

“MEU QUERIDO  
CURSO LEGAL  
DE AFO” :)

# 1 Princípios Orçamentários

*...ou: a parte da  
matéria mais  
importante de todas*

# 1. O QUE É ESTUDADO EM AFO?

“Carol, diga a verdade: quando eu estudo Administração Financeira e Orçamentária, o que é que eu estudo?”

Você estuda, basicamente, o Orçamento Público, com pitadas de assuntos relacionados a finanças públicas e diretrizes e planos a serem seguidos. Você aprende como o Estado e como o governo organizam as receitas e as despesas da administração pública, como eles conseguem autorização para fazer tudo isso e como tudo isso é controlado.

E, cara, não tem jeito: falou de orçamento, você já pode lembrar de receitas e despesas.



Agora... imagine que você tenha uma pequena padaria, e todo dia você consiga vender R\$ 1.000,00, nessa padaria. Você tenderá a fazer uma *previsão de receita* de R\$ 1.000,00, todo dia. Agora, se você se surpreender com uma venda de R\$ 3.000,00, você iria achar ruim? Claro que não!

Da mesma forma, o governo não acha nem um pouco ruim arrecadar mais do que o *previsto*. Por isso, saiba que, na administração pública, as **receitas** são **PREVISTAS**.

→ *Receitas =*  
**PREVISTAS!**

Voltando ao exemplo da padaria: digamos que você tenha fixado em um contrato o pagamento de R\$ 1.000,00 por mês de aluguel. Você vai gostar de o dono do imóvel, dentro do prazo de vigência do contrato, chegar até você e estipular um novo aluguel no valor de R\$ 3.000,00? Não! Você não vai gostar nem um pouco disso, porque você **fixou** R\$ 1.000,00 por mês para **despesas** com aluguel.

Na administração pública, não é bagunçado assim, não.

As despesas são **FIXADAS**.

Despesas =  
**FIXADAS**



FIXADAS, COMO UM  
QUADRO EM UMA PAREDE

DESPESAS

### *Lembre-se:*

Receitas – previstas (você vai achar bom se entrar mais dinheiro do que o previsto).  
Despesas – fixadas (você vai achar ruim se sair mais dinheiro, então você não prevê, você FIXA).

### *Curiosidade*

Depois que as receitas são efetivamente arrecadadas e você percebe quanto realmente entrou no caixa do governo, o nome técnico que fica para as receitas é: “RECEITAS REALIZADAS”.

**E para que serve, na prática, o orçamento?** Para todo mundo saber onde está a grana da população e para onde essa grana vai, com qual objetivo e, ainda mais importante:

de maneira organizada e coordenada, entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e a administração pública, como um todo.



*Os Poderes se amam  
quando o assunto é Orçamento :)*

O bacana é que, depois de aprender **AFO**, você entenderá muito melhor como funcionam as coisas, aqui no Brasil, no que diz respeito à organização do orçamento e das finanças públicas. YAY!

E é assim que as bancas cobram tudo isso que falei:

---

## **Cespe – ANAC – 2012**

**No que se refere a financiamento do setor público, tributação, orçamento e finanças públicas, julgue os itens a seguir.**

As finanças públicas voltam-se à gestão das operações relacionadas à receita, à despesa, ao orçamento e ao crédito público, bem como se orientam à obtenção, à distribuição, à utilização e ao controle dos recursos financeiros.

**Gabarito: certo.**

## **Comentário da Carol:**

gestão das finanças públicas abrange **receitas e despesas** (arrecadação e gasto), orçamento (organização de receitas e despesas por meio da lei) e crédito público (capacidade de dever e conseguir pagar).

**Não precisa anotar nada disso.**  
*A banca só acrescentou umas coisinhas bonitinhas que vamos ver ao longo das aulas, mas dá para você pegar a ideia do que a AFO estuda!!!*

## Cespe – CETURB – 2010

Atividade essencial para a gestão de qualquer empreendimento, o orçamento é um plano detalhado de obtenção e utilização de recursos, elaborado para determinado período de tempo. Com relação a orçamentos, julgue os itens que se seguem.

Os orçamentos objetivam coordenar os esforços de toda a organização, integrando os planos de suas diversas áreas para assegurar que todos se orientem na mesma direção.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:**  
o orçamento serve para isto mesmo!  
Garantir que toda a organização pública fique em sintonia (de maneira **organizada e coordenada** entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e a administração pública, como um todo).

