Estratégia
Carreira Jurídica

# Aula 00

*Direito Financeiro p/ Magistratura Estadual 2020 (Curso Regular)*

Autor:
**Equipe Materiais Carreiras Jurídicas, Vanessa Brito Arns**

17 de Janeiro de 2020

# Sumário

**Direito Financeiro ..... 3**

*Metodologia do Curso ..... 4*

*Apresentação Pessoal ..... 5*

**Cronograma de Aulas ..... 6**

**Considerações Iniciais ..... 9**

**1. A Atividade Financeira do Estado ..... 9**

*1.1 – O Estado e a Ciência das Finanças. ..... 9*

**2. Autonomia do Direito Financeiro ..... 11**

*2.1 – O Direito Financeiro ..... 11*

**3. Fontes do Direito Financeiro ..... 14**

*3.1 – Fontes Formais - Primárias ..... 14*

*3.2 – Fontes Formais - Secundárias ..... 24*

*3.3 – Fontes Materiais ..... 26*

**4. Federalismo Fiscal ..... 27**

*"No Brasil, hoje, o pacto fiscal está torto. Há manifesto desequilíbrio em favor da União." 28*

*4.1 – Competência Legislativa da União e dos Estados ..... 33*

*4.2 – Competência Legislativa dos Municípios ..... 35*

**5. Direito Financeiro e os Direitos Fundamentais ..... 36**

*5.1 – Escolhas Trágicas, Mínimo Existencial e Reserva do Possível. ..... 37*

*" Não existem direitos sem custos para sua efetivação. Não se trata aqui apenas dos direitos sociais, mas de todo e qualquer direito, fundamental ou não. Pode-se imaginar que alguns direitos de liberdade, tais como o de ir e vir, o de liberdade de expressão ou de liberdade religiosa seriam direitos sem custos, mas um segundo olhar indicará ser falsa esta suposição, pois pelo menos é necessária a manutenção de um aparato institucional para sua defesa e manutenção. Mesmo o pregador religioso que sobe em um caixote e discursa no meio de uma praça pública requer um mínimo de custos para o Poder Público, ao necessitar de recursos para protegê-lo e para a habitabilidade (limpeza e manutenção mínimas) daquele logradouro." ..... 39*

*5.2 – A Judicialização das Políticas Públicas e seus efeitos no Direito Financeiro. ..... 39*

**6. Orçamento ..... 49**

*6.1 – Conceito e espécies.....49*

*Nos Estados Democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. ...50*

*6.2 – Natureza Jurídica.....55*

*6.3 – Princípios Orçamentários .....62*

*Os examinadores costumam trocar o termo "imposto" por "tributo" quando tratam sobre a vinculação de receita. É vedado vincular a RECEITA de imposto e não de tributo. .....69*

**7– Legislação e Jurisprudência Destacadas..... 73**

**8– Questões..... 87**

*Lista de Questões com Comentários .....87*

**Questões Comentadas..... 87**

**9– Resumo..... 131**

*1. Resumo – Aula 00..... 131*

*2. Autonomia do Direito Financeiro ..... 132*

*3. Fontes do Direito Financeiro ..... 133*

*3.2. – Fontes Formais - secundárias..... 133*

*3.3– Fontes Materiais..... 134*

*4. Federalismo Fiscal ..... 134*

*4.1 – Competência Legislativa da União e dos Estados ..... 135*

*5. Direito Financeiro e os Direitos Fundamentais ..... 135*

*5.1 – Escolhas Trágicas , Mínimo Existencial e Reserva do Possível. ..... 135*

*5.2 – A Judicialização das Políticas Públicas e seus efeitos no Direito Financeiro. ..... 137*

*6. Orçamento..... 137*

*6.2 – Natureza Jurídica..... 139*

**10 – Considerações Finais ..... 140**

# DIREITO FINANCEIRO

Queridos e queridas **Estrategistas,**

É com muito orgulho que apresentamos o nosso **Curso de Direito Financeiro** totalmente reformulado com **TEORIA, JURISPRUDÊNCIA** e **QUESTÕES** para **Magistraturas Estaduais.** O Direito Financeiro é uma matéria única e importantíssima para o entendimento do direito como um todo e essencial para o aplicador do direito, bem como para a efetivação dos direitos fundamentais.

O meu objetivo aqui é que você não apenas entenda a matéria, mas também **ACERTE TODAS AS QUESTÕES DE DIREITO FINANCEIRO NA PROVA!** E que depois, como servidor público do Estado brasileiro, tenha a responsabilidade e conhecimento suficientes para prestar serviços essenciais à nossa sociedade.

**Encontramos questões de Direito Financeiro em concursos do Brasil inteiro,** e os editais costumam abordar pontos em comum.

Vamos falar um pouco sobre o nosso curso?

**Trata-se de um curso completamente novo e voltado aos concursos públicos.** Fizemos um amplo estudo percebendo as preferências das principais bancas, os assuntos mais cobrados, as doutrinas clássicas e a jurisprudência atualizada. Já na primeira aula vamos abordar **diversas modificações legislativas e previsões constitucionais**, bem como a jurisprudência dos tribunais superiores sobre os principais assuntos! Trazemos, também, o que é cobrado nas principais bancas do país e chamamos atenção, durante o curso, para as principais questões e possíveis pegadinhas dos examinadores.

Espero que vocês aproveitem o curso e que cada aula seja um passo a mais rumo à posse.

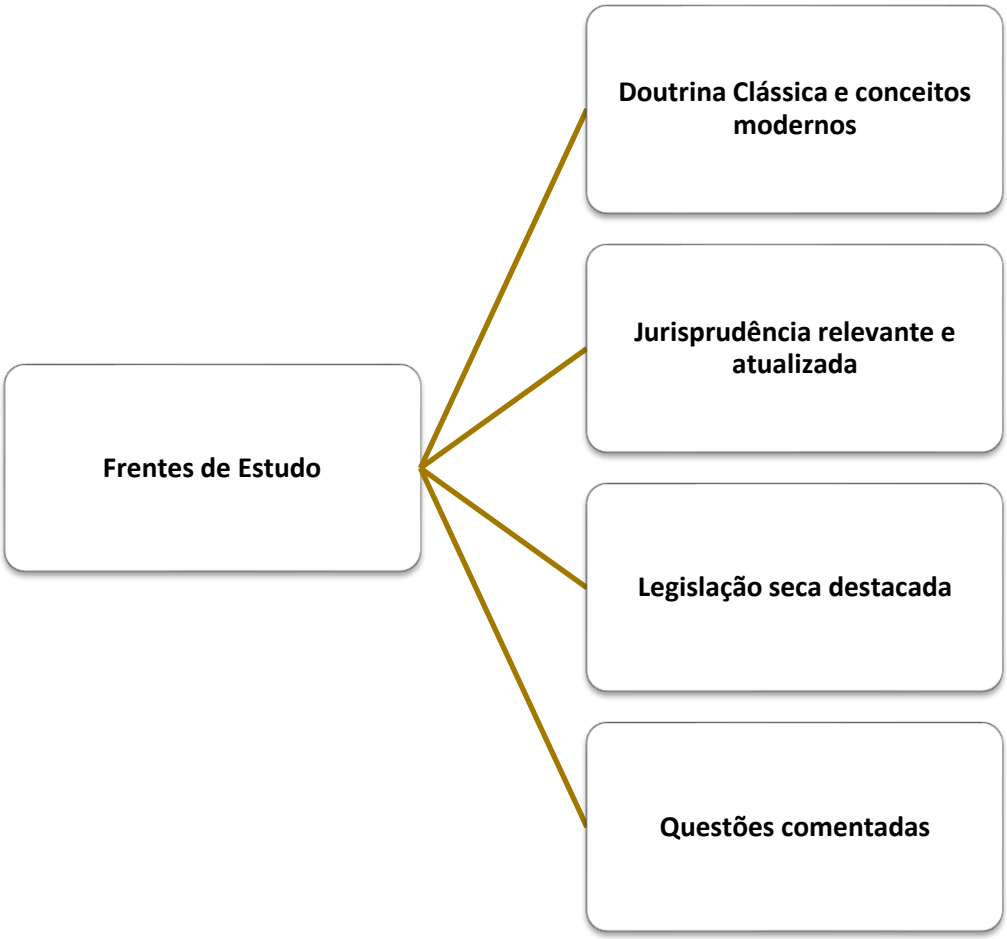
**Estou torcendo pela sua aprovação!**

## Metodologia do Curso

Se no Direito Financeiro encontramos o dilema da escassez de recursos, utilizamos uma metodologia que respeita o que o concurseiro tem de mais escasso: o **tempo.** Para isso, organizamos o nosso material da forma mais **completa** e **atualizada** possível, com questões de diversos níveis, doutrina e jurisprudência atualizadas para que nenhuma questão o pegue desprevenido.

Nossa matéria está presente nos mais diversos concursos e nem sempre é estudada com a devida atenção, podendo ser o **ponto decisivo na sua aprovação!**

Confira as nossas **Frentes de Estudo:**




Esta é a nossa proposta!

Vistos alguns aspectos gerais da matéria, teçamos algumas considerações acerca da **metodologia de estudo**.

As aulas em *.pdf* têm por característica essencial a **didática**. A nossa proposta é reunir a leitura dos **autores clássicos do Direito Financeiro**, como Aliomar Baleeiro e José Souto Maior Borges,

e também autores mais recentes, como Ricardo Lobo Torres e Marcus Abraham. Trazemos aqui as informações mais relevantes da doutrina em linguagem acessível e clara para você acertar todas as questões de Direito Financeiro da sua prova!

Como a memória visual é extremamente importante e os estrategistas passam muitas horas dedicadas à leitura, utilizaremos **resumos, gráficos, figuras e esquemas para melhor visualização e entendimento.** Não esqueça de procurar também pela coruja do **Estratégia**, que sempre traz informações importantes para a sua prova!

Com essa estrutura e proposta conferimos a tranquilidade de uma **preparação completa, sem necessidade de recurso a outros materiais didáticos**.

Não esqueça, também, de que estou aqui para tirar todas as suas dúvidas. Além do nosso **fórum de dúvidas**, estou disponível pelo **e-mail** profvanessabrito@gmail.com e pelo **Instagram** @vanessa.arns

**Fique atento, também, às nossas videoaulas, em que traremos os principais pontos da matéria com os assuntos que despencam nas provas!**

## Apresentação Pessoal

Já que passaremos bastante tempo juntos, deixo aqui um pouco sobre mim: meu nome é **Vanessa Brito Arns** , sou graduada em Direito pela **Universidade Federal do Paraná** e pós-graduada em Relações Internacionais pela **Universidade de Brasília**. Também sou Mestre em Direito (L.L.M.) pela **Universidade da Califórnia** em Los Angeles e Mestre em Ciência Jurídica (JSM) pela **Universidade de Stanford**, onde também lecionei *Law and Economics* na Faculdade de Economia e Políticas Públicas.

Aqui no Estratégia sou responsável pelas aulas de **Direito Financeiro, Direito Econômico, Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado**. Sou uma professora apaixonada por ensinar e por esclarecer pontos da matéria de forma simples e acessível aos meus alunos. Por isso mesmo deixo os meus contatos para dúvidas e sugestões.

Será um prazer poder ajudar vocês nessa jornada rumo à aprovação!

Espero que, ao final deste curso, você seja tão apaixonado(a) por Direito Financeiro quanto sou. Meu objetivo é que você não só **aprenda** os principais pontos da matéria, mas veja também **a**

**importância do Direito Financeiro como instrumento jurídico, político, econômico e técnico indispensável à nossa democracia, ao nosso desenvolvimento e à efetivação das políticas públicas no Estado Constitucional.**

Estou à disposição para dúvidas, comentários e sugestões!

**E-mail**: profvanessabrito@gmail.com

**Instagram**: https://www.instagram.com/vanessa.arns

## CRONOGRAMA DE AULAS

Nosso Cronograma de Aulas segue rigorosamente o conteúdo dos principais concursos do país. Nosso objetivo aqui é que você **ENTENDA** os principais pontos e esteja preparado para qualquer questão objetiva, discursiva ou oral no seu concurso público! Observe:

| AULA | CONTEÚDO |
|---|---|
| **Aula 00** | Atividade Financeira do Estado. Autonomia do Direito Financeiro. Fontes primárias e secundárias. Federalismo fiscal. Direito Financeiro e os Direitos Fundamentais. Orçamento. Natureza jurídica. Princípios Orçamentários. |
| **Aula 01** | Orçamento - Conceito e espécies. Normas gerais de direito financeiro. A disciplina da Lei nº 4.320. Controle de Constitucionalidade do Orçamento. Dos Créditos Adicionais. |

| | |
|---|---|
| **Aula 02** | Leis orçamentárias. Ciclo orçamentário. Plano Plurianual. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Lei orçamentária anual. |
| **Aula 03** | Receita pública. Conceito. Ingressos e receitas. Classificação das receitas públicas. Receitas ordinárias e extraordinárias. Receitas originárias e receitas derivadas. Receitas orçamentárias e extraorçamentárias. Receitas públicas por transferências intergovernamentais. Desvinculação de Receitas da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. |
| **Aula 04** | Despesa pública. Conceito e classificação. Procedimento para a realização das despesas públicas. Despesas públicas constitucionalmente previstas. Novo regime fiscal do teto dos gastos públicos. |
| **Aula 05** | Precatórios: Disciplina Constitucional. Despesas Públicas de origem judicial. Exceções ao regime. |
| **Aula 06** | Responsabilidade fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Destinatários da LC nº 101/2000. Equilíbrio fiscal. Planejamento. Anexo de Metas Fiscais. Execução Orçamentária. Receita pública na LC nº 101/2000. Previsão e arrecadação. Renúncia de receitas e incentivos fiscais. |
| **Aula 07** | Despesa pública na LC nº 101/2000. Geração da despesa. Despesas com pessoal. Despesas com a seguridade social. Transferências voluntárias. Destinação de recursos públicos para o setor privado. Dívida e endividamento. Gestão patrimonial. Transparência, controle e fiscalização. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Relatório de Gestão Fiscal. |
| **Aula 08** | Dívida ativa da União de natureza tributária e não-tributária. Crédito público. Conceito e classificação de crédito público. Natureza jurídica. Controle, fiscalização e prestação de contas. Dívida pública: conceito e classificação da dívida pública. Intervenção federal e dívida pública. Resoluções do Senado sobre dívida pública, operações de crédito e concessão de garantias. |

| | |
|---|---|
| **Aula 09** | Controle e fiscalização interna e externa da atividade financeira do Estado. A Atuação dos Tribunais de Contas. |
| **Aula 10** | Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e processo de tomada de decisões orçamentárias. Judicialização das despesas públicas. Ativismo judicial. Impacto no planejamento público e deferência. Democracia e Direito Financeiro. Orçamento participativo. O Direito Financeiro como instrumento de combate à corrupção. |

Essa é a distribuição dos assuntos ao longo do curso. Eventuais ajustes poderão ocorrer, especialmente por questões didáticas. De todo modo, sempre que houver alterações no cronograma acima, vocês serão previamente informados. Vamos começar?

# DIREITO FINANCEIRO

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na aula de hoje vamos iniciar os estudos da disciplina de Direito Financeiro.

Apesar de ser uma aula introdutória, desde o início traremos assuntos pertinentes e abordados em provas de concurso. Com autores clássicos e teorias modernas, a aula de hoje será uma preparação para provas objetivas e discursivas em Direito Financeiro. Mais **do que a simples leitura de um resumo ou da lei seca, o nosso curso apresenta uma visão completa do direito financeiro, desde os seus detalhes técnicos até o aprofundamento doutrinário e jurisprudencial.**

Vejamos o tópico específico do edital que será abordado em aula:

> *1. Atividade Financeira do Estado. Autonomia do Direito Financeiro. Fontes primárias e secundárias. Federalismo fiscal. Direito Financeiro e os Direitos Fundamentais. Orçamento. Natureza jurídica. Princípios Orçamentários.*

Estou à disposição se surgirem dúvidas! Boa aula!

## 1. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

### 1.1 – O Estado e a Ciência das Finanças.

É função do Estado satisfazer **o interesse público** e as **necessidades da população**. Cada um dos serviços públicos, cada direito fundamental, cada militar, juiz e funcionário público faz parte de uma parcela do Estado com o intuito de satisfazer uma necessidade ou um direito, e **cada direito tem um custo.** É comum que os Estados protetivos e intervencionistas, bem como os Estados de bem-estar social, comprometam-se com a satisfação de diversas necessidades públicas como **saúde, educação e segurança.**

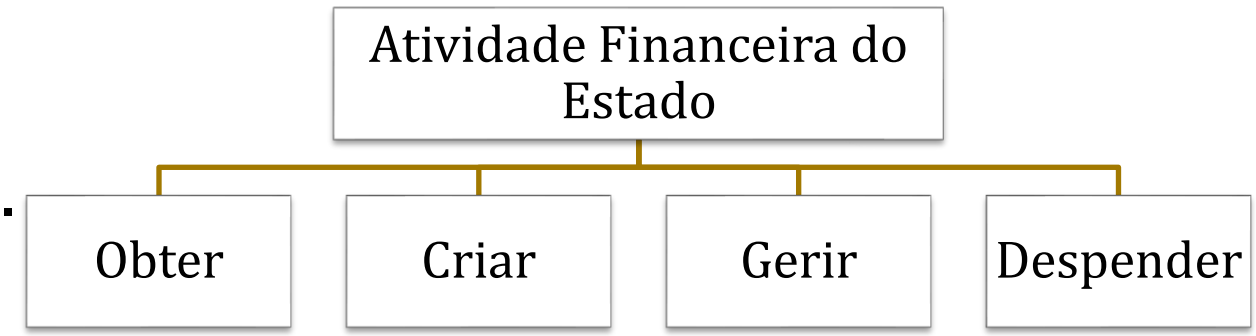
**Quanto maior for o Estado e quantos mais direitos forem garantidos pelo seu ordenamento jurídico, maior será a necessidade de recursos nos cofres públicos.**

Para Aliomar Baleeiro[1], a atividade financeira consiste em:

***"obter, criar, gerir e despender o dinheiro público indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àqueloutras pessoas de direito público."***

O Direito Financeiro, portanto, organiza toda a atividade financeira do Estado, que consiste em obter, criar, gerir e despender o dinheiro público, essencial para que o Estado cumpra o seu papel de satisfazer as necessidades públicas.

Esquematizando a definição de Aliomar Baleeiro, temos:




Para José Souto Maior Borges[2], a atividade financeira *"consiste, em síntese, **na criação, obtenção, gestão e dispêndio do dinheiro público** para a **execução de serviços afetos ao Estado**. É considerada por alguns como o exercício de uma função meramente instrumental, ou de natureza adjetiva (atividade-meio), distinta das atividades do Estado, que visam diretamente a satisfação de certas necessidades sociais, tais como educação, saúde, construção de obras públicas, estradas, etc. (atividades-fim)."*

[1] Baleeiro, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 19ª ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

[2] BORGES, José Souto Maior. Introdução ao Direito Financeiro. São Paulo: Max Limonad, 1998.

Temos, na visão de José Souto Maior Borges, a definição de atividade-meio do Direito Financeiro, que é indispensável para que as finalidades do Estado e as necessidades públicas sejam atendidas.

A **necessidade pública** é aquela que, diferentemente da privada, só pode ser satisfeita por meio de uma ação em conjunto de um grupo ou de uma sociedade, ou seja, necessita de uma ação voluntária ou coativa à participação de cada um dos cidadãos ou indivíduos que o formam. É importante ressaltar que a necessidade se torna pública por uma decisão dos órgãos políticos, pois são os direitos elencados em leis e na Constituição Federal que lista as necessidades escolhidas como públicas.

É importante ressaltar que além de obter recursos por meio de tributos, conforme o esquema que apresentamos acima com a definição de Aliomar Baleeiro, o Estado pode também exercer funções econômicas obtendo recursos para financiar o seu próprio funcionamento.

# 2. AUTONOMIA DO DIREITO FINANCEIRO

## 2.1 – O Direito Financeiro

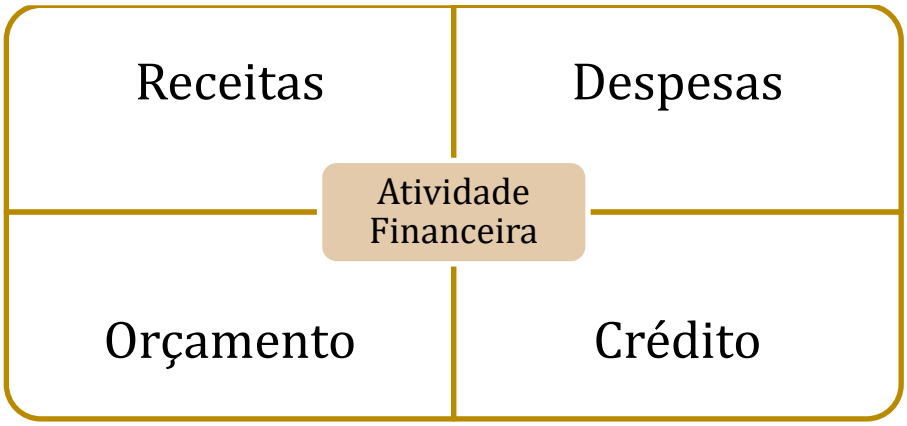
Como o Estado deve atender as políticas e diretrizes estabelecidas por seus governantes e impostas na realização das despesas públicas, temos o Direito Financeiro para fixar princípios e regras para **arrecadação**, **gestão** e **aplicação** dos recursos públicos. Para Marcus Abraham[3], as chamadas **finanças públicas:**

> *"tratam dos **instrumentos políticos, econômicos e jurídicos** referentes à captação de recursos financeiros **(receitas públicas)** para o Estado, a sua administração **(gestão e controle)** e, finalmente, a respectiva aplicação **(despesas públicas) nas necessidades públicas**, assim as identificadas como de **interesse coletivo**."*

[3] ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 5.ed, ver. Atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

O Direito Financeiro, para Harrisson Leite[4]:

> *Consiste no **ramo do direito público que estuda as finanças do Estado em sua estreita relação com a sua atividade financeira**. Ou seja, é o conjunto de regras e princípios que estuda a atividade financeira do Estado, compreendida esta como **receita, despesa, orçamento e créditos púbicos.***




O Direito Financeiro trabalha em conjunto com a chamada **Ciência das Finanças**, dando-lhe um norte jurídico. Além de reger toda a atividade financeira do Estado, é também tarefa do Direito Financeiro estudar os **CONTROLES** da atividade financeira do Estado, conforme previsto no art. 70 e seguintes da Constituição Federal:

> Art. 70. A **fiscalização** contábil, **financeira,** orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto **à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, será

[4] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 39.

exercida pelo Congresso Nacional, **mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.**

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - **avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual**, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto **à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial** nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o **controle externo no** exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao **Tribunal de Contas** da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato** é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A **existência autônoma do Direito Financeiro** se justifica por ser um sistema próprio de normas, com objetivos bem definidos. O ramo mantém sua autonomia no direito mesmo diante do **direito tributário,** um ramo tão próximo que são diversos os "Tratados De Direito Financeiro e Tributário" que encontramos nas livrarias.

**Apesar das receitas tributárias serem uma parcela significativa das receitas públicas**, o Direito financeiro preocupa-se ainda com as demais receitas, **como as receitas provenientes da atividade econômica do Estado; bem como as despesas, a autorização de gastos e a fiscalização do dinheiro público.**

# 3. FONTES DO DIREITO FINANCEIRO

## 3.1 – Fontes Formais - Primárias

Fazem parte das **fontes formais primárias** do Direito Financeiro **a lei e os estatutos normativos com vigor de lei**. A principal fonte primária do nosso ordenamento jurídico é a Constituição Federal, que conta com diversos artigos e um título exclusivo dedicado ao sistema financeiro, como veremos a seguir.

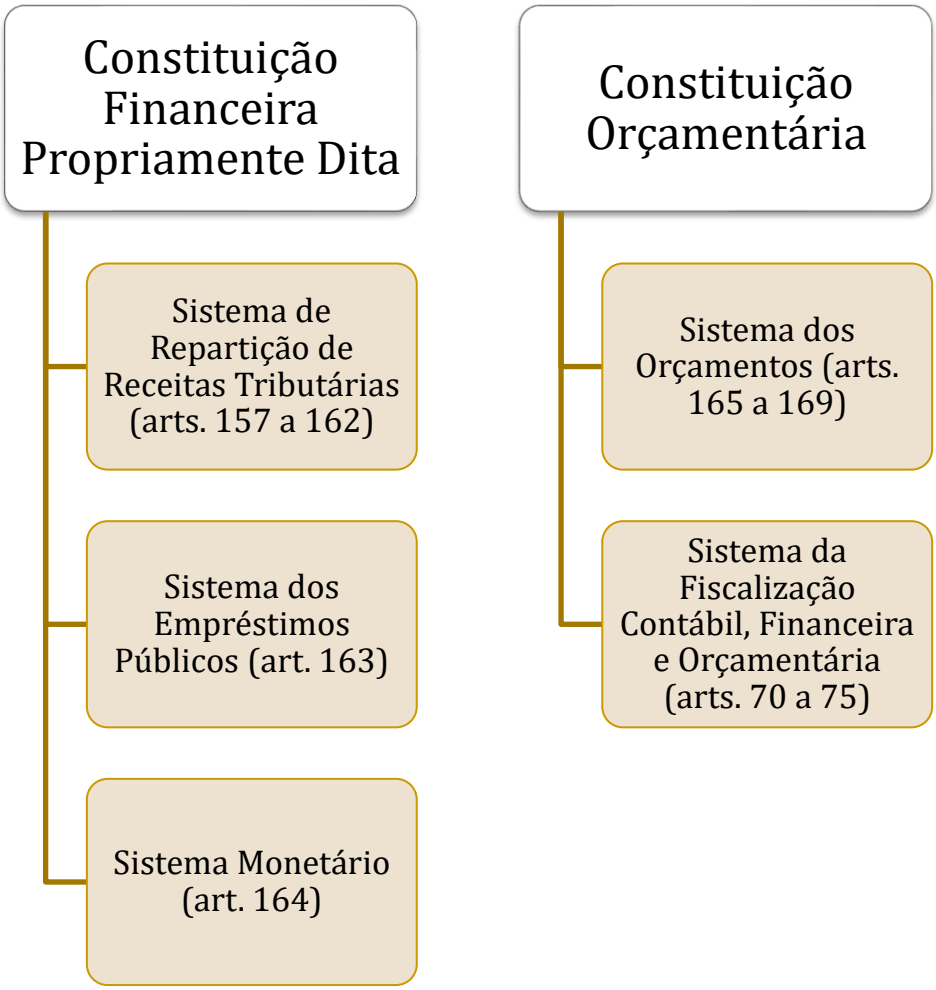
### I. Constituição Federal

Para Ricardo Lobo Torres[5], as principais características da chamada **Constituição Financeira** são a **rigidez, a abertura e o pluralismo.** A ***Constituição Financeira*** é **rígida** por ser de difícil reforma, somente por meio de emendas constitucionais e de acordo com os pressupostos e formalidades estabelecidas.

É **aberta** porque não expressa um conjunto completo, sem lacunas, deixando espaços a serem completados pelas leis e estatutos normativos. A **abertura da Constituição Financeira** é proposital: para que haja espaço também para a interpretação jurídica e pelo trabalho criativo da jurisprudência. A Constituição Financeira é **plural**, pois relaciona-se com todas as outras *Subconstituições*: Política, Econômica, Social, etc. e desdobra-se em uma pluralidade de sistemas, como o sistema tributário e o orçamentário.

