

Aula 01

*MPDFT (Promotor) Direito Financeiro
2021 (Pós-Edital)*

Autor:

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

06 de Abril de 2021

Sumário

Considerações Iniciais	3
Conceito e Espécies.....	3
1 - <i>Natureza Jurídica</i>	8
2 - <i>Princípios Orçamentários</i>	14
2.1 - Princípio da Legalidade.....	15
2.2 - Princípio da Exclusividade	16
2.3 - Princípio da Programação.....	16
2.4 - Princípio do Equilíbrio Orçamentário	17
2.5 - Princípio da Anualidade.....	18
2.6 - Princípio da Unidade	18
2.7 - Princípio da Universalidade	18
2.8 - Princípio do Orçamento-Bruto	19
2.9 - Princípio da Transparência Orçamentária	19
2.10 - Princípio da não afetação (Não Vinculação) das Receitas de impostos	20
2.11 - Princípio da Especificação ou Especialização	21
2.12 - Princípio da Proibição de Estorno.....	22
2.13 - Princípio da Unidade de Tesouraria (ou Unidade de Caixa).....	22
2.14 - Princípio da Economicidade	23
2.15 - Princípio da Diferenciação das Fontes de Financiamento.....	24
3 - <i>Espécies de Orçamento</i>	25
Normas gerais de Direito Financeiro	27
Normas Específicas em Matéria Financeira	30
A Disciplina da Lei nº4.320/64	31



Controle de Constitucionalidade do Orçamento	34
Dos Créditos Adicionais.....	42
1 - <i>Créditos Suplementares</i>	44
2 - <i>Créditos Especiais</i>	46
3 - <i>Créditos Extraordinários</i>	47
4 - <i>Fontes para a abertura de Créditos Adicionais</i>	50
Considerações Finais	51



ORÇAMENTO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na aula de hoje vamos iniciar os estudos da disciplina de Direito Financeiro, com foco em **orçamento público**, um tema essencial na nossa disciplina e foco de todo o esforço da legislação financeira.

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

Orçamento - Conceito e espécies. Normas gerais de direito financeiro. A disciplina da Lei nº 4.320. Controle de Constitucionalidade do Orçamento. Dos Créditos Adicionais.

O início e o fim de toda ação estatal envolvem o orçamento público e ele é essencial para autorizar quaisquer despesas do ente público.

O orçamento público é um item essencial da nossa democracia e por meio dele podemos **observar a atuação do Estado**, a condução das **políticas públicas**, a priorização de **metas de governo** e também **as falhas no planejamento** feito por nossos governantes. Ter um orçamento disponível e transparente é, também, **uma conquista da nossa democracia**.

Harrison Leite destaca a “imposição feita pela nobreza pela plebe a João sem Terra, em 1215, para permitir ao Conselho dos Comuns o direito de **votar os impostos e determinar a sua aplicação**, bem como a independência americana, culminada pela ingerência da Inglaterra no **orçamento da colônia** em 1765, ou na França, quando os reis tiveram que se dobrar frente à necessidade **de se votar o orçamento, outrora gerido de forma absoluta**, sem qualquer respeito aos cofres públicos (1789).”

A votação do orçamento a responsabilização dos governantes pelos gastos públicos são conquistas históricas importantes, que permitem que os povos escolham o seu próprio rumo e responsabilizem os governantes por eventuais falhas na condução do dinheiro público, que é de todos.

Vamos explorar os vários tópicos que envolvem esse tema?

Estou à disposição se surgirem dúvidas! Boa aula!

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 para 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.¹

São diversos os prismas sob os quais podemos observar o orçamento. **Aliomar Baleeiro**² divide os **aspectos do orçamento** em quatro:

Jurídico	Político	Econômico	Técnico
<ul style="list-style-type: none">• O aspecto jurídico analisa a natureza do orçamento à luz do direito e, especialmente, das instituições constitucionais do país.	<ul style="list-style-type: none">• 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 serviço públicos.	<ul style="list-style-type: none">• 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.	<ul style="list-style-type: none">• 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.

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

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.



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.**³ Nas palavras do ex-ministro Carlos Ayres Britto, a lei orçamentária é “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição.”⁴

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.⁵

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.

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**.

³ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 94.

⁴ Supremo Tribunal Federal, ADI-MC 4048-1/DF

⁵ Emenda Constitucional 95/2016.



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 públicos seus principais destinatários e, através de programas nela insertos, traça o plano de trabalho para um exercício financeiro.”**⁶

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:

NOVIDADE!



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

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

⁶ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 98.

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)

1 - 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 - **cinquenta 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 - **cinquenta 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 subsequente 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

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.



Corrente de León Duguit

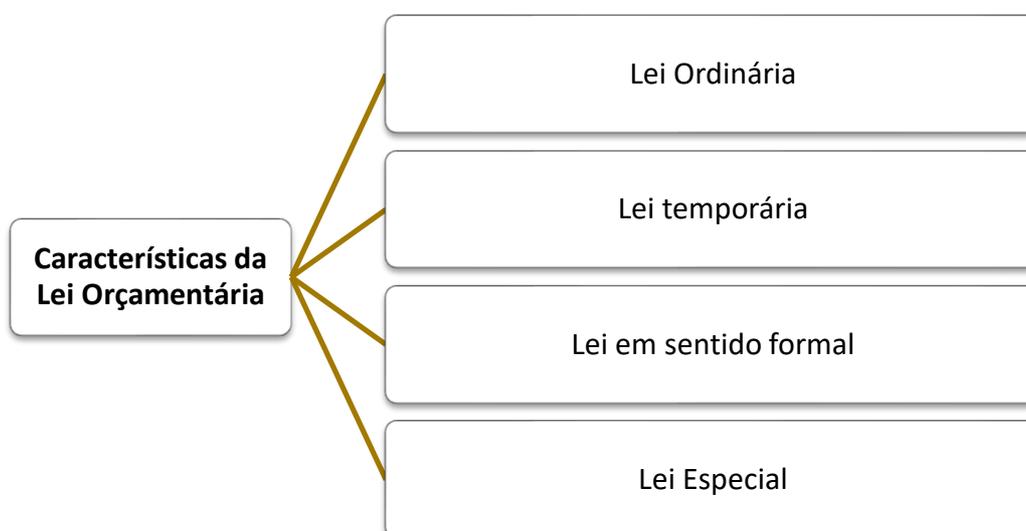
- orçamento público, em relação à despesa é mero **ato administrativo** e em relação à receita, é **lei em sentido formal**.

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



2 - 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!

2.1 - 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.**

2.2 - 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.

2.3 - 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 orçamentária 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 orçamentárias, 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.

2.4 - 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.



2.5 - 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.

2.6 - 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. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, **obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.**

2.7 - 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.

2.8 - 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)

2.9 - 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 orçamentária (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 conterà 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.

2.10 - 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)

ESCLARECENDO!



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.

2.11 - 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).



2.12 - 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)

2.13 - 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.

2.14 - 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.



2.15 - 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 Leite⁷:

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 específico 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.

PPUULEEEE

- Programação
- Proibição de estorno
- Unidade
- Unidade de Caixa
- Universalidade
- Legalidade
- Especificação
- Equilíbrio orçamentário
- Exclusividade
- Economicidade

NOTA

- Não afetação de imposto
- Orçamento Bruto
- Transparência
- Anualidade

⁷ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 158.



