

# 01

---

## **Previsão na lei orçamentária anual de despesas para exercícios seguintes: possível exceção aos princípios da anualidade e exclusividade orçamentária**

---

*Eduarda Correa Amorim*

DOI: 10.47573/aya.5379.2.71.1

## RESUMO

A Emenda Constitucional (EC) nº 102, de 26 de setembro de 2019, alterou o art. 165 da Constituição Federal, e introduziu na Carta Magna o parágrafo 14, que dispõe acerca da possibilidade de a Lei Orçamentária Anual conter previsão de despesas para exercícios seguintes. O presente estudo visa analisar se tal disposição constitui exceção aos seguintes princípios: princípio da anualidade orçamentária e princípio da exclusividade orçamentária. Com embasamento legal na Lei nº 4.320/64, a análise acerca da exceção de aplicação dos referidos princípios estará pautada em como isso afeta os dispositivos da Lei Orçamentária Anual na aplicação de seu exercício. É na Lei Orçamentária Anual que estão previstas receitas e fixadas as despesas de um exercício financeiro. A metodologia aplicada à análise deste estudo foi a pesquisa exploratória, com método de pesquisa bibliográfica, pautada na análise dos princípios apresentados em consonância com análise legal.

**Palavras-chave:** Emenda Constitucional nº 102, de setembro de 2019. Princípio da anualidade orçamentária. Princípio da exclusividade orçamentária. Orçamento público. Art. 165, § 14, da CRFB/88.

## ABSTRACT

Constitutional Amendment (EC) 102, of September 26, 2019, amended art. 165 of the Federal Constitution, and introduced in the Magna Carta paragraph 14, which provides about the possibility of the Annual Budget Law containing a forecast of expenses for subsequent years. This study aims to analyze whether this provision is an exception to the following principles: the principle of budgetary annuality and the principle of budgetary exclusivity. With legal basis in Law 4.320/64 the analysis about the exception in the application of these principles will be based on how this affects the provisions of the Annual Budget Law in the application of its exercise. It is in the Annual Budget Law that revenues are forecasted and expenses are fixed for a fiscal year. The methodology applied to the analysis of this study was exploratory research with bibliographic research method, based on the analysis of the principles presented in line with legal analysis.

**Keywords:** Constitutional Amendment 102 of September 2019. Principle of budget annuality. Principle of budget exclusivity. Public budget. Art. 165 § 14 of CRFB/88.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar os aspectos principais dos princípios da anualidade e exclusividade orçamentária. Além disso, busca-se discorrer acerca de pontos fundamentais do orçamento público, bem como da previsão na Lei Orçamentária Anual de Despesas para exercícios seguintes, versando sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Busca-se com o presente estudo analisar se o parágrafo 14, do art. 165, da CRFB/88<sup>1</sup>, introduzido no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional (EC) nº 102 de 26 de setembro de 2019, que dispõe acerca da possibilidade de a Lei Orçamentária Anual conter previsão de despesas para exercícios seguintes, excetua os princípios da anualidade e exclusividade orça-

1 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 26 de novembro de 2021.

mentária.

De início, destaca-se que o planejamento no setor governamental é consubstanciado em lei, sendo esta Lei o orçamento público. Nessa lei, são listadas, para um determinado exercício, todas as despesas fixadas como prioritárias pelos Poderes da República, bem como as estimativas das receitas previstas para serem arrecadadas.

O Estado possui um papel de extrema importância para a estabilização social, estabelecendo direitos e garantias previstos na Constituição de 1988. Nesse sentido, analisar-se-ão os principais aspectos concernentes à Lei Orçamentária Anual (LOA), que é a peça fundamental para a compreensão do objeto do presente estudo. A Lei Orçamentária Anual prevê os orçamentos fiscais, investimentos estatais e da seguridade social. Os gastos previstos para o ano seguinte de atuação do governo têm previsão detalhada na LOA.