O quadro geral da Constituição Financeira pode ser assim esboçado:

[5] TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 19ª Edição. Ed. Renovar. 2013.




## II. Leis Complementares

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seus arts. 161, 163 e 165, que **a Lei Complementar disporá sobre diversos temas relacionados ao direito financeiro**, bem como acontece com o Direito Tributário. Tal informação é **EXTREMAMENTE IMPORTANTE** e costuma cair nos concursos públicos.

Vejamos:

CAPÍTULO II

DAS FINANÇAS PÚBLICAS

SEÇÃO I

NORMAS GERAIS

Art. 163. **Lei complementar** disporá sobre:

**I - finanças públicas;**

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de **títulos da dívida pública;**

V - fiscalização das instituições financeiras;

V - **fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;**

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

(...)

Art. 165.

(...)

§ 9º Cabe à **lei complementar:**

I - dispor sobre o **exercício financeiro**, a **vigência**, os **prazos**, a **elaboração** e a **organização** do **plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;**

II - estabelecer **normas de gestão financeira e patrimonial** da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a **execução equitativa,** além de procedimentos que serão adotados quando **houver impedimentos legais e técnicos,** cumprimento de **restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório**, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

**Leis complementares** que tratam de matéria financeira, assim como ocorre no direito tributário, **devem veicular normas gerais** (no sentido de complementar a constituição quando possível e necessário). Fica a tarefa, portanto, da **União elaborar uma lei complementar para estabelecer**

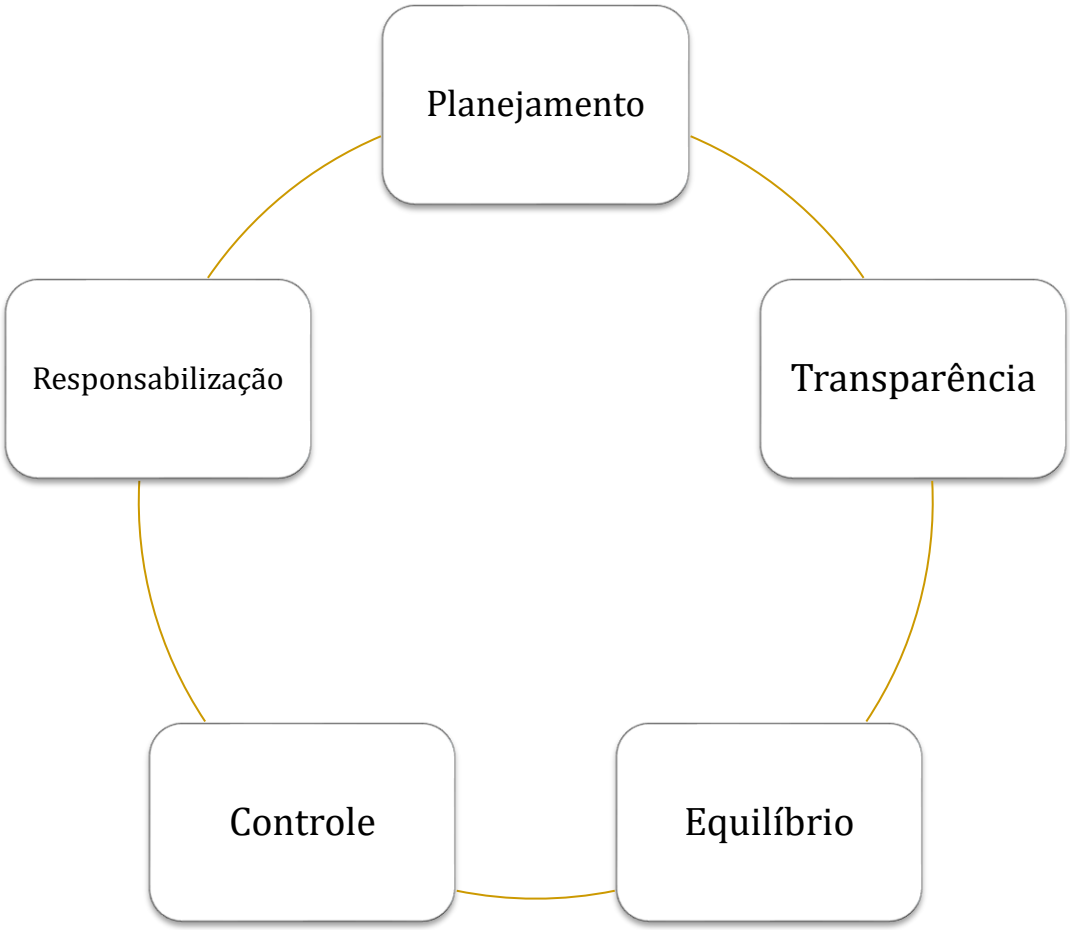
**a harmonia do sistema e preencher eventuais lacunas que a Constituição tenha deixado**, ao mesmo tempo que **veicula normas gerais** aos entes federativos. Essa tendência, para Ricardo Lobo Torres, visa a criação de um sistema de coordenação e de equilíbrio ente as finanças dos entes públicos. [6]

As mais importantes leis complementares em matéria de Direito Financeiro são a **Lei de Responsabilidade Fiscal (101/00)** e a **Lei 4.320/64**, recepcionada como lei complementar por veicular matéria exclusiva de lei complementar, como estudaremos a seguir.

## III. Lei de Responsabilidade Fiscal

A lei de responsabilidade fiscal inaugura uma nova era de **responsabilidade na gestão fiscal**, e traz consigo cinco princípios que devem orientar toda a gestão pública: **planejamento, transparência, equilíbrio, controle e responsabilização.**

[6] TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 19ª Edição. Ed. Renovar. 2013.




A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 1º §1º que:

> "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar **o equilíbrio das contas púbicas**. Mediante o cumprimento de metas de resultados entre **receitas e despesas** e a obediência a **limites e condições** no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantias e inscrição em Restos a Pagar. "

Todos os gestores públicos devem se adequar a tais normas, com graves penas a serem enfrentadas pelo seu descumprimento. No caso das chamadas "pedaladas fiscais" no ano de 2014, apontadas em parecer opinativo do Tribunal de Contas da União, comprovou-se que muitos pagamentos foram feitos por bancos federais para cobertura de despesas para

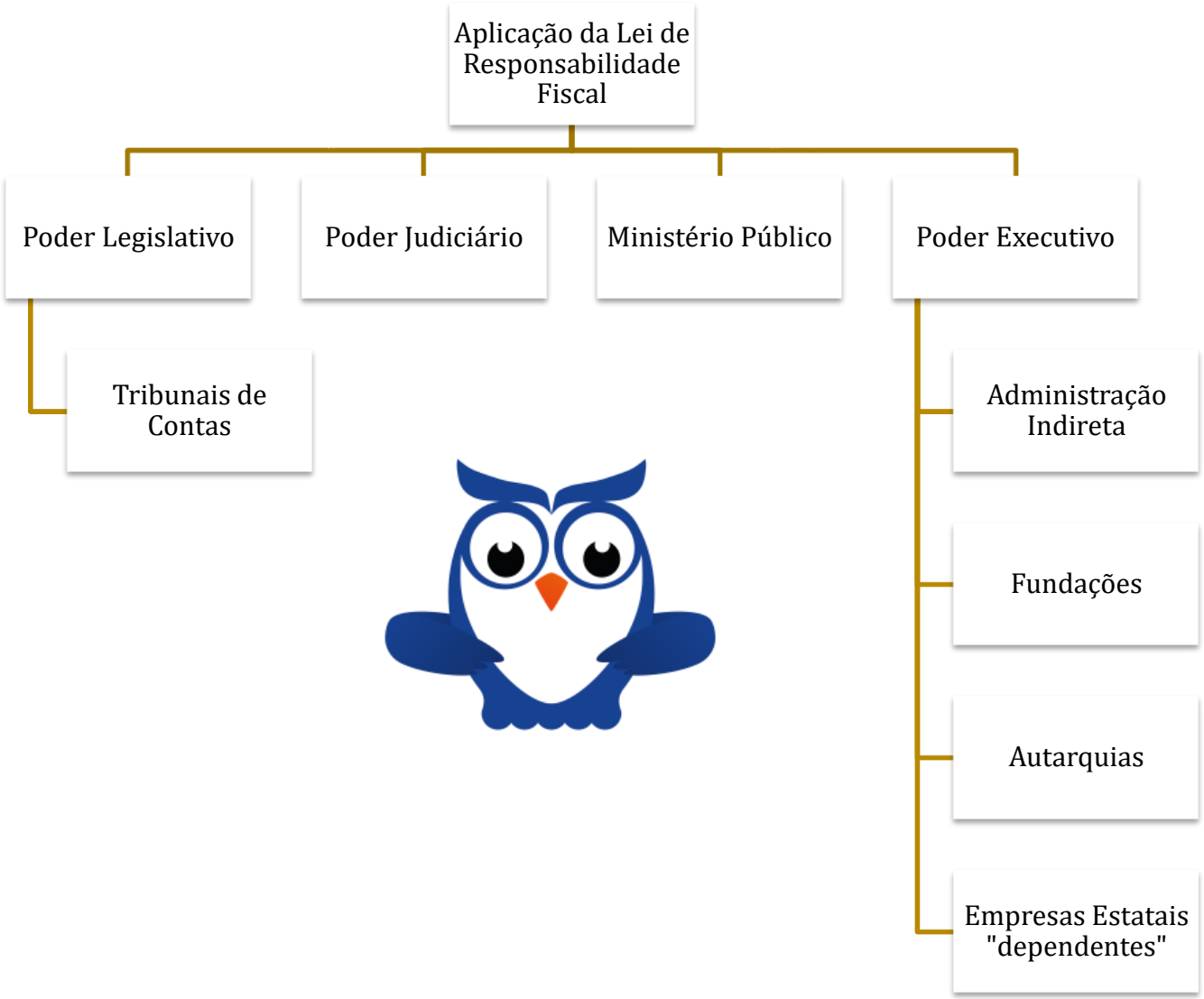
programas do âmbito federal, como Bolsa Família e Segundo Desemprego, sem que recebessem os devidos repasses dos recursos pelo Tesouro.

Essa foi, segundo Harrisson Leite[7], uma aplicação clara da Lei de Responsabilidade Fiscal, *"tendo em vista que é vedada a liberação de recursos sem que haja receitas suficientes para a execução das despesas, dentre outras irregularidades apontadas".* Observe-se, ainda, o art. 36 da LRF:

> Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal alcança a **Administração Direta** e parte da **Administração Indireta.** No entanto, os considerados "não-dependentes" não se submetem à LRF, como uma empresa pública que **não receba** do ente controlador **despesas com pessoal ou de custeio geral ou capital.**

[7] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 49.




Pela grande importância da lei e considerando a incidência de questões sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal em provas, teremos uma aula inteiramente dedicada a ela em nosso curso.

## IV. Lei 4.320/64

A lei 4.320 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.** Embora sancionada como Lei Ordinária, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com *status* de Lei Complementar em virtude de sua matéria (conforme ADI n.°1.726-5/DF). Trataremos da Lei 4.320/64 na aula que vem, por sua importância para o Direito Financeiro.

## V. Leis Ordinárias

São diversas, também, as leis ordinárias fontes do Direito Financeiro. Trataremos em nosso curso das principais leis dessa categoria, **como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei do Plano Plurianual (PPA).**

## VI. Leis Delegadas

Tais leis são delegadas pelo **Poder Legislativo ao Presidente da República**. Segundo a Constituição Federal, é **vedada a delegação** tanto de matéria reservada a lei complementar, quanto a legislação sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Pela redação do art. 68, temos que:

> Art. 68. As **leis delegadas** serão elaboradas pelo **Presidente da República**, que deverá solicitar a **delegação** ao **Congresso Nacional**.
>
> § 1º **Não serão objeto de delegação** os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, **a matéria reservada à lei complementar**, nem a legislação sobre:
>
> I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
>
> II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
>
> **III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.**

## VII. Medida Provisória

É vedada a edição de medida provisória sobre matéria de lei complementar, segundo o art. 62 §1º inciso III da Constituição Federal. Ou seja, é **proibida** a edição de medidas provisórias sobre as seguintes matérias de direito financeiro: **planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares**, **ressalvado** o previsto no art. 167 §3º da Constituição Federal, isto é, os **créditos extraordinários** para atender as **despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública,** hipótese em que a medida será adotada de acordo com o art. 62 da Constituição Federal.

> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar **medidas provisórias, com força de lei,** devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

(...)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, **ressalvado o previsto no art. 167, § 3º**

(...)

III - reservada a **lei complementar;**

Art. 167.

(...)

**§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.**

JURISPRUDÊNCIA

No julgamento da **ADI 4048,** ajuizada contra a Medida Provisória 405/2005, convertida na Lei n. 11.658/2008, em que **foram abertos créditos extraordinários em situações distintas da previstas na Constituição Federal**, o **STF admitiu o controle de constitucionalidade de normas orçamentárias pela primeira vez** e delimitou, também, **a possibilidade utilização de medidas provisórias apenas nas situações semelhantes as descritas no art. 167, §3 da Constituição Federal.**

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N° 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei n° 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes**. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA.** O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional

suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. **Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade**. **III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO.** Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. **Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes**. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. **Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição.** "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de **extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social**, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas **singulares e extraordinárias.** A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP n° 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP n° 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei n° 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

**(CESPE/AGU-Procurador Federal/2013)** No que tange a normas gerais de direito financeiro, julgue os itens que se seguem.

De acordo com entendimento do STF, é inadmissível a edição de medida provisória pelo Poder Executivo federal que determine a abertura de crédito extraordinário em favor de órgãos componentes desse poder, caso não estejam configuradas situações de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

a) certo

b) errado

**Comentários**

Conforme vimos no julgamento da **ADI 4048**, a possibilidade de edição de medida provisória pelo Poder Executivo Federal para abertura de crédito extraordinária somente se dá caso estejam configuradas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para ordem pública e paz social, como situações de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Item correto: (a).

## 3.2 – Fontes Formais - Secundárias

Quanto às **fontes formais secundárias** do Direito Financeiro, temos:

### I. Decretos

**Não é permitido ao decreto inovar ou criar aquilo que a lei deve estabelecer.** Em matéria de Direito Financeiro, os Decretos são atos baixados pelo poder Executivo apenas em casos necessários, quando encontramos leis financeiras que não são automaticamente executáveis. Aí sim há a possibilidade de decreto, que não costumam aparecer na nossa matéria.

### II. Resoluções

As Resoluções são muito importantes para o Direito Financeiro, e consistem em deliberações que o **Senado Federal** ou a **Câmara dos Deputados** ou o próprio **Congresso Nacional, em conjunto**, toma **fora do processo comum legislativo, não estando sujeitas à sanção presidencial.** São particularmente importantes para o Direito Financeiro as resoluções do Senado Federal:

> Art. 52. **Compete privativamente ao Senado Federal:**
>
> (...)
> V - autorizar **operações externas** de **natureza financeira**, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
>
> VI - fixar, por proposta do Presidente da República**, limites globais para o montante da dívida consolidada** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
>
> VII - dispor sobre **limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

> VIII - dispor sobre **limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;**
>
> IX - **estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;**
>
> (...)
>
> XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, **observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> (...)
>
> XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

### III. Atos Normativos e Decisões Administrativas

Os chamados **atos normativos** são os **atos de autoridades administrativas** que complementam a lei ou decreto para torná-los aplicáveis. São comuns os atos normativos que constituem fonte secundária ou complementar do direito financeiro, como resoluções do Ministro da Economia ou dos Secretários de Fazenda nos Estados.

São chamados também de **exercício de poder regulamentar**, podendo estabelecer **normas no âmbito da autorização ou do espaço deixado por lei**, na forma de **portarias, instruções normativas, ordens de serviços e diversos outros atos**. São especialmente importantes para o Direito Financeiro as **resoluções e decisões dos tribunais de contas.**

### IV. Decisões Judiciais

As decisões judiciais são fonte importante para o direito como um todo e, no caso do direito financeiro, ela tem especial importância. Há não só a possibilidade de questões orçamentárias serem questionadas ao judiciário, como as próprias receitas ou despesas, mas também a **judicialização das políticas públicas**.

Nas palavras de Harrison Leite[8]:

**"Com a crescente judicialização das políticas públicas e elevada avocação de poder pelo judiciário, passou-se a notar nas sentenças judiciais verdadeira fonte do direito financeiro."**

Vivemos uma realidade em que são tantas as demandas por direitos na área da saúde e da educação que são muitas as alterações necessárias no orçamento público para adequação ao que é decidido nos tribunais. São muitos os questionamentos nesse sentido, já que há, teoricamente, **uma impossibilidade de o judiciário implantar uma política pública, resultando em um desrespeito à separação dos poderes.**

Por outro lado, são muitos os que opinam pela intervenção judicial, já que os direitos sociais elencados na Constituição Federal são exigíveis judicialmente. De qualquer forma, a importância das decisões judiciais no Direito Financeiro e sua discussão é inegável, e traremos mais sobre o assunto quando **discutirmos a reserva do possível e o mínimo existencial**.

É importante ter em mente que a elaboração do orçamento público e seus gastos deve ser uma escolha política e democrática, sendo a intervenção judicial excessiva um impeditivo para a realização das políticas públicas conforme previstas em lei e nos planos de governo.

## 3.3 – Fontes Materiais

Para atingir os seus objetivos, a atividade financeira depende de **identificação, análise e compreensão de diversos fatores**. As fontes materiais são, para Marcus Abraham[9], *"elementos fáticos e concretos da vida humana em uma determinada coletividade que dão ensejo à criação das normas jurídicas."* Tais elementos podem ser de várias ordens: morais, religiosas, políticas, econômicas, etc.

Conforme vimos, as normas jurídicas de Direito Financeiro são criadas a partir de necessidades públicas que devem ser atendidas. É por meio da chamada Ciência das Finanças que será definida

[8] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 57.

[9] ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 5.ed, ver. Atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

a política financeira adotada pela sociedade, com a necessidade de estudos de caso concreto, avaliando as necessidades da população como um todo. A realidade, as necessidades públicas e as pretensões do Estado para com aquela determinada coletividade são o que denominamos **fontes materiais do Direito Financeiro.**[10]

## 4. FEDERALISMO FISCAL

O chamado **federalismo fiscal** é de extrema relevância para o Direito Financeiro brasileiro. A ideia é que os entes federativos – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – se organizem e se relacionem harmonizando possíveis questões decorrentes de uma estrutura heterogênea, com grandes diferenças regionais, na busca da implementação de um **modelo federal cooperativo**, a fim de realizar um objetivo comum a todos.

Marcus Abraham afirma que "os entes federados, especialmente os chamados "*entes subnacionais" (Estado, Distrito Federal e Municípios) precisam dispor de recursos suficientes para fazer frente as suas despesas, e sem depender dos demais, particularmente da União. A verdadeira, efetiva e imprescindível autonomia financeira depende, pois, do binômio "suficiência e independência" dos recursos financeiros."*

Para o autor, na nossa federação, e conforme a Constituição Federal, não há hierarquia entre União, Estados, DF e Municípios; e as atribuições distribuídas a tais entes precisam ser claras e rígidas para evitar a ocorrência de conflitos de competência, *"seja pela invasão indevida na atribuição de um ente por outro, seja pela omissão e recusa dos entes em realizar uma determinada atividade cuja competência não foi claramente distribuída."*

Enuncia a Constituição Federal em seu art. 18:

> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Tal autonomia tem relação íntima, também, em relação a receitas e despesas e com a distribuição da política fiscal, bem como com a autonomia financeira de cada ente e seus repasses previstos. Como é um dos objetivos constitucionais, também, **diminuir as**

**desigualdades regionais**, o Professor Tércio Sampaio Ferraz trata o modelo federal cooperativo brasileiro com a expressão ***"federalismo solidário".***

Cada país tem um modelo próprio de federação, sendo certo que as normas sobre distribuição de competência de tributos, sua repartição, o financiamento dos programas sociais, os gastos com saúde, educação e segurança variam entre países e seus modelos de federação.

Afirma Harrison Leite que numa federação, os Estados-membros não gozam de soberania, mas de autonomia, que deve existir nos campos legislativo, administrativo e judiciário. Traz o autor a necessidade de o ente federado possuir recursos financeiros para se manter, pois **só assim pode sustentar a pretendida autonomia, que não existirá sem independência econômica.**

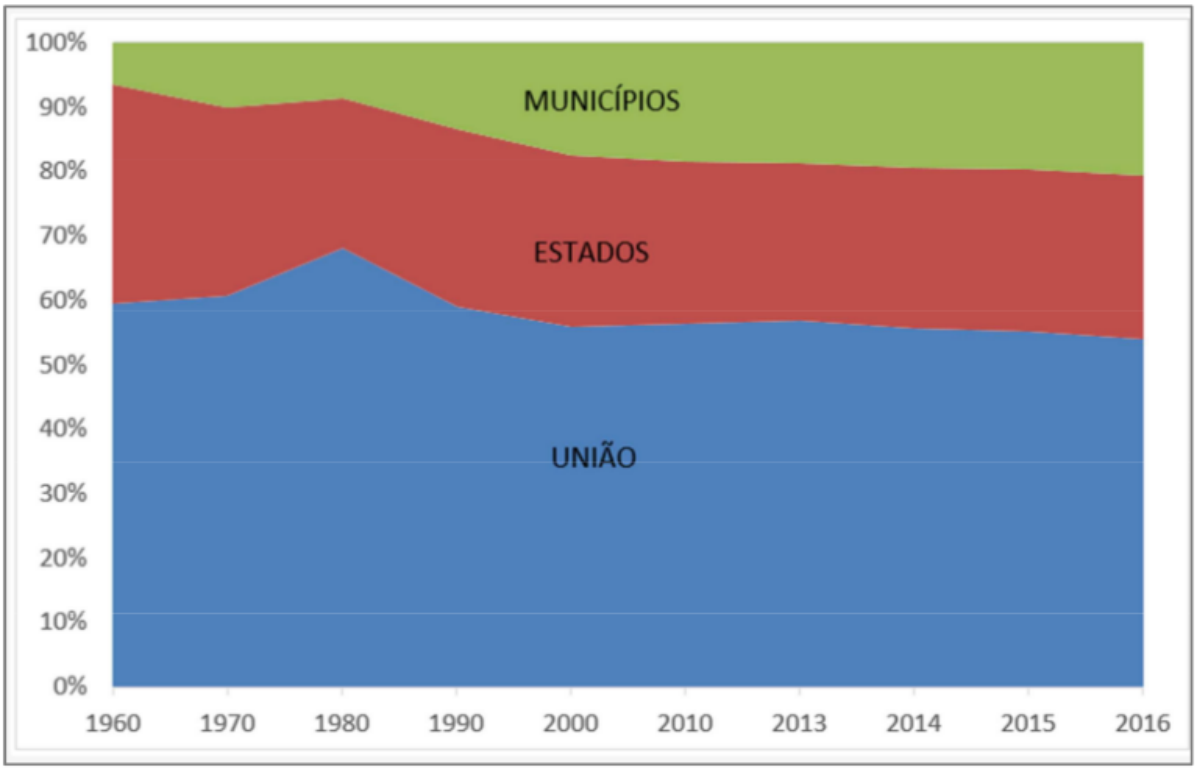
Considerando os artigos 153 a 156 da Constituição Federal, sobre a criação e cobrança de tributos, verificamos que o pacto federativo acaba favorecendo a União em detrimento dos demais entes federativos, conforme critica Regis Fernandes de Oliveira:[11]

> **"NO BRASIL, HOJE, O PACTO FISCAL ESTÁ TORTO. HÁ MANIFESTO DESEQUILÍBRIO EM FAVOR DA UNIÃO."**

É o que observamos na prática:

[11] OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro.

Evolução da participação percentual dos três níveis de Governo na receita disponível, no Brasil — 1960 a 2016




FONTE DOS DADOS BRUTOS: AFONSO, J. R. A. **Cenário fiscal atual no Brasil:** implicações para governos subnacionais. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.
NOTA: A escala temporal do gráfico não é contínua, pois foram considerados somente alguns anos.

Os artigos 157 a 160 da Constituição Federal trazem um sistema de distribuição de receitas com a finalidade de propiciar o pretendido **equilíbrio federativo**. Com tal repartição, a receita de cada ente federativo passa a ser o **somatório dos tributos de sua competência mais o saldo líquido das transferências governamentais. Com elevadas despesas, os Estados e Municípios não têm conseguido receita o suficiente para assegurar a sua autonomia**, o que traz sérios reflexos no sistema atual, resultando até mesmo no que chamamos de **Guerra Fiscal.**

Como o constituinte outorgou apenas à União a instituição de **novos tributos** (como as contribuições especiais, que elevaram em muito a receita do Governo Federal), foram deixados de lado os Estados e Municípios, que com **competências rígidas e delimitadas** não conseguem aumentar suas receitas.

Mesmo que a competência tributária dos Estados e Municípios tenham aumentado com a constituição de 1988, conforme vimos no gráfico acima, isso não foi suficiente para equilibrar as atribuições que lhes foram repassadas. Considerando que os repasses pouco aumentaram, uma das saídas é a chamada **guerra fiscal**, que **tenta atrair investimentos por meio da redução de tributos**. Com o objetivo de atrair investimentos, Estados e municípios disputam entre si

possíveis contribuintes (empresas, indústrias.), ignorando muitas vezes os efeitos negativos dessa competição nacional interna, ferindo o **equilíbrio financeiro** e o **caráter cooperativo da federação**.

Na definição de Marcus Abraham:

> *"A guerra fiscal é um **desdobramento negativo** de um modelo de federalismo fiscal que **ainda não encontrou um ponto ideal de equilíbrio**, revelando um conflito na federação e um abalo no **ideal cooperativo**. Caracteriza-se pela disputa entre entes federativos na busca da atração de investimentos, empreendimentos e recursos privados para o seu território, a partir da concessão de incentivos fiscais, com o objetivo de gerar mais renda, empregos, crescimento econômico e desenvolvimento local. Pode se dar pela renúncia fiscal na isenção ou na postergação do pagamento de impostos, doação de terrenos ou de equipamentos para instalação do empreendimento, financiamento e crédito com juros subsidiados etc. Assim, por exemplo, oferece-se uma alíquota mais reduzida de um determinado tributo para que se instale, no território de um ente federado, uma empresa, indústria ou empreendimento, e não em outro, onde a alíquota seria maior."*

Conforme afirma Harrison Leite, o equilíbrio federativo só é possível quando a receita tributária disponível é suficiente para se permitir ao governo honrar os seus compromissos, por meio de um sistema tributário menos complexo e regressivo.

É dever do Direito Financeiro **a busca do equilíbrio financeiro** e a correção das tendências dos gestores de distorcer prioridades públicas. Como veremos a seguir, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** é essencial para verificar tal equilíbrio, principalmente nos seguintes artigos:

> Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a **instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação**.
>
> Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.
>
> (...)
>
> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
>
> I - demonstração pelo proponente de que a **renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

(...)

Art. **15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**

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

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da 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.**

§ 2o A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3o Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4o As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

(...)