## Cespe – DPU – 2016

A respeito de orçamento público, julgue o item que se segue.

Como documento, o orçamento público prevê as quantidades de moeda que devem entrar e que devem sair dos cofres públicos ao longo do tempo.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** o orçamento prevê receitas e FIXA as despesas.

Ou seja, a questão erra ao afirmar que o orçamento prevê “as quantidades de moeda que devem sair dos cofres públicos”. O correto seria dizer que PREVÊ o que entra e FIXA o que sai.

Preste muita atenção a estas duas palavras-chave, porque elas caem loucamente em questões de AFO: **previsão de receitas e fixação de despesas!**



## Cespe – DPU – 2016

A respeito de orçamento público, julgue o item que se segue.

O orçamento governamental, como plano das realizações da administração pública, tem natureza econômica e financeira não multidisciplinar.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:**  
é multidisciplinar sim!  
Inclui vários assuntos, que devem ser coordenados e organizados entre os poderes. E vamos combinar: o que não é multidisciplinar, hoje em dia? O pessoal das bancas inventa cada coisa, quando está sem assunto...

## Cespe – FUB – 2015

Ainda com relação ao orçamento público, julgue o item que se segue.

O elemento básico de um orçamento são as contas que o compõem, a partir das quais é possível antecipar situações patrimoniais e demonstrar resultados, o que na prática as torna um instrumento de análise e de síntese para compreensão do comportamento de uma organização.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:** as contas que compõem o orçamento servem para se compreender o comportamento da uma organização pública, por exemplo. O orçamento público permite que você entenda como o Estado e como o governo organizam as receitas e as despesas da administração pública, como eles conseguem autorização para fazer tudo isso e como tudo isso é controlado.

Eu não estou dizendo para você decorar isso, mas sim para entender o que a AFO estuda.

*O legal é que essa questão é didática e ensina tão bem quanto a teoria.*

# 2. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

No Brasil, a maior parte destes princípios está na CF/1988 ou na Lei 4.320/1964.

Alguns outros estão na LRF e no Decreto-Lei nº 200/1967, e também há os princípios orçamentários.

Vamos ver, juntos, como essa parada toda funciona? SIIIM!!!!

*Lembrete*

*Esses normativos estão na parte de bônus do AFOMaria! Vá lá pegar, porque é sempre importante fazer suas próprias anotações nos atos normativos.*



Como todos os normativos podem cair na *sua prova*, todos os princípios orçamentários também podem ser *cobrados* a qualquer momento.

Algumas bancas gostam de perguntar em qual ato normativo está o princípio!

Sim, elas são sacanas, às vezes, mas você está se preparando para isso mesmo.

Na aula de hoje, nós vamos ver quais são os princípios relacionados à Lei nº 4.320/1964, principalmente, mas também alguns princípios que sejam ligados aos outros normativos do direito financeiro.

Primeiramente, eu quero que você entenda o que é a Lei 4.320/1964 e qual sua importância para a Administração Financeira e Orçamentária.

A Lei 4.320/1964 chegou em um período de extrema necessidade de normativos relacionados ao direito financeiro no país. Foi (e continua sendo) editada várias vezes, desde 1964, e, apesar de não ter trazido todas as inovações esperadas (até hoje) no ramo das finanças públicas, é uma das mais estudadas e mais importantes leis que baseiam o estudo de AFO.

Sendo assim, é de extrema importância que você já tenha uma Lei 4.320/1964 separada aí para suas anotações.

Aqui no curso, eu disponibilizo essa lei e outros atos normativos preparados para anotações, então aproveite e já corra para baixar esses atos normativos!

Para esta aula, vamos precisar destes:

- ➔ **Constituição Federal de 1988**
- ➔ **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)**
- ➔ **Lei 4.320/1964**
- ➔ **Decreto-Lei 200/1967**

Bem... 

Os princípios começaram a ser aplicados no país com a necessidade de algo que norteasse as finanças públicas, para que elas **deixassem de ser decididas por um poder soberano** e passassem a ser incorporadas às leis e à Constituição.

Uma pessoa sem princípios vive à margem da lei, não é mesmo? Sem os princípios, a administração pública também viveria assim.

Eu gosto de começar ensinando os princípios orçamentários por um motivo muito simples: eles servem de base para você entender tudo o que vem a seguir, e, ao mesmo tempo, são uma introdução geral de muitos assuntos que você verá no decorrer do curso.