O orçamento público funciona como instrumento de controle das contas públicas, sendo os princípios verdadeiras premissas, bases, linhas norteadoras para a elaboração, execução e controle do orçamento. O Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2021<sup>2</sup> dispõe que os princípios orçamentários visam “estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Percebe-se que os quesitos relativos ao orçamento público, de acordo com o supracitado, estão atrelados à Constituição Federal e aos princípios do orçamento, acima epigrafados, com análise direta referente à interligação da Lei Orçamentária Anual com tais princípios. Estes são linhas norteadoras para a elaboração, execução e controle do orçamento, de forma que devem ser devidamente observados, visto que a exceção se baseia nas premissas normatizadas.

## LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

O Estado possui um papel de extrema importância para estabilização social, estabelecendo direitos e garantias previstos na Constituição de 1988, dentre estes, saúde, moradia, trabalho, lazer, segurança e outros mais. De acordo com suas funções econômicas, que são várias, Giacomoni (2003)<sup>3</sup> os divide em: a) Função alocativa: promover o ajustamento na alocação de recursos, b) Função distributiva: promover o ajustamento na distribuição de renda e c) Função estabilizadora: manter a estabilidade econômica.

Historicamente, em 1932, o Governo Brasileiro encontrou grandes dificuldades ao tentar consolidar uma dívida externa devido a grandes falhas sobre procedimentos contábeis. Foram constatadas pelas autoridades da época, grandes falhas no orçamento público, sem critérios para aplicação, balanços orçamentários fictícios, diferenças de nomenclaturas fiscais e orçamentos elaborados de forma arbitrária. Em 1939, foi quando surgiu uma tentativa de padronização do orçamento público, porém apenas em 1964 houve a publicação da Lei nº 4.320 (Lei do Orçamento Público), resultando finalmente em um modelo orçamentário padronizado para os 3 (três) níveis de governo.

<sup>2</sup> Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2021. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021>. Acessado em: 25 de novembro de 2021.

<sup>3</sup> GIACOMONI, J. Orçamento Público. 12ª. ed. São Paulo: Atlas 2003.

O art. 165 da Constituição de 1988 indica como instrumentos normativos do sistema orçamentário:

O Plano Plurianual (PPA)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei Orçamentária Anual (LOA)

Nas palavras de Feijó (2008)<sup>4</sup>:

O ciclo orçamentário percorre, então, numerosos estágios que podem ser resumidos em quatro, extrapolando o próprio exercício financeiro, o qual, segundo a Lei 4.320/1964, começa em 1º de janeiro e encerra-se em 31 de dezembro de cada ano. O ciclo orçamentário começa antes do início do exercício financeiro, em vista do prazo que a Constituição Federal determina para envio do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional, e termina após o encerramento 13 do mesmo, já que a avaliação somente poderá ser feita após a execução do orçamento. (FEIJÓ, 2008, pg. 130).

Partindo dessa premissa, analisar-se-ão os principais aspectos concernentes à Lei Orçamentária Anual (LOA), que é a peça fundamental para a compreensão do objeto do presente estudo. A Lei Orçamentária Anual prevê os orçamentos fiscais, investimentos estatais e da seguridade social. Os gastos previstos para o ano seguinte de atuação do governo têm previsão detalhada na LOA. Diante disto, é possível que se encontre a estimativa de receita e fixação de despesas governamentais. Ela é elaborada pelo Executivo e enviada ao Legislativo para a aprovação. Sua elaboração deve ser de acordo com o que foi planejado no Plano Plurianual (PPA) e direcionado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Lei Orçamentária Anual é uma Lei que se aplica à União, Estados e Municípios, por se tratar de uma lei padronizada. Referenciando-a, ela contém discriminação de receita e despesas, evidenciando a política econômica e financeira, bem como o plano de trabalho do governo. A LOA é o orçamento propriamente dito, tendo como função principal e primordial prever, autorizar e alocar receitas referentes ao pagamento de despesas já programadas.

No entendimento de Kohama<sup>5</sup> (2012, p. 44), a LOA tem a seguinte função:

Para viabilizar a concretização das situações planejadas no plano plurianual e, obviamente transformá-las em realidade, obedecida a lei de diretrizes orçamentárias, elabora-se o Orçamento Anual, onde são programadas as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos determinados.

Caso se necessite de realização de despesas acima dos limites previstos na LOA, ao longo do exercício financeiro vigente, o Poder Executivo enviará proposta ao Congresso Nacional por meio de Projeto de Lei de abertura de Crédito Adicional.