3 - ESPÉCIES DE ORÇAMENTO

Conforme vimos na aula passada, na **definição clássica de orçamento**, ele é apenas como uma **peça contábil que contempla receita e fixação de despesas**. No início do Direito Financeiro, a preocupação única com o orçamento era a fixação de receitas e despesas, sem se importar com investimentos ou potencial crescimento que desequilíbrios orçamentários momentâneos podem proporcionar.

No **conceito moderno de orçamento**, temos uma **lei que programa a vida financeira do Estado**, permitindo o endividamento e atenção aos interesses públicos da sociedade como um todo. Hoje em dia o orçamento corresponde a essa perspectiva, **permitindo-se ir além de um equilíbrio meramente contábil** e exigindo-se a gestão responsável dos recursos estatais para a implementação de políticas públicas que viabilizam, a médio e longo prazos, administrar empréstimos e o pagamento de juros de eventuais créditos.

Conforme vimos na aula anterior, na definição de **Aliomar Baleeiro**⁸,

“Orçamento é “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.”

Harrison Leite⁹ define o orçamento público como:

“**uma lei que autoriza os gastos que o governo pode realizar durante um período determinado de tempo**, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.”

CONCEITO CLÁSSICO DE ORÇAMENTO

peça contábil que contempla receita e fixação de despesas

CONCEITO MODERNO DE ORÇAMENTO

lei que programa a vida financeira do Estado, permitindo o endividamento e atenção aos interesses públicos da sociedade como um todo

⁸ Baleeiro, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 19ª ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

⁹ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019.



Existem, segundo a doutrina, quatro tipos de orçamento: **tradicional, de desempenho, orçamento-programa e orçamento base zero**. Vamos analisá-los separadamente:

O orçamento tradicional se aproxima da definição clássica do orçamento, em que o orçamento era uma **mera peça contábil**, sem menção a objetivos ou metas a serem cumpridas. Não era vinculado a qualquer tipo de planejamento ou mesmo atenção às necessidades da coletividade.

O orçamento de desempenho estima e autoriza despesas pelos produtos finais que serão obtidos, ou mesmo tarefas a serem realizadas, com ênfase no resultado. Não se fala aqui, ainda, em um programa ou planejamento governamental para guiar as ações do poder público. **Não há, no orçamento desempenho, uma possível vinculação entre planejamento e orçamento**. Ele apenas apresenta propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, com dados quantitativos para as realizações que devem ser atingidas.

Embora haja aqui uma clara evolução e um orçamento ligado aos objetivos, não era ainda considerado um orçamento-programa, já que não contava com alguns pontos essenciais como a vinculação ao sistema de planejamento e aos Planos Plurianuais (PPAs).

O orçamento-programa é a evolução dos orçamentos anteriores. Há uma vinculação entre recursos e objetivos, metas, projetos de um plano de governo a um programa.

Para Harrison Leite¹⁰,

“(...) consiste num verdadeiro instrumento de planejamento da ação do governo, por meio de programas de trabalho, projetos e atividades, com o estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados. Aqui o governo idealiza um produto final a ser alcançado e tem no orçamento-programa o estabelecimento desses objetivos e a quantificação das metas, por intermédio de programas, para alcançar o produto desejado. Privilegia aspectos gerenciais e o alcance dos resultados, sempre pautado na eficácia e na eficiência dos gastos públicos.

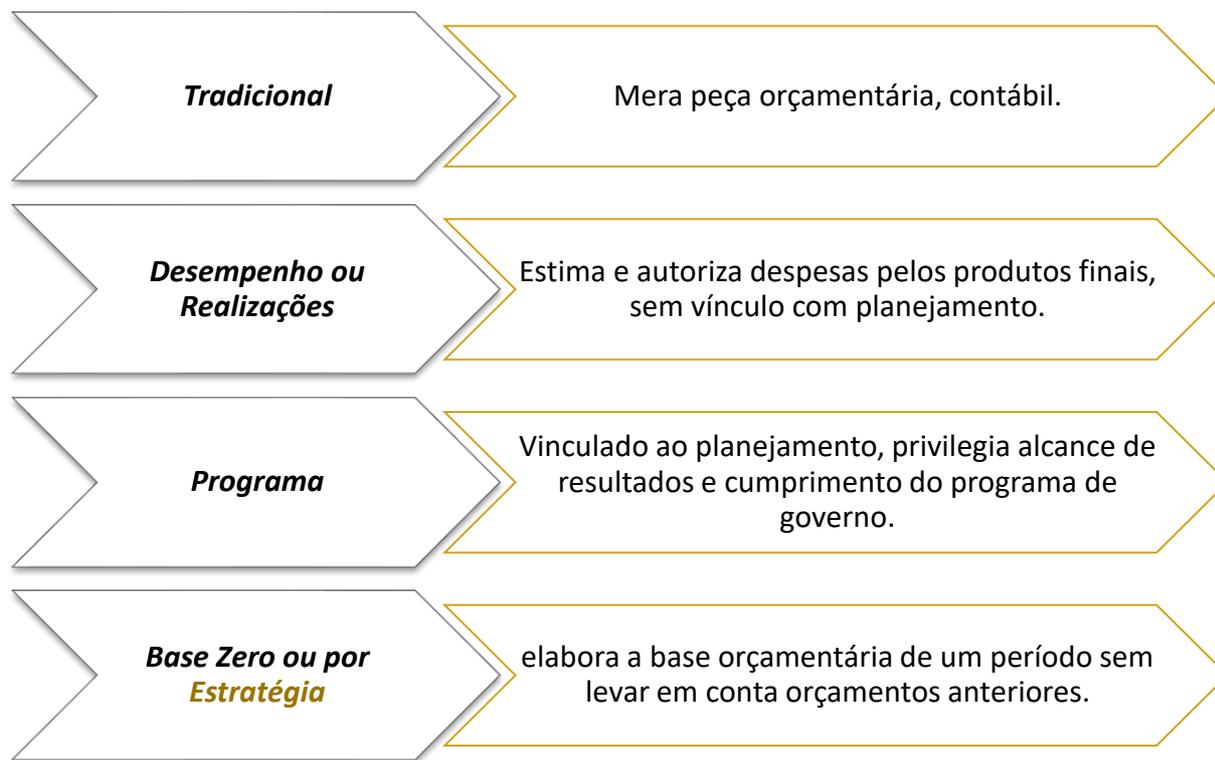
É importante destacar que o orçamento-programa é o modelo adotado no Brasil a partir da Lei 4.320/64, sobre a qual trataremos ainda na aula de hoje. Há a ideia de organização da atuação estatal, na medida em que é dever do Estado articular um conjunto de ações visando a concretização dos programas e solução de problemas, bem como ao atendimento das necessidades públicas.

O orçamento base zero ou por estratégia é aquele que elabora a base orçamentária para um determinado período sem levar em consideração os orçamentos de períodos anteriores, ou seja, deve justificar os gastos no início de cada ciclo orçamentário sem que haja qualquer vinculação ao exercício anterior como parâmetro para o valor inicial mínimo do gasto.

¹⁰ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. P. 117.



Espécies de Orçamento:



NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO

Conforme afirma Kyoshi Harada¹¹, o conceito de norma geral não é pacífico na doutrina. Ela não se confunde com o que chamamos de princípios, como querem alguns autores, pois estes, apesar de sua força vinculativa, não constituem **norma jurídica em sentido formal**.