**Despesas com Pessoal**

Subseção I

Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1o Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2o A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

**Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:**

**I - União: 50% (cinqüenta por cento);**

**II - Estados: 60% (sessenta por cento);**

**III - Municípios: 60% (sessenta por cento).**

Mesmo com a rigidez da Lei de Responsabilidade Fiscal, **buscando o equilíbrio financeiro dos entes estatais**, tais dispositivos continuam sendo violados, resultando na grave crise financeira atual do federalismo brasileiro. O orçamento da União passou a ser deficitário (a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2018 previu um déficit primário de R$ 161,3 bilhões).

Foi aprovada, também, **a Lei Complementar n. 159/2017**, tratando da recuperação dos Estados e do Distrito federal. Tais entes com alto endividamento e problemas de caixa poderão suspender o pagamento de dívida com a União por até três anos, prorrogáveis por igual período,

desde que atendam requisitos como privatização de empresas, mudanças no regime próprio de previdência, congelamento de reajustes a servidores e restrição na realização de concursos.

Resta evidente a importância da justa distribuição de receitas ente entes federativos, de forma a cobrir todas as responsabilidades e sem a necessidade de **"guerras fiscais"** na federação. Exige-se, também, que a Lei de Responsabilidade Fiscal e os princípios orçamentários sejam cumpridos, conforme veremos adiante, **para uma eficiente gestão de receitas e despesas na nossa federação.**

## 4.1 – Competência Legislativa da União e dos Estados

A Competência Legislativa em matéria financeira está prevista pela Constituição Federal como sendo concorrente entre **União, Estados e Distrito Federal**. A ideia de competência concorrente foi trazida da Alemanha e afirma que tanto a União quanto Estados-membro podem legislar acerca da mesma matéria. No entanto, temos no Brasil três unidades federativas (União, Estados e Municípios), o que nos leva a uma série de situações.

De Acordo com o art. 24 da Constituição Federal:

> Art. 24. Compete à **União, aos Estados e ao Distrito Federal** legislar **concorrentemente** sobre:
>
> I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.784, de 2019)
>
> II - **orçamento;**
>
> (...)
>
> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer **normas gerais**. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)
>
> § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)
>
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)
>
> § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)

Frise-se o §1º do art. 24, que limita a competência da União para estabelecer **Normas Gerais**, detalhe que ecoou na doutrina e jurisprudência, pois **em diversos momentos se alegou que a União, ao legislar, acabou por invadir a competência específica dos Estados**.

Um exemplo foi a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (101/00), vítima de diversas acusações por ter pontos específicos, argumento que não foi aceito na esfera judicial. Para Harrison Leite[12], *"uma norma será geral quando dispõe sem detalhes sobre um tema, estabelecendo apenas parâmetros passíveis de acomodação por outras normas locais".*

O autor traz também que a edição de normas gerais acaba por igualar não só Estados e Municípios, que devem seguir tais regras, mas também municípios como São Paulo, por exemplo, foram tratados com as mesmas normas gerais aplicáveis a Municípios de menos de 10.000 habitantes, faltando atenção às suas peculiaridades.

O §2º traz que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Na ausência de **normas gerais** da União, segundo o §3, os Estados e o Distrito Federal exercerão a **competência legislativa plena** em matéria de Direito Financeiro. No entanto, uma vez exercida essa competência, a superveniência de lei federal tratando de normas gerais suspenderá a eficácia da lei estadual ou distrital no que lhe for contrária (art. 24 §4º da Constituição Federal).

A **Lei 13.874**, de **20 de Setembro de 2019,** conhecida como a **Medida Provisória da Liberdade Econômica,** que estabelece normas de proteção **à livre iniciativa** e ao **livre exercício de atividade econômica** e **disposição sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador deixa claro, em seu Art. 1º §3º, que:**

§ 3º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei **não se aplica ao direito tributário** e ao **direito financeiro**, ressalvado o inciso X do caput do art. 3º.

[12] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 79.

> Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:
>
> X - arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equiparará a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público;

## 4.2 – Competência Legislativa dos Municípios

Um tema importante que acostuma aparecer nas provas de concurso é a competência legislativa dos Municípios.

Como vimos acima, art. 24 da Constituição Federal atribui a **matéria de Direito Financeiro como de legislação concorrente entre União, Estados e DF.** Veremos, no entanto, a possibilidade de os Municípios legislarem, também, em matéria de Direito Financeiro.

Comecemos pelo art. 30 da Constituição Federal:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> I - legislar sobre assuntos de **interesse local;**
>
> II - **suplementar** a legislação federal e a estadual **no que couber;**

Em Direito Financeiro **a competência municipal não é autônoma**. Considerando o art. 24 da Constituição Federal, o município só pode legislar **se houver uma lei federal ou estadual a ser suplementada**. O artigo 30 da Constituição Federal nos leva à conclusão de que só cabe falar em legislação municipal em sentido suplementar se houver assunto de interesse local. Tal assunto foi elucidado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 194.704-MG, informativo STF no 347):

JURISPRUDÊNCIA

> Informativo STF 347 - Meio Ambiente e Poluição: Competência Municipal. Iniciado o julgamento de recurso extraordinário, afetado ao Plenário pela 2ª Turma, no qual se discute a **competência dos municípios para legislar** sobre proteção do meio-ambiente e controle da poluição. Cuida-se, na espécie, de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de

Justiça do Estado de Minas Gerais, que, ao julgar apelação em mandado de segurança, reconheceu a **legitimidade de legislação municipal** com base na qual se aplicaram multas por poluição do meio ambiente, decorrente da emissão de fumaça por veículos automotores no perímetro urbano. O Min. Carlos Velloso, relator, considerou que as expressões **"interesse local",** do art. 30, I, da CF/88, e "peculiar interesse", das Constituições anteriores, se equivalem e não significam interesse exclusivo do município, mas preponderante do mesmo. Salientou, assim, **que a matéria é de competência concorrente (CF, art. 24, VI), sobre a qual a União expede normas gerais, os Estados e o DF, editam normas suplementares e, na ausência de lei federal sobre normas gerais, normas para atender a suas peculiares (CF, art. 24, VI, §§ 1º, 2º e 3º), e os municípios, com base no art. 30, I e II, legislam naquilo que for de interesse local, ou de seu peculiar interesse, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber** ("Art. 30. Compete aos Municípios: (...) I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"). Após os votos do Min. Carlos Velloso, relator, e do Min. Carlos Britto, que conheciam do recurso, mas lhe negavam provimento, pediu vista o Min. Cezar Peluso. RE 194704/MG, rel. Min. Carlos Velloso, 12.5.2004.

Isso significa que pela **interpretação literal** do art. 24 da Constituição Federal, os municípios **não estão abrangidos na possibilidade de competência concorrente**. No entanto, por **intepretação sistemática,** o Município pode legislar sobre matérias previstas no art. 24 da Constituição Federal, **desde que preenchido o requisito de interesse local.**

## 5. Direito Financeiro e os Direitos Fundamentais

Conforme veremos ao longo do curso, o **Direito Financeiro é o estudo da aplicação de recursos para a satisfação de necessidades públicas.** Falaremos do custeamento dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação e segurança. Falaremos das desigualdades regionais, das áreas sociais, da observância da economicidade, da análise de custo benefício, redistribuição de rendas, gratuidade, solidariedade e desenvolvimento.

Cada direito tem um custo, e todos os contribuintes que estão vinculados ao país contribuem para a satisfação de nossos objetivos enquanto sociedade. **Não há o que se falar em Direito Fundamental sem custo, e não há a concretização dos objetivos da nossa constituição sem uma correta gestão dos recursos públicos.**

Nossas despesas podem ser gigantescas. Estamos passando no momento por uma grave crise financeira e déficit orçamentário, e, por muitas vezes ouvimos falar na expressão "cobertor curto", pois as nossas receitas não conseguem cobrir todos os gastos do Estado.

Por isso **precisamos falar também das escolhas trágicas, do mínimo existencial e da reserva do possível**, que costumam aparecer nas mais diversas provas de carreiras jurídicas do país, como procuradorias, magistratura e defensoria pública. Mais do que operadores do direito, precisamos pensar em cada uma dessas escolhas e desses custos para que a gestão dos nossos recursos seja justa e bem empregada.

## 5.1 – Escolhas Trágicas, Mínimo Existencial e Reserva do Possível.

Os termos "**Escolhas Trágicas, Mínimo Existencial e Reserva do Possível"** costumam caminhar juntos. É possível encontrar tais termos em petições por todo o país, que costumam vir das Procuradorias Estaduais, Municipais e Federais. Quem tem um orçamento limitado deve, necessariamente, fazer **escolhas**, muitas vezes trágicas, outras vezes respeitando a chamada **reserva do possível**. Sempre respeitando o **mínimo existencial.**

O termo **Reserva do Possível** tem origem no Tribunal Constitucional alemão, que em 1972 analisou a possível inconstitucionalidade da limitação de vagas imposta pela Universidade da Baviera. O Tribunal entendeu que existia ali **uma limitação fática**, condicionada à **Reserva do Possível**, "*no sentido do que pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade. Isso deve ser avaliado em primeira linha, pelo legislador, em sua própria responsabilidade. Ele deve atender, na* ***administração de seu orçamento****, também a outros interesses da coletividade, considerando as exigências da harmonização econômica geral".*"

A doutrina aponta que a expressão **"reserva do possível**" tem recebimento bastante antipático pela jurisprudência e pela academia brasileira. Ela tem sido vista como um complô da administração pública para não implementar direitos fundamentais sociais e não cumprir possíveis determinações judiciais nesse sentido. O período de *neoconstitucionalismo* que vivemos, da efetivação imediata de direitos sociais, age como se a reserva do possível fosse uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente de cunho social.[13]

[13] SARLET, A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 10ª edição revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre, 2010, pág. 356

Do outro lado está o **mínimo existencial**. Nas palavras de Ricardo Lobo Torres[14], **o mínimo existencial** é "**um direito a condições mínimas de existência humana digna** que não pode ser objeto de incidência fiscal e que ainda exige prestações estatais positivas." Para o autor, a **dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder** "**aquém de um mínimo**, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados."[15]

Para o Professor Fernando Facury Scaff[16], "o **orçamento é o *locus* adequado para** a realização das **escolhas trágicas públicas**, também chamadas de **escolhas políticas**. É no espaço democrático do Parlamento que devem ser realizadas as opções políticas referentes às receitas e aos gastos públicos que determinam o caminho escolhido pela sociedade para a realização de seus ideais."

Para Scaff, considerando que a receita pública advém em sua maior parte das receitas tributárias, e que esta arrecadação no Brasil atual gira entre 35% e 36% do PIB, os olhos da sociedade devem se voltar mais do que nunca para o **gasto público, para as escolhas que devem ser democraticamente feitas no Congresso em prol da sociedade** — e que, em tese, **são feitas pela própria sociedade**." Ou seja, é principalmente função do Poder Executivo, em conjunto com o Legislativo, de fazer, democraticamente, as escolhas que estarão no orçamento público.

Já afirmamos algumas vezes durante a nossa aula que **não existe direito sem custo**. Sobre o assunto, Scaff explica que:

[14] TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 19ª Edição. Ed. Renovar. 2013.

[15] SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas. Disponível em https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pressupoe-escolhas-tragicas

[16] SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas. Disponível em https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pressupoe-escolhas-tragicas

**" NÃO EXISTEM DIREITOS SEM CUSTOS PARA SUA EFETIVAÇÃO. NÃO SE TRATA AQUI APENAS DOS DIREITOS SOCIAIS, MAS DE TODO E QUALQUER DIREITO, FUNDAMENTAL OU NÃO. PODE-SE IMAGINAR QUE ALGUNS DIREITOS DE LIBERDADE, TAIS COMO O DE IR E VIR, O DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO OU DE LIBERDADE RELIGIOSA SERIAM DIREITOS SEM CUSTOS, MAS UM SEGUNDO OLHAR INDICARÁ SER FALSA ESTA SUPOSIÇÃO, POIS PELO MENOS É NECESSÁRIA A MANUTENÇÃO DE UM APARATO INSTITUCIONAL PARA SUA DEFESA E MANUTENÇÃO. MESMO O PREGADOR RELIGIOSO QUE SOBE EM UM CAIXOTE E DISCURSA NO MEIO DE UMA PRAÇA PÚBLICA REQUER UM MÍNIMO DE CUSTOS PARA O PODER PÚBLICO, AO NECESSITAR DE RECURSOS PARA PROTEGÊ-LO E PARA A HABITABILIDADE (LIMPEZA E MANUTENÇÃO MÍNIMAS) DAQUELE LOGRADOURO."**

Alguns direitos têm especial proteção. Há porcentagens mínimas exigidas no âmbito da despesa pública que encontram-se, a título de exemplo, nos seguintes dispositivos constitucionais: (i) o art. 212, que determina o dever da União, Estados, DF e Municípios em aplicar uma porcentagem mínima exigida para a **manutenção e desenvolvimento do ensino**; (ii) art. 198, § 2º, que **determina percentual para aplicação em ações e serviços de saúde** pela União, Estados, DF e Municípios; (iii) e o art. 60, § 1º, 71, 72, 79 e 80 do ADCT, que tratam **de fundos destinados a determinados gastos sociais** e acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida, e que constituem o Fundo de Combate à Pobreza.

A discussão que aparece continuamente nas provas de concurso e nos tribunais é sobre a judicialização das políticas públicas e seus efeitos no Direito Financeiro. Com a excessiva judicialização dos direitos sociais, são muitos os efeitos no orçamento público com o custeamento de medicamentos de alto custo, cuja escolha foi feita apenas por um juiz em detrimento de uma escolha de toda a sociedade por meio dos poderes executivo e legislativo, por exemplo. Apresentaremos essa discussão, bem como o entendimento do **Supremo Tribunal Federal** sobre o assunto, que já foi inclusive discutido em sede de **Repercussão Geral.**

## 5.2 – A Judicialização das Políticas Públicas e seus efeitos no Direito Financeiro.

No passado, muito se falou que a **alocação de recursos** não seria matéria **judicializável**. Por conter **decisões políticas** e por interferir em **outras esferas de poder**, o Poder Judiciário não

costumava interferir para rever determinada alocação de recursos. Levava-se em conta, ainda, a alta tecnicidade, as prioridades constitucionais, a escassez de recursos e a escolha da melhor política pública para atender às necessidades públicas, bem como a própria democracia e a possibilidade de os governantes eleitos tomarem as decisões representando o povo.

Para Harrison Leite[17], uma das razões que atraiu o judiciário à análise de questões orçamentárias se deu pela impossibilidade de cumprimento de suas decisões por questões dessa natureza. A partir do momento que o judiciário passou a ser acionado por supostas violações de direitos sociais, em que se exigia uma postura do poder público por negativa de medicamentos, de vagas em creches, de condições de salubridade em presídios, entre outras questões, o judiciário começou a intervir com reflexos no orçamento do poder público. Seria essa uma interferência direta e não democrática nas escolhas políticas tomadas pelos governantes?

Para Leite, quando há necessidade de alteração do orçamento para satisfazer decisão protetiva de direitos, há provável extrapolação da função judicial, porque a atuação judicial na esfera orçamentária não está prevista na Constituição.

> *"Quando se fala que o orçamento é não justiçável, num primeiro momento, significa dizer que a lei orçamentária, se constitucional, não pode ser alterada para atender decisão judicial. Efeito inverso: não pode ser cumprida determinada decisão se, para esse fim, tiver que se alterar o orçamento. Fala-se das decisões judiciais que não podem ser cumpridas por conta da legalidade orçamentária. Eventual necessidade de alteração do orçamento, num primeiro momento, poderá ocorrer dentro das hipóteses permitidas em lei. Mas há situações ainda, mesmo se fossem possíveis, não haveria recursos suficientes. Em todos eles há impossibilidade de cumprimento da decisão."*[18]

No entanto, com a crescente judicialização das políticas públicas e com a elevada avocação de poder pelo judiciário, passamos a ter constantes decisões que interferem no Direito Financeiro, já que são muitas as alterações orçamentárias necessárias para adequar os orçamentos ao decidido nos tribunais.

Com o crescente aumento de decisões que interferem diretamente no orçamento, o Poder Judiciário começou, aos poucos, a ponderar suas decisões e seus efeitos consequencialistas.

---

[17] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 56.

[18] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 57.

Houve maior atenção ao equilíbrio fiscal, à limitação de recursos e ao que chamamos de **reserva do possível:**

RECURSO ESPECIAL Nº 1.185.474 - SC (2010/0048628-4)

RELATOR: MINISTRO HUMBERTO MARTINS

EMENTA ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS – DIREITO SUBJETIVO – RESERVA DO POSSÍVEL – TEORIZAÇÃO E CABIMENTO – IMPOSSIBILIDADE DE ARGUIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA – **ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA DECISÃO POLÍTICA – PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL** – ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO – PRECEDENTES DO STF E STJ.

1. A tese da reserva do possível assenta-se em ideia que, desde os romanos, está incorporada na tradição ocidental, no sentido de que a obrigação impossível não pode ser exigida (Impossibilium nulla obligatio est - Celso, D. 50, 17, 185). Por tal motivo, a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser considerada uma mera falácia

2. Todavia, observa-se que a dimensão fática **da reserva do possível é questão intrinsecamente vinculada ao problema da escassez.** Esta pode ser compreendida como "sinônimo" de desigualdade. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõe o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo.

3. Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um **processo de escolha, de uma decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada.** A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade.

4. **É por esse motivo que, em um primeiro momento, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos Direitos Fundamentais, já que, quanto a estes, não cabe ao administrador público preterí-los em suas escolhas**. Nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários. Isso, porque a democracia não se restringe na vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais. Só haverá democracia real onde houver liberdade de expressão, pluralismo político, acesso à

informação, à educação, inviolabilidade da intimidade, o respeito às minorias e às ideias minoritárias etc. Tais valores não podem ser malferidos, ainda que seja a vontade da maioria. Caso contrário, se estará usando da "democracia" para extinguir a Democracia.

5. Com isso, observa-se que a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial.

6. O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na "vida" social.

7. Sendo assim, não fica difícil perceber que dentre os direitos considerados prioritários encontra-se o direito à educação. O que distingue o homem dos demais seres vivos não é a sua condição de animal social, mas sim de ser um animal político. É a sua capacidade de relacionar-se com os demais e, através da ação e do discurso, programar a vida em sociedade.

8. A consciência de que é da essência do ser humano, inclusive sendo o seu traço característico, o relacionamento com os demais em um espaço público - onde todos são, in abstrato , iguais, e cuja diferenciação se dá mais em razão da capacidade para a ação e o discurso do que em virtude de atributos biológicos - é que torna a educação um valor ímpar. No espaço público - onde se travam as relações comerciais, profissionais, trabalhistas, bem como onde se exerce a cidadania - a ausência de educação, de conhecimento, em regra, relega o indivíduo a posições subalternas, o torna dependente das forças físicas para continuar a sobreviver e, ainda assim, em condições precárias.

9. Eis a razão pela qual o art. 227 da CF e o art. 4º da Lei n. 8.069/90 dispõem que a educação deve ser tratada pelo Estado com absoluta prioridade. No mesmo sentido, o art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente prescreve que é dever do Estado assegurar às crianças de zero a seis anos de idade o atendimento em creche e pré-escola. Portanto, o pleito do Ministério Público encontra respaldo legal e jurisprudencial. Precedentes: REsp 511.645/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18.8.2009, DJe 27.8.2009; RE 410.715 AgR / SP - Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22.11.2005, DJ 3.2.2006, p. 76.

10. Porém é preciso fazer uma ressalva no sentido de que mesmo com a alocação dos recursos no atendimento do mínimo existencial persista a carência orçamentária para atender a todas as demandas. Nesse caso, a escassez não seria fruto da escolha de atividades não prioritárias, mas

sim da **real insuficiência orçamentária.** Em situações limítrofes como essa, não há como o Poder Judiciário imiscuir-se nos planos governamentais, pois estes, dentro do que é possível, estão de acordo com a Constituição, não havendo omissão injustificável.

11. Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social. No caso dos autos, não houve essa demonstração. Precedente: REsp 764.085/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 10.12.2009. Recurso especial improvido.

É desse modo que os tribunais vêm decidindo: identificando a escassez de recursos e as escolhas políticas, e identificando, também, correta aplicação de recursos por parte do Poder Executivo. **No entendimento dos tribunais superiores a reserva do possível não pode ser, ainda, oponível à realização do mínimo existencial.**

No caso do fornecimento de medicamentos, após décadas de fornecimento imediato por meio judicial, o judiciário começou a zelar e determinar a concessão de medicamentos se cumpridas algumas exigências, conforme julgamento de Tema Repetitivo do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.657.156, de 13/09/2018):

1. Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS.
2. Comprovação de incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito.
3. Existência de registro do medicamento na Anvisa, observados os usos autorizados pela agência.

É o **Recurso Repetitivo de Tema 106** do Superior Tribunal de Justiça[19]:

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Tema/Repetitivo** | **106** | **Situação do Tema** | **Acórdão Publicado** | **Órgão Julgador** | PRIMEIRA SEÇÃO | **Assuntos** | ☐ |

[19] Disponível em http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp

| | |
|---|---|
| **Questão submetida a julgamento** | Obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS. |
| **Tese Firmada** | A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos:<br>i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;<br>ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito;<br>iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência.<br><br>**Tese definida no acórdão dos embargos de declaração publicado no DJe de 21/9/2018** |
| **Anotações Nugep** | **Modulação de efeitos**:<br>"Modula-se os efeitos do presente repetitivo de forma que os requisitos acima elencados sejam exigidos de forma cumulativa somente quanto aos processos distribuídos a partir da data da publicação do acórdão embargado, ou seja, 4/5/2018." (trecho do acórdão dos embargos de declaração publicado no DJe de 21/9/2018)<br><br>A questão submetida a julgamento foi ajustada pela Primeira Seção em questão de ordem apresentada na sessão de julgamento do dia 24/05/2017 e publicada no DJe de 31/05/2017.<br><br>RESP 1657156/RJ: afetado na sessão do dia 26/04/2017 (Primeira Seção).<br><br>Em questão de ordem suscitada na sessão de julgamento do dia 24/05/2017 e publicada no DJe do dia 31/05/2017, a Primeira Seção, à unanimidade, deliberou que caberá ao juízo de origem apreciar as medidas de urgência. |
| **Informações Complementares** | Há determinação de suspensão nacional de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos (Art. 1.037, II, CPC). |

| | |
|---|---|
| **Repercussão Geral** | Tema 6/STF - Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo. |

Tal decisão conferiu **mais racionalidade na criação de despesas com medicamentos,** considerando a prova da inexistência da eficácia dos remédios fornecidos pelo SUS, bem como a prova da ausência de recursos do interessado e exigência de registro do medicamento na Anvisa.

O Supremo Tribunal Federal também tem decidido de forma similar na judicialização de políticas públicas:

O ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), deu provimento ao Recurso Extraordinário (RE) 956475 e restabeleceu decisão da primeira instância da Justiça do Estado do Rio de Janeiro que obriga o Município de Volta Redonda (RJ) a matricular uma criança de quatro anos em creche pública.

Segundo o relator, pelo artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal (CF), a educação infantil representa prerrogativa indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e, também, o acesso à pré-escola.

“Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das crianças até cinco anos de idade, o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal”, disse.

O ministro Celso de Mello apontou que a educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

“Os municípios – que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, artigo 211, parágrafo 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo artigo 208, inciso IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche, não

podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social", afirmou.

De acordo com o relator, **embora caiba, primariamente, ao Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e de executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Judiciário, em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.**

O ministro destacou, por fim, que "a cláusula da **'reserva do possível'** – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade".

Vimos que é essa a tendência do Supremo Tribunal Federal:

ARE 1196369 AgR / PI - PIAUÍ

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 23/08/2019

Ementa: Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Ação Civil Pública. Políticas públicas. Omissão estatal. Ofensa aos princípios da separação dos poderes e da **reserva do possível não verificada.** 4. Necessidade de reexame do acervo fático-probatório. Súmula 279 do STF. Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem majoração da verba honorária.

RE 1165054 AgR / RN

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO
Julgamento: 31/05/2019

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE CONTROLE DA TUBERCULOSE – OBRIGAÇÃO JURÍDICO- -CONSTITUCIONAL QUE IMPÕE AO PODER PÚBLICO O DEVER DE OBSERVÂNCIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL DA SAÚDE (CF, ART. 196 E SEGUINTES) – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – **VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL – INOCORRÊNCIA** – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL – (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA NA ORIGEM – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

RE 1139140 AgR / PR - PARANÁ

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

Julgamento: 12/04/2019

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA DEFESA DE DIREITOS RELATIVOS À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA – OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE IMPÕE AOS ESTADOS O DEVER DE OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CF, ART. 227, “CAPUT”, E § 3º, V) – TRANSFERÊNCIA DE MENORES INFRATORES, DE UNIDADE POLICIAL PARA ESTABELECIMENTO APROPRIADO AO CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS DE INTERNAÇÃO OU SEMILIBERDADE – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – **VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL – INOCORRÊNCIA –** DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL – MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA – PRECEDENTE (PLENO) – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS LIMITES ESTABELECIDOS NO ART. 85, §§ 2º E 3º DO CPC – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

ARE 1096445 AgR / PR - PARANÁ

Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI

Julgamento: 30/11/2018

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REITERAÇÃO DA TESE DO RECURSO INADMITIDO. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. TEMA 220. **OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DESBORDAMENTO DOS LIMITES DA RESERVA**

**DO POSSÍVEL. INOCORRÊNCIA**. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II - A discussão referente à implementação de medidas necessárias ao funcionamento da segurança pública está abrangida pelo Tema 220 da repercussão geral (RE 592.581-RG). III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa (art. 1.021, § 4°, do CPC).

E, finalmente, como **tema de repercussão geral:**

RE 580252 RG / MS - MATO GROSSO DO SUL

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. AYRES BRITTO

Julgamento: 17/02/2011

Ementa: LIMITES ORÇAMENTÁRIOS DO ESTADO. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. EXCESSIVA POPULAÇÃO CARCERÁRIA. PRESENÇA DA REPERCUSSÃO GERAL. **Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à contraposição entre a chamada cláusula da reserva financeira do possível** e a pretensão de obter indenização por dano moral decorrente da excessiva população carcerária.

Decisão

Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Não se manifestaram os Ministros Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e Ellen Gracie. Ministro AYRES BRITTO Relator

Tema 365 - Responsabilidade do Estado por danos morais decorrentes de superlotação carcerária.

HORA DE PRATICAR!

**(CESPE/AGU- Procurador Federal/2007)**

A reserva do possível pode ser sempre invocada pelo Estado com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais que impliquem custo financeiro.

a) Certo

b) Errado

**Comentários**

Conforme vimos, a teoria da reserva do possível não pode ser invocada pelo Estado com a finalidade de não cumprir suas obrigações constitucionais, sobretudo quando se trata de direitos fundamentais. É o entendimento da jurisprudência e dos tribunais superiores. Item correto: (b).

# 6. ORÇAMENTO

## 6.1 – Conceito e espécies.

Muita atenção, **estrategista**! Começamos desde já o estudo do **Orçamento Público**, matéria essencial para o **Direito Financeiro e questão certa na sua prova de Carreira Jurídica!**

Nas palavras do mestre Aliomar Baleeiro, os orçamentos documentam expressivamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, geralmente de um ano, pois contém o cálculo das receitas e despesas autorizadas ara o funcionamento dos serviços públicos ou outros fins projetados pelos governos.