O autor Silva<sup>6</sup> (2011, p.184) ensina que:

A Lei Orçamentária Anual obedecerá à orientação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

De acordo com o Artigo 165, § 5º, da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual

<sup>4</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique; PINTO, Liane Ferreira; MOTA, Francisco Glauber Lima. *Curso de SIAFI – Uma abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira*. 2 ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.

<sup>5</sup> KOHAMA, Hélio. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>6</sup> SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública*. São Paulo: Atlas, 2011.

compreenderá: I - O Orçamento Fiscal referente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, 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 o Estado, 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.

Conforme Feijó (2008, p.129)<sup>7</sup> a LOA define-se da seguinte forma:

“Consiste em um instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados”.

De acordo com a disposição do Art. 165, da Constituição Federal, o Poder executivo possui o poder de iniciativa do projeto de Lei Orçamentária Anual. O referido projeto deve ser encaminhado com antecedência de até quatro meses ao encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 31 de agosto, devendo ser devolvido para sanção até dia 15 de dezembro, quando ocorre o encerramento da sessão legislativa. Para a elaboração da Lei orçamentária anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz algumas disposições que devem ser observadas, em seu art. 5º. Ademais, conforme o disposto no art. 2º, da nº Lei 4.320/64<sup>8</sup>, 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.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165 e incisos, dispõe que a LOA compreende:

Art. 165(...)

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 (BRASIL, 1988).

Segundo Giacomoni<sup>9</sup> (2010) o orçamento público é uma peça de planejamento na qual o poder público prevê o montante de receita a ser arrecada no exercício financeiro, bem como as despesas necessárias à realização das ações de manutenção e investimento do governo a serem realizadas no mesmo período.

A lei orçamentária anual deve ser compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, devendo conter um demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas que contam no anexo de metas fiscais da LDO, também

<sup>7</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique; PINTO, Liane Ferreira; MOTA, Francisco Glauber Lima. *Curso de SIAFI – Uma abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira*. 2 ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.

<sup>8</sup> BRASIL, Lei 4.320 de 17 de março de 1964, *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acessado em 24 de novembro de 2021.

<sup>9</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed, ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

deve acompanhar um demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas, decorrentes de anistias, isenções remissões, e qualquer outro beneficiam de natureza financeira, tributária e creditícia, e também as medidas de compensação a renúncia de receita e a aumento de despesas que sejam obrigatórias de caráter continuado. (PALUDO, 2013)<sup>10</sup>.

## Princípios aplicados à lei orçamentária anual

Os recursos arrecados no exercício fiscal devem ser aplicados de maneira adequada, buscando atender às necessidades e demandas da sociedade de modo que as aplicações sejam controladas. Para isso, há aplicação de alguns princípios norteadores do direito sobre o processo do orçamento público.

Conforme já dito anteriormente, os princípios são verdadeiras premissas, bases, linhas norteadoras para a elaboração, execução e controle do orçamento, de forma que devem ser devidamente observados. Além dos princípios dispostos acima, quais sejam o da Anualidade, Unidade e Universalidade, existem, ainda, os consagrados pela CRFB/88 e pela doutrina, sendo eles os seguintes: exclusividade, equilíbrio, especificação, publicidade, clareza, não vinculação ou não afetação de receitas, legalidade de tributação, dentre outros. Tais Princípios devem ser observados pelos gestores públicos no momento da elaboração do orçamento.

João Angélico<sup>11</sup> aborda a questão da existência dos princípios da seguinte maneira:

Dos inúmeros princípios expostos sobressaem-se alguns que já se confirmaram na doutrina pela constância com que são defendidos pela maioria dos financistas: anualidade, especificação, exclusividade, unidade e universalidade.

A Lei Orçamentária Anual é resultado de uma participação conjunta do Executivo e do Legislativo, que definem dentre as necessidades da comunidade as prioridades públicas, ao juridicizar, por meio de um processo político criador das leis orçamentárias, certos interesses.

Tais normas possuíam preponderante conotação jurídica, portanto receberam grande ênfase na fase em que os orçamentos eram elaborados, sendo que alguns foram incorporados na legislação, por meio da Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320/64 - Lei de Finanças Públicas, na Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na elaboração e na execução da lei orçamentária.

