmeras dotações orçamentárias por meio de decretos de suplementação para viabilizar tecnicamente a execução orçamentária e financeira das emendas. Este procedimento contribui para atrasar a concretização dos benefícios à sociedade deliberados pelo Legislativo.

# EMENDAS NÃO IMPOSITIVAS

- As emendas parlamentares tradicionais passaram a ser menos frequentes a partir da implantação do orçamento impositivo no Município. Contudo, ainda que em menor número, elas ainda são elaboradas no legislativo e agrupam-se em três grupos.



- **Tipos de Emendas Não Impositivas**
- **Comuns:** Emendas que propõem a alteração de dotações constantes da proposta orçamentária. Propõem-se ao remanejamento de dotações constantes da proposta em tramitação na Câmara para o direcionamento de recursos para serviços e investimentos de determinadas políticas públicas.



- **Comuns com alteração PPA:** Propõem a alteração do Plano Plurianual (PPA) vigente, com reflexos ou não na proposta orçamentária em tramitação. Propõem a inclusão de novas ações ou alteração dos atributos constantes das ações e programas existentes no PPA, tais como descrição, finalidade, metas, etc. Os atributos alterados não tem efeito retroativo, ou seja, são vigentes somente a partir do exercício da proposta orçamentária em tramitação.
- **Texto:** Tem como finalidade a inclusão, alteração ou supressão de trecho do projeto de lei em tramitação.



## • **Regramentos**

- Conforme disposto nas Leis Orgânicas dos Municípios, as emendas ao Projeto de Lei do Orçamento anual somente podem ser aprovadas caso:
  - I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com as leis de diretrizes orçamentárias;
  - II - indiquem os recursos necessários;
  - III - sejam relacionadas:
    - a) com a correção de erros ou omissões;
    - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei



- **Origem de Recursos**
- **Não podem ser utilizados como origem de recursos:**
  - I - Despesas com pessoal e encargos sociais;
  - II - Despesas com o serviço da dívida;
  - III - Reserva de contingência, visto sua previsão já estar limitada ao mínimo permitido por lei;
  - IV - Reserva do RPPS.



## • Fontes de Recursos

- Só podem ser utilizadas como fontes de recursos, tanto na origem como no destino:
- 1.500.001.000 - RECURSO LIVRE ADM DIRETA - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS
- 1.500.020.000 - MDE - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
- 1.500.040.000 - ASPS - AÇÕES E SERV. PÚBLICOS DE SAÚDE
- 1.501.400.000 - RECURSO LIVRE - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, sendo que esta fonte só é permitida a utilização na própria autarquia



# CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) revela a resistência dessa corte em examinar questões atinentes ao processo legislativo.
- A não ser que o problema esteja relacionado às normas procedimentais constantes da Constituição ou à violação de direitos constitucionais subjetivos, invoca-se a noção de atos interna corporis para afastar o conhecimento da matéria



- De fato, em agravo regimental interposto contra decisão proferida em sede de mandado de segurança (MS), informou o tribunal, na ementa, que “A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário.”



- Por outro lado, em liminar deferida também em mandado de segurança, por meio do qual um grupo de deputados buscava acesso ao plenário do Senado, por ocasião da sessão em que se decidiria a perda de mandato do presidente daquela casa, assim se manifestou o Ministro Ricardo Lewandowski:
- “Não se trata simplesmente de analisar a adequação de certos dispositivos do Regimento Interno daquela Casa legislativa a uma determinada situação de fato, mas de verificar se eles, tal como alegado, restringem um direito de matriz constitucional dos impetrantes.



- Os fundamentos sobre os quais se assentam a posição do STF têm a ver, sobretudo, com o resguardo do princípio da separação dos poderes, mais especificamente com a distinção entre questões políticas e jurídicas.
- Aquelas relacionam-se às decisões que devem ser tomadas por agentes públicos de acordo com juízo de discricionariedade em relação a diversas alternativas possíveis. São exemplos de questões políticas, assim, a fixação do valor do salário-mínimo, a definição de metas para a educação pública, a escolha de equipamentos a serem adquiridos pelas Forças Armadas.



