

Administração Financeira e Orçamentária

Prof. Evandro França



Master Juris

www.masterjuris.com.br

Aspectos do Orçamento:

- 1) **Político:** trata basicamente do plano de governo instituído pelo grupo partidário que detém o poder. Há também a questão das escolhas do parlamento (eleição de prioridades), tendo em vista a limitação de recursos para atender a demandas da sociedade que são ilimitadas.
- 2) **Econômico:** nesse caso, o orçamento tem a missão de otimizar o processo de alocação de recursos, com foco também no resultado fiscal (equilíbrio das contas públicas). Não podemos esquecer também que o orçamento é importante instrumento de intervenção do estado na economia, por meio do aumento ou diminuição do gasto público, com a finalidade de geração de emprego e renda, controle da inflação dentre outras finalidades.
- 3) **Jurídico:** temos aí o processo orçamentário, regido por normas de Direito Público, que compõem nosso ordenamento jurídico.
- 4) **Financeiro:** o orçamento representa um fluxo potencial de recursos, seja por meio da entrada de recursos (receitas), seja por meio da saída de recursos (despesas), o que evidencia a execução orçamentária.
- 5) **Técnico:** trata dos aspectos técnicos a serem observados em todo o processo orçamentário (elaboração, aprovação, execução e controle), observando-se a clareza, racionalidade e coerência das regras inerentes ao orçamento.

Princípios Orçamentários:

São regras que norteiam os processos de elaboração, execução e controle do orçamento, presentes nas diversas normas de Direito Financeiro (Constituição Federal, leis etc.) e também na doutrina acerca da matéria orçamentária.

Seguem alguns dos principais princípios (mais cobrados em questões de concursos):

1) Legalidade: Possui como pressuposto o Art. 37 da CF (princípio da legalidade estrita), segundo o qual o administrador público deve, ao atuar, atender a todas as prescrições da lei, diferentemente do particular que tem grande liberdade de atuação, segundo o princípio da legalidade ampla, previsto no Art. 2º da CF.

O princípio da legalidade orçamentária se aplica a todas as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como a todas as outras normas que tratam questões inerentes a administração de recursos orçamentários.

2) Anualidade ou periodicidade: Esse princípio prevê que a vigência do orçamento é de 1(um) ano, de acordo com dispositivos constitucionais e legais.

Art. 165, III, CF: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III - os orçamentos **anuais**.”

Art. 34, Lei 4320: “Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o **ano civil**.”

3) Unidade: Segundo o princípio da unidade, haverá uma única lei orçamentária para cada ente da federação (União, Estados, DF e Municípios), conforme preceitua o Art. 165 da CF.

Art. 165, par. 5º, CF: “§ 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. ”

Obs: Embora haja a previsão constitucional de 3 (três) sub-orçamentos (Fiscal, Investimentos e Seguridade Social), esses farão parte de uma única lei orçamentária.

4) Universalidade: Tal princípio prevê que no orçamento devem constar todas as receitas e despesas do ente público. Tal princípio tem por objetivo evitar que haja receita ou despesa que não esteja sujeita ao controle parlamentar e social. Abaixo, temos alguns dispositivos constitucionais e legais em que se encontra inserido o princípio da universalidade.

Art. 165, par. 5º, CF: “§ 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.

Art. 3º, Lei 4320: “Art. 3º A Lei de Orçamento compreenderá **todas as receitas**, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. “

Art. 4º, Lei 4320: “A Lei de Orçamento compreenderá **todas as despesas** próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.”

5) Orçamento bruto: de acordo com esse princípio, todas as receitas e despesas prevista/fixadas devem constar pelos seus totais na lei orçamentária, sendo vedadas quaisquer deduções. O que se pretende impedir com a aplicação desse princípio é que o ente discrimine importâncias líquidas em seu orçamento. Temos esse princípio expresso na Lei 4320/64, conforme se segue:

Art. 6º, Lei 4320: “Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus **totais, vedadas quaisquer deduções.**

§ 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.”