Analisar-se-ão os princípios da Anualidade e Exclusividade. Segundo o princípio da anualidade, o orçamento deve ser elaborado para ser executado pelo período de um ano, ou seja, ele tem validade definido por um período anual. Piscitelli<sup>12</sup> (2012, p.36) ensina que “o orçamento deve ser elaborado e autorizado para execução em um período determinado de tempo (geralmente um ano); no caso brasileiro o exercício financeiro coincide com o ano-calendário”. Já de acordo com o princípio da exclusividade, a Lei Orçamentária tem como base de conteúdo previsão de receita e fixação de despesa, vedando conteúdo de outra matéria legislativa.

<sup>10</sup> PALUDO, *Augustinho Vicente. Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.*

<sup>11</sup> ANGÉLICO, *João. Contabilidade Pública. 8ª edição. Editora Atlas, São Paulo, 2011. p.39*

<sup>12</sup> PISCITELLI, *Roberto Bocaccio. Contabilidade Pública: uma abordagem de administração financeira pública. São Paulo: Atlas, 2012.*

## PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA

O princípio da anualidade trata da periodicidade das previsões de despesa e receita, se referem, portanto, a um período limitado de tempo, o qual está relacionado ao ano fiscal, constituindo um dos pontos basilares do orçamento público brasileiro. É em decorrência deste princípio que os créditos adicionais têm, em regra, sua vigência adstrita ao exercício financeiro em que foram abertos. Assim, pelo princípio da anualidade orçamentária, as previsões de receitas e despesas públicas devem referir-se sempre a um período limitado de tempo.<sup>13</sup>

O princípio da anualidade orçamentária está previsto no art. 2, da Lei nº 4.320/64, podendo ser chamado também de princípio da periodicidade orçamentária. De acordo com esse princípio, o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período de um ano. É o que dispõe a CF/88:

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

- I - O plano plurianual;
- II - As diretrizes orçamentárias;
- III - Os orçamentos anuais.

Segundo a Lei nº 4320/64, em seu art. 34, o orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro, que coincide com o ano civil. Ressalvando-se que a relação é com o exercício financeiro, apesar de coincidir com o ano civil.

O princípio da anualidade orçamentária é a delimitação da execução do orçamento público para o período de um ano, ou seja, “o exercício orçamentário deverá ser realizado e previsto para período de um ano ao qual a previsão de receitas e a fixação das despesas registradas na LOA [Lei Orçamentária Anual] se referir” (MACHADO, 2015, p. 27).

Conforme disposto anteriormente, o princípio da anualidade orçamentária determina que o orçamento público deve ser elaborado e aprovado anualmente, contendo a previsão das receitas que serão arrecadadas e das despesas que serão executadas no período de um ano, sendo esse período denominado exercício financeiro.<sup>14</sup> Assim, o princípio da anualidade funciona como um verdadeiro limitador temporal ao determinar a periodicidade em que o orçamento é elaborado.

Constitui exceção ao princípio ora em análise o disposto no artigo 167, parágrafo 2º, da Constituição Federal, que prevê que os créditos especiais e extraordinários têm vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, contudo, prevê que, no caso do ato de autorização ser promulgado nos últimos quatro meses do exercício financeiro, esses créditos serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, sendo reabertos nos limites dos seus saldos. Destacam-se ainda os restos a pagar, que consistem em despesas empenhadas, mas não pagas até o final do exercício financeiro.

Os restos a pagar são despesas orçamentárias previstas em determinada LOA para um exercício financeiro, que serão em parte executadas somente no exercício financeiro seguinte, o qual será regido já por outra LOA. Dessa forma, constituem exceção à anualidade orçamentária.

<sup>13</sup> ALBERTO, Carlos. *Curso de Direito Financeiro*, 2012. Pg. 232.

<sup>14</sup> ROTA, Giovanna Montellato Storace. *Anualidade orçamentária e contratos administrativos*. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-01102020-210350/pt-br.php>. Acessado em: 15 de novembro de 2021.