Para Baleeiro,

**NOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS, O ORÇAMENTO É CONSIDERADO O ATO PELO QUAL O PODER LEGISLATIVO PREVÊ E AUTORIZA AO PODER EXECUTIVO, POR CERTO PERÍODO E EM PORMENOR, AS DESPESAS DESTINADAS AO FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E OUTROS FINS ADOTADOS PELA POLÍTICA ECONÔMICA OU GERAL DO PAÍS, ASSIM COMO A ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS JÁ CRIADAS EM LEI.** [20]

São diversos os prsimas sob os quais podemos observar o orçamento. **Aliomar Baleeiro**[21] divide os **aspectos do orçamento** em quatro:

| Jurídico | Político | Econômico | Técnico |
|---|---|---|---|
| • O aspecto jurídico analisa a natureza do orçamento à luz do direito e, especialmente, das instituições constitucionais do país. | • O aspecto político é aquele pelo qual o orçamento revela com transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades será voltada a aparelhagem de servico públicos. | • Será pelo aspecto econômico pelo qual se apreciarão os efeitos da política fiscal e da conjuntura econômica, assim como as possibilidades de o governo utilizá-lo no intuito de modificar as tendências da economia. | • O aspecto técnico (ás vezes chamado de contábil) envolve o estabelecimento das regras práticas para a realização dos fins indicados nos itens anteriores e para a classificação clara, metódica e racional de receitas e despesa, processos estatísticos, apresentação gráfica e contábil do documento orçamentário. |

[20] Baleeiro, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 19ª ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

O **conceito clássico** de orçamento descreve apenas uma peça que contemplava a previsão da receita e fixação das despesas de uma determinada nação. Seu aspecto era apenas técnico, contábil. Só após que veio a **visão moderna do orçamento** sob os **prismas jurídicos, político e econômico**, sendo agora uma lei que programa a vida financeira do Estado e tem importância única na vida de uma nação, permitindo o custeamento de direitos fundamentais e até mesmo o endividamento do Estado de acordo com os interesses públicos da sociedade.

O que antigamente era apenas um **documento contábil e técnico,** hoje conta com exigências de transparência e controle por parte da população, possibilidade de déficit, empréstimos públicos (aqui chamados de **créditos públicos**), administração de empréstimos e previsões orçamentárias bastante sofisticadas.

Na linha moderna, segundo Harrison Leite, é possível entender o orçamento como **uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.**[22] Nas palavras do ex-ministro Carlos Ayres Britto, a lei orçamentária é "a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição."[23]

Uma interessante visão trazida por Harrison Leite é a possibilidade de verificar o **aspecto político** e as prioridades de um Estado por meio de seu orçamento. Por exemplo, mais de 50% do orçamento dos Estados Unidos da América é destinado a questões militares. No caso do Brasil, mais de 30% é destinado à questão dos títulos da dívida pública (e gastamos com o pagamento de juros o equivalente a investimentos em educação em saúde). Já a África do Sul investe mais na área social do que na área militar, e mais em ensino do que na área da saúde.[24]

Tal aspecto político é uma biografia contábil dos anseios da sociedade da época, ou mesmo da **escolha dos governantes quanto aos serviços públicos e necessidades públicas mais importantes**. Temos do lado das receitas a arrecadação pelos contribuintes; e do lado das despesas em proveito de quais grupos políticos, regiões e em quais problemas está focado o aparato estatal. Quando elegemos os nossos governantes, devemos justamente prestar atenção nos programas dos partidos políticos: lá deverão estar os principais focos dos gastos do nosso orçamento.

---

[22] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 94.

[23] Supremo Tribunal Federal, ADI-MC 4048-1/DF

[24] **Emenda Constitucional 95/2016**,

**O aspecto econômico** deve também observar que o orçamento é importante instrumento de redistribuição de renda, intervenção na economia, diminuição das desigualdades, etc. Programas sociais que distribuem renda são também provocadores de aquecimento na economia.

A **Emenda Constitucional 95/2016**, que instituiu o Novo Regime Fiscal, tem a finalidade de limitar o aumento do gasto público ao índice inflacionário acumulado no anterior, e é resultado de um orçamento que deve prestar atenção aos aspectos econômicos de seu tempo. Há, ainda, **a necessidade de compatibilizar as necessidades sociais com as receitas previstas.**

Quanto ao **aspecto contábil ou técnico**, esse traz a importância de o orçamento observar regras práticas para realização de seus fins, com claras regras contábeis para a listagem de receitas e despesas.

Quanto ao **aspecto jurídico**, temos a observância das normas constitucionais e infraconstitucionais para a sua elaboração. Na época da democratização dos gastos públicos, o poder executivo não realiza despesa sem antes ter a aprovação do Congresso Nacional. Mais do que tudo isso, o próprio orçamento é uma **lei, "Lei Especial com conteúdo definido na Constituição, destinada a regular as ações públicas quanto à aplicação dos recursos públicos. É lei que tem nos agentes púbicos seus principais destinatários e, através de programas nela insertos, traça o plano de trabalho para um exercício financeiro. "**[25]

Trata-se, portanto, de um verdadeiro instrumento jurídico, pois é apenas orçamento público após aprovado pelo processo legislativo, tornando-se lei. O orçamento, aos poucos, vai sendo moldado às necessidades públicas, às vontades políticas, aos anseios de quem está no poder.

Recentemente a nossa Constituição Federal chegou à Emenda Constitucional de número 100, e é uma emenda de conteúdo orçamentário:

**PEC do Orçamento Impositivo – Emenda Constitucional n. 100/2019**

[25] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 98.

O Congresso Nacional promulgou em 26 de Junho mais uma emenda à Constituição — **a de número 100, que prevê a execução obrigatória de emendas das bancadas estaduais no Orçamento da União.**

**Segundo a nova norma, a execução obrigatória dessas emendas seguirá as mesmas regras das individuais, que já são impositivas.** As emendas parlamentares são recursos do Orçamento que o Congresso direciona para obras e ações escolhidas pelos deputados e senadores.

**As emendas de bancada serão de execução obrigatória e corresponderão a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior**. Em 2020, no entanto, esse montante será de 0,8% da receita corrente líquida, como espécie de regra de transição.

A execução das emendas de bancada seguirá regras já vigentes para as de autoria individual, como submissão a contingenciamentos para cumprimento de meta de resultado fiscal.

**A Emenda Constitucional 100 altera os artigos 165 e 166 da Constituição. A emenda é originária da PEC 34/2019 (PEC 2/2015, na Câmara).**

Fonte: Agência Senado

Vejamos as principais alterações:

DOS ORÇAMENTOS

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

III - dispor sobre critérios para a **execução equitativa**, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 10. A administração tem o **dever de executar as programações orçamentárias**, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

Art. 166. **Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum**.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em **montante correspondente a 1,2% (**um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar

prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as **emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1%** (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos **§§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para **análise e verificação de eventuais impedimentos das programações** e demais procedimentos necessários **à viabilização da execução dos respectivos montantes.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a

cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

## 6.2 – Natureza Jurídica

Um dos temas mais controversos no Direito Financeiro é o estudo da Natureza Jurídica do Orçamento Público. A doutrina clássica apresenta três posicionamentos.

Para León Duguit, o **orçamento público, em relação à despesa é mero ato administrativo** e em relação **à receita, é lei em sentido formal.** Para o administrativista francês, esse entendimento fazia sentido já que havia a necessidade de lei orçamentária autorizar a cobrança dos tributos ou a "anualidade tributária", já que a lei que previa a instituição de tais tributos não era suficiente para permitir a cobranças. Por isso, a lei orçamentária para Duguit era lei apenas no tocante às receitas.

No Brasil, o orçamento não possui o poder de criar receitas ou revogá-las, principalmente receitas advindas de tributos. Os tributos nascem de lei específica, que deve conter todos os critérios para a sua cobrança, restando ao orçamento apenas verificar o montante a ser arrecadado pelo Estado. As receitas possuem diferentes fontes normativas.

Na corrente de **Gaston Jèze**, o orçamento não passa do chamado **"ato-condição".** As receitas e as despesas já possuíam outras normas que previam a sua criação, não passando o orçamento de mera condição para a realização do gasto e ingresso da receita. Não era considerado, portanto, lei.

Segundo Aliomar Baleeiro, Gaston Jèze estuda a despesa e a receita enquadrando ambas na classe dos atos-condição, **"ato que não aumenta nada ao conteúdo da lei, mas a torna eficaz para determinadas situações. "**

A terceira corrente, adotada majoritariamente no Brasil, **defende que o orçamento é uma lei, mas uma lei meramente formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos.**

A razão disso é porque **partimos da classificação das normas jurídicas pela sua origem, e não por seu conteúdo. Dessa forma, o orçamento tem apenas forma de lei, mas não conteúdo de lei, já que não propõe direitos subjetivos e não é norma abstrata e genérica.**

Assim temos que a corrente majoritária no Brasil identifica o orçamento como lei meramente formal que não cria direitos subjetivos e não modifica leis tributárias e financeiras.

Como não cria gastos, meramente os autoriza, o **orçamento é chamado de meramente autorizativo e não impositivo**. Ou seja, os gastos são previstos, mas o orçamento não obriga a

realização dos gastos nele previstos, de forma que o Executivo não é obrigado a cumprir cada um dos gastos listados no orçamento.

É importante ressaltar, no entanto, que nem tudo no orçamento é meramente autorizativo. Há despesas que constam no orçamento que o Executivo deve realizá-las, o tornando, portanto, parcialmente impositivo, por conta de normas pré-orçamentárias que vinculam o executivo ao seu cumprimento.

São exemplos as normas constitucionais que preveem gastos com pessoal, transferências constitucionais, gastos com educação e saúde, entre outras, que são impositivas, obrigatórias e devem necessariamente serem cumpridas. As transferências obrigatórias, constantes do orçamento, estão previstas na Constituição Federal, nos artigos 157-162, como veremos:

> Art. 157. Pertencem aos **Estados e ao Distrito Federal:**
>
> I - o produto da arrecadação do **imposto da União sobre renda** e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
>
> II - **vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir** no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.
>
> Art. 158. Pertencem aos Municípios:
>
> I - **o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza**, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
>
> I - **cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural**, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;
>
> III - **cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;**
>
> IV - **vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação**.
>
> Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:
>
> I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
>
> II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. **A União entregará:**

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao **Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;**

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao **Fundo de Participação dos Municípios;**

c) três por cento, para aplicação em **programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste,** através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os **planos regionais de desenvolvimento**, ficando assegurada ao **semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;**

d) um por cento ao **Fundo de Participação dos Municípios**, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao **Fundo de Participação dos Municípios**, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

> Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:
>
> I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;
>
> II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.
>
> Art. 161. Cabe à lei complementar:
>
> I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;
>
> II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;
>
> III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.
>
> Parágrafo único. O **Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.**
>
> Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subseqüente ao da **arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.**
>
> Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

Os gastos com Educação estão previstos no art. 212 da Constituição Federal:

> Art. 212. A União aplicará, anualmente, **nunca menos de dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento, no mínimo,** da receita resultante de impostos, **compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**
>
> § 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.
>
> § 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.
>
> § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas **suplementares de alimentação e assistência à saúde** previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Os gastos com saúde estão previstos no art. 198 §2º e na Lei Complementar 41/2012:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O **sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.**

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde **recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre**

I - no caso da **União,** a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a **15% (quinze por cento);**

II - no caso dos **Estados e do Distrito Federal**, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos **Municípios e do Distrito Federal**, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

Assim, podemos chamar de **impositivas** as vinculações pré-orçamentárias, como as previsões constitucionais listadas acima. As vinculações autorizativas correspondem às vinculações orçamentárias.

Ainda, sobre a lei orçamentária, resta lembrar que ela é considerada:

1. **Lei Ordinária**
    a. Por possuir quórum de maioria simples
2. **Lei Temporária**
    a. Por ser disposição normativa transitória
3. **Lei Formal**
    a. Por não gerar direitos subjetivos, ser norma individual e de efeito concreto.
4. **Lei Especial**
    a. Por possuir um rito procedimental próprio, diferente das demais leis ordinárias.

**Corrente de León Duguit**

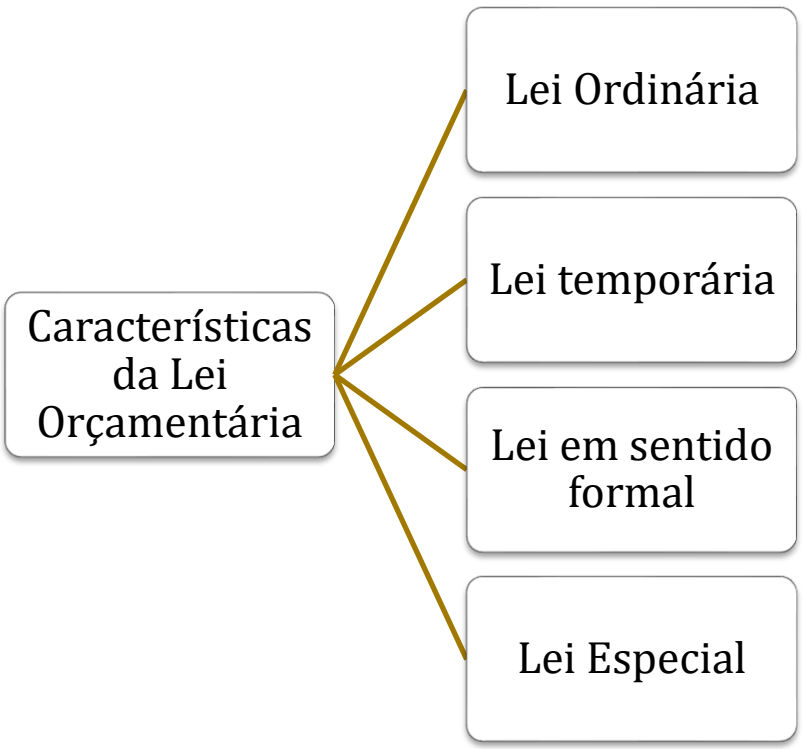
- orçamento público , em relação à despesa é mero **ato administrativo** e em relação à receita, é **lei em sentido formal**.

**Corrente de Gaston Jèze**

- orçamento não passa do chamado **"ato-condição".** As receitas e as despesas já possuem outras normas que preveem a sua criação, não passando o orçamento de **mera condição** para a realização do gasto e ingresso da receita.

**Corrente Majoritária no Brasil**

- **lei meramente formal**, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos.
- orçamento tem apenas forma de lei, mas não conteúdo de lei, já que não propõe direitos subjetivos e não é norma abstrata e genérica.
- orçamento meramente autorizativo e não impositivo



## 6.3 – Princípios Orçamentários

São vários os princípios orçamentários encontrados na doutrina e você, **estrategista**, vai perceber em nossas questões como os princípios orçamentários são muitos e muito cobrados. É possível encontrar questões sobre princípios orçamentários nas mais diversas provas de carreiras jurídicas e é fácil observar, também, que é um dos assuntos que aparece em todos os anos.

Elencaremos aqui os princípios orçamentários mais importantes e com maior incidência nas provas. Alguns deles, importados do Direito Tributário e do Direito Administrativo, servirão também como base para o nosso orçamento. Tentaremos esquematizar ao máximo a matéria sobre princípios orçamentários para que você se lembre, principalmente, na hora da prova!

### I. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é princípio soberano de diversos ramos de direito, especialmente do Direito Público, por estar ligado à ideia de Estado democrático de Direito. Temos o orçamento público como lei guia para a realização dos gastos públicos, e **as finanças públicas não podem ser dispendidas sem prévia autorização legal.**

É fácil encontrar exemplos do princípio da Legalidade no Direito Financeiro na nossa Constituição Federal, como exemplo:

> Art. 167. São vedados:
>
> I - o início de programas ou projetos **não incluídos na lei orçamentária anual;**
>
> II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
>
> V - a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes;
>
> 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;**

> VIII - a utilização, **sem autorização legislativa específica**, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;
>
> IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, **sem prévia autorização legislativa**.

Tais dispositivos **proíbem a realização de qualquer despesa ou obtenção de empréstimo sem autorização legal**.

Realizar despesa estranha à Lei Orçamentária Anual é também um crime contra as finanças públicas, previsto no art. 359-D do Código Penal.

> Art. 359-D. Ordenar **despesa não autorizada por lei:**
>
> Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

São exceções ao princípio da legalidade a EC n. 85/15 e também a Medida Provisória, nos termos do art. 167 §3º.:

> Art. 167.
>
> § 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.
>
> § 3º **A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.**

## II. Princípio da Exclusividade

O princípio da Exclusividade prevê que **não deve conter, na lei orçamentária, qualquer matéria estranha ao orçamento**. A única exceção permitida é a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, conforme a Constituição Federal:

> Art. 165
>
> § 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.**

CURIOSIDADE

O **Princípio da Exclusividade** evita as chamadas **"caudas orçamentárias"** ou **"orçamentos rabilongos"**. Como contém mais de mil páginas, não era incomum encontrar matéria estranha ao orçamento público sendo "adicionada" à lei orçamentária.

### III. Princípio da Programação

O princípio da programação vem da ideia do próprio planejamento do Estado, como as possíveis alocações do orçamento público. Exemplos são os planos plurianuais, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentaria anual.

**Com a integração de todos os planos, exige-se uma melhor programação para que os planos e programas nacionais, regionais ou setoriais estejam no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentarias, no orçamento e na prática da atividade administrativa.**

> Art. 48.
>
> Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
> IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

> Art.165
> § 4º **Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.**

### IV. Princípio do Equilíbrio Orçamentário

É a chamada **regra de ouro do orçamento público**, pois norteia toda a atividade financeira do Estado, especialmente após a edição **da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Com o princípio do Equilíbrio Orçamentário, **busca-se assegurar que as despesas autorizadas em lei não sejam superiores à previsão das receitas.**

São várias as previsões constitucionais nesse sentido, e escolhemos o art. 167, III para exemplificar:

> Art. 167. São vedados:
> III - **a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital**, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

É importante trazer algumas informações sobre o Princípio do Equilíbrio Orçamentário que costumam ser cobradas em prova**: Após a crise de 1929**, a regra de ouro sobre receitas e despesas começou a ser repensada, **sendo aceita a possibilidade de déficits públicos**.

Deste modo, o equilíbrio não está mais atrelado à ideia de que só pode haver gasto na proporção da receita. Os gastos podem ser, inclusive, superiores às receitas, **desde que os empréstimos realizados e os investimentos sejam suficientes para o futuro pagamento da dívida, sua amortização ou seus juros**. Podem sim haver déficits, desde que existam metas e um planejamento para pagar possíveis empréstimos.

**A Emenda Constitucional n. 96/15** teve por finalidade **limitar o aumento dos gastos públicos à variação da inflação pelos próximos 20 anos.** Há muita discussão sobre tal Emenda, já que ela pode significar a priorização do equilíbrio orçamentário em detrimento da proteção dos direitos sociais, por exemplo. Continuaremos essa discussão ao longo das nossas aulas.

## V. Princípio da Anualidade

O Princípio da anualidade é um dos mais simples. De acordo com a Lei 4.320/64 (art. 34) o Exercício Financeiro coincidirá com o ano civil. **Ou seja, o intervalo de tempo em que se estimam as receitas e se fixa as despesas de um ano**. É aplicável à Lei Orçamentária Anual.

## VI. Princípio da Unidade

O princípio da Unidade é bastante cobrado em prova, então preste bastante atenção: **a unidade significa que deve existir apenas um orçamento para cada ente da federação em cada exercício financeiro.** Está presente no art. 2º da Lei n. 4320/64:

> Art. 2° 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.**

## VII. Princípio da Universalidade

Pelo Princípio da Universalidade, todas as receitas e todas as despesas governamentais devem fazer parte do orçamento, sem qualquer exceção. Ele está incluído, implicitamente, no art. 165 §5º da Constituição Federal:

> § 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.

**Atenção, Estrategista!**

**Os examinadores costumam tentar confundir os princípios da Unidade e da Universalidade. Preste bastante atenção na ideia de que cada ente deve ter UMA UNIDADE de orçamento e que cada orçamento deve conter um UNIVERSO de receitas e despesas.**

## VIII. Princípio do Orçamento-Bruto

De acordo com o Princípio do Orçamento Bruto, as **receitas e despesas deverão constar na lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções** (Lei 4.320/64, artigo 6º). Por exemplo, quando o salário de um servidor é pago, o que deve aparecer é o valor total e não apenas o valor líquido (despesa na totalidade – sem imposto de renda retido, por exemplo)

## IX. Princípio da Transparência Orçamentária

A **transparência orçamentária vai além do princípio da publicidade**, norteador da administração pública e previsto no art. 37 da Constituição Federal.

O princípio da transparência orçamentária envolve também a abertura de audiências públicas, permitir a fiscalização de receitas e despesas, editar após cada bimestre o relatório resumido da

execução orçamentaria (RREO), a divulgação e o acesso das contas municipais, entre outras iniciativas.

Além da fiscalização regular feita pelos tribunais de contas, o art. 74 §2º autoriza qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Um grande avanço para a efetivação da transparência foi a redação dos arts. 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> 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.**
>
> § 1o **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; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)
>
> 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.
>
> § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.
>
> § 3o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do **registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4o do art. 32.**
>
> 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.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) trouxe, também, importantes avanços à transparência na gestão pública como um todo.

## X. Princípio da não afetação (Não Vinculação) das Receitas de impostos

O princípio da não-afetação foi emprestado do direito tributário. Originalmente, os tributos têm natureza jurídica determinada pelo fato gerador de sua obrigação, e o destino da receita dos tributos nunca teve muita importância em direito tributário.

Os impostos, que são decretados independentemente de qualquer atuação específica do Estado, destinam-se à execução de obras públicas e serviços públicos gerais. Existem, no entanto, exceções e destinação de recursos para a saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária, conforme vimos. A regra é a não afetação das receitas de **impostos.**

**São 8 exceções à vinculação da receita:**

1. **Repartição Constitucional dos Impostos (art. 167, IV da CF)**
2. **Destinação de Recursos para a saúde (art. 167, IV da CF)**
3. **Destinação de Recursos para o desenvolvimento do Ensino (art. 167, IV da CF)**

4. **Destinação de recursos para a atividade de administração tributária (art. 167, IV da CF)**
5. **Prestação de Garantias às operações de crédito por antecipação de receita (art. 167, IV da CF)**
6. **Garantia, contragarantia à União e pagamento de débitos (art. 167, §4º, CF)**
7. **Vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida para os programas de Apoio a Inclusão e Promoção Social (art. 204, Parágrafo único da CF/88)**
8. **Vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida dos Estados e do Distrito Federal a Fundos destinados ao financiamento de programas culturais (art. 216 da CF)**

**OS EXAMINADORES COSTUMAM TROCAR O TERMO "IMPOSTO" POR "TRIBUTO" QUANDO TRATAM SOBRE A VINCULAÇÃO DE RECEITA. É VEDADO VINCULAR A RECEITA DE IMPOSTO E NÃO DE TRIBUTO.**

## XI. Princípio da Especificação ou Especialização

O princípio da Especificação ou da Especialização proíbe que se consignem no orçamento dotações globais. Isso significa que não pode o orçamento estabelecer gastos genéricos, ambíguos ou sem precisão. O princípio da Especificação e da Especialização tem como objetivo facilitar a análise dos gastos e do desempenho gerencial e verificar a aplicação dos princípios da economicidade, eficiência e efetividade.

Encontramos tal princípio no art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> § 4o É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Existem duas exceções ao princípio da especificação: programas especiais de trabalho (que, por sua natureza, não podem ser especificados) e a reserva de contingência (que tem por finalidade atingir aos passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos).

## XII. Princípio da Proibição de Estorno

Bastante parecido com o princípio da estrita legalidade, o Princípio **da Proibição do Estorno** está previsto na Constituição Federal e determina que o gestor público não pode **transpor,**

**remanejar ou transferir** recursos de uma categoria econômica para outra ou de órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

> Art. 167. 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;
>
> VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

Existe uma **exceção** ao princípio da Proibição do Estorno que já foi **cobrada pelo CESPE em 2018**. Vejamos a Emenda Constitucional n. 85/15:

> Art. 167. § 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." (NR)

## XIII. Princípio da Unidade de Tesouraria (ou Unidade de Caixa)

O Princípio da Unidade de Tesouraria ou de caixa está previsto no art. 56 da Lei n. 4320/64

> Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em **estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria**, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Isso significa que todos os recursos são destinados a uma conta única, com a finalidade de facilitar sua gestão. Esta conta está prevista no art. 164, §3º da Constituição Federal, que descreve a Conta Única do Tesouro.

> Art. 164.
>
> § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

A exceção do final do art. 164 já foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal e demanda Lei Nacional para tratar da matéria, conforme a ADI 2.600/ES, de Relatoria da Ministra Ellen Gracie:

> As disponibilidades de caixa dos Estados-membros, dos órgãos ou entidades que os integram e das empresas por eles controladas deverão ser depositadas em **instituições financeiras oficiais**, cabendo, unicamente, à União Federal, mediante lei de caráter nacional, definir as exceções autorizadas pelo art. 164 §3º da Constituição da República. Precedente: ADI 2.600. Plenário, DJ de 24/02/2006

Há uma exceção importante: o art. 43 §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal **proíbe a unificação dos recursos da Previdência Social com os demais entes**. Tal separação de contas tem a finalidade de preservar o equilíbrio dos regimes de previdência, observar seus limites e **condições de proteção e prudência financeira.**

> Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3o do art. 164 da Constituição.
>
> § 1o As disponibilidades de caixa dos **regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos**, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, **ficarão depositadas em conta separada** das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.
>
> § 2o É **vedada a aplicação das disponibilidades** de que trata o § 1o em:
>
> I - **títulos da dívida pública estadual e municipal**, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;
>
> II - **empréstimos**, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

## XIV. Princípio da Economicidade

O artigo 37 da Constituição Federal traz o princípio da **Economicidade**, vinculando toda a administração pública. O princípio está presente também no art. 70, quanto à fiscalização pelos Tribunais de Contas:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A economicidade traz a ideia de eficiência na gerência financeira e orçamentária, observando princípios como a maximização da receita e da arrecadação, bem como o melhor custo/benefício no dispêndio de recursos públicos.

## XV. Princípio da Diferenciação das Fontes de Financiamento

Para finalizar os princípios orçamentários, trazemos o princípio da **diferenciação das fontes de financiamento.** Esse princípio traz a ideia de sistema e organicidade da Constituição, em que devemos observar as fontes de financiamento para cada finalidade específica. Alguns exemplos importantes são observados por Harrison Leite[26]:

> *Sendo assim, (i) a receita de impostos deveria ficar livre ao Executivo para a aplicação das políticas públicas e genéricas; (ii) a receita das taxas deveria ter relação direta com o custo do serviço público especifico e divisível ou da atividade de fiscalização, por questão de justiça fiscal; (iii) a receita da contribuição de melhoria não poderia ser maior do que o custo da obra pública; (iv) a receita do empréstimo compulsório deveria ser adstrita ao motivo que ensejou a sua criação e (v) a receita das contribuições especiais deveria ter aplicação estrita à finalidade prevista em lei.*

Como exemplo temos o art. 167, XI da Constituição Federal.

