

## A Toda Prova: Princípios orçamentários na ótica dos concursos públicos

*A vigência dos créditos especiais não pode ultrapassar o exercício financeiro em que foram autorizados, em respeito ao princípio orçamentário da anualidade (Prova objetiva do concurso público para ingresso na carreira de analista de infraestrutura e para o cargo de especialista em infraestrutura sênior do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).*

Spacca

O pan-principiologismo tem no orçamento público um dos seus campos mais férteis<sup>[1]</sup>. Embora a legislação de regência só mencione três princípios orçamentários<sup>[2]</sup>, a doutrina, a par das críticas, alude à existência de outros tantos, que vêm se submetendo, ao longo tempo, a transformações de conceito e significação. Isso se dá porque as formulações originais nem sempre são capazes de atender ao universo econômico-financeiro do Estado moderno (CESPE – TRE-MS – 2013).

Nesse sentido, o princípio da *unidade* ou da *totalidade* está previsto no artigo 2º da Lei nº 4.320/1964<sup>[3]</sup> e também pode ser extraído do que dispõe o artigo 165, § 5º, da Constituição da República. Expressa que a lei orçamentária deve ser uma peça só (FCC – TCE-RO – 2010), isto é, todas as receitas e despesas devem integrar um único documento legal (CESPE – DPU – 2010).



Aldo de Campos Costa  
assessor de  
ministro do STF

O princípio da *universalidade* está previsto no artigo 2º da Lei nº 4.320/1964 e também pode ser extraído do que dispõe o artigo 165, § 5º, da Constituição da República<sup>[4]</sup>. Exige que se aglutinem os orçamentos fiscal, de investimentos das empresas e da seguridade social em busca da inclusão de todas as rendas e despesas dos poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (CESPE – MP-RN – 2009). Em outros dizeres, todas as receitas e todas as despesas devem estar previstas na lei orçamentária (FCC – TCM-BA – 2011).

O princípio da *anualidade* ou *periodicidade* é extraído do que dispõem os artigos 165, inciso III, da Constituição da República e 34 da Lei nº 4.320/1964<sup>[5]</sup>. Diz que as previsões de receita e despesa devem fazer referência, sempre, a um período limitado de tempo (CESPE – SERPRO – 2008).

O princípio do *orçamento bruto* é extraído do que dispõe o artigo 6º da Lei nº 4.320/1964<sup>[6]</sup>. Estabelece que todas as receitas e despesas devem constar do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução, de forma a permitir efetivo controle financeiro do orçamento e universalidade.



O princípio da *exclusividade* ou da *pureza* é extraído do que dispõe o artigo 165, § 8º, da Constituição da República[7]. Limita a lei orçamentária à fixação da despesa e à previsão da receita. Veda, por exemplo, a inclusão, na lei orçamentária anual, de autorização para aumento da alíquota de contribuição social, mesmo respeitando-se o prazo de vigência previsto na Carta Maior. É excepcionado no caso de autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (FUNIVERSA – SEPLAG-DF – 2011).

O princípio da *legalidade* ou *prévia autorização* é extraído do que dispõe o artigo 5, inciso II, da Constituição da República. Postula que a arrecadação de receitas e a execução de despesas pelo setor público devem ser precedidas de expressa autorização legislativa. Também disciplina o aspecto formal em que deve ser pautado o sistema orçamentário, reservando ao Poder Executivo a competência privativa para encaminhar o projeto de lei orçamentária anual (FGV – TCM-RJ – 2008). Orienta, ainda o ordenador de despesas a fazer só aquilo que a lei orçamentária permite (CESPE – TCU – 2007).

O princípio da *clareza*[8] estabelece que o orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível (CESPE – AUGEMG – 2009).

O princípio da *transparência* é extraído do que dispõe o artigo 165, § 6º, da Constituição da República. Determina que o projeto de lei orçamentária deve ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia[9], de molde a possibilitar, no futuro, a fiscalização e o controle interno e externo da execução orçamentária.