Constitui a excepcionalidade autorização e abertura de créditos especiais extraordinários, de acordo com Art. 167, §2º da CF/88, caso estes sejam promulgados nos últimos quatro meses do ano. A autorização periódica do Parlamento permite, dessa forma, a revisão e o acompanhamento da dinâmica das contas públicas.

Ainda de acordo com João Angélico<sup>15</sup>, sobre o princípio da anualidade, destaca-se o seguinte:

O cumprimento deste princípio interessa tanto ao poder legislativo como ao próprio poder executivo. Este tem a possibilidade de, anualmente, reajustar os custos dos serviços públicos, com base em valores novos consequentes da oscilação de preços. Por outro lado, o poder legislativo prevê, periodicamente, o custo do programa governamental e autoriza a cobrança de tributos, na medida necessária à boa execução do plano. O princípio amplia a ação fiscalizadora do órgão de representação e propicia ao Governo a possibilidade de reformular seu programa de atividades com os preços reajustados à nova realidade econômico-financeira. Entretanto, tais vantagens beneficiam apenas serviços públicos existentes e os investimentos a curto prazo. Atualmente, as novas responsabilidades assumidas pelo Estado, atuando na área comercial e industrial, levam o governo a elaborar programas de investimento a longo prazo, mas a execução de tais planos, a longo prazo, não pode ficar na dependência de aprovações anuais. (grifos meus).

Segundo Ribeiro<sup>16</sup> (2010), existem argumentos prós e contras o princípio da anualidade. Entre os prós estão: a simplicidade do orçamento e da gestão fiscal, facilidade de execução e consistência no curto prazo. Já os contras são “a perda da visão de médio prazo, o risco de descontinuidade de projetos iniciados, o retrabalho da apreciação legislativa das autorizações que foram canceladas pela ausência de empenho e a baixa qualidade dos empenhos, comprometendo o cronograma físico e financeiro das obras”.

## PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE ORÇAMENTÁRIA

O princípio da exclusividade orçamentária<sup>17</sup> dispõe que a lei orçamentária anual não conterà matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa. Tal princípio objetiva evitar que sejam objeto do processo legislativo matérias que não possuam natureza orçamentária. Esse princípio encontra guarida no ordenamento jurídico no art. 22 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 – que enumera, didaticamente, o conteúdo e a forma da Proposta Orçamentária - e no art. 165, § 8º, da Constituição, segue:

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

§ 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. (grifos meus).

O princípio também conhecido como Princípio da Pureza visa impedir a introdução ilegítima na Lei Orçamentária Anual de fatores ou questões estranhas a sua precípua fundamentação, que é a de fixar despesas públicas e orçar as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. A lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira ou orçamentária. Ou seja, dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação

<sup>15</sup> ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. 8ª edição. Editora Atlas, São Paulo, 2011. p.39

<sup>16</sup> RIBEIRO, Leonardo César. *Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos*. 2010. 42f. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização (Especialista em Orçamento Público) - Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Instituto Serzedello Corrêa – ISC-TCU, Brasília, 2010.

<sup>17</sup> Site do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/exclusividade-principio>. Acessado em 28 de novembro de 2021.

de despesa. O objetivo deste princípio é evitar a presença das chamadas matérias estranhas à lei orçamentária. Regra geral, se não estiver na LOA, o governo não está autorizado a executar aquela despesa. A Administração Pública não pode sair executando despesa sem autorização legislativa, sem autorização do povo.

Nesse entendimento, o Executivo e o Legislativo encontram-se impedidos de incluir normas estranhas à Lei, o próprio alcance dos termos "estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa" já foi motivo de interpretações divergentes nas relações entre Legislativo e Executivo.

Deve-se salientar as diferentes ilações do princípio em tela:

- a) a de que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à estimativa da receita e fixação da despesa, com as exceções constitucionais (determinando assim a 'pureza' do dispositivo legal); e
- b) a de que somente a lei orçamentária, e seus créditos adicionais, podem abrir crédito orçamentário (determinando a exclusividade do orçamento). Assim, nenhuma outra lei, nem mesmo a lei de diretrizes orçamentárias ou a lei do plano plurianual detêm essa prerrogativa constitucional.