- Questões jurídicas, por seu turno, têm a ver com a apreciação de normas e com sua aplicação ao caso concreto. Tipicamente, são questões jurídicas a verificação de responsabilidade criminal, a atribuição da guarda de uma criança a alguém, a fixação de quantia a ser paga por um empregador quando de uma demissão arbitrária.
- De acordo com a jurisprudência mais tradicional, a intervenção do Judiciário no Legislativo seria indesejada porque confundiria as duas questões, adentrando seara de exclusiva competência de atores políticos.



- Em objeção a esse posicionamento, cumpre salientar dois aspectos. Em primeiro lugar, o exame da aplicação, pelas casas legislativas, de seus regimentos não se configura como questão de natureza política, mas como questão jurídica. Em segundo lugar, a opção do Judiciário por não se imiscuir em assuntos que dizem respeito à organização interna de órgãos legiferantes, longe de garantir a força do Legislativo, pode mesmo contribuir para enfraquecê-lo.



- Sobre a natureza das normas regimentais, diz Macedo que elas “integram o ordenamento jurídico na medida em que estão vinculadas diretamente à Constituição, sendo, portanto, normas primárias, de emanção obrigatória e sujeitas a controle de constitucionalidade”. De fato, quando o que se averigua é a pertinência ou não da aplicação de certo dispositivo de um regimento legislativo ao procesnorma, não se está aferindo se o processo deve caminhar dessa ou daquela maneira (isso sim é uma decisão política), mas se determinada situação subsume-se a um comando previamente estabelecido. so de elaboração de uma norma, não se está aferindo se o processo deve caminhar dessa ou daquela maneira (isso sim é uma decisão política), mas se determinada situação subsume-se a um comando previamente estabelecido.



- Se “A função do direito consiste em estabilizar expectativas congruentes de comportamento”, é exatamente diante disso que se encontra um tribunal quando chamado a decidir sobre uma questão interna: um parlamentar que se encontre frustrado pela não observância de uma norma regimental tem o direito de que sua expectativa seja concretizada. No que toca à abstenção do Judiciário fundada no princípio de separação de poderes.



- Bernardes Júnior salienta que:
- *Trata-se, a toda evidência, de perspectiva totalmente distorcida, porquanto a ideia-força do aludido princípio consiste na imposição de limites ao poder. É precisamente isso o que não ocorre quando o Judiciário se demite de sua função constitucional de zelar pela regularidade do procedimento de elaboração legislativa, cujo transcurso então se dá ao sabor do jogo político – aqui desenvolvido sem a garantia da observância das regras que o presidem. Desse modo, a pretexto de se preservar a autonomia do Parlamento, chega-se a um resultado oposto, pois se expõe o processo de produção das leis a manobras políticas realizadas à margem dos procedimentos jurídicos válidos, dando ensejo à manipulação do processo político pelas maiorias eventuais. (Grifo nosso).*

- O problema da observância de normas processuais previamente estipuladas é essencial para a consecução de objetivos legitimamente esperados. Um jogo pode ter um resultado, conforme as regras sejam de uma forma, e outro completamente diferente, conforme as regras sejam outras (ou conforme as regras originais sejam desrespeitadas). Não por outro motivo, Bernardes Júnior assevera que “forma [processo, procedimento] e matéria condicionam-se reciprocamente.



- A partir dessas considerações, pode-se dizer que a observação das normas constantes de regimentos de casas legislativas constitui-se em importante fator de legitimidade do processo de elaboração de leis. A atividade legiferante é pautada, não resta dúvida, pela lógica da maioria, mas isso não significa dizer que a minoria deva ser apartada das discussões. As representações democráticas devem ser espaços de debates públicos em que todos tenham voz.



# CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

- O processo legislativo orçamentário, como o próprio nome já indica, é uma **espécie do gênero processo legislativo**. Por essa razão, as regras gerais aplicáveis à fiscalização judicial dos atos normativos – isto é, o controle judicial sobre a atividade legiferante – também se estendem a ele.
- Entretanto, o caráter **especializado** do processo orçamentário exige destacar algumas particularidades. É justamente nesse ponto que o estudo se torna relevante: compreender de que modo o **Poder Judiciário pode intervir** para corrigir vícios ou inconstitucionalidades que surjam durante a elaboração, apreciação e execução da lei orçamentária.



- Para organizar a análise, podemos dividir a exposição em duas partes:
- **Considerações sobre o processo de apreciação da Lei Orçamentária Anual (LOA).**
- Não serão tratados aqui, de forma aprofundada, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ou os créditos adicionais. Essa opção se justifica por duas razões:
- **Centralidade da LOA:** dentre as peças orçamentárias, é ela que concentra maior atenção política, mobilizando parlamentares, Executivo e sociedade civil;
- **Caráter paradigmático:** as peculiaridades da LOA refletem, *mutatis mutandis*, o funcionamento das demais espécies normativas orçamentárias.

- **Controle de constitucionalidade dos créditos extraordinários.**
- Esse ponto merece exame à parte porque envolve hipóteses emergenciais, em que o Executivo pode editar medidas de execução orçamentária sem seguir o rito legislativo ordinário, o que exige especial cautela sob a ótica da separação dos poderes e do princípio da legalidade.

# O PROCESSO LEGISLATIVO DA LOA E O CONTROLE JURISDICIONAL

- A Lei Orçamentária Anual tem natureza formalmente de lei ordinária, mas materialmente apresenta características singulares: não cria direitos subjetivos diretamente, mas **autoriza e organiza a execução da despesa e da receita pública**.
- Por isso, alguns doutrinadores afirmam que ela possui natureza de “**lei em sentido formal, mas não em sentido material**”. Essa distinção é importante, pois afeta o modo como o Judiciário exerce o controle de constitucionalidade.



- **a) Controle sobre vícios formais**
- O Judiciário pode declarar a inconstitucionalidade de dispositivos da LOA por vícios no **processo legislativo**, tais como:
- descumprimento da **iniciativa privativa do Chefe do Executivo** (art. 165, CF);
- desrespeito ao **prazo constitucional** para envio e apreciação da proposta orçamentária;
- introdução de **emendas parlamentares inconstitucionais**, que afrontem as vedações do art. 166 da Constituição (por exemplo, criação de novas despesas sem indicação de receita correspondente).

- **b) Controle sobre vícios materiais**
- O Judiciário também pode intervir quando a lei orçamentária **afronta cláusulas constitucionais** como:
- violação ao **princípio da legalidade orçamentária**;
- desrespeito à **vinculação constitucional de receitas** (ex.: percentuais mínimos para saúde e educação – arts. 198 e 212 da CF);
- afronta ao **princípio da separação de poderes**, quando o Legislativo extrapola sua competência modificando substancialmente a proposta do Executivo, a ponto de comprometer a viabilidade da ação governamental.

# O CONTROLE DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

- Os **créditos extraordinários** constituem hipótese excepcional de execução orçamentária, admitida nos casos de **guerra, comoção interna ou calamidade pública** (art. 167, §3º, CF).
- Sua peculiaridade está no fato de que podem ser **abertos por medida provisória**, ou seja, sem a tramitação legislativa prévia da lei orçamentária. Esse atalho procedimental busca garantir **celeridade na resposta estatal**, mas abre margem para abusos.



- Por isso, o Judiciário tem admitido:
- **controle de legalidade e constitucionalidade** desses créditos, avaliando se a situação concreta realmente se enquadra nas hipóteses taxativamente previstas;
- possibilidade de **suspender a execução** dos gastos extraordinários quando se constata fraude ou desvio de finalidade, a fim de preservar o equilíbrio orçamentário e o respeito às regras constitucionais.