> Art. 167. São **vedados:**
>
> XI - a **utilização dos recursos** provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para **a realização de despesas distintas** do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

[26] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 158.

| PPUULEEEE | NOTA |
|---|---|
| • Programação<br>• Proibição de estorno<br>• Unidade<br>• Unidade de Caixa<br>• Universalidade<br>• Legalidade<br>• Especificação<br>• Equilíbrio orçamentário<br>• Exclusividade<br>• Economicidade | • Não afetação de imposto<br>• Orçamento Bruto<br>• Transparência<br>• Anualidade |

## 7– Legislação e Jurisprudência Destacadas

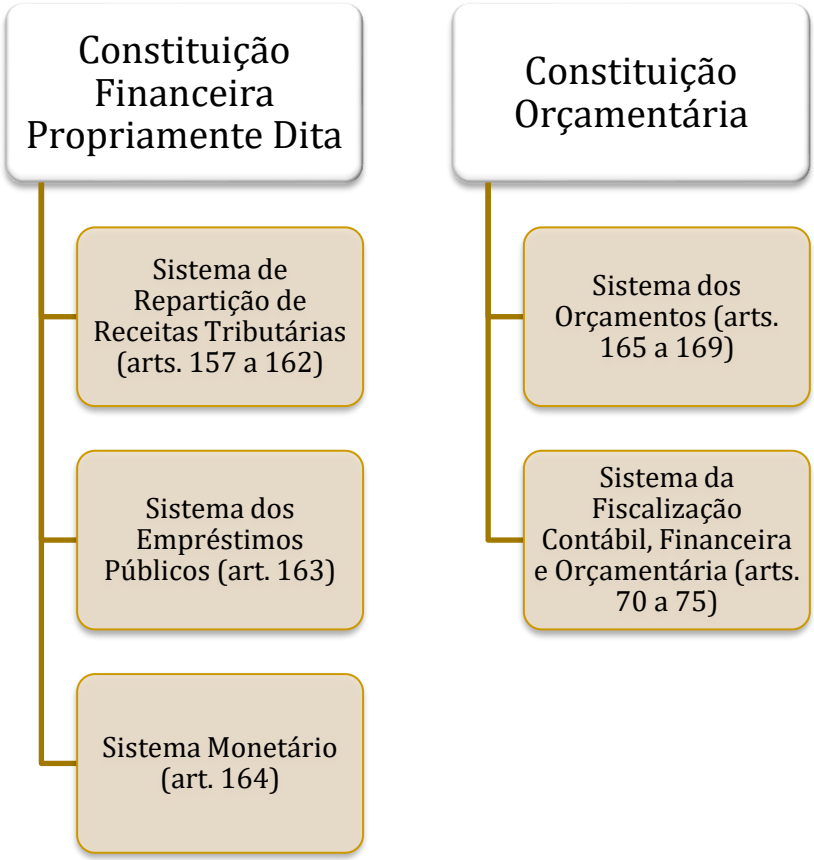
Apesar de já termos destacado a **Legislação** e **a Jurisprudência** ao longo da nossa explicação, **a letra da lei** e os **recentes entendimentos jurisprudenciais** caem com frequência em provas de concurso.

Recomendo que você releia o presente Capítulo **nas suas revisões**, bem como antes de resolver os exercícios propostos.

Destacamos, portanto, o que você não pode deixar de grifar no seu *Vade Mecum*.

Quanto aos **Princípios de Direito Financeiro** e o controle externo:

> Art. 70. A **fiscalização** contábil, **financeira,** orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto **à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, **mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.**
>
> (...)
>
> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:
>
> I - **avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual**, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto **à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial** nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o **controle externo no** exercício de sua missão institucional.
>
> § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao **Tribunal de Contas** da União, sob pena de responsabilidade solidária.
>
> § 2º **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato** é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.




A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seus arts. 161, 163 e 165, que **a Lei Complementar disporá sobre diversos temas relacionados ao direito financeiro:**

> CAPÍTULO II
>
> DAS FINANÇAS PÚBLICAS
>
> SEÇÃO I
>
> NORMAS GERAIS
>
> Art. 163. **Lei complementar** disporá sobre:
>
> **I - finanças públicas;**
>
> II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
>
> III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
>
> IV - emissão e resgate de **títulos da dívida pública;**
>
> V - fiscalização das instituições financeiras;
>
> V - **fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;**

> VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
>
> VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.
>
> (...)
>
> Art. 165.
>
> (...)
>
> § 9º Cabe à **lei complementar:**
>
> I - dispor sobre o **exercício financeiro**, a **vigência**, os **prazos**, a **elaboração** e a **organização** do **plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;**
>
> II - estabelecer **normas de gestão financeira e patrimonial** da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
>
> III - dispor sobre critérios para a **execução equitativa,** além de procedimentos que serão adotados quando **houver impedimentos legais e técnicos,** cumprimento de **restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório**, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

Sobre a abertura de crédito extraordinária por meio de Medida Provisória:

> Art. 167.
>
> (...)
>
> **§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.**

JURISPRUDÊNCIA

No julgamento da **ADI 4048,** ajuizada contra a Medida Provisória 405/2005, convertida na Lei n. 11.658/2008, em que **foram abertos créditos extraordinários em situações distintas da previstas na Constituição Federal**, o **STF admitiu o controle de constitucionalidade de normas orçamentárias pela primeira vez** e delimitou, também, **a possibilidade utilização de medidas provisórias apenas nas situações semelhantes as descritas no art. 167, §3 da Constituição Federal.**

> MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N° 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei n° 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes**. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA.** O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. **Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade**. **III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO.** Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. **Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes**. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. **Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição.** "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de **extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social**, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas **singulares e extraordinárias.** A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP n° 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP n° 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei n° 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

Conforme vimos, as **Resoluções do Senado** são especialmente importantes para o Direito Financeiro:

> Art. 52. **Compete privativamente ao Senado Federal:**

(...)
V - autorizar **operações externas** de **natureza financeira**, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República**, limites globais para o montante da dívida consolidada** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre **limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre **limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;**

IX - **estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;**

(...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, **observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

No tocante à Competência legislativa, destacamos o art. 24, que costuma cair em concursos públicos:

Art. 24. Compete à **União, aos Estados e ao Distrito Federal** legislar **concorrentemente** sobre:

I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.784, de 2019)

II - **orçamento;**

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer **normas gerais**. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)

> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)
>
> § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)

Quanto à competência legislativa dos Municípios em Direito Financeiro, lembre-se de que ela é **SUPLEMENTAR.**

Comecemos pelo art. 30 da Constituição Federal:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> I - legislar sobre assuntos de **interesse local;**
>
> II - **suplementar** a legislação federal e a estadual **no que couber;**

JURISPRUDÊNCIA

Informativo STF 347 - Meio Ambiente e Poluição: Competência Municipal. Iniciado o julgamento de recurso extraordinário, afetado ao Plenário pela 2ª Turma, no qual se discute a **competência dos municípios para legislar** sobre proteção do meio-ambiente e controle da poluição. Cuida-se, na espécie, de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que, ao julgar apelação em mandado de segurança, reconheceu a **legitimidade de legislação municipal** com base na qual se aplicaram multas por poluição do meio ambiente, decorrente da emissão de fumaça por veículos automotores no perímetro urbano. O Min. Carlos Velloso, relator, considerou que as expressões **"interesse local",** do art. 30, I, da CF/88, e "peculiar interesse", das Constituições anteriores, se equivalem e não significam interesse exclusivo do município, mas preponderante do mesmo. Salientou, assim, **que a matéria é de competência concorrente (CF, art. 24, VI), sobre a qual a União expede normas gerais, os Estados e o DF, editam normas suplementares e, na ausência de lei federal sobre normas gerais, normas para atender a suas peculiares (CF, art. 24, VI, §§ 1º, 2º e 3º), e os municípios, com base no art. 30, I e II, legislam naquilo que for de interesse local, ou de seu peculiar interesse, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber** ("Art. 30. Compete aos Municípios: (...) I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"). Após os votos do Min. Carlos Velloso, relator, e do Min. Carlos Britto, que conheciam do recurso, mas lhe negavam provimento, pediu vista o Min. Cezar Peluso. RE 194704/MG, rel. Min. Carlos Velloso, 12.5.2004.

Isso significa que pela **interpretação literal** do art. 24 da Constituição Federal, os municípios **não estão abrangidos na possibilidade de competência concorrente**. No entanto, por **intepretação sistemática,** o Município pode legislar sobre matérias previstas no art. 24 da Constituição Federal, **desde que preenchido o requisito de interesse local.**

Conforme vimos sobre a matéria **Reserva do Possível**, é importante destacar o entendimento Jurisprudencial (Tema Repetitivo 106 do Superior Tribunal de Justiça):

No caso do fornecimento de medicamentos, após décadas de fornecimento imediato por meio judicial, o judiciário começou a zelar e determinar a concessão de medicamentos se cumpridas algumas exigências, conforme julgamento de Tema Repetitivo do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.657.156, de 13/09/2018):

> *A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos:*
>
> *i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;*
>
> *ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito;*
>
> *iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência.*
>
> *Tese definida no acórdão dos embargos de declaração publicado no DJe de 21/9/2018*

Vimos que é essa, também, a tendência do **Supremo Tribunal Federal**:

ARE 1196369 AgR / PI - PIAUÍ

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 23/08/2019

Ementa: Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Ação Civil Pública. Políticas públicas. Omissão estatal. Ofensa aos princípios da separação dos

poderes e da **reserva do possível não verificada.** 4. Necessidade de reexame do acervo fático-probatório. Súmula 279 do STF. Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem majoração da verba honorária.

RE 1165054 AgR / RN

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO
Julgamento: 31/05/2019

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE CONTROLE DA TUBERCULOSE – OBRIGAÇÃO JURÍDICO- -CONSTITUCIONAL QUE IMPÕE AO PODER PÚBLICO O DEVER DE OBSERVÂNCIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL DA SAÚDE (CF, ART. 196 E SEGUINTES) – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – **VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL – INOCORRÊNCIA** – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL – (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA NA ORIGEM – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

E, finalmente, como **tema de repercussão geral:**

RE 580252 RG / MS - MATO GROSSO DO SUL

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. AYRES BRITTO

Julgamento: 17/02/2011

Ementa: LIMITES ORÇAMENTÁRIOS DO ESTADO. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. EXCESSIVA POPULAÇÃO CARCERÁRIA. PRESENÇA DA REPERCUSSÃO GERAL. **Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à contraposição entre a chamada cláusula da reserva financeira do possível** e a pretensão de obter indenização por dano moral decorrente da excessiva população carcerária.

Decisão

Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Não se manifestaram os Ministros Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e Ellen Gracie. Ministro AYRES BRITTO Relator

Tema 365 - Responsabilidade do Estado por danos morais decorrentes de superlotação carcerária.

Sobre os **Princípios Orçamentários** previstos, destacamos**:**

O Princípio da Legalidade no Direito Financeiro **na nossa Constituição Federal**

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos **não incluídos na lei orçamentária anual;**

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

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

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;**

VIII - a utilização, **sem autorização legislativa específica**, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, **sem prévia autorização legislativa**.

São exceções ao princípio da legalidade a EC n. 85/15 e também a Medida Provisória, nos termos do art. 167 §3º.:

Art. 167.

§ 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.

§ 3º **A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.**

O princípio da Exclusividade prevê que **não deve conter, na lei orçamentária, qualquer matéria estranha ao orçamento**. Ele também está presente no art. 165 da CF:

> Art. 165
>
> § 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.**

**O Princípio da Programação na CF:**

> Art. 48.
>
> Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
> IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
>
> Art.165
> § 4º **Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.**

A "regra de ouro", como costuma ser chamado o princípio do equilíbrio orçamentário, também está presente na Constituição Federal:

> Art. 167. São vedados:
> III - **a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital**, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Os princípios de Unidade, Universalidade e anualidade estão presentes no art. 2º da Lei n. 4320/64:

> Art. 2° 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.**

O princípio da Universalidade está presente, implicitamente, na Constituição Federal:

Ele está incluído, implicitamente, no art. 165 §5º da Constituição Federal:

> § 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.

Sobre o princípio da Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal, que costuma cair nas provas com certa frequência:

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.**

§ 1o **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; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 3o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do **registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4o do art. 32.**

> 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.

Você verá nos exercícios que o Princípio da Vedação do Estorno costuma cair com os exatos termos da Constituição Federal, que determina que o gestor público não pode **transpor, remanejar ou transferir** recursos de uma categoria econômica para outra ou de órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

> Art. 167. 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;
>
> VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

Existe uma **exceção** ao princípio da Proibição do Estorno que já foi **cobrada pelo CESPE em 2018**. Vejamos a Emenda Constitucional n. 85/15:

> Art. 167. § 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." (NR)

O Princípio da Unidade de Tesouraria ou de caixa está previsto no art. 56 da Lei n. 4320/64

> Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em **estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria**, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Há uma exceção importante: o art. 43 §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal **proíbe a unificação dos recursos da Previdência Social com os demais entes**. Tal separação de contas tem a finalidade de preservar o equilíbrio dos regimes de previdência, observar seus limites e **condições de proteção e prudência financeira.**

> Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3o do art. 164 da Constituição.
>
> § 1o As disponibilidades de caixa dos **regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos**, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, **ficarão depositadas em conta separada** das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.
>
> § 2o É **vedada a aplicação das disponibilidades** de que trata o § 1o em:
>
> I - **títulos da dívida pública estadual e municipal**, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;
>
> II - **empréstimos**, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

O artigo 37 da Constituição Federal traz o princípio da **Economicidade**, vinculando toda a administração pública. O princípio está presente também no art. 70, quanto à fiscalização pelos Tribunais de Contas:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Agora que você já entendeu a matéria e já grifou os principais dispositivos legais e jurisprudenciais, vamos às questões:

# 8– QUESTÕES

## Lista de Questões com Comentários

# QUESTÕES COMENTADAS

**1. (CESPE TCE-RO/PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 2019) À luz da ordem constitucional financeira, assinale a opção correta, a respeito dos princípios orçamentários.**

a) Por violar o princípio da legalidade, a utilização de medida provisória no processo legislativo orçamentário é vedada, ainda que destinada a atender despesa imprevisível e urgente, como a decorrente de comoção interna.

b) O princípio da exclusividade exige que a lei orçamentária não contenha as chamadas caudas orçamentárias e, por isso, veda a contratação de operações de créditos.

c) O princípio do planejamento refere-se à exigência de criação, por parte da administração, de órgãos especializados em matéria orçamentária e capazes de executar o orçamento com legitimidade, eficiência e economicidade.

d) O princípio da anualidade orçamentária perdeu validade com a Constituição Federal de 1988, uma vez que o texto constitucional previu lei orçamentária com vigência superior a um ano.

e) Pelo princípio do orçamento bruto, o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) recolhido por um estado deve ser totalmente lançado como receita do estado, ainda que parte de sua receita seja repartida com os municípios.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. De acordo com o 62, § 1º, I, "d", da CF/88, é vedada a edição de medida provisória sobre matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º,

dispositivo este que permite a sua utilização para a abertura de crédito extraordinário na hipótese de atendimento a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

A **alternativa B** está incorreta. Como regra, o princípio da exclusividade exige que a lei orçamentária não contenha qualquer matéria estranha ao orçamento, vedando, portanto, as chamadas caudas orçamentárias. Todavia, o art. 165, § 8º da CF/88 estabelece duas exceções a esse princípio, quando prevê que 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.

A **alternativa C** está incorreta. De fato, reconhece-se, por parte da doutrina, a existência de um princípio do planejamento ou programação, fundado na própria natureza jurídica do orçamento. Entretanto, não decorre diretamente desse princípio a exigência de criação de órgãos especializados em matéria orçamentária, mas sim a exigência de um necessário planejamento das ações do Poder Público.

A **alternativa D** está incorreta. O princípio da anualidade orçamentária encontra-se em plena validade, conforme se abstrai da própria nomenclatura da lei que institui o orçamento público (lei orçamentária ANUAL), de acordo com o art. 165, § 5º da CF/88.

A **alternativa E** foi considerada correta e é o gabarito da questão. De acordo com o princípio do orçamento bruto, previsto no art. 6º da Lei nº 4.320/64, todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções ou abatimentos dos valores a serem repassados a outros entes.

**2. (CESPE TCE-RO/PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 2019) De acordo com a LRF, as disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos do estado de Rondônia podem ser aplicadas em:**

a) títulos da dívida pública estadual.

b) ações de empresas públicas controladas pelo estado de Rondônia.

c) ações de empresas públicas controladas pela União.

d) empréstimos aos próprios segurados.

e) empréstimos ao Poder Público mediante aquisição de títulos mobiliários.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. De acordo com 43, §§ 1º e 2º da LRF, ao prever exceção ao princípio da unidade de caixa, as disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ficarão depositadas em conta separada das demais

disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, sendo vedada, contudo, a sua aplicação em títulos da dívida pública estadual e municipal, ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação, bem como empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

A **alternativa B** está incorreta, uma vez que, conforme comentado na alternativa A, é vedada a aplicação das disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação.

A **alternativa C** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Isso porque não há, no art. 43, §§ 1º e 2º da LRF, vedação à aplicação das disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, em ações de empresas públicas controladas pela União, desde que esta se dê nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

A **alternativa D** está incorreta, uma vez que, conforme comentado na alternativa A, é vedada a aplicação das disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, em empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados.

A **alternativa E** está incorreta, uma vez que, conforme comentado na alternativa A, é vedada a aplicação das disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, em empréstimos, DE QUALQUER NATUREZA ao Poder Público, incluindo-se aqui aqueles obtido mediante aquisição de títulos mobiliários.

**3. (CESPE PGM Campo Grande/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2019) Vige no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da anualidade orçamentária: nenhum tributo será cobrado no exercício financeiro sem prévia autorização orçamentária.**

**Comentários**

A questão está **incorreta**. Há, no enunciado, confusão entre o princípio da anualidade orçamentária e o princípio da anualidade tributária, que não se encontra mais presente em nosso ordenamento jurídico. O princípio da anualidade orçamentária, previsto no art. 165, § 5º da CF/88 e no art. 6º da Lei 4.320/64, prevê que a lei orçamentária terá duração de 1 ano, período no qual serão estimadas as receitas e fixadas as despesas. O princípio da anualidade tributária, por sua vez, era previsto na CF/67 e estabelecia que, uma vez instituído o tributo, sua arrecadação dependeria de autorização na lei orçamentária. Tal previsão, contudo, não foi repetida na CF/88, não havendo mais referida exigência.

**4. (CESPE Prefeitura de Boa Vista - RR/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2019) É viável incluir na lei orçamentária municipal autorização para a contratação, pelo município, de operação de crédito por antecipação de receita.**

**Comentários**

A questão foi considerada **correta**. Como regra, o princípio da exclusividade exige que a lei orçamentária não contenha qualquer matéria estranha ao orçamento, vedando, portanto, as chamadas caudas orçamentárias. Todavia, o art. 165, § 8º da CF/88 estabelece duas exceções a esse princípio, quando prevê que 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.

**5. (VUNESP Prefeitura de São José do Rio Preto – SP/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2019) Em relação aos princípios constitucionais do orçamento, aquele que estabelece que a receita não possa ter vinculações que reduzem o grau de liberdade do gestor e engessa o planejamento de médio, curto e longo prazos, e que se aplicam somente às receitas de impostos, denomina-se princípio:**

a) do orçamento bruto.

b) da não afetação das receitas.

c) do equilíbrio.

d) da objetividade.

e) da exatidão.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. O princípio da orçamento bruto não correspondente ao apresentado pelo enunciado, pois estabelece que todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções (art. 6º da Lei nº 4.320/64).

A **alternativa B** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Em que pese chamado genericamente de princípio da não afetação de receitas, refere-se somente aos impostos e está disciplinado pelo art. 167, IV, da CF/88, o qual prevê ser vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Atente-se que o mesmo inciso ressalva da vedação 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, bem como a prestação de garantia ou contragarantia à União e pagamento de débitos para com esta.

A **alternativa C** está incorreta. O princípio da equilíbrio não corresponde ao apresentado pelo enunciado, pois busca assegurar que as despesas autorizadas na lei orçamentária não sejam superiores à previsão das receitas, a fim de evitar o surgimento de deficits orçamentários crescentes ou descontrolados, que possam prejudicar o desempenho das contas públicas.

A **alternativa D** está incorreta, pois não há, na doutrina prevalente do direito financeiro, um denominado princípio da objetividade, que corresponda conceito apresentado pelo enunciado da questão.

A **alternativa E** está incorreta. O princípio da exatidão não correspondente ao apresentado pelo enunciado, pois exige a elaboração de orçamentos consistentes, em conformidade com a realidade econômica e social e buscando a exata previsão de receitas e despesas.

**6. (VUNESP Prefeitura de Cerquilho – SP/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2019) É exemplo do princípio da universalidade orçamentária o disposto na seguinte alternativa:**

a) a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

b) a lei orçamentária compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

c) as receitas e despesas constarão da lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

d) a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos.

e) o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta, pois apresenta o conceito do princípio da exclusividade orçamentária.

A **alternativa B** foi considerada correta e é o gabarito da questão. De acordo com o princípio da universalidade, todas e receitas e todas as despesas governamentais devem constar do orçamento, inclusive as operações de créditos autorizadas em lei, conforme preveem os arts. 2º e 3º da Lei nº 4.320/64.

A **alternativa C** está incorreta, pois apresenta o conceito do princípio do orçamento bruto.

A **alternativa D** está incorreta, pois apresenta exemplo do princípio da especificação (discriminação ou especialização), conforme literal redação do art. 15, caput, da Lei nº 4.320/64.

A **alternativa E** está incorreta, pois apresenta exemplo do princípio do equilíbrio orçamentário.

**7. (FAFIPA Prefeitura de Foz do Iguaçu – PR/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2019) A instituição orçamentária foi cercada de uma série de regras ou princípios para auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos. Os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na concepção da proposta orçamentária. Sobre o tema é CORRETO afirmar que:**

a) A anualidade ou periodicidade é a elaboração e autorização do orçamento para um determinado período de tempo, geralmente sendo programado para o exercício financeiro seguinte, possuindo previsão constitucional.

b) 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, com exceção no caso de antecipação de receita.

c) O princípio da unidade ou totalidade garante que todos os gastos com dinheiro público estejam presentes no documento para consulta de qualquer cidadão.

d) O princípio da universalidade garante que apenas um orçamento seja feito por cada ente federativo contendo todas as despesas previstas para um determinado período.

e) O princípio da não vinculação de receita e imposto garante que não usem a receita de impostos para outras despesas que não sejam remuneração dos servidores públicos.

**Comentários**

A **alternativa A** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Sim, o princípio da anualidade, também denominado de periodicidade, prevê que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para o período de um ano, período este a iniciar no exercício financeiro seguinte a sua elaboração. Tem previsão no art. 165, § 5º da CF/88, conforme se abstrai da própria nomenclatura da lei que institui o orçamento público (lei orçamentária ANUAL) e no art. 2º da Lei nº 4.320/64.

A **alternativa B** está incorreta. Como regra, o princípio da exclusividade exige que a lei orçamentária não contenha qualquer matéria estranha ao orçamento, vedando, portanto, as chamadas caudas orçamentárias. Todavia, o art. 165, § 8º da CF/88 estabelece duas exceções a esse princípio, quando prevê que 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.

A **alternativa C** está incorreta, pois apresenta, parcialmente, o conceito do princípio da universalidade. O princípio da unidade, por sua vez, significa que deve existir apenas um orçamento para cada ente da federação e em cada exercício financeiro.

A **alternativa D** está incorreta. Aqui, ao contrário da alternativa C, apresenta-se parcialmente o conceito do princípio da unidade. O princípio da universalidade, no entanto, prevê que todas e receitas e todas as despesas governamentais devem constar do orçamento, conforme preveem os arts. 2º e 3º da Lei nº 4.320/64.

A **alternativa E** está incorreta. Este não é o conceito do princípio da não vinculação da receita de impostos (ou da não afetação). Referido princípio está disciplinado pelo art. 167, IV, da CF/88, o

qual prevê ser vedada a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Atente-se que o mesmo inciso ressalva da vedação 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, bem como a prestação de garantia ou contragarantia à União e pagamento de débitos para com esta.

**8. (FCC PGE-AP/PROCURADOR DO ESTADO 2018) Considere a seguinte situação hipotética.**

**Solicita-se da Procuradoria Especializada parecer quanto à legalidade e constitucionalidade de um Projeto de Lei Orçamentária Anual com a seguinte disposição:**

**Art. X. As transferências de recursos orçamentários, exceto daqueles no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, de uma entidade para outra somente poderão ocorrer sem autorização legislativa até o limite de 5%.**

**Tal dispositivo:**

a) viola o art. 167, caput da CF/88, por prever percentual superior a 1%.

b) cumpre o art. 41, I da Lei nº 4.320/1964, constituindo autorização prévia para crédito adicional suplementar.

c) viola o art. 167, IV da CF/1988, conhecido como não vinculação.

d) cumpre o art. 41, III da Lei nº 4.320/1964, constituindo autorização prévia para crédito adicional extraordinário.

e) viola o art. 167, VI da CF/1988, conhecido como princípio da vedação ao estorno.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. De acordo com o princípio da proibição de estorno, disciplinado no art. 167, VI, da CF/88, são vedados 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. Não há exceção da referida vedação até determinado limite percentual.

A **alternativa B** está incorreta. O referido dispositivo não cumpre o art. 41, I, da Lei 4.320/64, pois o que a CF/88 admite, em seu art. 165, § 8º, é que no próprio texto da Lei Orçamentária Anual haja autorização para abertura de créditos suplementares (exceção ao princípio da exclusividade orçamentária). Não há, entretanto, permissivo constitucional que admita a prévia autorização para a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

A **alternativa C** está incorreta. O dispositivo não trata de vinculação da receita de impostos. Viola, na verdade, o princípio da proibição de estorno, disciplinado no art. 167, VI, da CF/88.

A **alternativa D** está incorreta. O referido dispositivo não cumpre o art. 41, III, da Lei 4.320/64, pois a CF/88 sequer admite que créditos extraordinários sejam passíveis de prévia autorização na Lei Orçamentária Anual. A abertura dos créditos extraordinários, conforme art. 167, § 3º da CF/88, será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62 (ou seja, se dará mediante medida provisória).

A **alternativa E** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Referido dispositivo viola o princípio da proibição de estorno, disciplinado no art. 167, VI, da CF/88, são vedados 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. Ademais, exige autorização legislativa justamente para a situação em relação a qual o texto constitucional não exigiu. Isso porque há exceção à regra da proibição de estorno apenas no que diz respeito à transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, a qual poderá ocorrer mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa (art. 167, § 5º da CF/88, incluído pela EC º 85/2015).