6) Exclusividade: Esse princípio, conforme expresso art. 165, par. 8º, CF, estabelece que a lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e fixação da despesa. Há, todavia, a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária(ARO), nos termos da lei. Vejamos:

Art. 165, par. 8º, CF: “§ 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.”

7) Especificação, especialização ou discriminação: Segundo o princípio da especialização, as receitas e despesas orçamentárias devem constar em parcelas discriminadas e não pelo valor global, de forma que facilite o controle e a análise sobre o gasto público. Tal princípio está evidenciado na lei 4320, conforme abaixo:

Art. 5º, lei 4320: “A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.”

Exceção: Reserva de contingência: É uma dotação global (não especificada) que deve constar obrigatoriamente na lei orçamentária, que **somente poderá ser usada** como **fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais** e para o **atendimento de passivos contingentes e outros riscos**, bem como **eventos fiscais imprevistos**.

8) Não-afetação (Não-vinculação) da receita: Esse princípio veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Ressalte-se que **somente** as receitas provenientes de **impostos** não podem ser vinculadas (**comportando ainda exceções**). Não é vedada a vinculação de outras receitas orçamentárias. Portanto, se o ente criar, por lei, uma contribuição para financiar um setor específico, como a saúde por exemplo, poderá fazê-lo sem problemas.

Art. 167, IV, CF: “Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;”

Exceções:

- Repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159 da CF;
- Destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária;
- Prestação de garantias às ARO;
- Vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II; para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamentos de débitos para com esta.

9) Publicidade: Princípio previsto no Art. 37 da CF, aplicando-se logicamente às leis orçamentárias. Ressalte-se que esse princípio está intimamente ligado ao princípio da transparência.

Art. 37, caput, CF: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: "

10) Transparência: Princípio que tem como principal objetivo tornar acessível à sociedade e aos órgãos de controle todas as informações necessárias ao efetivo acompanhamento da arrecadação de receitas e a execução das despesas. Esse princípio se encontra fortemente presente na LC 101(Lei de Responsabilidade Fiscal), como abaixo:

LC 101/2000: "Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos."

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.”

11) Clareza: visa tornar o orçamento uma lei compreensível por qualquer cidadão, facilitando a participação da sociedade em seu acompanhamento e controle.

12) Equilíbrio: estabelece que o montante das despesas autorizadas em cada exercício não pode ser superior à previsão de receitas a serem arrecadadas.

13) Uniformidade (Consistência): também chamado de **princípio da consistência**, prevê que o orçamento deve manter uma padronização de seus dados e linguagem, a fim de tornar mais racional e eficiente todo o processo orçamentário, bem como facilitar as comparações entre os exercícios financeiros.

14) Programação: vincula as normas orçamentárias à consecução dos objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) e aos programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. **Veremos adiante a classificação programática da despesa.**

15) Quantificação dos Créditos Orçamentários: segundo tal princípio, toda despesa pública deve conter um limite monetário determinado.

Art. 167, CF:” São vedados:

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;”

16) Proibição de Estorno: trata-se do princípio que veda a transposição, remanejamento ou transferência de recurso direcionados a determinada despesa a outra sem prévia autorização legislativa.

Art. 167, CF: “ São vedados:

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;”

OBS: embora o art. 167, CF tenha inicialmente estabelecido a obrigatoriedade de autorização legislativa para que se proceda a tais mudanças na lei de orçamento, houve certa flexibilização do dispositivo constitucional, introduzido pela EC 85/2015.