O critério da generalidade, também, não serve para distinguir a norma geral. No dizer de José Afonso da Silva, esse critério é falho “por envolver uma petição de princípio, pois só é aplicável igualmente à União, aos Estados e Municípios, se for norma geral; quer dizer, primeiro é preciso saber se é norma geral, para depois concluir pela sua aplicação a todas essas esferas” .

Helena Taveira Tôres, referindo-se especificamente à área de direito financeiro, afirma:

¹¹ Harada, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 27. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018.

“As normas gerais de direito financeiro são normas de supraordenação com prevalência sobre as leis dos entes federativos, segundo matérias reservadas expressamente por competências especializadas dispostas na Constituição e geralmente veiculadas por lei complementar.

O critério acertado para identificação de normas gerais, para Harada está em sua natureza uniformizadora. Assim, ao **conferir à União o poder de editar normas gerais sobre determinada matéria**, a Constituição Federal está a outorgando a possibilidade coordenar tal matéria. Todas as normas de orçamentação, contabilização, controle e prestação de contas do setor público devem ser observadas por quem quer melhor entender as normas gerais de Direito Financeiro.

Para Marcus Abraham, ¹²

“A Constituição Federal de 1988 possui um papel extremamente relevante na configuração do sistema normativo do Direito Financeiro brasileiro, uma vez que desenha toda sua estrutura e distribui as respectivas competências. A partir do seu texto encontraremos a definição dos instrumentos normativos próprios para os diversos temas na seara fiscal, bem como a distribuição da competência legislativa em matéria financeira entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, harmonizando os interesses gerais da federação, com os regionais. Entretanto, o texto constitucional nos traz apenas “as vigas mestras do sistema, deixando para as normas infraconstitucionais o seu detalhamento.”

Para serem criados os institutos jurídicos do Direito Financeiro, fixados os seus princípios gerais e definidos os conceitos sobre a matéria, função das normas gerais, sob a forma da Lei Complementar, a Constituição atribui competência normativa à União, conferindo aos Estados a respectiva competência suplementar.

Conforme vimos na aula passada, temos no art. 24 da Constituição Federal de 1988 a definição de que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o Direito Tributário, o Direito Financeiro e o Direito Orçamentário, com a fixação de que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União será limitada a estabelecer normas gerais, não se excluindo a competência suplementar dos Estados, que a exercerão de forma plena, para atender a suas peculiaridades, se inexistir lei federal, até que a superveniência desta suspenda a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.

No art. 163, estabelece-se que a Lei Complementar irá dispor sobre as finanças públicas, a dívida pública externa e a interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público, a concessão de garantias pelas entidades públicas, a emissão e o resgate de títulos da dívida pública, a fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta, as operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e a compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

¹² Abraham, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018



No dispositivo constitucional sobre os orçamentos, encontramos o § 9º do art. 165, que prevê caber à 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 (inciso I), e estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (inciso II).

Segundo Abraham, para atender às determinações constitucionais, **temos no nosso ordenamento jurídico duas normas gerais financeiras em vigor: a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000. A primeira é a Lei nº 4.320 de 1964, formalmente uma lei ordinária, porém materialmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como lei complementar.** Essa lei traz as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A segunda norma geral financeira é a lei complementar nº 101 de 2000, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Esta lei caracterizou um importante marco regulatório fiscal no Brasil. Passados mais de 16 anos de sua vigência, foi possível perceber claramente a transformação da cultura fiscal e de postura do gestor público, não obstante algumas crises financeiras que se verificam circunstancialmente.

CURIOSIDADE



Sobre a Lei nº 4.320/1964, Marcus Abraham conta que:

“A sua representatividade é inegavelmente inquestionável. Sancionada dias antes do golpe militar de 1964, ainda sob a égide da Carta de 1946 - em um Brasil então ainda agrário e de instituições republicanas extremamente frágeis, em que se buscava implementar “reformas de base” para alçar o país ao rol dos então “desenvolvidos, passou pelas Constituições de 1967 e 1969, e foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, continuando em vigor até hoje, mais de 50 anos após a sua edição. Originária do Projeto de Lei da Câmara nº 201-D de 1950 (no Senado nº 38, de 1952), de autoria do Deputado Berto Condé, trazendo como justificativa as conclusões decorrentes da III Conferência de Contabilidade Pública realizada em 1949, foi considerado uma “grandiosa obra de padronização orçamentária para a organização de uma só estrutura orçamentária para a União, os Estados e os Municípios, mas acabou atropelado por uma década de inércia no Senado, sendo só então a Lei nº 4.320 finalmente sancionada no governo de João Goulart, em 17 de março de 1964, trazendo no seu corpo um texto considerado avançado para a época, o que, de alguma maneira, a fez permanecer viva até hoje.

Cinquentenária, apesar das vozes pela sua obsolescência, e, ainda que se concorde que o Brasil de hoje é muito diferente daquele da época de sua promulgação, trata-se de diploma de suma importância para as finanças públicas brasileiras.

Pode-se dizer que ela é o **Estatuto das Finanças Públicas**. Além de **veicular relevantes princípios financeiros e institutos básicos das finanças públicas, sem ela não seria possível elaborar,**

executar e controlar os orçamentos públicos. Mais do que isso, apresentou-nos o modelo de orçamento-programa, em cuja execução se pretendem políticas públicas de resultados, metas e conquistas.

NORMAS ESPECÍFICAS EM MATÉRIA FINANCEIRA

Marcus Abraham afirma que “Uma vez definidos pelas normas gerais os conceitos e institutos básicos do Direito Financeiro - tais como leis orçamentárias, responsabilidade fiscal, exercício financeiro, receitas e despesas públicas, créditos adicionais e fundos especiais -, inicia-se o processo legislativo financeiro por cada unidade da federação.”¹³

Tanto a União como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão propor a suas casas legislativas as leis específicas sobre as formas de arrecadação, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e a criação de fundos especiais, pois é a partir dessas normas que se realizam as receitas e despesas públicas e a gestão financeira do Erário.

Essas leis, muitas delas de iniciativa do Poder Executivo local, terão a forma de Lei Ordinária, instrumento competente para a concretização das normas financeiras, atendendo ao Princípio da Legalidade. A utilização de leis ordinárias é uma condição decorrente do Estado de Direito, em que se exige a prévia aprovação pelo Poder Legislativo, quando da instituição ou modificação das normas de Direito Financeiro.

Assim, cada ente da federação irá aprovar, através do seu respectivo Poder Legislativo, as leis ordinárias para a instituição e arrecadação dos tributos e demais espécies de receitas financeiras, as leis orçamentárias para execução financeira dos seus investimentos, gastos públicos, subsídios, isenções, créditos, criação de fundos e transferências financeiras.

Segundo Marcus Abraham,¹⁴

“Quando discorreremos sobre leis ordinárias em matéria financeira, três leis despontam em nossa mente: as leis orçamentárias anuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis dos planos plurianuais. Essas leis ordinárias são de iniciativa dos chefes do Poder Executivo de cada ente federativo e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.

Uma vedação importante que a Constituição traz para a criação de normas específicas em matéria de Direito Financeiro refere-se à utilização de Medidas Provisórias. Assim, é vedada a edição de Medida Provisória para dispor sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (exceto para a abertura de créditos

¹³ Abraham, Marcus Curso de direito financeiro brasileiro. 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018

¹⁴ Id.



extraordinários para despesas imprevisíveis). O objetivo dessa norma é o de garantir a participação do Poder Legislativo no processo de elaboração e aprovação das leis financeiras, excetuando-se, apenas, os casos emergenciais e imprevisíveis.