**9. (VUNESP PGE-SP/PROCURADOR DO ESTADO 2018) Entre os princípios que informam o orçamento público, insere-se o da discriminação ou especificação que, em essência, veda a fixação de dotações genéricas ou inespecíficas, o que não impede, contudo, que a Lei Orçamentária anual contenha:**

a) dotações destinadas a despesas de pessoal e custeio em geral, fixadas de forma global para órgãos ou entidades, passíveis de aditamento nos limites estabelecidos no decreto de execução orçamentária editado pelo Chefe do Executivo.

b) dotações de caráter meramente indicativo, dependendo, para sua quantificação, do atingimento dos percentuais de arrecadação estabelecidos no anexo de metas fiscais que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

c) reserva de contingência para fazer frente a passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos, em montante fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecido em percentual da receita corrente líquida.

d) dotações atreladas a programas ou ações previstos no Plano Plurianual passíveis de remanejamento, no âmbito do mesmo programa, para outras despesas de capital ou custeio, mediante ato do Chefe do Executivo.

e) dotações sem valor nominal, quando suportadas por receita de operações de crédito, contraídas junto a instituição financeira internacional ou organismo multilateral, referenciadas à cotação de moeda estrangeira.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. De acordo com o princípio da especificação (especialização ou discriminação), previsto no art. 5º da Lei nº 4.320 e no art. 5, § 4º da LRF, a lei orçamentária deve discriminar suas receitas e suas despesas, sendo vedado consignar dotações globais para atender, indiferentemente, as despesas nele previstas. Admitem-se duas exceções ao princípio: os programas especiais de trabalho (art. 20, parágrafo único, da Lei nº 4.320) e reserva de contingência (art. 5º, III, "b", da LRF). Não se admite, entretanto, a fixação de dotações globais para despesas de pessoal.

A **alternativa B** está incorreta. O princípio da especificação exige a exata previsão dos montantes da receita e fixação da despesa, não sendo possível consignar dotações de caráter meramente indicativo.

A **alternativa C** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Conforme mencionado no comentário à alternativa A, a reserva de contingência constitui-se em exceção ao princípio da especificação, sendo destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Constará da lei orçamentária anual, mas a forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (art. 5, III, "b", da LRF).

A **alternativa D** está incorreta. De acordo com o princípio da proibição de estorno, disciplinado no art. 167, VI, da CF/88, são vedados 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.

A **alternativa E** está incorreta. Segundo o art. 3º da Lei nº 4.320/64, mesmo as receitas oriundas de operações de crédito devem constar do orçamento e, em decorrência disso, também serão sujeitas ao princípio da especialização. Assim, não se admite dotação sem valor nominal, ainda que suportadas por receita de operações de crédito, contraídas junto a instituição financeira internacional ou organismo multilateral.

**10. (VUNESP PGE-SP/PROCURADOR DO ESTADO 2018) A Emenda Constitucional nº 86, de 2015, introduziu o conceito de execução equitativa das emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária Anual. Para tanto, estabeleceu o limite percentual de 1,2% da receita corrente líquida,**

a) no qual se inserem também as programações oriundas de despesas discricionárias incluídas pelo Chefe do Poder Executivo, igualmente não afetadas por contingenciamento na hipótese do não atingimento da meta de resultado fiscal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

b) cuja liberação financeira não pode ser obstada pelo Poder Executivo, salvo quando a execução da programação orçamentária correspondente for destinada a outros entes federados que estejam inadimplentes, ainda que temporariamente.

c) destinado integralmente a ações e serviços públicos de saúde, vedada a aplicação em despesas de pessoal ou encargos sociais, admitindo-se o cômputo das programações correspondentes no cálculo do percentual mínimo de aplicação em saúde fixado na Constituição Federal.

d) havendo precedência da liberação financeira para as programações decorrentes das emendas inseridas em tal limite em relação àquelas destinadas a despesas discricionárias, sendo apenas estas últimas atingidas por limitações de empenho decorrentes de frustração da previsão de receita de impostos.

e) com obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações decorrentes, salvo impedimentos de ordem técnica, comportando redução, até a mesma proporção incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias, na hipótese de não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. As programações oriundas de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, não se inserindo nesse percentual as programações oriundas de despesas discricionárias incluídas por este Poder. Além disso, referido percentual poderá ser afetado por contingenciamento na hipótese em que for verificado que a reestimativa da receita e da despesa possa resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO, em até a mesma proporção incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias (art. 166, § 18 da CF/88).

A **alternativa B** está incorreta. De acordo com art. 166, § 16 da CF/88, quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação decorrente das emendas individuais impositivas for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. Assim, a liberação financeira não pode ser obstada pelo Poder Executivo, ainda que destinada a outros entes que estejam inadimplentes.

A **alternativa C** está incorreta. De acordo com o art. 166, § 9º, desse percentual de 1,2% da receita corrente líquida, apenas metade será destinado a ações e serviços públicos de saúde. Por outro lado, a execução desse montante será sim computada para fins de cumprimento do percentual mínimo de aplicação em saúde, sendo vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

A **alternativa D** está incorreta. Como mencionado no comentário à alternativa A, na hipótese em que for verificado que a reestimativa da receita e da despesa possa resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO, as programações decorrentes das emendas

individuais impositivas poderão ter seus montantes reduzidos em até a mesma proporção incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias (art. 166, § 18 da CF/88).

A **alternativa C** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Em conformidade com o disposto no art. 166, § 13 da CF/88, as programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais impositivas não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. Além disso, podem ser contingenciadas, na forma mencionada no comentário à alternativa D.

**11. (CESPE PGE-PE/PROCURADOR DO ESTADO 2018) Determinado servidor público do estado de Pernambuco, insatisfeito com a instituição financeira em que recebe seu salário, requereu administrativamente à administração pública que seus proventos fossem depositados em instituição financeira privada. Nessa situação hipotética, se for consultada a respeito do pedido, a PGE/PE, em consonância com o entendimento jurisprudencial, deverá manifestar-se:**

a) contra o acolhimento do pedido, em decorrência do princípio da unidade de caixa.

b) contra o acolhimento do pedido, tendo em vista a economicidade gerada à administração pública com o depósito em uma só instituição financeira.

c) a favor do acolhimento do pedido porque o salário não é disponibilidade de caixa.

d) a favor do acolhimento do pedido porque, embora seja disponibilidade de caixa, o salário tem natureza e destinação especiais.

e) contra o acolhimento do pedido porque, embora não seja disponibilidade de caixa, o salário deve ser depositado em instituição financeira oficial, nos termos da CF.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. De acordo com decisão proferida firmado pelo STF, "o depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afronta o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal, pois não se enquadra no conceito de disponibilidade de caixa" (1T. AgRg no AI 837.677. Rel. Min. Rosa Weber. Dje 08/05/2012).

A **alternativa B** está incorreta, conforme decisão apresentada no comentário à alternativa B. Aqui, deve-se atentar ao entendimento adotado pelo CESPE na referida questão, uma vez que há posicionamento divergente no âmbito do STJ, que em certa ocasião decidiu que "1. O princípio constitucional da supremacia do interesse público, como modernamente compreendido, impõe ao administrador ponderar, diante do caso concreto, o conflito de interesses entre o público e o privado, a fim de definir, à luz da proporcionalidade, qual direito deve prevalecer sobre os demais. 2. A liberdade de escolha da instituição bancária que o servidor receberá sua remuneração não pode se contrapor ao princípio da eficiência, que exige do Administrador soluções que alcancem os resultados almejados do modo menos oneroso ao aparelho estatal. 3. Inviável possibilitar que cada servidor escolha o banco que melhor atenda

seus interesses, inclusive escolhendo praça e agência, pois tal medida inviabilizaria a Administração Pública em sua tarefa de emitir, em tempo hábil, as devidas ordens de pagamento (...) (5T. RMS 27.428/GO, Rel. Min. Jorge Mussi. Julg. 03/03/2011)". Prevalece, contudo, para o CESPE, o entendimento do STF.

A **alternativa C** foi considerada correta e é o gabarito da questão, em razão da decisão mencionada no comentário à alternativa A. Isso porque os recursos destinados ao pagamento de servidores não constituem disponibilidades de caixa do Estado, visto que não se encontram mais afetados a fim público, mas ao interesse do próprio servidor.

A **alternativa D** está incorreta, pois o recurso não é mais disponibilidade de caixa.

A **alternativa E** está incorreta. Não há previsão, no texto da CF, de que o salário dos servidores deva ser depositado em instituição financeira oficial, uma vez que não se constitui em disponibilidade de caixa.

**12. (CESPE PGM João Pessoa/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2018) Em relação ao conceito, às espécies e à natureza jurídica do orçamento público, julgue os itens a seguir.**

**I De acordo com a jurisprudência do STF, o orçamento público, em regra, possui caráter autorizativo, ou seja, o simples fato de uma despesa ser incluída no orçamento não gera direito subjetivo à sua realização.**

**II O orçamento público é instrumentalizado por meio de lei que possui caráter formal, o que torna inviável o seu controle em sede abstrata.**

**III O orçamento base-zero constitui uma técnica de elaboração do orçamento em que há o reexame crítico dos dispêndios de cada área governamental, de modo que não há compromisso com o montante de dispêndios do exercício anterior.**

**Assinale a opção correta.**

a) Apenas o item I está certo.

b) Apenas o item II está certo.

c) Apenas os itens I e III estão certos.

d) Apenas os itens II e III estão certos.

e) Todos os itens estão certos.

**Comentários**

Em relação aos itens apresentados na questão:

Item I: correto. Tradicionalmente, o STF tem entendido que, apesar de algumas disposições de natureza impositiva no orçamento, este possui, como regra, caráter autorizativo, uma vez que "a previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via

judicial" (AR 929, Relator(a): Min. RODRIGUES ALCKMIN, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/02/1976, RTJ VOL-00078- 02 PP-00339).

Item II: incorreto. Apesar de algumas divergências de ordem doutrinária, prevalece que a lei orçamentária anual tem natureza formal, uma vez que não veicula direitos, mas apenas prevê receitas e autoriza despesas. Apesar disso, como resultado de evolução jurisprudencial sobre o tema, o STF atualmente entende que, por serem leis, as leis orçamentárias, como as demais, podem ser objeto de controle de constitucionalidade (ADI 4048 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008).

Item III: correto. É exatamente este o conceito de orçamento base zero.

Portanto:

A **alternativa A** está incorreta.

A **alternativa B** está incorreta.

A **alternativa C** foi considerada correta e é o gabarito da questão, pois justamente os itens I e III apresentam afirmações verdadeiras.

A **alternativa D** está incorreta.

A **alternativa E** está incorreta.

**13. (CESPE PGM João Pessoa/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2018) No que tange aos princípios orçamentários, assinale a opção correta.**

a) O princípio da unidade prevê que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas da administração pública.

b) O princípio da universalidade reflete a necessidade de existir apenas um único orçamento para o exercício financeiro.

c) Pelo princípio da anualidade, o exercício financeiro deve necessariamente coincidir com o ano civil.

d) Segundo o princípio da especificação, todas as receitas e despesas do orçamento constarão pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

e) A abertura de créditos especiais ou extraordinários autorizada por ato promulgado nos últimos quatro meses de um exercício financeiro pode ser considerada uma exceção ao princípio da anualidade.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta, pois apresenta o conceito do princípio da universalidade.

A **alternativa B** está incorreta, uma vez que se refere ao princípio da unidade.

A **alternativa C** está incorreta, pois o princípio da anualidade, também denominado de periodicidade, prevê que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para o período de um ano, período este a iniciar no exercício financeiro seguinte a sua elaboração (art. 165, § 5º da CF/88 e art. 2º da Lei nº 4.320/64). Todavia, como se pode notar, não há uma exigência contida no próprio princípio de que o exercício financeiro deva necessariamente coincidir com o ano civil. Tal situação ocorre no Brasil em razão de determinação constante do art. 34 da Lei 4.320/64, não sendo vedado ao legislador, contudo, estabelecer período diverso (por exemplo: de 1/7/X à 30/6/X+1).

A **alternativa D** está incorreta, pois traz o conceito do princípio do orçamento bruto.

A **alternativa E** foi considerada correta e é o gabarito da questão. De acordo com o art. 167, § 2º da CF/88, os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. Nesse sentido, por ultrapassar o exercício financeiro em que foram autorizados, parte da doutrina os considera exceções ao princípio da anualidade orçamentária.

**14. (CESPE PGM Manaus/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2018) Na elaboração de seus orçamentos anuais, o município deve observar o disposto na lei de diretrizes orçamentárias do respectivo estado-membro, sob pena de ruptura com o princípio da unidade orçamentária.**

**Comentários**

A questão foi considerada **incorreta**. Na elaboração de seus orçamentos anuais, o município deve sim observar o disposto na lei de diretrizes orçamentárias, tendo em vista que a finalidade desta é fixar parâmetros gerais e definir as metas e prioridades a serem concretizadas naquele exercício financeiro a que se refere. Contudo, tal vínculo não tem relação com o princípio da unidade orçamentária, que dispõe que deva existir apenas um orçamento para cada ente da federação e em cada exercício financeiro.

**15. (CESPE PGM Manaus/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2018) É vedado autorizar a abertura de créditos suplementares no texto da lei orçamentária anual municipal.**

**Comentários**

A questão foi considerada **incorreta**. Como regra, o princípio da exclusividade exige que a lei orçamentária não contenha qualquer matéria estranha ao orçamento, vedando, portanto, as chamadas caudas orçamentárias. Todavia, o art. 165, § 8º da CF/88 estabelece duas exceções a esse princípio, quando prevê que 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.

**16. (CESPE PGM Manaus/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2018) A transparência na gestão fiscal do município é assegurada, entre outras medidas, pela implantação de sistema integrado de administração financeira e de controle pautado em padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo estadual.**

**Comentários**

A questão foi considerada **incorreta**. Dentro da perspectiva do princípio da transparência orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige dos entes públicos a publicação de alguns instrumento e a adoção de determinadas providências no sentido de permitir o pleno conhecimento e acompanhamento, pela sociedade, do uso dos recursos públicos. Dentre essas providências, prevê, no seu art. 48, § 1º, que a transparência será assegurada também mediante adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

**17. (VUNESP Prefeitura de Pereira Barreto – SP/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2018) Consiste na técnica orçamentária utilizada no Brasil, atualmente obrigatória para todas as unidades da federação, que está intimamente ligada ao sistema de planejamento e aos objetivos que o governo pretende alcançar. Trata-se do tipo de orçamento denominado como:**

a) clássico.

b) programa.

c) de desempenho.

d) de finalidade.

e) participativo.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. O orçamento clássico apresenta conceito diverso, estando desvinculado de qualquer planejamento e objetivos, pois constitui-se em mero instrumento contábil de previsão de receitas e autorização de despesas, desatento às reais demandas da sociedade.

A **alternativa B** foi considerada correta e é o gabarito da questão. De fato, o orçamento programa é aquele que contempla, além de informações sobre a receita e a despesa, os programas de ação do governo, visando ao alcance de metas e objetivos que atendam aos problemas e necessidades apresentados pela sociedade. Há aqui, uma real integração entre planejamento e orçamento, sendo obrigatório para todas as unidades da federação em vista das disposições da Lei nº

4.320/64 e do próprio formato do sistema orçamentário estabelecido pela CF/88, que prevê a integração entre PPA, LDO e LOA.

A **alternativa C** está incorreta. O orçamento de desempenho apresenta, além da previsão de receitas e fixação de despesas, ênfase no resultado dos gastos, especialmente em relação ao desempenho de cada unidade organizacional. Contudo, nele ainda não existe um vínculo entre o planejamento governamental e as ações previstas no orçamento.

A **alternativa D** está incorreta. Não há previsão de um orçamento denominado como "de finalidade".

A **alternativa E** está incorreta. O conceito apresentado pelo enunciado não é o de orçamento participativo. Apesar disso, por se tratar de modalidade que objetiva a participação no processo de elaboração e alocação de recursos públicos, não há impeditivo de que seja utilizado em conjunto com o orçamento programa.

**18. (VUNESP Prefeitura de Sorocaba – SP/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2018) O surgimento dos princípios orçamentários se confunde com a história do orçamento público como praticado nos dias de hoje na maior parte dos países democráticos. Sobre esse tema, é correto afirmar que o princípio orçamentário da unidade está ligado intimamente à necessidade de que:**

a) as receitas públicas não sofram vinculações, consignações e afetações específicas, como forma de evitar o excesso de rigidez orçamentária, o qual se afigura como prejudicial ao financiamento das políticas públicas em educação e saúde.

b) haja transparência das fontes e destinações de recursos públicos, evitando-se a existência de peças orçamentárias paralelas que prejudiquem uma visão abrangente e detalhada das finanças do Estado.

c) todos os recursos públicos sejam recolhidos a apenas uma conta única, gerenciada por um único órgão, de maneira a compensar eventuais deficits e superavits, facilitando a gestão financeira do Estado.

d) as receitas públicas sejam apresentadas no orçamento público de forma líquida das suas deduções, vinculações, consignações e afetações, de maneira que a peça orçamentária reflita exclusivamente os recursos disponíveis para o financiamento das despesas públicas.

e) a totalidade das receitas e despesas públicas seja apresentada na peça orçamentária, ainda que mediante a previsão de dotações globais e genéricas, as quais poderão ser mais bem detalhadas no momento da execução do orçamento.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. O conceito apresentado diz respeito ao princípio da não afetação.

A **alternativa B** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Exatamente, o princípio da unidade orçamentária dispõe que deve existir apenas um orçamento para cada ente da federação e em cada exercício financeiro. A finalidade é justamente evitar que existam orçamentos paralelos, o que dificultaria a sua fiscalização devido à ausência de transparência das fontes e destinações dos recursos neles fixados.

A **alternativa C** está incorreta. O conceito apresentado diz respeito ao princípio da unidade de caixa.

A **alternativa D** está incorreta. A ideia apresentada não diz respeito ao princípio da unidade orçamentária e, ademais, contraria o princípio do orçamento bruto, que exige que as receitas e despesa devam constar da lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

A **alternativa E** está incorreta. A ideia apresentada não diz respeito ao princípio da unidade orçamentária e, além disso, contraria o princípio da especialização, que dispõe que a lei orçamentária deve discriminar suas receitas e suas despesas, sendo vedado ao consignar dotações globais ou ilimitadas para atender, indiferentemente, as despesas nele previstas.

**19. (VUNESP Prefeitura de Bauru – SP/PROCURADOR JURÍDICO 2018) Em relação aos princípios orçamentários, assinale a alternativa que define corretamente o princípio nela mencionado.**

a) O princípio da unidade informa que todas as receitas e despesas da Administração Pública podem ser previstas em mais de um ato normativo permitindo-se o chamado orçamento paralelo.

b) O princípio da universalidade, veiculado expressamente no artigo 6º da Lei nº 4.320/64, estabelece que todas as receitas e despesas dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública devem constar na lei de diretrizes orçamentárias.

c) O princípio da legalidade fundamenta o sistema orçamentário na medida em que tanto o planejamento quanto o próprio orçamento são veiculados por lei (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual).

d) O princípio da anualidade, previsto no artigo 34 da Lei nº 4.320/64, estabelece que o orçamento deve ter vigência de um ano não precisando coincidir com o ano civil.

e) O princípio da exclusividade, consagrado no parágrafo oitavo do artigo 165 da Constituição Federal, estabelece que a lei orçamentária anual não pode conter dispositivos estranhos à fixação das despesas e receitas proibindo-se a autorização para a abertura de créditos suplementares.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. Justamente o contrário, o princípio da unidade orçamentária dispõe que deve existir apenas um orçamento para cada ente da federação e em cada exercício financeiro. A finalidade é evitar que existam orçamentos paralelos, o que dificultaria a sua fiscalização devido à ausência de transparência das fontes e destinações dos recursos neles fixados.

A **alternativa B** está incorreta. O conceito do princípio da universalidade é este, porém, tais receitas e despesas devem constar da lei orçamentária anual, e não da lei de diretrizes orçamentárias.

A **alternativa C** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Conforme o princípio da legalidade, em regra, os instrumentos de planejamento e orçamento serão veiculados mediante lei, conforme se abstrai de diversos dispositivos constitucionais.

A **alternativa D** está incorreta. O princípio da anualidade prevê que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para o período de um ano (art. 165, § 5º da CF/88 e art. 2º da Lei nº 4.320/64). Não há uma exigência contida na próprio conceituação do princípio de que o exercício financeiro deva necessariamente coincidir com o ano civil. Contudo, no Brasil, o art. 34 da Lei 4.320/64 faz essa exigência, devendo então coincidir.

A **alternativa E** está incorreta. Como regra, o princípio da exclusividade exige que a lei orçamentária não contenha qualquer matéria estranha ao orçamento, vedando, portanto, as chamadas caudas orçamentárias. Todavia, o art. 165, § 8º da CF/88 estabelece duas exceções a esse princípio, quando prevê que 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.

**20. (COSEAC Prefeitura de Maricá – RJ/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2018) A respeito das disposições constitucionais sobre orçamento público, julgue as afirmativas abaixo:**

**I Trata-se de matéria de competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.**

**II É possível a edição de medida provisória para legislar sobre o tema.**

**III As leis orçamentárias são, em regra, de iniciativa do Chefe do Poder Legislativo.**

**IV As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.**

**Das afirmativas apresentadas, apenas:**

a) I e IV estão corretas.

b) IV está correta.

c) II e IV estão corretas.

d) I e III estão corretas.

e) I, II e IV estão corretas.

**Comentários**

Em relação aos itens apresentados na questão:

Item I: correto. Prevê o art. 24, II, da CF/88, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre orçamento.

Item II: correto. De acordo com o 62, § 1º, I, "d", da CF/88, é vedada a edição de medida provisória sobre matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º, dispositivo este que permite a sua utilização para a abertura de crédito extraordinário na hipótese de atendimento a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Assim, há possibilidade de utilização em matéria orçamentária, quando for o caso de abertura de créditos extraordinários.

Item III: incorreto. Conforme o art. 165, I a III, da CF/88, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Item IV: correto, pois apresenta a literal redação do art. 166, § 9º da CF/88 (incluído pela EC nº 86/2015).

Portanto:

A **alternativa A** está incorreta.

A **alternativa B** está incorreta.

A **alternativa C** está incorreta.

A **alternativa D** está incorreta.

A **alternativa E** foi considerada correta e é o gabarito da questão, uma vez que apenas os itens I, II e IV se apresentaram verdadeiros.

**21. (UFG Prefeitura de Jataí – GO/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2018) Dentre os princípios orçamentários, o da exclusividade é o princípio que:**

a) determina que a arrecadação de receitas e a execução de despesas pelo setor público devem ser precedidas de expressa autorização legislativa, sendo vedado, como regra, início de programas ou projetos não incluídos em lei.

b) sustenta que 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.

c) estabelece que o orçamento deve ter vigência de um ano, sendo que este exercício financeiro deverá coincidir com o ano civil.

d) permite que a elaboração de orçamentos paralelos não ocorra, procurando harmonizar e compatibilizar as leis orçamentárias constitucionais conforme uma única política orçamentária.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta, pois dispõe sobre o princípio da legalidade.

A **alternativa B** foi considerada correta e é o gabarito da questão, pois corresponde exatamente ao princípio da exclusividade, conforme dispõe o art. 165, § 8º da CF/88.

A **alternativa C** está incorreta, pois corresponde ao princípio da anualidade orçamentária.

A **alternativa D** está incorreta, uma vez trata do princípio da unidade orçamentária.

**22. (TRF-5/JUIZ FEDERAL - 2017) O orçamento moderno, diferentemente do orçamento tradicional, é instrumento de planejamento governamental e necessário para a consecução das políticas públicas. A respeito desse assunto, que envolve o conceito de orçamento e princípios orçamentários, assinale a opção correta.**

a) O orçamento moderno trabalha com a ideia central de que os recursos a serem arrecadados devem servir à aquisição de meios para fazer face exclusivamente às despesas contingenciais.

b) O orçamento público é um instrumento que confere ao Poder Executivo poder discricionário para a reformulação de políticas públicas, sem a necessidade de autorização legislativa para tanto.

c) O orçamento público moderno deve garantir o equilíbrio fiscal, por meio do cumprimento das metas de resultados fiscais estipuladas.

d) O orçamento moderno, assim como o tradicional, exige que as receitas sejam matematicamente iguais às despesas.

e) A concepção moderna de orçamento público enfatiza seu aspecto contábil e gerencial, distanciando-se da avaliação de eficiência e efetividade.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. O orçamento, em sua concepção moderna, é tido como lei que programa a vida financeira do estado, permitindo-se até mesmo haver o endividamento deste, desde que necessário ao atingimento das demandas da sociedade. Não se destina a fazer face exclusivamente a despesas contingenciais, mas também possibilita o adequado crescimento econômico do país, por meio de investimentos em infraestrutura, por exemplo.

A **alternativa B** está incorreta. O orçamento público é objeto de uma lei, proposta pelo Poder Executivo, mas que deve ser discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, a fim de preservar o seu caráter democrático.

A **alternativa C** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Constitui-se em um das funções do orçamento a garantia do equilíbrio fiscal, o que se deu especialmente a partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que previu a necessidade da lei orçamentária anual dar cumprimento ao anexo de metas fiscais previsto na lei de diretrizes orçamentárias.

A **alternativa C** está incorreta. O orçamento moderno, também conhecido por orçamento programa, estabelece programas de ação do governo, visando ao alcance de metas e objetivos que atendam aos problemas e necessidades apresentados pela sociedade. No orçamento tradicional é que se exige que as receitas sejam matematicamente iguais às despesas, uma vez que se constitui em mero instrumento contábil de previsão de receitas e autorização de despesas, desatento às reais demandas da sociedade.

A **alternativa E** está incorreta. Como mencionado no comentário a alternativa C, é justamente o contrário. A ênfase no aspecto contábil e gerencial ocorre por parte do orçamento tradicional, enquanto o orçamento moderno prioriza a avaliação de eficiência e efetividade dos programas de governo.

**23. (TRF-5/JUIZ FEDERAL - 2017) A respeito dos princípios orçamentários, assinale a opção correta.**

a) O princípio do equilíbrio orçamentário foi alterado para considerar a possibilidade da previsão de déficit nas contas públicas, desde que mantido em níveis controláveis e nos parâmetros impostos pela legislação.

b) O princípio da transparência orçamentária diz respeito à necessidade de divulgação anual do orçamento para conhecimento, pelos cidadãos, da estimação de receita e despesa.

c) O princípio da não afetação refere-se à impossibilidade de vinculação de impostos a determinadas despesas, salvo se a vinculação se referir exclusivamente ao pagamento de dívida pública.

d) O princípio da especialidade ou especificação do orçamento define que somente o orçamento pode tratar de matéria orçamentária, podendo conter autorização para a abertura de créditos suplementares e operações de crédito.

e) O princípio participativo orçamentário refere-se à possibilidade de o cidadão fazer representações perante os órgãos de controle interno e externo e de fiscalização para a apuração de fatos relacionados ao cumprimento do orçamento.

**Comentários**

A **alternativa A** foi considerada correta e é o gabarito da questão. A própria concepção de orçamento traz em si a noção de equilíbrio. Todavia, a ideia de equilíbrio orçamentário não se resume à premissa de que só pode haver gasto na proporção da receita, podendo aquele até ser maior que esta, desde que haja correspondente fonte de financiamento advindo de investimentos e operações financeiras. Assim, a ideia é que, mesmo que haja previsão de deficit nas contas públicas, sejam cumpridas as metas fiscais exigidas pela lei de responsabilidade fiscal, visando, ainda que a longo prazo, ao crescimento econômico.

A **alternativa B** está incorreta. A publicidade é uma das formas de promoção da transparência pública. Contudo, atualmente, esta última tem exigido um maior esforço por parte do Poder Público na efetivação do acesso à informação ao cidadão, incluindo até mesmo a 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. Verificam-se tais exigências nos arts. 48 a 49 da LRF.

A **alternativa C** está incorreta. O princípio da não afetação, conforme disciplinado pelo art. 167, IV e § 4º, da CF/88, prevê ser vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Contudo, admite rol de exceções maior que o apresentado pela assertiva, permitindo-se a vinculação destinada 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, bem como a prestação de garantia ou contragarantia à União e pagamento de débitos para com esta.