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015\)](#)

Questões de Concursos

- 1) (CESPE/IBAMA)** A existência do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas contraria o princípio orçamentário da exclusividade.
- 2) (CESPE/INPI)** O princípio do orçamento bruto refere-se à apresentação dos valores do modo mais simples possível, ou seja, após todas as deduções brutas terem sido realizadas.
- 3) (CESPE/INPI)** Para permitir que haja maior controle nos gastos públicos, o princípio da unidade propõe que os orçamentos de todos os entes federados (União, estados e municípios) sejam reunidos em uma única peça orçamentária, que assume a função de orçamento nacional unificado.
- 4) (ESAF/CVM)** A inclusão de dispositivo estranho à previsão de receitas e fixação de despesas na Lei Orçamentária Anual fere o princípio da(o):
a) não-afetação da receita; b) unidade; c) anualidade; d) exclusividade;
e) orçamento bruto.
- 5) (TRT – Analista Judiciário)** O princípio da não-afetação da receita, nos termos da Constituição federal, veda a vinculação:
a) da receita orçamentária em geral; b) dos tributos em geral; c) dos impostos, das taxas e das contribuições de melhoria;
d) dos impostos e das taxas; e) dos impostos.

- 6) (TCE/RJ)** A prescrição legal de que a lei orçamentária deve conter todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, consubstancia o princípio orçamentário da:
- a) unidade; b) especificação; c) universalidade; d) anualidade; e) clareza.
- 7) (TRE – Analista Judiciário)** são princípios orçamentários, exceto:
- a) unidade e orçamento bruto; b) universalidade e exclusividade; c) unidade e universalidade; d) equilíbrio e continuidade; e) equilíbrio e programação.
- 8) (MPU – Téc. Orçamento)** Com base na Constituição Federal de 1988, o princípio orçamentário que consiste na não-inserção de matéria estranha à previsão da receita é o:
- a) princípio da não-afetação das receitas. b) princípio da discriminação.
c) princípio da clareza. d) princípio da exclusividade. e) princípio da unidade.
- 9) (MPU – Téc. Orçamento)** Entre as definições mencionadas, identifique qual é pertinente ao princípio orçamentário do equilíbrio.
- a) Todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária.
b) Todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.
c) A lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas.
d) Os valores autorizados para realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas.
e) O orçamento deve ser claro e de fácil compreensão.

10) (MPU – Téc. Orçamento) o princípio orçamentário que determina que as receitas e despesas devam aparecer de forma detalhada no orçamento, para que se possa conhecer , pormenorizadamente, as origens e aplicações dos recursos levantados junto à sociedade é o princípio da(o):

a) equilíbrio; b) clareza; c) discriminação; d) não-afetação; e) unidade orçamentária.

11) (Fiscal/DF) A lei 4.320/64, ao estabelecer que, em caso de déficit, a Lei do Orçamento indicará as fontes de recursos para sua cobertura que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar , teve em conta o princípio :

a) da anualidade; b) do orçamento bruto; c) do equilíbrio; d) da unidade; e) da discriminação ou especialização.

12) (FUNRIO/SUFRAMA/CONTADOR) O Orçamento público é estudado sob vários aspectos. Aquele que diz respeito à sua característica de Plano de Governo ou Programa de Ação do grupo ou facção partidária que detém o poder é o aspecto:

a) jurídico. b) político. c) financeiro. d) econômico. e) patrimonial.

13) (CESPE/CADE/ANALISTA) O Orçamento Público constitui o reflexo das escolhas ideológicas feitas pelo partido político ou grupo político que se encontra no poder.

14) (FGV/INEA/ADMINISTRADOR) O Orçamento é um instrumento utilizado para previsão de receitas e despesas. Na prática, sem a previsão orçamentária de receitas não há a possibilidade de realização de despesas. Dadas as suas características, o orçamento é:

a) Um elemento jurídico, político e econômico. B) Um elemento fiscal, contábil e econômico. C) Um elemento fiscal, político e financeiro. D) Um elemento fiscal, contábil e financeiro. E) Um elemento jurídico, fiscal e financeiro.

Gabarito:

- 1) Errada.
- 2) Errada.
- 3) Errada.
- 4) Letra d.
- 5) Letra e.
- 6) Letra c.
- 7) Letra d.
- 8) Letra d.
- 9) Letra d.
- 10) Letra c.
- 11) Letra c.
- 12) Letra b.
- 13) Certa.
- 14) Letra a.