Ainda, temos os decretos, atos normativos do Chefe do Poder Executivo local (Presidente, Governador e Prefeito), que deverão ser editados até 30 dias após a publicação das leis orçamentárias, para estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º, LC nº 101/2000).”

A DISCIPLINA DA LEI Nº 4.320/64

Conforme vimos, a Lei nº 4.320/64, estatui **normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Ela é, portanto, bastante antiga e serve até hoje como base para todo e qualquer orçamento feito em território Nacional, bem como o destino dos recursos públicos do nosso país. Foi recebida por nossa constituição com *status* de norma complementar.

A lei trata, também, sobre o que deve conter necessariamente numa lei orçamentária (grifos nossos):

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Govêrno, em têrmos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.



Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros

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

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

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

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

§ 2º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior aquele em que se elaborar a proposta orçamentária do governo obrigado a transferência.

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo nº 2.



§ 1º Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos Anexos nºs 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo nº 5.

§ 3º O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.

A Lei nº 4.320/64 é essencial para diversos tipos de definição, como veremos adiante com os créditos adicionais. É a mesma lei que define, por exemplo, Receita e Despesa pública:

Da Receita

Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 3º - O superávit do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo nº 1, não constituirá item de receita orçamentária

Quanto às despesas e suas classificações, é a Lei 4.324/65 que organiza quase são os tipos de despesa, separando-as em correntes e de capital, conforme veremos nas próximas aulas.

A lei disciplina, também, a elaboração da proposta orçamentaria, a aprovação da lei de orçamento, o exercício financeiro, que coincide com o ano civil, a execução do orçamento, os chamados fundos especiais e as formas de controle do orçamento, divididos em controle inteiro e controle externo. Questões de contabilidade e balanço, bem como questões atinentes à autarquias, são tratadas pela mesma lei. Destacaremos algumas partes da Lei na nossa sessão apropriada ainda nesta aula.



O importante aqui é saber a **importância de uma lei tão técnica e antiga para o nosso Direito Financeira: ela delinea a legalidade de todo o processo orçamentário, bem como o seu controle e execução.** A lei 4.320 foi essencial, também, para a autonomia do Direito Financeiro.

Marcus Abraham, com base em Conti, enumera suas conquistas:¹⁵



1. A positivação dos princípios da anualidade, universalidade, unidade, orçamento bruto, exclusividade, discriminação, unidade de tesouraria e evidenciação contábil, dentre outros;
2. A classificação econômica das receitas e despesas (subdivididas entre correntes e de capital);
3. A delegação à unidade orçamentária e, dentro dessa, ao agente público que detenha competência de “ordenador de despesa”, da autonomia e da responsabilidade decisória pela realização da despesa, sem prejuízo do dever de equilíbrio com o luxo de ingresso da receita;
4. Balizas para transferências de recursos à iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos, na forma de subvenções e auxílios;
5. Formulação da lógica essencial de que programas pressupõem correlação finalística entre dotação de valores para atingir metas quantitativamente mensuradas em unidades de serviços e obras a serem alcançadas;
6. Adoção explícita do regime de caixa para a receita e regime de competência para a despesa pública, em hibridismo típico da contabilidade pública;
7. Definição das etapas de execução da despesa, que foi tripartida em empenho, liquidação e pagamento;
8. Definição do conceito de restos a pagar;
9. Fixação do regime jurídico dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), em aderência ao princípio da legalidade e sua coexistência com a necessária flexibilidade orçamentária;
10. Conceituação e balizas nucleares sobre o funcionamento dos fundos especiais;
11. Competências e interfaces dos controles interno e externo; e
12. Previsão de balanços obrigatórios, dentre outros comandos de relevo.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO

Apesar de haver, historicamente, diversos posicionamentos sobre a natureza jurídica do orçamento público, há um posicionamento unânime pelo Supremo Tribunal Federal: **orçamento é uma lei meramente formal.**

¹⁵ Abraham, Marcus Curso de direito financeiro brasileiro / Marcus Abraham. – 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.



Isto é, diferentemente de outras normas que tratam de matéria representativa de **direitos, o orçamento é uma lei que não veicula direitos** e não pode, portanto, **ser considerado lei em sentido material**.

Conclui-se, a partir disso, que o orçamento é **meramente autorizativo e não impositivo**, ou seja, as despesas são autorizadas, mas não impostas. Há um problema, no entanto, nessa conclusão: se o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo não vincula o Executivo, deixando-o livre para tomar as decisões de onde gastar os recursos públicos, qual o objetivo da lei orçamentária?

Alguns autores têm se insurgido diante dessa posição, o que levou o Judiciário a repensar a natureza jurídica do orçamento, ainda que de forma tímida.

Conforme vimos, atualmente, o orçamento autorizativo é aquele que não obriga o Poder Executivo a realizar todos os gastos autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Poder Legislativo. Já o orçamento impositivo significaria a imposição de todos os gastos previstos na Lei Orçamentária Anual ao Poder Executivo.

Kyoshi Harada afirma que o orçamento anual no Brasil é **meramente autorizativo**. *Entretanto, ainda que sem obrigatoriedade de execução absoluta, o orçamento previsto na LOA traz despesas de natureza obrigatória como repasses em percentuais mínimos para os setores de saúde e educação, além dos repasses ao Poder Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público.*

Harada ressalta, porém, a interessante questão trazida pela PEC n. 565/06 (a chamada PEC do Orçamento Impositivo), que pretendia tornar as despesas previstas na LOA como de execução obrigatória, excetuadas apenas por solicitação do Presidente da República aprovada pelo Congresso Nacional. A PEC foi aprovada de forma diversa da pretendida inicialmente, tendo a Emenda Constitucional n. 86/2015 tornado impositiva a execução orçamentária apenas em relação aos recursos financeiros correspondentes às verbas originárias de emendas apresentadas pelos deputados.

Assim, o orçamento embora siga autorizativo, é parcialmente impositivo no que atine basicamente as emendas individuais, que devem ser aprovadas no limite 1,2% da receita corrente líquida prevista na proposta orçamentária enviada pelo Executivo, tendo a execução obrigatória.

De acordo com o Ministro Luiz Fux, há uma crescente doutrina na direção de conferir força vinculante ao orçamento público, ao menos de forma mínima, como forma de reduzir o arbítrio do Poder Executivo e em prol da imposição de um dever relativo de observância das normas do orçamento anual. Vejamos a decisão monocrática como relator do Min. Luiz Fux (com grifos nossos):

É que, à luz da necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, Art. 2º), todas as normas previstas na versão promulgada da lei orçamentária anual, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, devem ser observadas com o mesmo grau de vinculação pela Administração Pública. Tradicionalmente, sempre reputou a doutrina financista que o orçamento consubstanciava mera norma autorizativa de gastos públicos, sem qualquer pretensão impositiva. Afirma-se, assim, que ainda “*hoje a Administração continua com a palavra final para (...) contingenciar dotações orçamentárias*”, de modo que nada obrigaria o Chefe do Poder Executivo a realizar as despesas previstas no orçamento (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, Vol. V – *O orçamento na Constituição*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008, p. 457-8 e 128).