A **alternativa D** está incorreta. A assertiva confunde os princípios da especialização e da exclusividade. O princípio da exclusividade exige que a lei orçamentária não contenha qualquer matéria estranha ao orçamento, 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. Por sua vez, o princípio da especificação (especialização ou discriminação) prevê que a lei orçamentária deve discriminar suas receitas e suas despesas, sendo vedado ao consignar dotações globais ou ilimitadas para atender, indiferentemente, as despesas nele previstas.

A **alternativa E** está incorreta. O orçamento participativo tem conceito diverso, consistindo em consulta prévia feita aos cidadãos acerca dos gastos públicos que querem ver realizados, antes que aludido projeto vá ao Poder Legislativo para debate e aprovação.

**24. (MPF/PROCURADOR DA REPÚBLICA - 2017) Sobre as normas vigentes no direito financeiro brasileiro é INCORRETO afirmar que:**

a) A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

b) A lei orçamentária anual, elaborada de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, compreenderá: 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; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e 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.

c) A lei orçamentária anual poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa que não seja a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, podendo também conter crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

d) Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação, sendo vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não instituir todos os impostos de sua competência.

**Comentários**

A **alternativa A** está correta, pois corresponde à redação literal do art. 165, § 2º da CF/88. Como o enunciado exige que se identifique a afirmação incorreta, não é o gabarito da questão.

A **alternativa B** está correta, pois corresponde à redação literal do art. 165, § 5º, I a III, da CF/88. Como o enunciado exige que se identifique a afirmação incorreta, não é o gabarito da questão.

A **alternativa C** foi considerada incorreta e é o gabarito da questão. Trata-se do princípio da exclusividade, que apresenta conceito diverso, pois exige que a lei orçamentária NÃO CONTENHA qualquer matéria estranha ao orçamento, 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. Além disso, em decorrência do princípio da especificação (especialização ou discriminação), a lei orçamentária deve discriminar suas receitas e suas despesas, sendo vedado ao consignar dotações globais ou ilimitadas para atender, indiferentemente, as despesas nele previstas.

A **alternativa D** está correta, pois corresponde à redação literal do art. 11, caput e parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como o enunciado exige que se identifique a afirmação incorreta, não é o gabarito da questão.

**25. (CESPE PGE-SE/PROCURADOR DO ESTADO 2017) Determinado estado da Federação promulgou sua lei orçamentária anual, a qual teve sua constitucionalidade contestada em sede de controle abstrato de constitucionalidade, sob o argumento de que ela não teria dado oportunidade, na fase de elaboração do seu texto, de participação aos cidadãos, bem como que teria desrespeitado os marcos temporais do ciclo orçamentária estabelecidos pela lei estadual a que deu aplicação. Quanto à situação apresentada, assinale a opção correta.**

a) É admissível, segundo entendimento do STF, o controle abstrato de constitucionalidade de lei orçamentária anual, independentemente do caráter abstrato ou concreto do seu objeto.

b) A constitucionalidade da lei em questão não poderia ter sido questionada, uma vez que o orçamento participativo não tem previsão legal.

c) A constitucionalidade da lei em apreço foi corretamente questionada, pois os estados devem cumprir o prazo de envio e devolução do projeto de lei orçamentária, sendo impedidos de fixar outros marcos temporais.

d) A participação popular é prevista apenas na fase de discussão do projeto de lei orçamentária, não sendo extensiva à fase de elaboração do texto legal.

e) A declaração de inconstitucionalidade da lei possibilitará a aplicação de lei municipal suplementar que verse sobre direito financeiro, mesmo que inexista interesse local.

**Comentários**

A **alternativa A** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Como resultado de evolução jurisprudencial sobre o tema, o STF atualmente entende que, por serem leis, as leis orçamentárias, como as demais, podem ser objeto de controle de constitucionalidade, independentemente do caráter abstrato ou concreto do seu objeto (ADI 4048 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008).

A **alternativa B** está incorreta. O orçamento participativo possui previsão legal no art. 48, § 1º da LRF e, em relação ao âmbito municipal, no art. 44 da Lei 10.257/2001, que o prevê “como condição obrigatória para sai aprovação pela Câmara Municipal.

A **alternativa C** está incorreta. Uma vez que a competência para legislar sobre direito financeiro e orçamento público é concorrente e a União ainda não editou a norma geral exigida pelo art. 165, § 9º, I, da CF/88, prevalece que os demais entes federativos poderão eleger, nas suas Constituições ou Leis Orgânicas, prazos distintos ao firmado no ADCT para envio e devolução de seu PPA, da LDO e da LOA.

A **alternativa D** está incorreta. De acordo com o art. 48, § 1º da LRF, a transparência da gestão fiscal será assegurada, dentre outros meios, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A **alternativa E** está incorreta. Dada a autonomia federativa dos entes, não pode ser admitida a aplicação de lei municipal que verse sobre direito financeiro ao âmbito do estado-membro.

**26. (CESPE Prefeitura de Belo Horizonte/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2017) Com relação aos princípios orçamentários, às leis orçamentárias e às vedações orçamentárias, assinale a opção correta.**

a) Crédito especial aberto nos últimos quatro meses do exercício incorporado ao orçamento do exercício subsequente pode ser remanejado para categoria de programação diversa, a critério do ordenador de despesa.

b) É discricionária a execução orçamentária e financeira de programações decorrentes de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, assegurada a execução equitativa de despesas destinadas a ações e serviços públicos de saúde.

c) Admite-se proposta de alteração do projeto de lei orçamentária anual de iniciativa do chefe do Poder Executivo até a deliberação final pela Câmara dos Deputados, após a aprovação plenária do Senado Federal.

d) O orçamento pressupõe a realização dos planos de ação governamental estipulados no PPA, na LDO e na LOA.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. Não é possível sem autorização legislativa, sob pena de ofensa ao princípio da proibição de estorno, disciplinado no art. 167, VI, da CF/88, pelo qual são vedados 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.

A **alternativa B** está incorreta. De acordo com o art. 166, § 11 da CF/88, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual, em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

A **alternativa C** está incorreta. De acordo com art. 166, § 5º da CF/88, o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

A **alternativa E** está correta. A lei orçamentária anual é quem concretiza as diretrizes, objetivos, prioridades e metas definidos no PPA e na LDO.

**27. (CESPE Prefeitura de Fortaleza/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2017) A adoção do federalismo cooperativo equilibrado pela CF visa à redução das desigualdades regionais.**

**Comentários**

A questão foi considerada **correta**. Exatamente. O federalismo cooperativo tem por finalidade fazer com que os entes federativos se harmonizem entre si, nas busca de um objetivo comum para a nação. E tal harmonia, no caso brasileiro, visa buscar a isonomia material e atuação conjunta para erradicação das grandes desigualdades sociais e econômicas. Como ferramenta de efetivação, a CF/88 apresenta formas de distribuição de receitas entre os entes que privilegiam as regiões menos desenvolvidas do país.

**28. (CESPE Prefeitura de Fortaleza/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2017) No que diz respeito ao direito financeiro, a CF pode ser classificada como semirrígida, uma vez que restringe a regulação de certos temas de finanças públicas a lei complementar e deixa outros à disciplina de lei ordinária.**

**Comentários**

A questão foi considerada **incorreta**. Constituição semirrígida é aquela que admite que certas matérias possam ser modificadas por processo semelhante ao de alteração das leis infraconstitucionais (ordinária ou complementares) e que outras matérias só possam ser modificadas pro processo de modificação mais rígido e solene. Não é o caso da CF/88, que é tida como rígida, pois só é alterável mediante processo legislativo mais árduo e solene do que o de modificação das leis ordinárias e complementares.

**E**

**29. (CESPE Prefeitura de Fortaleza/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2017) Embora o princípio da responsabilidade fiscal tenha adquirido grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro, seu descumprimento não gera responsabilidade penal.**

**Comentários**

A questão foi considerada **incorreta**. O descumprimento do princípio da responsabilidade na gestão fiscal pode ensejar responsabilização penal, uma vez que se encontram criminalmente

tipificadas diversas condutas que possam causar danos às finanças públicas, conforme previsto na Lei nº 10.028/2000 e no Decreto-Lei nº 201/67.

**30. (CESPE Prefeitura de Fortaleza/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2017) De acordo com o entendimento do STF, a destinação de determinado percentual da receita de ICMS ao financiamento de programa habitacional ofende a vedação constitucional de vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.**

**Comentários**

A questão foi considerada **correta**. De acordo com o decidido pela STF, por afronta ao princípio da não afetação, "(...) Tem-se aqui inequívoca afronta ao disposto no art. 167, IV, da CF, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesas. Ressalte-se que esta Corte houve por bem declarar a inconstitucionalidade de lei paulista que destinou 1% do ICMS ao fornecimento de programas habitacionais, por afronta ao dispositivo constitucional mencionado (ADI 2.722, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 15-9-2005, P, DJ de 19-12-2006). As exceções ao referido princípio só podem se dar no texto da própria Constituição Federal.

**31. (CESPE Prefeitura de Fortaleza/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2017) Decorre do princípio da unidade do orçamento a vedação à inclusão, no orçamento, de qualquer dispositivo de lei material que não verse sobre previsão de receita ou autorização de despesa.**

**Comentários**

A questão foi considerada **incorreta**. O enunciado apresenta o conceito do princípio da exclusividade orçamentária. O princípio da unidade, por sua vez, dispõe que deve existir apenas um orçamento para cada ente da federação e em cada exercício financeiro.

**32. (TRF-4/JUIZ FEDERAL - 2016) Assinale a alternativa INCORRETA. Acerca do orçamento público, tendo em conta as disposições constitucionais:**

a) As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

b) As programações orçamentárias previstas nas emendas individuais ao projeto de lei orçamentária não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

c) Constitui crime de responsabilidade a realização de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão.

d) 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, desde que haja prévia autorização legislativa.

e) Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar.

**Comentários**

A **alternativa A** está correta. Corresponde à literal redação do art. 166, § 9º da CF/88. Como o enunciado pede que se assinale a opção incorreta, não é o gabarito.

A **alternativa B** está correta. Corresponde à redação do art. 166, § 13 da CF/88. Como o enunciado pede que se assinale a opção incorreta, não é o gabarito.

A **alternativa C** está correta. Assertiva corresponde ao art. 167, § 1º da CF/88. Como o enunciado pede que se assinale a opção incorreta, não é o gabarito.

A **alternativa D** foi considerada incorreta e é o gabarito da questão. De acordo com o princípio da proibição de estorno, disciplinado no art. 167, VI, da CF/88, são vedados 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. Contudo, há exceção à regra no que diz respeito à transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, a qual poderá ocorrer mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa (art. 167, § 5º da CF/88, incluído pela EC º 85/2015).

A **alternativa E** está correta. Assertiva corresponde à redação do art. 168 da CF/88. Como o enunciado pede que se assinale a opção incorreta, não é o gabarito.

**33. (CESPE PGE-AM/PROCURADOR DO ESTADO 2016) Dado o modo como está constitucionalmente enunciado, o princípio da exclusividade não impede que a lei orçamentária anual do Estado contenha autorização para que o Poder Executivo realize operações de crédito.**

**Comentários**

A questão foi considera **correta**. Exatamente. Como regra, o princípio da exclusividade exige que a lei orçamentária não contenha qualquer matéria estranha ao orçamento, vedando, portanto, as chamadas caudas orçamentárias. Todavia, o art. 165, § 8º da CF/88 estabelece duas exceções

a esse princípio, quando prevê que 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.

**34. (CESPE PGE-AM/PROCURADOR DO ESTADO 2016) Ao tratar de do direito financeiro, o constituinte de 1988 nominou de Sistema Financeiro Nacional o capítulo que reúne as normas que regem o que a doutrina denomina sistema financeiro público.**

**Comentários**

A questão foi considerada **incorreta**. As maior parte das normas constitucionais sobre direito financeiro se encontram dentro do capítulo II, intitulado "Das Finanças Públicas" (arts. 163 a 169), o qual se encontra inserido no Título VI da CF/88, que trata "Da Tributação e do Orçamento". Apesar da semelhança de nomenclatura, os temas afetos ao Sistema Financeiro Nacional dizem respeito ao direito econômico.

**35. (CESPE PGE-AM/PROCURADOR DO ESTADO 2016) A competência legislativa municipal suplementar não se estende ao direito financeiro, uma vez que o constituinte, ao tratar da competência concorrente para legislar sobre tal matéria, não contemplou os municípios.**

**Comentários**

A questão foi considerada **incorreta**. De acordo com o art. 24, I, da CF/88, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito financeiro. Assim, embora o município não tenha constado expressamente do referido dispositivo, o art. 30, I e II, da CF/88, lhe atribui competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que em matérias afetas a assuntos de interesse local. Dessa forma, o município possui competência legislativa suplementar para legislar sobre direito financeiro.

**36. (CESPE PGE-AM/PROCURADOR DO ESTADO 2016) É vedada a aplicação das disponibilidades de caixa do regime próprio de previdência dos servidores públicos estaduais em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo estado, mas não em títulos da dívida pública estadual.**

**Comentários**

A questão foi considerada **incorreta**. De acordo com 43, §§ 1º e 2º da LRF, ao prever exceção ao princípio da unidade de caixa, as disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, sendo vedada, contudo, a sua aplicação em títulos da dívida pública estadual e municipal, ações e outros papéis relativos

às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação, bem como empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

**37. (CESPE PGE-AM/PROCURADOR DO ESTADO 2016) Salvo disposição de lei estadual em contrário, o estado deve depositar as suas disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais.**

**38.**

**Comentários**

A questão foi considerada **incorreta**. De acordo com o art. 164, § 3º da CF/88, as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

**39. (FCC Prefeitura de São Luís/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2016) Conforme a Constituição federal, em relação às finanças públicas, compete à lei complementar dispor sobre:**

a) o exercício financeiro, os prazos, a elaboração e a organização da lei orçamentária anual, mas não da lei de diretrizes orçamentárias.

b) dívida pública interna, exceto as das fundações controladas pela União.

c) critérios para a execução equitativa das emendas individuais ao projeto de lei do orçamento.

d) emissão de títulos da dívida pública, exceto quando se tratar de emissão no mercado externo.

e) operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, exceto em relação ao Banco Central.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. De acordo com o art. 165, § 9º, I, da CF/88, cabe a lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

A **alternativa B** está incorreta. Conforme prevê o art. 163, II, da CF/88, lei complementar disporá sobre dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público.

A **alternativa C** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Dispõe o art. 165, § 9º, III, que cabe a lei complementar dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos,

cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório definidas nas emendas individuais e coletivas (de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal) impositivas.

A **alternativa D** está incorreta. Conforme prevê o art. 163, IV, da CF/88, lei complementar disporá sobre emissão e resgate de títulos da dívida pública, não havendo exceção em relação a emissão no mercado externo.

A **alternativa E** está incorreta. Conforme prevê o art. 163, VI, da CF/88, lei complementar disporá sobre operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não havendo exceção em relação ao Banco Central, que se constitui em entidade da própria União.

**40. (VUNESP Prefeitura de Sertãozinho - SP/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2016) Assinale a assertiva correta no que se refere à gestão patrimonial, segundo a regência da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

a) As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculados a fundos específicos a que se refere a Constituição Federal, ficarão depositadas em conta conjunta das demais disponibilidades e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

b) As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculados a fundos específicos a que se refere a Constituição Federal, poderão ser aplicadas em títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação.

c) É permitida a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

d) É anulável o ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do que dispõe a respeito a Constituição Federal, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

e) A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto na Constituição Federal no que respeita ao orçamento de investimento compreendido na lei orçamentária anual.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. De acordo com art. 43, § 1º da LRF, ao prever exceção ao princípio da unidade de caixa, dispõe que as disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social,

geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

A **alternativa B** está incorreta. Conforme estabelece o art. 43, § 2º, I, da LRF é vedada a aplicação das disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, em títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação.

A **alternativa C** está incorreta. Segundo o art. 44 da LRF, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

A **alternativa D** está incorreta. Em conformidade com o estabelecido no art. 46 da LRF, é NULO de pleno direito o ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

A **alternativa E** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Corresponde à literalidade do art. 47, caput, da LRF.

**41. (TRF-1/JUIZ FEDERAL - 2015) Conforme recente emenda constitucional, o limite das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária é calculado com base na:**

a) receita corrente líquida definida pelo Congresso Nacional para o exercício a que se destine a proposta.

b) receita corrente líquida prevista para o ano em que esteja sendo encaminhada a proposta.

c) receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

d) média das receitas correntes líquidas realizadas nos dois exercícios anteriores à proposta.

e) receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. De acordo com o art. 166, § 9º da CF/88 (incluído pela EC nº 86/2015), as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

A **alternativa B** está incorreta, conforme comentário realizado na alternativa A.

A **alternativa C** está incorreta, conforme comentário realizado na alternativa A.

A **alternativa D** está incorreta, conforme comentário realizado na alternativa A.

A **alternativa E** foi considerada correta e é o gabarito da questão, uma vez que o limite das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária é calculado com base na receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, conforme comentário realizado na alternativa A.

**42. (TRF-1/JUIZ FEDERAL - 2015) No que se refere aos princípios orçamentários estabelecidos na CF, assinale a opção correta.**

a) Na elaboração de lei orçamentária, é proibida a concessão de créditos sem limite de valor estabelecido.

b) Na definição de fontes de financiamento das despesas públicas, é proibida a vinculação a órgão, fundo ou despesa de receita derivada de taxa, empréstimo compulsório e contribuição de melhoria.

c) Para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS, é proibida a utilização de recursos arrecadados a título de contribuição social sobre o lucro líquido das empresas.

d) A autorização para a abertura de créditos especiais pelo Poder Executivo pode estar contida na própria lei orçamentária.

e) É admissível a abertura de crédito suplementar sem a indicação dos recursos correspondentes, desde que o crédito seja destinado a custear despesas decorrentes de calamidades públicas.

**Comentários**

A **alternativa A** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Em conformidade com o princípio quantificação dos créditos orçamentários, o art. 167, VII, da CF/88 veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

A **alternativa B** está incorreta. O princípio da não afetação, disciplinado no art. 167, IV, da CF/88, diz respeito apenas aos impostos. Assim, é possível que haja vinculação da receita derivada de taxa, empréstimo compulsório e contribuição de melhoria.

A **alternativa C** está incorreta. O art. 167, X, da CF/88, veda a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, "a", e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS. Entretanto, a contribuição social sobre o lucro líquido tem fundamento no art. 195, I, "c", da CF/88. Não, é, portanto, abarcada pela

referida vedação, podendo ser utilizada para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS, conforme previsto em lei.

A **alternativa D** está incorreta. Não há essa possibilidade. O princípio da exclusividade, previsto no art. 165, § 8º, da CF/88, só admite duas exceções, quando prevê que 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. Não se permite, contudo, a autorização para abertura de créditos especiais na própria LOA.

A **alternativa E** está incorreta. De acordo com o art. 167, V, da CF/88, é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Além disso, os créditos suplementares são destinados ao reforço de dotação orçamentária. Para custear despesas decorrentes de calamidades públicas, utiliza-se do crédito extraordinário.

**43. (MPF/PROCURADOR DA REPÚBLICA - 2015) Assinale a alternativa correta:**

a) O desvio na realização de gastos públicos costuma ocorrer mediante, dentre outros expedientes, contingenciamento de despesas;

b) Constitui princípio absoluto previsto no Estatuto Político Fundamental a não vinculação de receita de impostos;

c) O princípio da responsabilidade na gestão fiscal proíbe, em qualquer hipótese, renúncia tributária;

d) A instituição de fundos, a vista da circunstância de emergência, pode ocorrer por intermédio de lei ordinária.

**Comentários**

A **alternativa A** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Aqui, apesar da redação um pouco confusa, "desvio" foi utilizado no sentido da não correspondência da realização do gasto ao exato montante da despesa fixada pelo Poder Legislativo, o que ocorre, justamente, a partir de medidas de contingenciamento de despesas, na forma do art. 9º da LRF.

A **alternativa B** está incorreta. O princípio da não afetação não se trata de princípio absoluto, uma vez que admite exceções, desde que previstas no texto constitucional. Assim, conforme disciplinado pelo art. 167, IV e § 4º, da CF/88, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada 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, bem como a prestação de garantia ou contragarantia à União e pagamento de débitos para com esta.

A **alternativa C** está incorreta. A lei de responsabilidade fiscal, durante todo o seu texto, estabelece regras de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. Mesmo assim, em seu art. 14, admite a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, desde que observados os requisitos ali elencados, com vistas à preservação do equilíbrio fiscal.

A **alternativa D** está incorreta. De acordo com o art. 167, IX, da CF/88, é vedada a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa. O art. 165, § 9º, II, por sua vez, prevê que cabe a lei complementar estabelecer condições para a instituição e funcionamento de fundos. O erro da assertiva ocorre ao afirmar que a instituição de fundos pode ocorrer via lei ordinária, quando em verdade ela DEVE se dar mediante lei ordinária, cabendo a lei complementar dispor apenas sobre as condições para sua instituição e funcionamento.

**44. (ESAF PGFN/PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL 2015) O orçamento público é instrumento de longa história, gozando de elevada importância. Não por acaso, tal instituto, no contexto brasileiro, possui ampla normatização, angariando, por conseguinte, grande exame pela doutrina jurídica. Considerando a temática, assinale a opção correta.**

a) A natureza jurídica do orçamento público, consoante o jurista alemão Hoennel, é de ato administrativo, não tendo sequer o status de lei formal.

b) O orçamento participativo abstratamente considerado vai de encontro ao processo de democracia deliberativa.

c) Segundo a jurisprudência mais atualizada, não é cabível controle de constitucionalidade de lei orçamentária.

d) Em face de seu caráter estratégico no âmbito do planejamento orçamentário, apenas a União pode elaborar o Plano Plurianual.

e) A lei de diretrizes orçamentárias surgiu, na realidade brasileira, com a Constituição Federal de 1988 e terá, entre outras funções, o mister de dispor sobre condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. Pelo contrário, segundo o jurista alemão Hoennel, o orçamento é sempre uma lei, porque emanado do Poder Legislativo. Classifica a norma segundo sua origem, portanto.

A **alternativa B** está incorreta. Pelo contrário, o orçamento participativo fortalece a democracia deliberativa, uma vez que permite a participação do titular do poder (o povo) na escolha do destino dos recursos administrados pelo Poder Público. Além disso, não usurpa a função do Poder Legislativo, pois cabe a este Poder a última palavra sobre as sugestões apresentadas.

A **alternativa C** está incorreta. Como resultado de evolução jurisprudencial sobre o tema, o STF atualmente entende que, por serem leis, as leis orçamentárias, como as demais, podem ser objeto de controle de constitucionalidade, independentemente do caráter abstrato ou concreto do seu objeto (ADI 4048 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008).

A **alternativa D** está incorreta. Os instrumentos de planejamento e orçamento previstos na Constituição Federal (PPA, LDO e LOA) serão elaborados autonomamente por todos os entes federativos.

A **alternativa E** foi considerada correta e é o gabarito da questão. A lei de diretrizes orçamentárias surgiu a partir da promulgação da CF/88 e, de acordo com o art. 4º, I, "f", da Lei de Responsabilidade Fiscal, disporá, dentre outros temas, sobre condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

**45. (ESAF PGFN/PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL 2015) O primado da legalidade é medida de extrema relevância no âmbito do Direito Financeiro, de sorte que condutas ocorridas nessa seara devem, em regra, previamente possuir autorização legislativa. Diante do exposto, assinale a opção incorreta.**

a) Sempre há necessidade de autorização legislativa para a transposição ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra.

b) Sempre há necessidade de autorização legislativa para abertura de crédito especial.

c) Sempre há necessidade de autorização legislativa para instituição de fundos.

d) Sempre há necessidade de autorização legislativa para utilização de recursos do orçamento fiscal para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas.

e) Sempre há necessidade de autorização legislativa para utilização de recursos públicos para socorrer instituições financeiras.

**Comentários**

A **alternativa A** foi considerada incorreta e é o gabarito da questão. De acordo com o princípio da proibição de estorno, disciplinado no art. 167, VI, da CF/88, são vedados 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. Contudo, há exceção à regra no que diz respeito à transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria

de programação para outra, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, a qual poderá ocorrer mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa (art. 167, § 5º da CF/88, incluído pela EC º 85/2015).

A **alternativa B** está correta. Não há exceção a exigência de autorização legislativa para abertura de crédito especial. Como o enunciado pede que se assinale a opção incorreta, não é o gabarito.

A **alternativa C** está correta. De acordo com o art. 167, IX, da CF/88, é vedada a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa. Não há exceção a essa regra. Como o enunciado pede que se assinale a opção incorreta, não é o gabarito.

A **alternativa D** está correta. Conforme estabelece o art. 167, VIII, da CF/88, é vedada a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos. Não há exceção a essa regra. Como o enunciado pede que se assinale a opção incorreta, não é o gabarito.

A **alternativa E** está correta. Prevê o art. 28 da LRF que, salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário. Como o enunciado pede que se assinale a opção incorreta, não é o gabarito.

**46. (PUC-PR PGE-PR/PROCURADOR DO ESTADO 2015) Quanto ao federalismo fiscal no Brasil, tem-se por CORRETA a seguinte alternativa:**

a) Há repartição de competências apenas entre a União e os estados, ainda que os municípios possam instituir e arrecadar tributos de sua competência, além de aplicar suas rendas, sem prejuízo de prestar contas e publicar balancetes nos prazos estabelecidos pela lei.

b) A Constituição Federal de 1988 assegura a repartição direta da receita arrecadada, excluídos os fundos, por transferência direta propriamente dita no caso do Imposto sobre a Renda – IR e, da mesma forma, por retenção dos próprios entes beneficiários das transferências para o Imposto Territorial Rural – ITR, o Imposto sobre Operações Financeiras – IOF/Ouro, os Impostos de competência residual e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.

c) As transferências tributárias constitucionais da União para estados e municípios classificam-se em transferências indiretas, ocorrendo o repasse de parte da arrecadação de uma pessoa competente para efetuar a arrecadação para outra, e, também, transferências diretas, por meio da formação de fundos especiais.

d) Não há possibilidade de utilização de medidas de intervenção federal para proteção das unidades federativas.

e) Os fundos públicos são destinados a contribuir com a redistribuição dos impostos arrecadados ou promover a gestão eficiente do patrimônio público, configurando destaques patrimoniais dos entes públicos, desprovidos de personalidade jurídica e vinculados à realização de finalidades previamente determinadas pela Constituição ou pelas leis.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. Há repartição de receitas também entre a União e os Municípios e entre os Estados e os Municípios, conforme disposições do art. 158 da CF/88.

A **alternativa B** está incorreta. Dentre os impostos citados, o Imposto sobre a Renda – IR também possui repartição indireta, a qual se dá através do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, do Fundo do Participação dos Municípios e dos Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme art. 159, I, da CF/88.

A **alternativa C** está incorreta. A assertiva inverteu os conceitos, pois as transferências indiretas são aquelas que ocorrem por meio da formação de fundos especiais e as transferências diretas, por sua vez, as que se dão por repasse de parte da arrecadação da pessoa competente para efetuar a arrecadação para outra.

A **alternativa D** está incorreta. Conforme estabelece o art. 34, V, "b", da CF/88, a União poderá intervir nos Estados a fim de reorganizar as finanças da unidade da Federação que deixar de entregar aos Municípios as receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei.