O princípio da *publicidade* é extraído do que dispõem os artigos 37, 165, § 3º e 166, § 7º, da Constituição da República. Assinala que o conteúdo orçamentário deve ser divulgado por meio de veículos oficiais de comunicação, para conhecimento público e para a eficácia de sua validade (CESPE – INMETRO – 2007). Assim, para ser válido, o orçamento, deve ser levado ao conhecimento do público (CESPE – TRT-BA – 2009).

O princípio da *não-vinculação* ou *não afetação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa* é extraído do que dispõem os artigos 167, inciso IV, da Constituição da República[10] e 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal[11]. Refere-se à impossibilidade de vinculação da receita de alguns *impostos* – espécie do gênero tributo – a órgãos, fundo ou despesa, com exceção de alguns casos previstos na norma constitucional (CESPE – AGU – 2008): a) repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 da Carta Maior; b) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde; c) a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino; d) a destinação de recursos para realização de atividades da administração tributária; e) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita; f) a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta; g) vinculação a programa de apoio à inclusão e promoção social de até cinco décimos por cento da receita tributária líquida dos Estados e do Distrito Federal; h) vinculação a fundo estadual de fomento à cultura de até cinco décimos por cento da receita tributária líquida dos Estados e do Distrito Federal, para o financiamento de programas e projetos culturais. O princípio em questão rege tanto o direito financeiro quanto o tributário (CESPE – TRF 1ª Região – 2011).



O princípio da *discriminação* ou da *especificação* ou da *especificidade* ou, ainda, da *especialização* é extraído do que dispõe os artigos 5º e 15 da Lei nº 4.320/1964[12]. Estipula que as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira pormenorizada, possibilitando a identificação da origem dos recursos, bem como a sua aplicação (FGV – Senado Federal – 2008). Entre as três leis ordinárias previstas pela Constituição da República para dispor sobre orçamento, somente a lei orçamentária anual é obrigada a observar o princípio da especificação (CESPE – TCU – 2011).

O princípio da *uniformidade*, da *consistência* ou da *padronização* é extraído do que dispõe o artigo 22, inciso III, da Lei nº 4.320/1964[13]. Determina que o orçamento deve apresentar e conservar ao longo dos diversos exercícios financeiros uma estrutura que permita comparações entre os sucessivos mandatos (CESPE – MP-PI – 2012). É um elemento importante para que as informações contidas na peça orçamentária possam ser devidamente compreendidas e analisadas pelas partes interessadas (CESPE – INPI – 2013).

O princípio da *unidade de caixa* ou da *unidade de tesouraria* é extraído do que dispõem os artigos 164, § 3º, da Constituição da República e 56 da Lei nº 4.320/1964[14]. Estipula que a realização da receita e da despesa da União deve ser feita por via bancária, devendo o produto da arrecadação de todas as receitas ser, obrigatoriamente, recolhido a uma conta única (CESPE – MMA – 2011). Não obstante a centralização dos recursos, as unidades gestoras podem revertê-los a outras contas-correntes quando houver necessidade de realizar operações que não possam ser efetuadas por meio da conta única (CESPE – MPU – 2010).

O princípio da *precedência* é extraído do que dispõe o artigo 35, § 2º, incisos I, II e III, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Implica a necessidade de aprovar-se o orçamento ocorrer antes do exercício financeiro a que se refere.

O princípio do *estorno de verbas* ou da *proibição de estorno* é extraído do que dispõe o artigo 167, incisos VI e VII, da Constituição da República. Veda 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 (FGV – TCM-RJ – 2008), bem como 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.

O princípio da *quantificação dos créditos orçamentários* ou do *nominalismo dos créditos orçamentários* é extraído do que dispõe o artigo 167, inciso VII, da Constituição da República. Veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados, a realização de despesas, bem como a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, as operações de créditos que excedam o montante previsto nas despesas de capital, excetuadas as ressalvas constitucionais[15].

O princípio da *programação* ou do *planejamento* é extraído do que dispõem os artigos 47 a 50 da Lei nº 4.320/1964, 7º e 16 do Decreto-lei nº 200/1967[16]. Fundamenta-se na obrigatoriedade de especificar os gastos por meio de programas de trabalho, o que permite uma identificação dos objetivos e metas a serem atingidos (CESPE – TCE-TO – 2009).