Novas vozes, porém, inspiradas nos princípios da Separação de Poderes (CF, art. 2º), da legalidade orçamentária (CF, art. 165, *caput* e inc. I a III) e da democracia (CF, art. 1º, *caput*), têm apontado para a necessidade de se conferir força vinculante ao orçamento público, como forma de reduzir o incontestável arbítrio do Poder Executivo em prol da imposição de um *dever relativo* – e não verdadeiramente absoluto, saliente-se – de observância das normas do orçamento anual. Confira-se, sobre o tema, a preciosa lição de Eduardo Bastos Furtado de Mendonça, em obra que corresponde à dissertação defendida no Programa de Mestrado em Direito Público da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) sob a orientação do Professor Luís Roberto Barroso, *verbis*:

“IV. Os problemas da prática brasileira atual

(...) apesar de todas as limitações referidas acima, o processo orçamentário poderia ter, pelo menos, a importância de expor à crítica pública as decisões sobre o emprego dos recursos públicos. Contudo, nem isso ocorre, uma vez que as decisões expostas não correspondem às reais. A tese de que o orçamento é meramente autorizativo – que não decorre expressamente de nenhum enunciado normativo – faz com que o Poder Executivo possa liberar as verbas previstas na medida da sua discricionariedade. Algumas despesas são tidas como obrigatórias, mas não por estarem no orçamento, e sim por decorrerem da Constituição ou de outras leis. As decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, admitindo-se que o Executivo possa redecidir tudo e seguir uma pauta própria de prioridades. E tudo isso sem nem mesmo estar obrigado a motivar as novas escolhas.

Essa constatação já seria suficientemente grave, mas pode ser piorada. O poder conferido pelo orçamento autorizativo não é o de gastar em atividade diversa da prevista. É apenas o poder de não agir, o *poder de não fazer nada*. Para remanejar recursos entre opções de gasto, a Constituição instituiu um procedimento formal, exigindo o manejo de créditos adicionais. Assim, o que o orçamento autorizativo permite, na prática, é a inércia. Essa prerrogativa evidentemente esvazia a decisão sobre as prioridades públicas, produzida no processo deliberativo. O executivo realiza um novo juízo sobre tais prioridades e pode entender que não são prioridades de fato, passando por cima do que fora decidido. Tal poder ainda pode ser usado para dois propósitos:

i) o Executivo pode retardar a liberação dos recursos e, na prática, até condicioná-la a determinados interesses políticos. Já são famosas as liberações orçamentárias ocorridas em período eleitoral ou em momentos de crise política, geralmente em projetos de interesse direto dos parlamentares;

ii) o Executivo pode reter os recursos até o final do exercício, geralmente tendo em vista a superação de metas fiscais. A ligação entre os contingenciamentos orçamentários e as metas de superávit primário já são noticiadas pela imprensa e sequer são negadas pelo Poder Executivo. Contingenciamentos expressivos são realizados poucos dias depois da aprovação do orçamento. Veja-se que não se está condenando essa opção do emprego do dinheiro público, em si mesmo, e sim sustentando que ela não deveria ser tratada com mais deferência do que todas as outras opções, contornando o processo deliberativo orçamentário. As metas fiscais são levadas em conta na elaboração do orçamento, que já é aprovado com dotações para o pagamento de encargos e amortizações da dívida pública, bem como com dotações de reserva. Aumentar tais



dotações é uma *decisão orçamentária possível*, devendo se submeter ao procedimento instituído pela Constituição. Não se justifica que o Presidente tenha um poder imperial nessa matéria, redefinindo prioridades de forma monocrática e imotivada.

V. A mudança possível e necessária

(...) o orçamento deve ser vinculante, em alguma medida.

(...)

ii) vinculação mínima: cuida-se aqui do mínimo do mínimo, **apenas o dever de motivar o descumprimento da previsão inicial**. A rigor, sequer se trata de verdadeira vinculação, salvo por exigir que o administrador leve em conta a decisão orçamentária e forneça motivos para a sua superação. Com isso, evita-se, ao menos, que o contingenciamento passe despercebido, obrigando o administrador a assumir formalmente uma posição e sustentá-la no espaço público. Como se sabe, a exigência de motivação encontra amparo em diversos dispositivos constitucionais e legais. No caso há algumas circunstâncias a merecer especial consideração.

- A motivação se justifica pelo descumprimento da previsão inicial, que fora assentada no processo deliberativo público. Introduzir essa nova decisão no espaço público é o mínimo que se pode fazer para evitar que o processo político seja inteiramente falseado. Adicionalmente, a motivação é necessária para que a nova opção possa ser compreendida. Como referido, cada opção de emprego do dinheiro público tem um valor intrínseco, mas é somente na comparação com outras opções que se pode avaliar plenamente seu mérito. Sem motivação, uma decisão pontual dirá muito pouco a seus destinatários, a menos que se trate de manifestação teratológica. Cabe ao administrador – que por definição sabe os motivos que o levam a decidir – expor tais motivos de forma pública e racional, conectando o ato específico com o sistema no qual se insere. Somente assim será possível um controle social minimamente efetivo.

- Por uma inferência lógica, é possível concluir que o dever de motivar não impõe um ônus elevado do ponto de vista organizacional. Veja-se que havia uma pauta de prioridades, definida por um procedimento deliberativo parlamentar conduzido a partir de projeto encaminhado pelo próprio Poder Executivo. Se esse plano inicial está sendo superado, parece evidente que o responsável pela decisão sabe os motivos e deverá ser capaz de enunciá-los. Motivação não significa fabricação de motivos sob pressão ou encomenda, e sim a sua exteriorização. Isso é ainda mais verdadeiro quando se foge a um planejamento inicial. A própria Constituição incorporou essa lógica, conferindo a todos os indivíduos o direito de solicitar informações ao Poder Público, inclusive sobre assuntos de interesse coletivo ou geral (CF/88, art. 5º, XXXIII). Basta, portanto, que a Administração forneça por conta própria as respostas que teria de fornecer mediante provocação.

(...) (MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil – devido processo orçamentário e democracia*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010, p. 392-7).



No limite das possibilidades das práticas constitucionais ainda vigentes no cenário nacional, impõe-se reconhecer ao menos a denominada *vinculação mínima* das normas orçamentárias, capaz de impor um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo na razoabilidade. É este, portanto, o sentido próprio da vinculação do Poder Executivo ao orçamento anual, e que não permite qualquer distinção, para esse fim, entre as normas oriundas de emendas parlamentares ou aquelas remanescentes do projeto encaminhado pelo Executivo.

(ADI 4663, Informativo 657 do STF, de 14/3/2012)

Tal posição, ainda que isolada, é um bom sinal para uma possível mudança de entendimento quanto à natureza jurídica do orçamento e sua vinculação. Parece bastante necessária pelo menos uma decisão motivada do Executivo caso não cumpra o orçamento definido pelo poder legislativo, em respeito ao princípio da separação dos poderes.

As Leis orçamentárias podem ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade?

Vamos discutir um assunto **que evoluiu muito** no entendimento do Supremo Tribunal Federal e que costuma cair em provas de concursos. Desde 1998 o STF entendia que era impossível o controle em abstrato de leis orçamentárias já que tais leis seriam, do ponto de vista material, atos administrativos concretos e, por isso, não estariam alcançadas pelo controle concentrado de Constitucionalidade.

Vejamos a ementa da **ADI 2057**:

1. Constitui ato de natureza concreta a emenda parlamentar que encerra tão somente destinação de percentuais orçamentários, visto que destituída de qualquer carga de abstração e de enunciado normativo. 2. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que só é admissível ação direta de inconstitucionalidade contra ato dotado de abstração, generalidade e impessoalidade. 3. A emenda parlamentar de reajuste de percentuais em projeto de lei de diretrizes orçamentárias, que implique transferência de recursos entre os Poderes do Estado, tipifica ato de efeito concreto a inviabilizar o controle abstrato. 4. Ação direta não conhecida.