A **alternativa E** foi considerada correta e é o gabarito da questão, pois apresenta adequada conceituação dos fundos públicos.

**47. (PUC-PR PGE-PR/PROCURADOR DO ESTADO 2015) Assinale a resposta CORRETA acerca dos princípios orçamentários:**

a) Em relação ao princípio da universalidade, o objetivo do legislador constituinte foi o de possibilitar que as leis orçamentárias contenham previsões absolutamente estranhas ao direito financeiro, tal como temas afetos ao direito privado.

b) O princípio da exclusividade estabelece a necessidade de todas as receitas e despesas estarem previstas na Lei Orçamentária Anual ‐ LOA.

c) Ainda que não contemplado expressamente pela Constituição Federal de 1988, o princípio do equilíbrio orçamentário apresenta-se como uma exigência relativa às contas

públicas, que deverão apresentar o mesmo montante quando se trata de estimar as receitas e as despesas.

d) Pelo princípio da programação, o orçamento deve conter apenas as estimativas para as receitas e despesas do próximo exercício financeiro, sem a previsão de metas e objetivos relacionados à realização das necessidades públicas.

e) Presente na Constituição Federal de modo expresso, o princípio da anualidade orçamentária significa que os orçamentos valerão para um único exercício financeiro, que, atualmente, compreende o intervalo entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de cada ano.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. Primeiro, porque o conceito apresentado não corresponde ao princípio da universalidade. Segundo, porque não foi esse objetivo do constituinte, sendo, pelo contrário, o de que que a lei orçamentária não contenha qualquer matéria estranha ao orçamento, vedando, portanto, as chamadas caudas orçamentárias, conforme prevê o princípio da exclusividade orçamentária (princípio da exclusividade).

A **alternativa B** está incorreta, pois o conceito apresentado se refere ao princípio da universalidade.

A **alternativa C** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Exatamente isso, o princípio do equilíbrio orçamentário busca assegurar que as despesas autorizadas na lei orçamentária não sejam superiores à previsão das receitas, a fim de evitar o surgimento de deficits orçamentários crescentes ou descontrolados, que possam prejudicar o desempenho das contas públicas.

A **alternativa D** está incorreta. O princípio que prevê que o orçamento deve conter apenas as estimativas para as receitas e despesas do próximo exercício financeiro é o da anualidade orçamentária. Ademais, com a adoção do orçamento programa, passou a constar, da lei orçamentária anual, os programas de ação do governo, visando ao alcance de metas e objetivos que atendam aos problemas e demandas apresentados pela sociedade.

A **alternativa E** está incorreta. O princípio da anualidade orçamentária não se encontra previsto expressamente na CF/88, mas apenas de modo implícito, quando ela denomina o orçamento público de lei orçamentária ANUAL. Sua previsão expressa ocorre no art. 2º da Lei nº 4.320/64.

**48.**

**49. (FUNDATEC PGE-RS/PROCURADOR DO ESTADO 2015) Quanto à regulação constitucional das finanças públicas, assinale as assertivas abaixo:**

**I. As disponibilidades de caixa dos Estados e das empresas por eles controladas serão depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.**

**II. É permitida a vinculação de receitas do ICMS para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.**

**III. É vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.**

**IV. Não se admite a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.**

**Após a análise, pode-se dizer que:**

a) Estão corretas apenas as assertivas I e II.

b) Estão corretas apenas as assertivas I e III.

c) Estão corretas apenas as assertivas II e III.

d) Estão corretas apenas as assertivas I, II e IV.

e) Todas as assertivas estão corretas.

**Comentários**

Em relação aos itens apresentados na questão:

Item I: correto. De acordo com o art. 164, § 3º da CF/88, as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Item II: correto. Conforme prevê o princípio da não afetação de receitas disciplinado pelo art. 167, IV e § 4º, da CF/88, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Contudo, o próprio dispositivo que prevê a regra ressalva da vedação 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, bem como a prestação de garantia ou contragarantia à União e pagamento de débitos para com esta.

Item III: correto. Trata-se da denominada “regra de ouro”, disciplinada no art. 167, III, da CF/88, que visa impedir a utilização de recursos decorrentes de operações de créditos no financiamento de despesas correntes.

Item IV: correto. Trata-se do princípio da proibição de estorno, disciplinado no art. 167, VI, da CF/88, pelo qual são vedados 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.

Portanto:

A **alternativa A** está incorreta.

A **alternativa B** está incorreta.

A **alternativa C** está incorreta.

A **alternativa D** está incorreta.

A **alternativa E** foi considerada correta e é o gabarito da questão, uma vez que todos os itens de mostraram verdadeiros.

**50. (FCC TCE-CE/PROCURADOR DE CONTAS 2015) Considerando a anualidade orçamentária e a anterioridade tributária, é correto afirmar:**

a) Nada impede a arrecadação de tributo instituído ou majorado no mesmo exercício financeiro em que foi publicada a lei, enquanto exceção à anterioridade tributária, mesmo que não haja previsão expressa desta receita no orçamento.

b) Na hipótese de surgir receita não prevista no orçamento anual a mesma deverá ser contabilizada como excesso de contingência.

c) A receita arrecadada deverá ser inserida na dotação orçamentária reservada para despesas imprevistas ou imprevisíveis que possam surgir no decorrer do exercício e que venham a ser suportadas a partir de créditos adicionais.

d) Não se admite a cobrança de um tributo no mesmo exercício financeiro em que foi publicada a lei instituidora ou majoradora, mesmo que exceção à regra da anterioridade tributária, uma vez que não há previsão orçamentária para arrecadação desta receita.

e) A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que toda receita seja previamente revista na Lei Orçamentária Anual, razão pela qual restabeleceu tacitamente a regra da anualidade tributária.

**Comentários**

A **alternativa A** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Exato, de acordo com o princípio da anterioridade tributária, afeto ao direito tributário, é vedado cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (art. 150, III, “b”, da CF/88). Contudo, esse princípio é excepcionado em relação a alguns tributos e, nesses casos, nada impede a sua arrecadação no mesmo exercício financeiro em que foi publicada a lei que os instituiu ou majorou, mesmo que não haja previsão expressa desta receita

no orçamento, uma vez que não mais se admite, em nosso ordenamento, o princípio da anualidade tributária.

A **alternativa B** está incorreta. Em que pese o princípio da universalidade dispor que todas e receitas e todas as despesas governamentais devem constar do orçamento, nem sempre é possível prever o montante exato de receitas passíveis de arrecadação. Assim, surgindo receita não prevista no orçamento anual, de acordo com o art. 57 da Lei nº 4.320/64, "serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, tôdas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento".

A **alternativa C** está incorreta. Não há referida previsão no texto da CF/88 ou na legislação pertinente. Além disso, as despesas imprevisíveis e urgentes que possam surgir, serão suportadas por créditos extraordinários, os quais não exigem indicação dos recursos correspondentes.

A **alternativa D** está incorreta. Essa alternativa apresenta afirmação diametralmente oposta à alternativa A, considerada correta. Não mais se admite, em nosso ordenamento, o princípio da anualidade tributária, o qual era previsto na CF/67 e estabelecia que, uma vez instituído o tributo, sua arrecadação dependeria de autorização na lei orçamentária. Tal previsão, contudo, não foi repetida na CF/88.

A **alternativa E** está incorreta. A LRF exige a adoção de metodologia de cálculo que observe as normas técnicas e legais para a previsão de receitas, uma vez que não é possível prever o montante exato de receitas passíveis de arrecadação. Assim, não é possível abstrair tal conclusão do texto da lei, de forma que o princípio da anualidade tributária não se encontra mais presente em nosso ordenamento jurídico.

**51. (CESPE Prefeitura de Salvador/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2015) Assinale a opção correta no que diz respeito aos princípios orçamentários:**

a) A criação de créditos adicionais – suplementares ou especiais – está sujeita a previsão na lei orçamentária, em razão do princípio da unidade.

b) A divisão do orçamento em três peças – LOA, LDO e lei do PPA – constitui exceção ao princípio da unidade orçamentária.

c) Conforme o princípio da exclusividade de matéria orçamentária, somente pode constar do orçamento matéria pertinente às previsões de receitas e despesas, não se admitindo as chamadas caudas orçamentárias nem a previsão de operações de crédito por antecipação de receita.

d) Os orçamentos e créditos adicionais somente poderão ser aprovados por lei formal, sendo vedada a edição de medida provisória que verse sobre matéria orçamentária.

e) O orçamento deve atender a determinados princípios, entre os quais os da unidade, da universalidade, da anualidade, da proibição de estorno, da não afetação de receita e da exclusividade de matéria orçamentária.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. Apenas os créditos suplementares podem ser previamente autorizados na LOA, conforme prevê o art. 165, § 8º da CF/88. Os créditos especiais, por sua vez, dependem de autorização legislativa específica.

A **alternativa B** está incorreta. O princípio da unidade orçamentária dispõe que deve existir apenas um orçamento para cada ente da federação e em cada exercício financeiro. Todavia, não impede que, dentro deste orçamento, haja mais de um documento ou subdivisões, pois não se refere a uma unidade documental, mas a uma unidade de orientação política.

A **alternativa C** está incorreta. Como regra, o princípio da exclusividade exige que a lei orçamentária não contenha qualquer matéria estranha ao orçamento, vedando, portanto, as chamadas caudas orçamentárias. Todavia, o art. 165, § 8º da CF/88 estabelece duas exceções a esse princípio, quando prevê que 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.

A **alternativa D** está incorreta. De acordo com o 62, § 1º, I, "d", da CF/88, é vedada a edição de medida provisória sobre matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º, dispositivo este que permite a sua utilização para a abertura de crédito extraordinária na hipótese de atendimento a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

A **alternativa E** foi considerada correta e é o gabarito da questão. Exato, todos os mencionados princípios orçamentários são reconhecidos pela maior parte da doutrina do direito financeiro.

**52. (CESPE Prefeitura de Salvador/PROCURADOR DO MUNICÍPIO 2015) Assinale a opção correta no que diz respeito aos princípios orçamentários:**

a) A CF estabelece que a LOA possua caráter meramente autorizativo, ou seja, inexiste a obrigatoriedade de o Poder Executivo exaurir a verba orçamentária prevista nas diferentes dotações. Dessa forma, a CF não acolheu em seus dispositivos a hipótese de orçamento impositivo.

b) A LDO é de iniciativa do Poder Executivo e tem por finalidade estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública tanto para as despesas de capital e outras delas decorrentes quanto para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

c) A redução das desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional é uma das funções da LOA. Para a consecução dessa finalidade, a CF abre exceção ao princípio da uniformidade tributária em todo o território, permitindo incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento nas diferentes regiões do país.

d) A LDO terá vigência de quatro anos, devendo estar em vigor até o final do exercício financeiro do primeiro ano do mandato eleitoral subsequente àquele no qual for elaborada.

e) O orçamento de investimento das empresas estatais é estabelecido em lei própria e aprovado conjuntamente com a LOA; contém o detalhamento das receitas patrimoniais e das respectivas despesas e deve compor o orçamento fiscal.

**Comentários**

A **alternativa A** está incorreta. Apesar de, segundo tradicional jurisprudência do STF, prevalecer o entendimento pelo caráter meramente autorizativo da lei orçamentária anual, há na CF/88 previsões que atribuem caráter impositivo a determinados temas constantes da LOA, tais como os §§ 11 e 12 do art. 166 da CF/88, quando estabelecem os limites para emendas individuais e coletivas (de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal), as quais serão de execução obrigatória.

A **alternativa B** está incorreta, pois apresenta conceito relativo ao PPA, conforme previsto no art. 165, § 1º da CF/88.

A **alternativa C** foi considerada correta e é o gabarito da questão. De acordo com o art. 165, § 7º da CF/88, o orçamento fiscal e o orçamento de investimento constantes da LOA, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Ademais, em que pese o princípio da uniformidade tributária (tema afeto ao direito tributário, mas com reflexos no direito financeiro) impedir a União de instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, admite-se, para o alcance da função prevista no art. 165, § 7º da CF/88, a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

A **alternativa D** está incorreta, pois se refere ao PPA, conforme prevê o art. 35, § 2º, I, do ADCT.

A **alternativa E** está incorreta. O orçamento de investimentos é sim aprovado em conjunto com o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social dentro da LOA, em razão do princípio da unidade. Todavia, não é possível se afirmar que aquele contém o detalhamento de receitas e despesas que devem compor o orçamento fiscal, uma vez que o orçamento de investimentos

alcança apenas as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

# 9– RESUMO

RESUMINDO

Para finalizar o estudo da matéria, trazemos um resumo dos **principais aspectos estudados ao longo da aula.** Sugerimos que o nosso resumo seja estudando antes da aula seguinte para **refrescar a memória quanto aos principais pontos da matéria.** Além disso, os nossos resumos são úteis, também, para leitura e revisão antes das principais provas.

Bons estudos!

## 1. RESUMO – AULA 00

***A Atividade Financeira do Estado***

*1.1 – O Estado e a Ciência das Finanças.*

- É função do Estado satisfazer **o interesse público** e as **necessidades da população**.
    - **Cada direito tem um custo.**
    - É comum que os Estados protetivos e intervencionistas, bem como os Estados de bem-estar social, comprometam-se com a satisfação de diversas necessidades públicas como **saúde, educação e segurança.**

- **Quanto maior for o Estado e quantos mais direitos forem garantidos pelo seu ordenamento jurídico, maior será a necessidade de recursos nos cofres públicos.**

**Para Aliomar Baleeiro[27], a atividade financeira consiste em:**

**"obter, criar, gerir e despender o dinheiro público indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àqueloutras pessoas de direito público."**

- A **necessidade pública** é aquela que, diferentemente da privada, só pode ser satisfeita por meio de uma ação em conjunto de um grupo ou de uma sociedade, ou seja, necessita de uma ação voluntária ou coativa à participação de cada um dos cidadãos ou indivíduos que o formam. É importante ressaltar que a necessidade se torna pública por uma decisão dos órgãos políticos, pois são os direitos elencados em leis e na constituição federal que lista as necessidades escolhidas como públicas.

## 2. Autonomia do Direito Financeiro

### 2.1 – O Direito Financeiro

Como o Estado deve atender as políticas e diretrizes estabelecidas por seus governantes e impostas na realização das despesas públicas, temos o Direito Financeiro para fixar princípios e regras para **arrecadação**, **gestão** e **aplicação** dos recursos públicos. Para Marcus Abraham[28], as chamadas **finanças públicas:**

- *"tratam dos **instrumentos políticos, econômicos e jurídicos** referentes à captação de recursos financeiros **(receitas públicas)** para o Estado, a sua administração **(gestão e controle)** e, finalmente, a respectiva aplicação **(despesas públicas) nas necessidades públicas**, assim as identificadas como de **interesse coletivo**."*

[27] Baleeiro, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 19ª ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

[28] ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 5.ed, ver. Atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

O Direito Financeiro, para Harrisson Leite[29]:

- Consiste no **ramo do direito público que estuda as finanças do Estado em sua estreita relação com a sua atividade financeira**. Ou seja, é o conjunto de regras e princípios que estuda a atividade financeira do Estado, compreendida esta como **receita, despesa, orçamento e créditos púbicos.**
- A **existência autônoma do Direito Financeiro** se justifica por ser um sistema próprio de normas, com objetivos bem definidos. O ramo mantém sua autonomia no direito mesmo diante do **direito tributário,** um ramo tão próximo que são diversos os "Tratados De Direito Financeiro e Tributário" que encontramos nas livrarias.

## 3. Fontes do Direito Financeiro

### 3.1 – Fontes Formais - Primárias

Fazem parte das **fontes formais primárias** do Direito Financeiro **a lei e os estatutos normativos com vigor de lei**. A principal fonte primária do nosso ordenamento jurídico é a Constituição Federal.

I. **Constituição Federal**

II. **Leis Complementares**

III. **Leis Ordinárias**

IV. **Leis Delegadas**

V. **Medida Provisória**

### 3.2. – Fontes Formais - secundárias

- Fazem parte das **fontes formais secundárias** do Direito **financeiro a lei e os estatutos normativos com vigor de lei**.

[29] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 39.

**I. Decretos**

**II. Resoluções**

- As Resoluções são muito importantes para o Direito Financeiro, e consistem em deliberações que o Senado Federal ou a Câmara dos Deputados ou o próprio Congresso Nacional, em conjunto, toma fora do processo comum legislativo, não estando sujeitas à sanção presidencial. São particularmente importantes as resoluções do Senado Federal.

**III. Atos Normativos e decisões administrativas**

**IV. Decisões Judiciais**

## 3.3– Fontes Materiais

- Para atingir os seus objetivos, a atividade financeira depende de **identificação, análise e compreensão** de diversos fatores. **As fontes materiais são elementos fáticos e concretos da vida humana em uma determinada coletividade que dão ensejo à criação das normas jurídicas.** Tais elementos podem ser de várias ordens: morais, religiosas, políticas, econômicas etc.

## 4. Federalismo Fiscal

- O chamado federalismo fiscal é a ideia de que os entes federativos – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se organizem e se relacionem enfrentando e harmonizando possíveis questões decorrentes de uma estrutura heterogênea, com grandes diferenças regionais, na busca da implementação de um **modelo federal cooperativo**, a fim de realizar um objetivo comum a todos.
- Considerando os artigos 153 a 156 da Constituição Federal, sobre a criação e cobrança de tributos verificamos que o pacto federativo acaba favorecendo a união em detrimento dos demais entes federativos.
- Os artigos 157 a 160 da Constituição Federal trazem um sistema de distribuição de receitas com a finalidade de propiciar o pretendido equilíbrio federativo. Com tal repartição, a receita de cada ente federativo passa a ser o somatório do tributos de sua competência mais o saldo líquido das transferências governamentais. Com a elevadas despesas, os Estados e Municípios, aliados a

própria receita, não tem sido suficiente para assegurar a sua autonomia, o que traz sérios reflexos no sistema atual, até mesmo o que chamamos de **Guerra Fiscal.**

- É dever do Direito Financeiro a busca de tal equilíbrio e a correção das tendências dos gestores de distorcer prioridades públicas.

## 4.1 – Competência Legislativa da União e dos Estados

- A Competência Legislativa em matéria financeira está prevista pela Constituição Federal como sendo concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. A ideia de competência concorrente foi trazida da Alemanha e afirma que tanto a União quanto Estados-membro podem legislar acerca da mesma matéria. No entanto, temos no Brasil três unidades federativas. (União, Estados e Municípios.)
- Art. 24 da Constituição Federal

### 4.2 – Competência Legislativa dos Municípios

- Em Direito Financeiro a competência municipal não é autônoma. Considerando o art. 24 da Constituição Federal, o município só pode legislar se houver uma lei federal ou estadual a ser suplementadas. O artigo 30 da Constituição Federal nos leva à conclusão de que só cabe dizer em legislação municipal em sentido suplementar se houver assunto de interesse local.
- Tal assunto foi elucidado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 194.704-MG, informativo STF no 347)

## 5. Direito Financeiro e os Direitos Fundamentais

- O **Direito Financeiro é o estudo da aplicação de recursos para a satisfação de necessidades públicas.**
- **Não há o que se falar em Direito Fundamental sem custo, e não há a concretização dos objetivos da nossa constituição sem uma correta gestão dos recursos públicos.**

## 5.1 – Escolhas Trágicas , Mínimo Existencial e Reserva do Possível.

- Os termos "**Escolhas Trágicas, Mínimo Existencial e Reserva do Possível"** costumam caminhar juntos.

- Quem tem um orçamento limitado deve, necessariamente, fazer **escolhas**, muitas vezes trágicas, outras vezes respeitando a chamada **reserva do possível**. Sempre respeitando o **mínimo existencial.**
- O termo **Reserva do Possível** tem origem no Tribunal Constitucional alemão, que em 1972 analisou a possível inconstitucionalidade da limitação de vagas imposta pela Universidade da Baviera. O Tribunal entendeu que existia ali **uma limitação fática**, condicionada à **Reserva do Possível**.
- O período de *neoconstitucionalismo* que vivemos, da efetivação imediata de direitos sociais, age como se a reserva do possível fosse uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente de cunho social.[30]
- Do outro lado está o **mínimo existencial**. Nas palavras de Ricardo Lobo Torres[31], **o mínimo existencial** é "**um direito a condições mínimas de existência humana digna** que não pode ser objeto de incidência fiscal e que ainda exige prestações estatais positivas." Para o autor, a **dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder** "aq**uém de um mínimo**, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados."
- Para o Professor Fernando Facury Scaff[32], "o **orçamento é o *locus* adequado para** a realização das **escolhas trágicas públicas**, também chamadas de **escolhas políticas**. É no espaço democrático do Parlamento que devem ser realizadas as opções políticas referentes às receitas e aos gastos públicos que determinam o caminho escolhido pela sociedade para a realização de seus ideais.
- É principalmente função do Poder Executivo, em conjunto com o Legislativo, de fazer, democraticamente, as escolhas que estarão no orçamento público.

---

[30] SARLET, A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 10ª edição revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre, 2010, pág. 356

[31] TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 19ª Edição. Ed. Renovar. 2013.

[32] SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas. Disponível em https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pressupoe-escolhas-tragicas

## 5.2 – A Judicialização das Políticas Públicas e seus efeitos no Direito Financeiro.

- No passado, muito se falou que a **alocação de recursos** não seria matéria **judicializável**.
- Por conter **decisões políticas** e por interferir em **outras esferas de poder**, levando em conta alta tecnicidade, prioridades constitucionais, escassez de recursos e a escolha da melhor política pública para atender às necessidades públicas, a democracia e a separação de poderes, o Judiciário não costumava interferir para rever determinada alocação de recursos.
- Os tribunais vêm decidindo do seguinte modo: identificando a escassez de recursos e as escolhas políticas, e identificando, também, correta aplicação d recursos por parte do Executivo. **A reserva do possível não pode ser, ainda, oponível à realização do mínimo existencial.**
- No caso do fornecimento de medicamentos, após décadas de fornecimento imediato por meio de judicial, o judiciário começou a zelar e determinar a concessão de medicamentos se cumpridas algumas exigências (**REsp 1.657.156, de 13/09/2018**):

    i. Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS.

    ii. Comprovação de incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito.

    iii. Existência de registro do medicamento na Anvisa, observados os usos autorizados pela agência.

## 6. Orçamento

### 6.1 – Conceito e espécies.

- Nas palavras do mestre Aliomar Baleeiro, os **orçamentos documentam expressivamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, geralmente de um ano, pois contém o cálculo das receitas e despesas autorizadas ara o funcionamento dos serviços públicos ou outros fins projetados pelos governos.**

- **Nos Estados Democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.** [33]

São diversos os prismas sob os quais podemos observar o orçamento. **Aliomar Baleeiro**[34] divide os **aspectos do orçamento** em quatro:

- **Jurídico**

  **O aspecto jurídico analisa a natureza do orçamento à luz do direito e, especialmente, das instituições constitucionais do país.**

- **Político**

  **O aspecto político, pelo qual o orçamento revela com transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades necessitará a aparelhagem de serviço públicos.**

- **Econômico**

  **O econômico, pelo qual se apreciarão os efeitos da política fiscal e da conjuntura econômica, assim como as possibilidades de o governo utilizá-lo no intuito de modificar as tendências da economia.**

- **Técnico**

  **O aspecto técnico (às vezes chamado de contábil) envolve o estabelecimento das regras práticas para a realização dos fins indicados nos itens anteriores e para a classificação clara, metódica e racional de receitas e despesa, processos estatísticos, apresentação gráfica e contábil do documento orçamentário.**

---

[33] Baleeiro, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 19ª ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

## 6.2 – NATUREZA JURÍDICA

- A doutrina clássica apresenta três posicionamentos.
- Para León Duguit, o orçamento público, em relação à despesa é mero ato administrativo e em relação à receita, é lei em sentido formal.
- Na corrente de Gaston Jèze, o orçamento não passa do chamado "ato-condição". As receitas e as despesas já possuíam outras normas que previam a sua criação, não passando o orçamento de mera condição para a realização do gasto e ingresso da receita. Não era considerado, portanto, lei.
- A terceira corrente, adotada majoritariamente no Brasil, defende que o orçamento é uma lei, mas uma lei meramente formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos.
- Ainda sobre a lei orçamentária, resta lembrar que ela é:

1. **Lei Ordinária**

   Por possuir quórum de maioria simples

2. **Lei Temporária**

   Por ser disposição normativa transitória

3. **Lei Formal**

   Por não gerar direitos subjetivos, ser norma individual e de efeito concreto.

4. **Lei Especial**

   Por possuir um rito procedimental próprio, diferente das demais leis ordinárias

## 6.3 – Princípios Orçamentários

I. **Princípio da Legalidade**
II. **Princípio da Exclusividade**
III. **Princípio da Programação**
IV. **Princípio do Equilíbrio Orçamentário**

É a chamada **regra de ouro do orçamento público**, pois norteia too o orçamento público, especialmente após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com o princípio do Equilíbrio

Orçamentário, **busca-se assegurar que as despesas autorizadas em lei não sejam superiores à previsão das receitas.**

**V. Princípio da Anualidade**
**VI. Princípio da Unidade**
**VII. Princípio da Universalidade**
**VIII. Princípio do Orçamento-Bruto**
**IX. Princípio da Transparência Orçamentária**
**X. Princípio da não afetação (Não Vinculação) das Receitas de impostos**

**São 8 exceções à vinculação da receita:**

1. Repartição Constitucional dos Impostos (art. 167, IV da CF)
2. Destinação de Recursos para a saúde (art. 167, IV da CF)
3. Destinação de Recursos para o desenvolvimento do Ensino (art. 167, IV da CF)
4. Destinação de recursos para a atividade de administração tributária (art. 167, IV da CF)
5. Prestação de Garantias às operações de crédito por antecipação de receita (art. 167, IV da CF)
6. Garantia, contragarantia à União e pagamento de débitos (art. 167, §4º, CF)
7. Vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida para os programas de Apoio a Inclusão e Promoção Social (art. 204, Parágrafo único da CF/88)
8. Vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida dos Estados e do Distrito Federal a Fundos destinados ao financiamento de programas culturais (art. 216 da CF)

**XI. Princípio da Especificação ou Especialização**
**XII. Princípio da Proibição de Estorno**
**XIII. Princípio da Unidade de Tesouraria (ou Unidade de Caixa)**
**XIV. Princípio da Economicidade**
**XV. Princípio da Diferenciação das Fontes de Financiamento**

# 10 – Considerações Finais

Chegamos ao final da aula inaugural! Já começamos observando pontos muito importantes da matéria e essenciais para a compreensão da disciplina como um todo.

A pretensão desta aula é a de situar vocês no mundo do Direito Financeiro, a fim de que não tenham dificuldades em assimilar os conteúdos relevantes que virão na sequência.

Além disso, procuramos demonstrar como será desenvolvido nosso trabalho ao longo do Curso.

Quaisquer dúvidas, sugestões ou críticas entrem em contato comigo. Estou disponível no fórum no Curso, por e-mail e pelo *Instagram.*

Aguardo vocês na próxima aula. Até lá!

**Vanessa Arns**

profvanessabrito@gmail.com

@vanessa.arns

# ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE:
# PIRATARIA É CRIME.

**Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.**

1.

Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.

2.

Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).

3.

Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).

4.

Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).

5.

Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).

6.

Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).

7.

Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.

8.

O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.

**Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.**