O princípio do *equilíbrio orçamentário* é extraído do que dispõe o artigo 167, inciso III, da Constituição



da República<sup>[17]</sup> e o artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pressupõe que o governo não absorva da coletividade mais do que o necessário para o financiamento das atividades a seu cargo, condicionando-se a realização de dispêndios à capacidade efetiva de obtenção dos ingressos capazes de financiá-los (UFRJ – IPHAN – 2005). Em suma, tem por objetivo assegurar que as despesas não serão superiores à previsão das receitas. Em suma, tem por objetivo assegurar que as despesas não serão superiores à previsão das receitas, devendo o total de receita nominal ser igual ao total de despesa nominal (CESPE – AGU – 2008). De modo geral, somente é respeitado por meio da realização de operações de crédito (CESPE – Ministério da Saúde – 2008).

O princípio da *flexibilidade* é extraído do que dispõem os artigos 165, § 8º, da Constituição da República e 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964. Admite a possibilidade de ajuste na execução do orçamento público às contingências operacionais e à disponibilidade efetiva de recursos.

O princípio da *regionalização* é extraído do que dispõem os artigos 165, § 7º, da Constituição da República e 35 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Preconiza que o orçamento público deve ser elaborado sobre a base territorial com o maior nível de especificação possível, de forma a reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

O princípio da *exatidão* é extraído do que dispõem os artigos 7º e 16 do Decreto-lei nº 200/1967. Consigna que as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, a fim de se dotar o orçamento da consistência necessária, para que possa ser empregado como instrumento de gerência, programação e controle.

O princípio do *orçamento participativo* é extraído do que dispõe o artigo 44 do Estatuto das Cidades<sup>[18]</sup>. Busca mais racionalidade na seleção de prioridades que o emprego de processos convencionais de elaboração das propostas orçamentárias (CESPE – TCU – 2008). Não obstante a medida apresente vantagens inegáveis do ponto de vista da alocação de recursos segundo as demandas sociais existentes, não é ela utilizada no âmbito do governo federal (CESPE – TCE-RN – 2009).

[1] Para uma crítica do fenômeno, especialmente em relação a provas de concursos públicos, cf. STRECK, Lênio. *O pan-principiologismo e o sorriso do lagarto*. Revista Consultor Jurídico, 22 de março de 2012. Disponível em: <http://goo.gl/4jxqTT>.

[2] Confira-se com o que dispõe o artigo 2º da Lei nº 4.320/1964: 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*. Sobre a possibilidade de positivar princípios, cf. ALEXANDER, Larry; KRESS, Kenneth. *Against legal principles*. In: MARMOR, Andrei. *Law and interpretation – Essays in legal philosophy*. Oxford: Clarendon Press, 1997, pp. 279-328.

[3] Em concursos públicos, foram consideradas *corretas* as seguintes assertivas: *a determinação "cada entidade de Governo deve possuir um orçamento", está contida no princípio da unidade* (FCC – TRE-MS – 2007); *dentre os princípios orçamentários, inclui-se o princípio da unidade, segundo o qual cada ente federado deve ter apenas um orçamento* (FCC – TRT 18ª Região – 2013). Por outro lado, foram consideradas *erradas* as seguintes assertivas: *o princípio da unidade é o que preconiza a existência de um único documento orçamentário, consolidando as receitas e despesas dos municípios no orçamento dos estados, e dos estados no orçamento da União* (FCC – TJ-AP – 2009); *o atendimento ao princípio orçamentário da universalidade é condição necessária para que o ente governamental possa realizar operações de crédito por antecipação da receita orçamentária*



(CESPE – TCE-RO – 2013).

[4] Em concursos públicos, foram consideradas *erradas* as seguintes assertivas: *o princípio da universalidade expressa que as despesas devem estar previstas de forma genérica e universal* (FCC – SEFAZ-SP – 2010); *o princípio da universalidade admite exceções no tocante à fixação de despesas* (FCC – TRT-GO – 2008). Por outro lado, foram consideradas corretas as seguintes assertivas: *as despesas seguem, assim como as receitas, o princípio da universalidade* (CESPE – Ministério dos Esportes – 2008); *o princípio da universalidade possibilita ao Poder Legislativo conhecer, a priori, todas as receitas e despesas do governo e que impede o Poder Executivo de realizar qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar, salvo as exceções* (CESPE – TRT – 8ª Região – 2013).