Tal princípio é explicado por Angélico (2011, p. 40) de forma clara:

"Segundo o princípio da exclusividade, a lei orçamentária não conterà matéria estranha à previsão da receita e à fixação de despesa. O objetivo é impedir que seja utilizado um procedimento rápido, em virtude dos prazos fatais a que está sujeito, para se aprovarem, com facilidades, medidas que em tramitação regular talvez não lograssem êxito."

Para Silva (*apud* Angélico 2011, p. 40) o princípio da exclusividade define-se pelo que expõe a seguir:

"A regra da exclusividade tem uma grande significação no direito orçamentário brasileiro e sua história entre nós está intimamente ligada às famosas "caudas orçamentárias" da Primeira República. Dando Lugar aos orçamentos "rabilongos", na pitoresca definição de Rui Barbosa, decorriam essas caudas da inserção na lei de meios, então bipartida em lei da receita e da despesa, de dispositivos inteiramente estranhos à matéria orçamentária. Chegou-se a alterar, por meio de dispositivo incluído na lei orçamentária, o processo da ação de desquite. Uma vasta e desconexa legislação, votada à sombra do orçamento, obrigou mesmo o governo a publicar uma Consolidação das disposições Orçamentárias de Caráter Permanente. O abuso foi eliminado pela reforma constitucional de 1926, por força de regra reproduzida nas futuras constituições brasileiras."

Importante ressaltar que o art. 165, § 8, da CRFB/88, excetuando o disposto anteriormente, autoriza que, além da previsão de receitas e fixação de despesas, também poderão estar contidos na Lei Orçamentária Anual a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares (só os suplementares); Autorização para contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária (ARO). Por fim, destaca-se que as receitas são previstas e as despesas são fixadas por conta da imprevisibilidade da arrecadação da receita e por conta do controle sobre as despesas.

## **ART. 165, § 14, DA CRFB/88 E O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA**

O exercício financeiro é o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA. Antes de tudo, é importante salientar o disposto no § 5º, do art. 165, da CF 88, o qual refere-se à existência de uma lei orçamentária anual. Conforme

os arts. 2º e 34 da Lei nº 4.320/64, o orçamento é anual e o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

A Emenda Constitucional (EC) nº 102, de 26 de setembro de 2019, alterou o art. 165, da Constituição Federal, e introduziu na Carta Magna, dentre outras modificações, o parágrafo 14, que dispõe acerca da possibilidade de a Lei Orçamentária Anual conter previsão de despesas para exercícios seguintes, segue:

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

Depreende-se da redação acima que agora a LOA poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, especificando quais são os investimentos plurianuais e quais investimentos estão em andamento. O art. 34 da Lei Federal nº 4.320/64 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), define a anualidade dos ciclos orçamentários:

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Sabendo disso, e diante das várias interpretações possíveis, analisar-se-á se o art. 165, § 14, da CRFB/88 excetua o princípio da anualidade orçamentária, disposto nos arts. 2 e 34 da Lei Federal nº 4.320/64, já apresentados.

Com base no exposto, sabe-se que a Lei Orçamentária anual é o orçamento propriamente dito e que terá vigência adstrita a 1 (um) exercício financeiro, de forma que, enquanto houver leis orçamentárias aprovadas a cada ano para o exercício seguinte, o orçamento é anual.

Segundo Giacomoni<sup>18</sup> (2010), o orçamento público é uma peça de planejamento na qual o poder público prevê o montante de receita a ser arrecada no exercício financeiro, bem como as despesas necessárias à realização das ações de manutenção e investimento do governo a serem realizadas no mesmo período.

Com isso, busca-se esclarecer que todo ano uma Lei Orçamentária Anual é elaborada, que se refere àquele exercício específico e que autoriza a realização de despesas naquele exercício específico. Dessa forma, mesmo que agora a LOA possa prever despesas para exercícios seguintes, se tais despesas não estiverem previstas nas Leis Orçamentárias futuras (subsequentes), elas não poderão ser executadas.