- O **controle jurisdicional do processo legislativo orçamentário** revela a tensão entre dois polos:
- de um lado, a **autonomia política** do Legislativo e do Executivo para planejar e executar o orçamento;
- de outro, a **função contramajoritária do Judiciário**, que deve zelar pelo cumprimento da Constituição, sobretudo na proteção de direitos fundamentais e no respeito às regras de responsabilidade fiscal.

- Em suma, embora a Constituição confira **ampla margem de atuação política** na elaboração da LOA, **essa liberdade não é absoluta**. Sempre que o processo legislativo orçamentário extrapola os limites constitucionais – seja na forma, seja no conteúdo – abre-se espaço legítimo para a atuação do Poder Judiciário.



# ASPECTOS RELACIONADOS À TRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL

- **1. Prazos Constitucionais e Regimentalidade**
- O trâmite da **Lei Orçamentária Anual (LOA)** distingue-se das demais espécies normativas pela sua **celeridade e rigidez procedimental**. O processo tem início com o envio do projeto à Câmara Municipal pelo **Chefe do Poder Executivo**, conforme previsão constitucional (art. 166 da CF/88) e no art. 35, §2º, II, do **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**.



- No âmbito municipal, a análise é realizada pela **Comissão de Orçamento, Finanças e Fiscalização** (ou comissão equivalente), que desempenha função técnica de examinar o projeto, avaliar emendas e emitir parecer. Após essa etapa, o projeto segue para o **Plenário**, sendo votado e, se aprovado, convertido em **autógrafo de lei**, remetido ao Prefeito para sanção.
- Os prazos são exíguos: o envio deve ocorrer até **31 de agosto**, e a aprovação deve estar concluída até **22 de dezembro** do mesmo ano, conforme art. 35, §2º, II, do ADCT, combinado com o art. 57 da Constituição. Trata-se, portanto, de um calendário **constitucionalmente fixado**, cujo descumprimento pode gerar sérias repercussões administrativas e jurídicas.



- **2. Celeridade versus Qualidade Deliberativa**
- Esse lapso temporal restrito gera um desafio evidente: **como compatibilizar a celeridade exigida com a qualidade do debate democrático?** A experiência mostra que, diante da multiplicidade de interesses que permeiam a lei de meios (alocação de recursos, destinação de emendas, negociações políticas), há o risco de atropelo procedimental.
- Daí surge a questão: o descumprimento dos prazos regimentais ou a compressão de etapas essenciais daria ensejo à intervenção do Poder Judiciário?
- A resposta exige ponderação. Embora a Constituição imponha rapidez, tal exigência **não autoriza a supressão da utilidade do processo**. O princípio democrático exige **transparência, participação e publicidade**, o que não pode ser sacrificado sob o pretexto da pressa.



- **3. O Papel do Judiciário no Controle dos Prazo**
- É pacífico que o Judiciário não pode substituir o Legislativo em sua função política de deliberar sobre o orçamento. Todavia, pode intervir para **assegurar o respeito a regras constitucionais e regimentais mínimas**, especialmente quando há violação clara do devido processo legislativo.



- Duas hipóteses principais se apresentam:
- **Atropelo de prazos regimentais internos:**
- Se a tramitação da LOA é feita de modo açodado, impedindo análise adequada, pode-se cogitar a atuação judicial para restabelecer a normalidade procedimental.
- Nesse caso, a intervenção não suprime a competência legislativa, mas apenas garante que ela seja exercida de maneira regular.