[5] Em concursos públicos, foram consideradas *erradas* as seguintes assertivas: *pelo princípio da anualidade, um tributo só pode ser cobrado se tiver expressa previsão na lei orçamentária anual* (FCC – SEFAZ-SP – 2010); *o princípio da anualidade orçamentária fundamenta-se em critérios puramente técnicos, relativos às questões operacionais de apuração contábil da receita e da despesa, não estando relacionado, portanto, com o controle político do Poder Executivo* (CESPE – TRT – 10ª Região – 2013).

[6] Em concursos públicos, foram consideradas *erradas* as seguintes assertivas: *de acordo com o princípio do orçamento bruto, as receitas e despesas públicas devem constar da lei orçamentária, de forma a possibilitar que nela se incluam apenas saldos positivos ou negativos resultantes do confronto entre as receitas e as despesas de determinado serviço público* (CESPE – TCU – 2007); *o princípio do orçamento bruto determina que o orçamento deva abranger todo o universo das receitas a serem arrecadadas e das despesas a serem executadas pelo Estado* (CESPE – DPU – 2010); *o princípio do orçamento bruto refere-se à apresentação dos valores do modo mais simples possível, ou seja, após todas as deduções brutas terem sido realizadas*. Por outro lado, foi considerada *correta* a seguinte assertiva: *o orçamento deve ser elaborado de maneira a conter todas as receitas e despesas públicas, sem quaisquer deduções ou compensações entre devedores e credores* (FGV – Senado Federal – 2008).

[7] Em concursos públicos, foram consideradas *erradas* as seguintes assertivas: *é vedada a previsão, na lei orçamentária anual, de autorização para contratar operações de crédito, por antecipação de receita, por violar o princípio orçamentário da exclusividade* (CESPE – TCE-BA – 2010). Por outro lado, foi considerada *correta* a seguinte assertiva: *A Lei Orçamentária Anual não poderá conter dispositivo sobre reformas administrativas porque fere o princípio orçamentário* (FCC – TRT – 18ª Região – 2013).

[8] Em concursos públicos, foram consideradas *erradas* as seguintes assertivas: *o princípio da clareza se sobrepõe ao do equilíbrio, sendo possível contrair dívida pública, desde que seja respeitado o princípio da clareza* (FCC – SEFAZ-SP – 2010); *como o orçamento é uma peça de leitura simples e de baixo nível de complexidade técnica, é fácil executar o princípio da clareza, com a utilização de linguagem simples, o que torna o orçamento acessível a qualquer cidadão com nível de instrução mediano* (CESPE – TJRR – 2006). Por outro lado, foi considerada *correta* a seguinte assertiva: *a utilização de linguagem simples e inteligível, como forma de dar transparência ao orçamento público, atende ao princípio orçamentário da clareza* (CESPE – TCE-RO- 2013).

[9] Em concursos públicos, foram consideradas *erradas* as seguintes sentenças: *O princípio da transparência choca-se, em algumas situações, com o princípio do orçamento bruto. De acordo com o princípio da transparência, a peça orçamentária deve ser clara e simples, não contendo informações desnecessárias, ao passo que, segundo o princípio do orçamento bruto, a peça orçamentária deve conter muitas informações — que, inclusive, poderiam ser eliminadas, se fossem usados dados líquidos sobre receitas e despesas —, uma vez que não há ganho efetivo originado do uso de informações brutas* (CESPE – CNJ – 2013).

[10] Em concursos públicos, foram consideradas *erradas* as seguintes assertivas: *é vedada a vinculação de qualquer receita a qualquer despesa, conforme o princípio da não afetação*



(FCC – SEFAZ-SP – 2010); *segundo o princípio da não afetação de receitas, é vedada a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa, sendo que a Constituição Federal de 1988 fortaleceu esse princípio, ao impedir quaisquer exceções ao mesmo* (FCC – DPSP – 2009). Por outro lado, foi considerada *correta* a seguinte assertiva: *a vinculação de receita de impostos para a realização de atividades de administração tributária não fere o princípio orçamentário da não afetação* (CESPE – AGU/PGF – 2010).

