



META PÚBLICA[®]
Consultoria e Assessoria em Gestão Pública

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 019.2025

Ementa: Constituição Federal – Orçamento Público – Poder Executivo – Poder Legislativo – Custeio – Projeto de Lei.

Assunto: O art. 167, §7º da Constituição Federal na prática.



I – INTRODUÇÃO

O orçamento público não se materializa a apenas o que é “programado” nas peças orçamentárias, o orçamento é mutável e constante. Embora haja a busca por um planejamento cada vez mais verossímil frente a realidade do município, é sabido que o dia a dia traz inovações, necessidades pontuais que não foram previstas na Lei Orçamentária Anual, por exemplo.

Entender o art. 167, §7º da Constituição Federal na prática, é tornar os projetos de lei adequados a perspectiva constitucional, financeira e fiscal. É importante ao Legislativo e Executivo compreenderem que novas proposituras que prevejam dispêndio financeiro sejam construídas em conjunto com o cenário orçamentário da cidade, a fim de que as políticas sejam verdadeiramente efetivas.

Assim, a presente Orientação Técnica visa esclarecer a aplicação do artigo constitucional na prática, de forma prudente, esclarecendo eventuais dúvidas dos servidores municipais acerca do assunto.

II – O ART. 167, §7º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Determina a legislação que o Poder Executivo, quando da edição do decreto regulamentador ou mesmo de lei de sua iniciativa, deve indicar a fonte de custeio correspondente à despesa que cria. Assim, antes de adentrarmos a matéria propriamente dita, necessário trazermos o que dispõe a Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

(...)

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a





União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do **caput** do art. 7º desta Constituição.

A necessidade de indicação de fonte orçamentária e financeira pode ser analisada conforme termo orçamentário próprio. De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (2025), denomina-se “fonte de recursos”:

cada agrupamento de receitas que possui as mesmas normas de aplicação. A fonte/destinação, neste 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 projetos e atividades (despesas) do governo em conformidade com leis que regem o tema.

Isto posto, o comando do referido dispositivo, fruto da Emenda Constitucional 128/22, é de que a lei deve prever qual recurso orçamentário irá custear a prestação do serviço público, devendo afastar qualquer confusão quanto a lei que crie ou altere crédito orçamentário, que são de competência exclusiva do Poder Executivo. Inclusive, essa aparente contradição pode ser sanada interpretando o comando da EC 128/22 em conjunto com a legislação orçamentária e financeira existente.

De acordo com a Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação de despesa deve observar, de acordo com os arts. 16 e 17:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

(...)

II - declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.





Assim, observamos que a previsão de fonte orçamentária e financeira já era uma condição necessária da legislação financeira existente, tendo a então Emenda incorporado ao texto constitucional o que já fazia referência a LRF. A necessidade de fonte financeira também já estava incorporada na legislação, como mostram o art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e o inciso V do caput do art. 167 da Constituição Federal, para a abertura de créditos suplementares e especiais, e o art. 195, § 5º da Constituição Federal, que trata do financiamento da seguridade social:

Lei nº 4.320/1964:

“Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.”

Constituição Federal:

“Art. 167. São vedados:

(...)

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

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.”

As vedações do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e do art. 167 da CF tratam de créditos adicionais suplementares ou especiais e, neste ponto, é interessante considerar a interação entre a EC 128/22 e a abertura de créditos extraordinários. Como notam Albuquerque, Medeiros e Feijó (2022):

O texto constitucional admite a abertura de créditos extraordinários sem a indicação da fonte dos recursos que financiaram a despesa correspondente. Este entendimento decorre do inciso V do art. 167 da Constituição. (...) Conforme se observa, a exigência de indicação das fontes de recursos para créditos adicionais diz respeito somente aos créditos suplementares e especiais, de maneira que para os créditos extraordinários não é necessária a indicação prévia de fonte de recursos que custeará a despesa. (...) a regra geral é sempre indicar a forma de financiamento da despesa. No caso de despesas urgentes e imprevisíveis, como calamidade pública e guerra, a referida lei permite que seja ampliada dotação já existente ou que se crie crédito, sem indicação dos recursos orçamentários. Dessa forma, verifica-se que a vedação constitucional quanto à indicação de disponibilidade de recursos para cobertura dos créditos adicionais não alcança os créditos extraordinários.