Isso decorre do fato de que a Constituição possibilitou, por meio do art. 165, § 14, da CRFB/88, apenas a previsão de despesas para os exercícios seguintes, não tendo, essa previsão caráter vinculante. Trata-se somente de um reforço ao caráter de planejamento do orçamento público.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal se manifestou por meio de Parecer no seguinte sentido (SF/19203.00215-75)<sup>19</sup>:

“[...] No tocante às leis orçamentárias anuais, reforçando o caráter de planejamento do orçamento público, é permitido a elas conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com especificação dos investimentos plurianuais e os em andamento. [...] Ademais, vale notar que, enquanto a lei orçamentária fixa a despesa para o exercício a que se refere, para os dois exercícios financeiros ela trará uma previsão (sem caráter vinculante)

18 GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed, ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

19 Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7994707&ts=1566429543288&disposition=inline>. Acessado em 10 de novembro de 2021

de despesas, com detalhamento dos investimentos. [...] (pag. 5 e 6);

[...] Com isso, o novo sistema orçamentário traz para o orçamento anual e a respectiva lei de diretrizes orçamentárias a previsão e a orientação dos investimentos, incluindo os planos plurianuais. [...] (pag. 5 e 6);”

Logo, encontra-se em pelo vigor o entendimento consubstanciado no art. 34, da Lei Federal nº 4.320/64, pois as Leis Orçamentárias não deverão conter dotações que extrapolem o período ao qual se referem. O art. 165, § 4, da CRFB/88 trouxe a possibilidade de inserção de previsão plurianual de investimentos à peça orçamentária, o que não constitui mudanças nos efeitos relativos à fixação de despesas nos moldes tradicionais.

Tal previsão contribui para a elaboração das metas fiscais dos próximos dois exercícios, consoante dispõe o § 1º, art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>20</sup>, segue:

Art. 4º § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Dessa feita, entende-se que a previsão de despesas para exercícios seguintes não constitui exceção ao princípio da anualidade.

## **ART. 165, § 14, DA CRFB/88 E O PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE ORÇAMENTÁRIA**

O princípio da exclusividade orçamentária, consubstanciado no art. 165, § 8, da CRFB/88, estabelece que a lei orçamentária anual não conterá matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 autoriza, ainda, que poderão constar na LOA a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares e a autorização para contratação de operações de crédito, mesmo que por antecipação de receita orçamentária (ARO).

Referenciando nos termos no Art. 64, parágrafo único, I, ‘d’ da CF/88, é vedada a edição de medidas provisórias para matérias orçamentárias, referentes a planos plurianuais, orçamentos e créditos adicionais, diretrizes orçamentárias, possuindo ressalva apenas para créditos extraordinários previstos no art. 167, § 3º. Referente à LOA, deve ser excluído qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e fixação de despesa, chamados de “caudas e rabilongos”, que são as matérias estranhas às dispostas em Lei Orçamentária.

Com a introdução do § 14 ao art. 165, da CRFB/88, um novo elemento passa a poder constar na Lei Orçamentária anual, qual seja a previsão de despesas para os exercícios seguintes. Acerca do tema apresentado, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal preconiza o seguinte:

“No tocante às leis orçamentárias anuais, reforçando o caráter de planejamento do orçamento público, é permitido conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e os em andamento. Ressalte-se que esse dispositivo amplia o entendimento do consagrado princípio orçamentário da exclusividade, insculpido no § 8º do art. 165 da Constituição.

<sup>20</sup> BRASIL. Lei Complementar 101/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acessado em 11 de novembro de 2021.

(...) o novo sistema orçamentário traz para o orçamento anual e a respectiva lei de diretrizes orçamentárias a previsão e a orientação dos investimentos, incluindo os plurianuais. A lógica de transferir essa decisão do plano plurianual para os instrumentos anuais é interessante para reforçar um caráter mais estratégico daquele e mais tático destes. Afinal, as dotações orçamentárias são definidas em última instância nas leis orçamentárias anuais.” (grifos meus)

Desse modo, entende-se que a previsão de despesas para exercícios seguintes não constitui exceção ao princípio da exclusividade orçamentária, e que o objetivo da norma é manter em funcionamento os serviços já instaurados pelo Governo, disponibilizando renovação de materiais e infraestrutura, além de oferecer condições de aprimoramento de seus serviços.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com análise realizada sobre o orçamento, denota-se que sua finalidade é de atender as demandas sociais de forma equilibrada com os recursos financeiros, trazendo o máximo de benefício ao cidadão. A Constituição Federal estabelece quais são as leis orçamentárias que fazem parte do sistema orçamentário nacional e como elas funcionam para o planejamento da Administração Pública, sendo pautada pelos princípios norteadores do Direito.