Tal posição foi reafirmada no julgamento das **ADIS 2100 e 2484**:

Constitucional. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Vinculação de percentuais a programas. Previsão da inclusão obrigatória de investimentos não executados do orçamento anterior no novo. Efeitos concretos. Não se conhece de ação quanto a lei desta natureza. Salvo quando estabelecer norma geral e abstrata. Ação não conhecida.7

Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei com efeito concreto. Lei de diretrizes orçamentárias: Lei 10.266, de 2001. I - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está**



sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida

No entanto, em 2003, o STF começou a demonstrar uma mudança nessa posição, com o julgamento da ADI 2925, que veremos a seguir:

PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do citado parágrafo.

Conforme ensina Tathiane Piscitelli, “a questão girou em torno de saber se a Lei Orçamentária 10.640/2003, que determinou a desvinculação de parte das receitas a serem arrecadadas com a CIDE Combustíveis, seria constitucional. Como se sabe, essa contribuição está prevista no artigo 177, § 4º, da Constituição, e tal dispositivo determina o exato destino das receitas arrecadadas com o tributo, quais sejam: (i) o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; (ii) o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e (iii) o financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

A lei orçamentária referida, de outro lado, em seu artigo 4º, inciso I, estabeleceu, dentre outras providências, a possibilidade de destinação dos recursos da CIDE para reserva de contingência e, ainda, a aplicação de 10% do excesso de arrecadação da contribuição na abertura de créditos adicionais, cuja finalidade não estaria diretamente relacionada com os motos ensejadores de criação de tal tributo. O Supremo Tribunal Federal recebeu a ADI que questionava exatamente o não cumprimento da norma constitucional sobre a destinação da CIDE e decidiu que, nesse caso específico, a norma teria densidade normativa abstrata suficiente para ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade.¹⁶

Nesse sentido são as palavras do Ministro Sepúlveda Pertence:

Neste caso, reconheço a generalidade da norma de autorização absolutamente abstrata, que permite ao Presidente da República, dadas certas condições de fato, criar créditos suplementares, segundo o que se pretende, contrariando diretamente uma norma

¹⁶ PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.



constitucional. Esta, com relação a certa contribuição, impõe a aplicação total do produto de sua arrecadação, nas suas finalidades constitucionais.

No mérito, a ação foi julgada procedente, para se reconhecer a inconstitucionalidade da desvinculação dos recursos da CIDE.

Mais recentemente, em 2008, o tema foi novamente levado ao Supremo Tribunal Federal por conta da Medida Provisória 405/2005, convertida na Lei 11.685/2008, que determinou a abertura de créditos extraordinários sem que estivessem presentes as justificativas constitucionais para tanto, quais sejam: calamidade pública, guerra ou comoção interna, nos termos do artgo 167, § 3º, da Constituição. Dessa feita, no julgamento da ADI 4048, ajuizada contra tal norma, o Plenário do Supremo posicionou-se de maneira diversa: entendeu que a análise material da norma, para fins de identificação de sua abstração, não era necessária, na medida em que se estivesse diante de uma lei em sentido formal. **O simples fato de se tratar de uma lei questionada perante o Tribunal, já justificava a possibilidade de controle em abstrato de sua constitucionalidade, independentemente do caráter abstrato ou concreto da norma em questão.**

ADI 4048: 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.

Com esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal mudou radicalmente a posição anteriormente firmada e reconheceu a inconstitucionalidade dos comandos acima mencionados. Poucos meses depois, a Medida Provisória 402/2007, convertida na Lei 11.656/2008, que, igualmente, promoveu a abertura de créditos extraordinários sem observância do artigo 167, § 3º, da Constituição, foi atacada na ADI 4049, e o Tribunal reiterou o entendimento então estabelecido. Vejamos:

1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tpo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048MC.

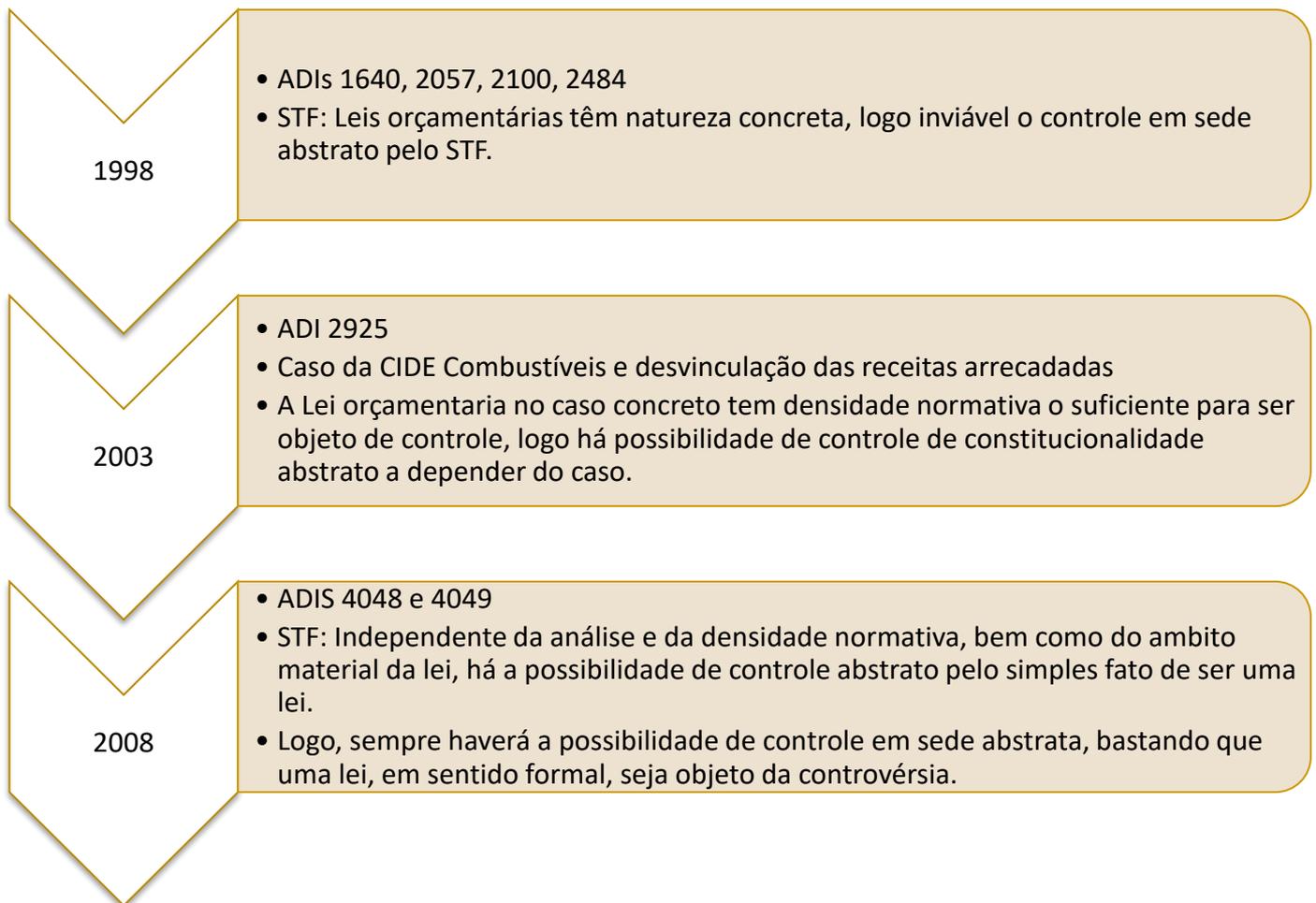
Conforme ensina Piscitelli:

“Portanto, para fins do questionamento na via abstrata de uma lei orçamentária (qualquer que seja), deve-se ter mente o reconhecimento dessa possibilidade pelo Supremo Tribunal Federal



por duas ocasiões subsequentes, o que, seguramente, autoriza afirmar a consolidação da jurisprudência nesse sentido.”¹⁷

Cronologia do entendimento do STF sobre controle abstrato das leis orçamentárias:



¹⁷ PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.