[11] Em concursos públicos, foram consideradas *corretas* as seguintes assertivas: *o impedimento à apropriação de receitas de impostos, com exceção das ressalvas previstas na Constituição Federal de 1988, tipifica o princípio da não vinculação das receitas* (CESPE – ANTT – 2013); *caso uma prefeitura crie, por meio da vinculação de receitas de impostos, uma garantia de recursos para a colocação de asfalto em todas as vias municipais, ela violará o princípio da não afetação de receitas* (CESPE – CNJ – 2013).

[12] Em concursos públicos, foram consideradas *corretas* as seguintes assertivas: *o detalhamento da programação orçamentária, em consonância com o princípio da especialização, deve permitir a discriminação até onde seja necessário para o controle operacional e contábil e, ao mesmo tempo, suficientemente agregativo para facilitar a formulação e a análise das políticas públicas* (CESPE – Ministério da Saúde – 2008). Por outro lado, foram consideradas *erradas* as seguintes assertivas: *o artigo 5º da Lei nº 4.320/64, ao estabelecer que a lei orçamentária não consigne dotações globais destinadas a atender indiferentemente a diversos tipos de despesas, entra em confronto com o princípio orçamentário da unidade* (FCC – TRT-SP – 2008); *de acordo com o princípio da especialização, a lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo qualquer dispositivo estranho à estimativa de receitas do orçamento* (CESPE – TRE-MS – 2013).

[13] Em concursos públicos, foram consideradas *corretas* as seguintes assertivas: *a responsabilidade pela coordenação, consolidação e supervisão da elaboração orçamentária é da Secretaria de Orçamento Federal, que integra o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal* (CESPE – MDS – 2006); *o princípio da uniformidade, que decorre do aspecto formal do orçamento, é também chamado de princípio da consistência* (VUNESP – CTA – 2013).

[14] Em concursos públicos, foram consideradas *corretas* as seguintes assertivas: *todas as receitas devem ser recolhidas em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais* (CESPE – MPU – 2012); *a existência de conta única encontra respaldo no princípio da unidade de caixa* (CESPE – TCU – 2002).

[15] Cf. SLAIBI FILHO, Nagib. *Orçamento*. Revista da EMERJ, v. 7, n. 28, 2004, p. 59.

[16] Em concursos públicos, foi considerada *correta* a seguinte assertiva: *a necessidade de estruturar o orçamento pelos chamados programas de trabalho, que consistem em instrumentos de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos definidos* (VUNESP – MP-ES – 2013).

[17] Em concursos públicos, foram consideradas *corretas* as seguintes assertivas: *a inclusão da reserva de contingência no orçamento visa, entre outras finalidades, assegurar o atendimento ao princípio do equilíbrio* (CESPE – Ministério da Saúde – 2008); *equilíbrio orçamentário é o princípio pelo qual o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período* (ESAF – ANA – 2008). Por outro lado, foram consideradas *erradas* as seguintes sentenças: *O princípio do equilíbrio orçamentário, segundo algumas escolas de pensamento, deve ser ignorado em situações de crise, devendo o governo intervir ativamente na economia para estimular a demanda. No Brasil, os debates sobre equilíbrio orçamentário restringem-se a discussões genéricas no PPA* (CESPE – CNJ – 2013).

[18] Em concursos públicos, foram consideradas *erradas* as seguintes assertivas: *tratando-se de orçamento participativo, a iniciativa de apresentação do projeto de lei orçamentária cabe a parcela da sociedade, a qual o encaminha para o Poder Legislativo*



---

(CESPE – AGU/PGF – 2010); *entre as maiores restrições apontadas em relação ao chamado orçamento participativo, destacam-se a pouca legitimidade, haja vista a perda de participação do Poder Legislativo, e a maior flexibilidade na programação dos investimentos (CESPE – TCU – 2008); o orçamento participativo, é, atualmente, a técnica orçamentária adotada pela União (CESPE – SEAD-PE – 2010); no Brasil, vigora o orçamento do tipo participativo, visto que todos os poderes e órgãos da administração direta e alguns da administração indireta têm a prerrogativa de elaborar suas próprias propostas orçamentárias (CESPE – ABIN – 2010).*

**Date Created**

05/12/2013