Entende-se que os princípios são verdadeiras premissas, bases, linhas norteadoras para a elaboração, execução e controle do orçamento, de forma que devem ser devidamente observados. A Lei Orçamentária Anual é resultado de uma participação conjunta do Executivo e do Legislativo, que definem dentre as necessidades da comunidade as prioridades públicas, ao juridicizar, através de um processo político criador das leis orçamentárias, certos interesses.

O art. 34, da Lei nº 4.320/64, determina que o exercício financeiro coincide com o ano civil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro, e o art. 35 da mesma lei define que todas as receitas arrecadadas e as despesas legalmente empenhadas pertencem ao exercício financeiro vigente. A partir da análise feita do art. 165, § 4, da CRFB/88, foi possível identificar que o orçamento está cada vez mais concentrado em manter a máquina em funcionamento e o atendimento oferecido à população. Essa previsão concretiza uma atuação governamental baseada no planejamento, vinculando recursos para projetos plurianuais, de modo a garantir a continuidade dessas ações estatais.

Ainda, o art. 165, § 14, da CRFB/88 trouxe a possibilidade de inserção de previsão plurianual de investimentos à peça orçamentária, o que não constitui mudanças nos efeitos relativos à fixação de despesas nos moldes tradicionais. Com a introdução do § 14 ao art. 165, da CRFB/88, um novo elemento passa a poder constar na Lei Orçamentária anual, qual seja a previsão de despesas para os exercícios seguintes.

Desse modo, a previsão na Constituição da República Federativa do Brasil acerca da possibilidade de a Lei Orçamentária Anual conter previsão de despesas para os exercícios seguintes não constitui exceção ao princípio da anualidade orçamentária, tampouco excetua o princípio da exclusividade, e sim demonstra uma intenção de continuidade dos projetos e despesas iniciadas, bem como um maior controle sobre as contas públicas.

De maneira específica, o princípio da anualidade informa que as receitas e despesas serão estabelecidas para o período de um ano, coincidindo com o ano civil. E, em resumo, o princípio da exclusividade surgiu com o objetivo de impedir que a lei de orçamento, em função da

celeridade de tramitação no Poder Legislativo, como meio de aprovação de matérias que nada tenham a ver com questões financeiras.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 8ª edição. Editora Atlas, São Paulo, 2011.

BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 26 de novembro de 2021.

BRASIL. Lei Complementar 101/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acessado em 11 de novembro de 2021.

BRASIL. Site do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/exclusividade-principio>. Acessado em 28 de novembro de 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados, Orçamento da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamentodauniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>. Elaboração: CONOF/CD - Vander Gontijo (texto base), Eugênio Greggianin e Graciano Rocha Mendes - CONOF/CD; Fonte: Constituição Federal, Lei 101/2000 (LRF), Lei 4.320/64, LDOs. Acesso em: 15 de fevereiro de 2022.

Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7994707&ts=1566429543288&disposition=inline>. Acessado em 10 de novembro de 2021.

FEIJÓ, Paulo Henrique; PINTO, Liane Ferreira; MOTA, Francisco Glauber Lima. Curso de SIAFI – Uma abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira. 2 ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.

FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos. Curso de Direito Financeiro, 2012.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 12º. ed. São Paulo: Atlas 2003.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 15. ed, ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

KOHAMA, Hélio. Contabilidade Pública: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2012.

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Contabilidade Pública: uma abordagem de administração financeira pública. São Paulo: Atlas, 2012.

RIBEIRO, Leonardo César. Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos. 2010. 42f. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização (Especialista em Orçamento Público) - Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Instituto Serzedello Corrêa – ISC-TCU, Brasília, 2010. Disponível em: Acesso em: 15 fev. 2022.

ROTA, Giovanna Montellato Storace. Anualidade orçamentária e contratos administrativos. Disponível

em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-01102020-210350/pt-br.php>. Acessado em: 15 de novembro de 2021.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 2011.