(CESPE/ Procurador - PGM João Pessoa – PB/ 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

As opções I e III estão corretas. A opção II está incorreta pois no recente julgamento do ADI 5.449-MC (10/03/2016), o Plenário do STF, consolidou o entendimento e **afirmou ser possível a impugnação, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, de leis orçamentárias**. Consignou o relator do acórdão, Ministro Teori Zavascki, que *“leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. A alternativa C é a correta e gabarito da questão.*

DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

As despesas do exercício financeiro, bem como os créditos que visam atender tais despesas, estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Como a lei orçamentária deve atender às necessidades públicas, que nem sempre são previsíveis no momento de elaboração do orçamento para o orçamento subsequente, algumas vezes é necessário fazer **ajustes orçamentários**.

Por isso a Lei Orçamentária Anual poderá conter os chamados **créditos adicionais** além dos créditos orçamentários.



A definição de Crédito Adicional pode ser encontrada na Lei 4.320/64, num capítulo dedicado a eles:

TÍTULO V

Dos Créditos Adicionais

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

É importante destacar que os créditos orçamentários **são apenas mais uma fonte de alteração de orçamento**, que pode também ser alterado por meio de **transposição, remanejamento e transferência**, conforme vimos.

Conforme ensina Harrison Leite,

“as alterações do orçamento podem ser qualitativas ou quantitativas, e servem tanto para reformar as dotações de orçamento para ações já criadas, quanto para criar novos programas ainda não previstos na LOA.”¹⁸

Os chamados créditos adicionais **seguem o mesmo rito da Lei orçamentária anual** previsto no art. 166 da Constituição Federal de 1988. Seguindo o mesmo rito, não se incorre na vedação do art. 167:

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;

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**;

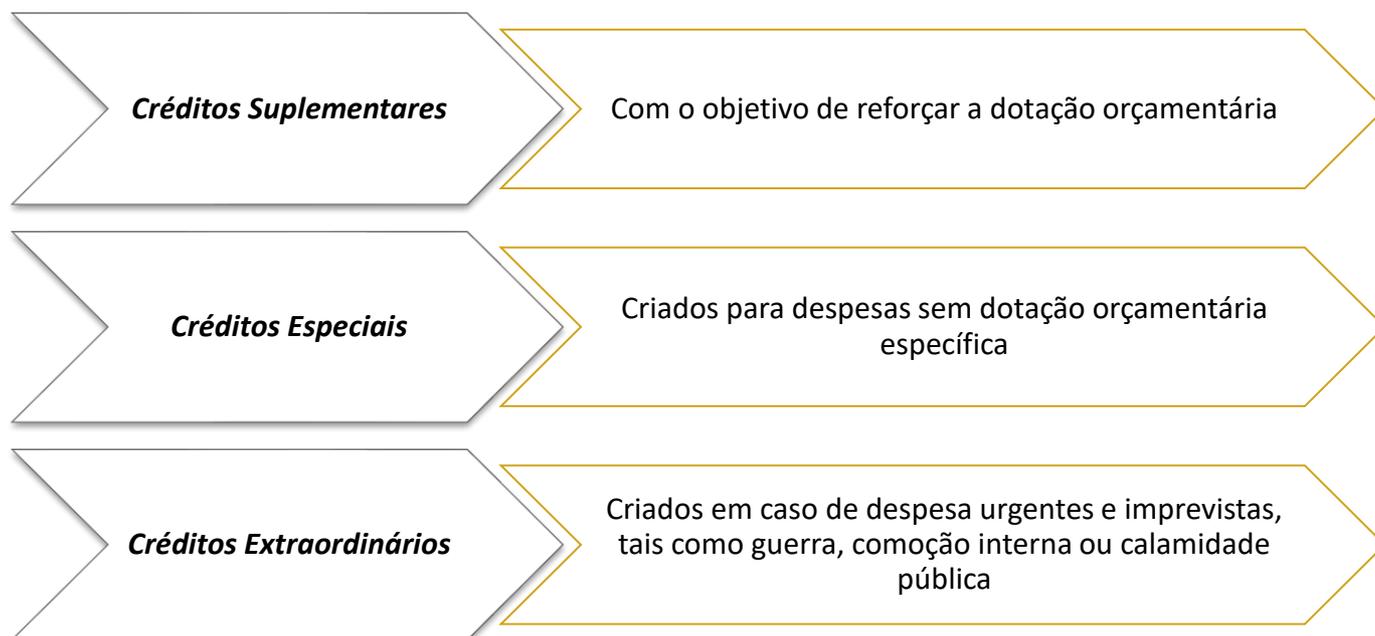
(...)

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

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



Os créditos adicionais, de acordo com a Lei 4.320/64 são divididos em suplementares, especiais e extraordinários, como veremos no esquema a seguir:



Veremos cada um individualmente:

1 - CRÉDITOS SUPLEMENTARES

Os chamados créditos suplementares são os créditos destinados a um reforço na dotação orçamentária. O objetivo aqui é **aumentar a quantidade de recursos para determinada categoria de despesa**, caso a previsão orçamentária inicial não tenha sido suficiente para a satisfação do objetivo.

É importante destacar que os créditos adicionais suplementares têm natureza apenas **quantitativa**, ou seja, as previsões orçamentárias e seus destinos estão previstos na lei orçamentária, apenas se mostraram insuficientes para realizar o objetivo. Ou seja, a dotação não foi suficiente.

Os créditos suplementares têm **vigência limitada** ao exercício em que ocorreu sua autorização, ou seja, foram concedidos. A lei orçamentária anual pode conter uma autorização para a abertura de tais créditos orçamentários, configurando numa exceção ao princípio da exclusividade. Tal característica se justifica pois há apenas o reforço da dotação de determinado crédito no orçamento aprovado, sem inovação.

Segundo Leite, a abertura de créditos orçamentários suplementares

“visa objetivos mais simples, como corrigir erros no momento de elaboração da peça orçamentária, ao se prever gastos menores do que de fato seriam, bem como remediar as normais impreviões do processo de planejamento. Não serve ele para alteração cabal do

orçamento. À medida em que se retira dotação de um programa para outro, de uma função para outra, ou, ainda, de um órgão para outro, completamente distinto.”¹⁹

É importante destacar, também, que o **Chefe do Executivo não está autorizado a utilizar créditos adicionais suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos de remanejamento, transposição e transferência**, sendo tal prática extremamente prejudicial para a rigidez do orçamento público. Tal prática é, também, prejudicial ao descrito pelo art. 1º, §1 da Lei de Responsabilidade Fiscal, da qual trataremos nas próximas aulas.