- **Dilação indevida de prazos:**
- Situação inversa também pode ocorrer: atraso injustificado na análise, em descumprimento da exigência constitucional de celeridade.
- Aqui, a atuação do Judiciário encontra fundamento no dever constitucional de respeito ao calendário fixado no ADCT, pois o atraso compromete a execução financeira do exercício seguinte e, em última análise, **o princípio da continuidade do serviço público.**
- Em ambas as hipóteses, fica claro que o controle judicial não visa **substituir a decisão política**, mas **proteger o processo democrático** e assegurar que os prazos cumpram sua finalidade.

- **4. Consequências do Descumprimento**
- O **atraso na tramitação da LOA** gera uma série de problemas práticos:
- Necessidade de execução provisória do orçamento com base em duodécimos (art. 167, §1º, CF/88);
- Risco de paralisação de serviços públicos essenciais;
- Impossibilidade de liberação de emendas parlamentares;
- Fragilização da transparência e do controle social sobre os gastos públicos.
- Portanto, **tanto a aceleração excessiva quanto a dilação injustificada dos prazos regimentais** atentam contra o equilíbrio necessário à boa condução do processo legislativo orçamentário.



## • 5. Síntese Didática

- O exame da tramitação da LOA nos conduz a três conclusões fundamentais:
- **Celeridade é imperativo constitucional**, mas não pode justificar o atropelo da análise e do debate democrático;
- O **Judiciário pode intervir** para assegurar tanto a observância de prazos mínimos quanto o cumprimento do calendário constitucional de apreciação;
- O equilíbrio entre **rapidez procedimental e qualidade deliberativa** constitui a essência do princípio democrático aplicado ao orçamento público.



# ADMISSIBILIDADE DAS EMENDAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

- **1. Fundamentos Normativos**
- O exame de admissibilidade das emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma das fases mais sensíveis do processo legislativo orçamentário. Trata-se de um verdadeiro **“filtro de constitucionalidade e legalidade”** dentro da própria tramitação da lei.



- As emendas devem observar um conjunto expressivo de normas, dentre as quais se destacam:
- **Constituição da República (art. 166, §§ 3º e 4º, CF/88)**: estabelece requisitos de compatibilidade com o PPA e a LDO, além da necessidade de indicação de receita para a criação de novas despesas;
- **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)**: impõe limites à expansão da despesa pública e condiciona alterações orçamentárias ao equilíbrio fiscal;
- **Lei nº 4.320/1964**: disciplina as normas gerais de Direito Financeiro aplicáveis aos orçamentos públicos;



- **Plano Plurianual (PPA):** vincula a programação de médio prazo, funcionando como referência obrigatória;
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** define as metas e prioridades para o exercício, estabelecendo balizas normativas para o orçamento anual;
- **Resolução nº 1/2006 – Congresso Nacional** (aplicável em âmbito federal, mas inspiradora nos âmbitos estaduais e municipais);
- **Parecer preliminar da Comissão de Orçamento:** instrumento técnico-político que orienta a análise das emendas.
- Essa multiplicidade de parâmetros normativos torna o exame de admissibilidade um **ponto crítico e complexo** do processo.



## • 2. A Crítica à Multiplicidade de Restrições

- A miríade de regras aplicáveis faz com que seja relativamente fácil encontrar, para quase toda emenda, algum **óbice de natureza formal ou material**. Isso gera dois riscos principais:
- **Excesso de indeferimentos:** quando a análise é feita de modo extremamente rigoroso, inviabilizando a atuação parlamentar legítima;
- **Casuísmo interpretativo:** quando se flexibiliza a interpretação apenas para permitir que certas emendas, por conveniência política, sejam admitidas, ainda que afrontem normas legais ou constitucionais.
- O desafio, portanto, é evitar que a análise seja conduzida por **critérios de conveniência momentânea**, preservando a integridade e a coerência do processo legislativo.