A alteração da Constituição Federal, com a inclusão §7º no art. 167, trata de regra geral, em que, em decorrência de lei, exista a criação ou expansão da despesa orçamentária. A abertura de crédito extraordinário é regra específica do processo orçamentário, já considerada no texto constitucional. Portanto, não há alteração nos procedimentos, sendo a abertura de crédito extraordinário motivada por urgência e imprevisibilidade, através de medida provisória, no caso da União, e sem a necessidade de indicação de fonte.

E, neste ponto, pode vir a surgir o questionamento quanto a necessidade de previsão de transferência de recursos financeiros caso a legislação de um ente imponha custos a outro no caso de prestação de serviço público. De fato, a legislação orçamentária e financeira até então, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, era silente neste ponto. Dessa forma, a necessidade de observância aos requisitos para criação de despesa restringia-se ao próprio ente.

A inovação da EC 128/22 à legislação orçamentária e financeira reside na devida observância que a lei deve ter em relação aos aspectos fiscais da federação como um todo. Normalmente, espera-se que o sentido da transferência de recursos seja da União para os Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios, observadas as competências de cada ente.

Assim, feitas as considerações, podemos resumir o art. 167, § 7º, da seguinte forma:

- a) A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro...:

Lei em sentido amplo, considerando leis complementares, ordinárias, medidas provisórias e demais atos normativos que tenham fundamento direto na Constituição Federal (decretos autônomos, decretos legislativos e





resoluções). Nesse conceito, estão compreendidas as normas jurídicas com caráter de generalidade e de abstração, ou seja, normas materialmente legais. Por conseguinte, não compreendem as leis orçamentárias, pois, conforme a doutrina majoritária, elas são leis apenas em caráter formal, e materialmente se trata de um ato administrativo de previsão de receitas e fixação das despesas. Também, não se incluem as Emendas Constitucionais, dada a supremacia formal dada a essa espécie de norma jurídica.

b) ...decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas com pessoal e seus encargos...:

Serviço público em sentido amplo, considerando não apenas as atividades econômicas passíveis de precificação, ofertadas pelo setor privado ou remuneradas por tarifas, mas toda a atividade desenvolvida por política pública.

c) ...para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios...:

A EC 128/22 não se restringe apenas às leis oriundas de um ente que tenham repercussão financeira sobre outros. Leis que criarem obrigações para o próprio ente devem observar os preceitos do art. 167, § 7º.

d) ...sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa...:

Na lei devem constar a previsão de quais são recursos que irão custear a prestação do serviço público. Não se confunde tal previsão com a abertura de créditos orçamentários, que é competência exclusiva do Poder Executivo, mas sim a observação da legislação financeira existente, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto aos arts. 16 e 17. A abertura de crédito extraordinário já é exceção ao regramento constitucional, não sendo exigida a indicação prévia de fonte de recursos, dado o seu uso para despesas urgentes e imprevistas.

e) ...ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio...:

Este é o ponto central da EC 128/22. Lei emanada de um ente, que deve ser observada pelos demais, que cria obrigação de prestação de serviço público com encargos financeiros, deve ser custeada por meio de transferência intergovernamental.





f) ...ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário-mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.:

Está ressalvada da previsão de transferência de recursos financeiros a lei que fixa o salário-mínimo nacional, conforme o ditame constitucional. Além disso, encargos financeiros que derivam de obrigações assumidas espontaneamente pelos entes, como contrapartidas a consórcios públicos, convênios ou outro tipo de arranjo político, também estão ressalvadas da compensação via transferência intergovernamental.

No âmbito municipal, compreender o presente artigo constitucional é importante para que as políticas públicas propostas passem a prosperar efetivamente, haja vista os projetos de lei do Poder Executivo, com a indicação da fonte do custeio, garantirem ao Poder Legislativo meios amplos e transparentes de acompanharem a efetiva execução.

Além disso, ao Poder Legislativo, quando autor das proposituras, implementar a indicação da fonte de custeio garantirá o diálogo junto ao Executivo para a viabilidade do projeto em termos orçamentários, assegurando a efetividade da política intentada em prol da sociedade.

III – CONCLUSÃO

Compreender o normativo constitucional é imprescindível para alinhar as políticas públicas a realidade orçamentária do município, garantindo maior transparência tanto para a população quanto ao Legislativo no acompanhamento das execuções orçamentárias.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.





São José do Rio Preto, 22 de abril de 2025.

**METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA**

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Nota técnica: Aplicação do art. 167, § 7º, da Constituição Federal ao Processo Legislativo Federal.
Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Acesso em 18.04.2025 <
<https://bd.camara.leg.br/bd/items/949d2614-6fc6-4f37-9c5e-9453d0375e69> >