Art. 1º § 1º 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 públicas, 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 garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Outro aspecto a ser observado quando aberto um crédito suplementar é a origem dos recursos que serão utilizados, para que não se anulem dotações vinculadas a projetos e atividades díspares das autorizadas em lei.



(CESPE/ TRF 3ª Região - Juiz Federal Substituto / 2011) Se uma autarquia receber, mediante determinação da lei orçamentária, dotação insuficiente para determinado projeto, Assinale a opção correta.

- a) terá de reduzir o valor do projeto para adequá-lo à dotação.
- b) deve requerer a abertura de crédito suplementar pelo valor que falte, caso necessite acrescer o valor.
- c) deve requerer a abertura de crédito especial pelo valor que falte, caso necessite acrescer o valor.
- d) deve requerer a abertura de crédito extraordinário pelo valor que falte, caso necessite acrescer o valor.

¹⁹ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. P. 160

e) pode gastar acima do valor da dotação, até o limite permitido na lei orçamentária.

Comentários:

Conforme vimos, os créditos suplementares são utilizados quando a dotação se demonstra insuficiente para determinado projeto. A **alternativa B** é a correta e gabarito da questão.

2 - CRÉDITOS ESPECIAIS

Os créditos especiais são aqueles ainda não previstos na lei orçamentária anual e que trazem inovação à LOA, adicionando programações de gastos inéditas em determinado exercício, sendo a sua natureza **qualitativa**, e não apenas quantitativa como nos créditos suplementares. **Os créditos especiais são abertos por decreto do poder executivo, com a finalidade de criar um programa ou elemento de despesa com vistas a atender objetivo não previsto no orçamento.**

Os créditos especiais devem, também, ser autorizados por lei que não é a LOA, e depende de recursos disponíveis para a sua existência, bem como de uma justificativa para a sua abertura.



Muito importante! Sobre os créditos especiais, você precisa lembrar que **não podem ter vigência além do exercício em que forem autorizados, exceto se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício**, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, **poderão vigor até o termino do exercício financeiro subsequente.**

Tal previsão está expressa na **Constituição Federal**:

Art. 167. São vedados: § 2º 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.

Segundo o art. 168 da Constituição Federal, **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 a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). Esta lei complementar ainda não foi editada.



O duodécimo descrito equivale a 1/12 da receita auferida no exercício anterior e não está sujeita ao fluxo da arrecadação, conforme decidiu o pleno do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de segurança n. 21.450 de 08/04/1992.



(CESPE/ CGM de João Pessoa -PB / 2018) Em relação à despesa orçamentária, julgue o próximo item.

Quanto aos créditos orçamentários adicionais, o crédito suplementar incorpora-se ao orçamento vigente, adicionando-se à dotação orçamentária que deva reforçar, ao passo que os créditos especiais são destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

Comentários

Conforme vimos, os créditos suplementares são utilizados quando a dotação se demonstra insuficiente para determinado projeto e os créditos especiais inovam, para despesas ainda sem dotação específica.

A assertiva está **correta**.

3 - CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Segundo a Constituição Federal, a abertura de créditos extraordinários somente será admitida para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**, como as **decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública**. (art. 167, §3º). Para Tathiane Piscitelli,²⁰ “conforme se percebe da redação do dispositivo, a Constituição não apenas possibilita a utilização de medidas provisórias, mas, igualmente, **limita as possibilidades fáticas quanto ao cabimento dos créditos extraordinários**. “

“Reitere-se que referida modalidade de autorização de despesa somente terá lugar nos casos de despesas “imprevisíveis e urgentes” , como as relacionadas com guerra, comoção interna ou calamidade pública. Esse é um ponto importante a se destacar, pois, recentemente, o Supremo Tribunal Federal firmou posição nesse exato sentido: os créditos extraordinários são exceções à regra e somente devem ter lugar diante das situações fáticas discriminadas na Constituição. Uma despesa que seja urgente, mas não esteja relacionada com as motivações constitucionais (i.e. guerra, comoção ou calamidade) não pode ser objeto de autorização via crédito extraordinário e, conseqüentemente, via medida provisória.”

²⁰PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro. – 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.



O Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ADI 4048 MC/DF, traz os requisitos para a edição de medida provisória - esses, sim, sujeitos à discricionariedade do Executivo - com aqueles relativos à **abertura de créditos extraordinários**, para **justificar a existência de limitações constitucionais materiais à criação desse tipo de crédito**. Nas palavras do Min. Gilmar Mendes:

[...] ao mesmo tempo em que fixa [o artigo 167, § 3º, da Constituição] **conceitos normativos de caráter aberto e indeterminado**, a Constituição oferece parâmetros para a interpretação e aplicação desses conceitos. 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. Em outras palavras, os termos **imprevisíveis e urgentes, como signos linguísticos de natureza indeterminada, são delimitados semanticamente, ainda que parcialmente, pelo próprio texto constitucional. Nesse sentido, os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º, c/c art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição.** (grifo nosso)

É importante e costuma cair em provas como são feitas as aberturas dos créditos extraordinários: será feita por Decreto do Poder Executivo ou por Medida Provisória, no caso da União, conforme expresso no art. 167 §3º da Constituição Federal de 1988.

Em se tratando da União, com a abertura do crédito orçamentário, o trâmite da medida provisória não segue o previsto no art. 62 da Constituição Federal. Normalmente, toda medida provisória editada pelo presidente da república é submetida de imediato ao Congresso Nacional. Dentro do Congresso Nacional, será apreciada por comissão mista de deputados e senadores, que emitirá parecer opinativo sobre sua constitucionalidade, mérito e adequação financeira e orçamentária:

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

(...)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

O rito específico da Medida Provisória que abre crédito extraordinário é previsto no art. 166 §1º da Constituição Federal, que prevê a submissão à Comissão Mista de orçamento e Finanças para parecer.

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.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:



I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

No caso dos Estados e Municípios, a disciplina desse tema está na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Quanto ao instrumento normativo, se não previsto, os créditos extraordinários podem ser abertos por **Decretos do Executivo** e, posteriormente, comunicados ao Legislativo, conforme o art. 44 da Lei 4.320/64.

Os créditos extraordinários podem tanto **reforçar dotações orçamentárias**, como os suplementares, quanto criar novas dotações, como **fazem os créditos especiais**. O parâmetro aqui é a **imprevisibilidade e a urgência**, conforme casos específicos.

Eles, assim como os especiais, **não poderão ter vigência além do exercício em que foram autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, casos em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente.**



4 - FONTES PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

De acordo com o ordenamento pátrio, os créditos suplementares e especiais só poderão ser abertos e houver recursos disponíveis para ocorrer a despesa, que deve ser devidamente justificada. Apenas os créditos extraordinários não necessitam comprovar recursos disponíveis para a sua abertura.

De acordo com a Lei 4.320/64, são 4 as possíveis fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais:

1. Superávit Financeiro

- apurado em balanço patrimonial do exercício anterior

2. Excesso de Arrecadação

- Recursos provenientes da arrecadação estatal

3. Anulação parcial ou total de dotações e créditos adicionais

- Resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei

4. Produto de operações de crédito autorizadas

- é considerado fonte o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Veremos como está na letra da lei:

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

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;



IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao final da nossa aula.

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

E-mail: profvanessabrito@gmail.com

Instagram: <https://www.instagram.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.