- **3. O Problema do Casuísmo**
- O casuísmo mina a **segurança jurídica e a igualdade entre parlamentares**. Imagine-se a seguinte situação:
- **Grupo A (mais influente politicamente)**: apresenta um conjunto de emendas que, em condições normais, seriam tidas como inconstitucionais ou ilegais. Pela força política, consegue que o critério de admissibilidade seja interpretado de forma flexível.
- **Grupo B (com menor influência)**: apresenta emendas de forma semelhante, mas com conteúdo diverso. Por não dispor da mesma força política, vê suas emendas rejeitadas com base no critério formal padrão.
- Nesse cenário, as **regras do jogo são alteradas durante a partida**, favorecendo um grupo e prejudicando outro. A consequência natural é a deslegitimação do processo legislativo, que deveria ser pautado pela impessoalidade e pela isonomia.

## • 4. Papel do Judiciário

- Diante de situações como essa, é plenamente possível a provocação ao Poder Judiciário. O controle jurisdicional, nesse caso, não significa ingerência indevida no mérito político da escolha orçamentária, mas sim a **garantia da regularidade procedimental e do respeito às regras previamente estabelecidas.**



- O Judiciário pode, portanto:
- Anular decisões manifestamente casuísticas que tenham **violado princípios constitucionais** como a isonomia, a impessoalidade e a moralidade administrativa;
- Garantir que o processo orçamentário se mantenha dentro das balizas fixadas pela Constituição e pela legislação de finanças públicas;
- Restabelecer o equilíbrio entre os parlamentares, impedindo que a força política se converta em **abuso de poder legislativo**.



## • 5. Síntese Didática

- A admissibilidade das emendas à LOA deve ser analisada à luz de múltiplos diplomas normativos (CF, LRF, Lei 4.320/1964, PPA, LDO, resoluções e parecer preliminar);
- A complexidade normativa facilita tanto a rejeição excessiva quanto a manipulação casuística;
- O casuísmo corrói a segurança jurídica, a igualdade parlamentar e o próprio princípio democrático;
- O Poder Judiciário pode ser acionado para corrigir desvios, garantindo a **coerência do processo legislativo orçamentário.**



# CONCLUSÃO

- O respeito às regras atinentes ao processo legislativo deve ser norte a guiar a atuação dos parlamentares. E isso porque eventual descon sideração de normas regimentais pode significar a mudança de resultados – leis (em sentido amplo) – legitimamente esperados. Enfraquece-se, dessa forma, o princípio democrático, frustrando a expectativa de grupos pouco numerosos ou menos articulados.
- Nesse sentido, importante é a atuação do Poder Judiciário para, quando provocado, fazer observar os regimentos das casas legislativas. Agindo dessa maneira, defende-se a legitimidade da produção legiferante e, em última análise, a Constituição e a própria dignidade do Poder Legislativo.



- A elaboração das leis de natureza orçamentária (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais), no âmbito do Congresso Nacional, também deve ser pautada pelo estrito cumprimento das normas regimentais. Sob essa lógica, especial atenção deve ser dispensada à observância dos prazos, à atuação dos relatores e aos critérios de admissibilidade das emendas. Na hipótese de aviltamento das regras internas aplicáveis aos processos de elaboração dessas leis, também desejável é a possibilidade de ingerência do Judiciário.



- Ainda sobre o processo legislativo orçamentário, interessante é a mudança de tendência observada no Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao exame de constitucionalidade de medidas provisórias de crédito extraordinário. Antes, a corte suprema não se considerava instância apta a tratar do assunto, seja por considerar essas medidas verdadeiros atos administrativos, seja por considerar o exame dos critérios constitucionais a serem por elas respeitadas questões de natureza política.
- De pouco tempo para cá, o STF mudou essa orientação, passando a ter como possível o pronunciamento sobre a constitucionalidade ou não das medidas.



# BIBLIOGRAFIA

- ARENDT, Hannah. A Condição Humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 12, n. 96, fev./mai., 2010.
- BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. O controle jurisdicional do processo legislativo. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. Revista de Administração Pública, v. 38, n. 1, jan./fev., 2004, pp.79-91.



# GRATIDÃO!