Além disso, eles caem muito nos concursos públicos de todas as bancas. Ou seja: **PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS**, we love you.



# PRINCÍPIO DA Periodicidade ou Anualidade

De acordo com este princípio, o orçamento público deve ser elaborado para vigorar durante um período DETERMINADO de tempo.

No Brasil, este período é de exatamente 1 ano, coincidindo com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro), e é denominado exercício financeiro.

Na Lei 4.320/1964, este princípio está explícito nos arts. 2º (junto aos princípios da unidade e universalidade, que veremos mais para frente) e 34. Veja o 34:



*Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.*





Esse “Orçamento Público” é a Lei Orçamentária ANUAL (LOA), cujo próprio nome lembra o princípio da anualidade...

A própria CF/1988 traz vários dispositivos que validam este princípio.



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

*[...]*

*III - os orçamentos anuais.*





Ou até mesmo:

*Art. 167. São vedados:*

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



O interessante é que a  
LOA é uma LEI (ohhhh!)



Como toda lei, ela precisa ser autorizada pelo poder legislativo para entrar em vigor. Isso significa que o princípio da Anualidade dá maior prerrogativa de controle ao poder legislativo, concorda?! Afinal, TUDO ANO é necessário pedir autorização para que o orçamento seja executado.

É muito importante que você saiba, desde já, a diferença entre Ciclo Orçamentário (que vai ser tratado em outro módulo) e Exercício Financeiro. O Ciclo Orçamentário é mais abrangente do que o Exercício Financeiro em si.

Basta você raciocinar da seguinte maneira:

O exercício financeiro é o período de **VIGOR** da Lei Orçamentária Anual.

*Correto?*

Só que, para a lei entrar em vigor, é preciso, **antes**, que haja um planejamento para a elaboração desta lei. Antes de ela entrar em vigor, também é necessária a autorização do legislativo.

Aí sim vem a execução.

A execução começará em 1º de janeiro e terminará em 31 de dezembro (ano civil). Tudo isso que ocorre **antes do exercício financeiro** está dentro do denominado Ciclo Orçamentário. **Ainda no Ciclo**, há uma fase de avaliação e controle, que já é posterior ao exercício financeiro.



Percebeu que a abrangência do Ciclo é bem mais ampla que a do Exercício Financeiro? Beleza. Então vamos fazer algumas questões...

---

### **Cespe – TCE-ES – 2012**

**Acerca de orçamento público, julgue os próximos itens.**

O princípio da anualidade orçamentária remonta ao controle parlamentar sobre os impostos e a aplicação dos recursos públicos.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:** como vimos, a Lei Orçamentária Anual é uma LEI (!!!!) e, como toda lei, deve ser observada e aprovada pelo Poder Legislativo (controle parlamentar) todo ano. Portanto, o princípio da anualidade está diretamente associado ao controle parlamentar!

## **Cespe – TCE-RO – 2013**

**A respeito de orçamento público, julgue os itens que se seguem.**

Caso seja aprovada lei complementar que revogue a norma segundo a qual o exercício financeiro deva coincidir com o ano civil, mas que mantenha o intervalo de doze meses para o ciclo orçamentário, o princípio orçamentário da anualidade permanecerá em vigor.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** o **exercício financeiro** é o período determinado de tempo de execução da Lei Orçamentária.

Um **Ciclo Orçamentário** é muito mais abrangente que um exercício financeiro, porque ele engloba não só a execução da LOA, como também o planejamento do Orçamento, a autorização do Orçamento, o controle posterior do Orçamento.

Se o Exercício Financeiro abrange apenas um desses tópicos do Ciclo Orçamentário, ele é menor do que o Ciclo Orçamentário.

Sendo assim, caso surja uma lei complementar informando o **Ciclo Orçamentário** será de exatamente 12 meses, a parte da **execução (Exercício Financeiro)** será menor do que **12 meses**, porque, de acordo com o Ciclo, ainda se deve planejar e aprovar o orçamento antes que ele seja executado.

Por isso, nesse caso, o princípio da anualidade não permaneceria em vigor, e seria considerado, apenas, como “princípio da periodicidade”, já que o exercício financeiro continuaria a existir, só que dessa vez em um período menor que um ano (12 meses).

Atualmente, vale dizer, um Ciclo Orçamentário é maior do que um ano.



# EXCEÇÕES ao princípio da anualidade

*Você verá que quase todo princípio  
(como quase tudo na vida)  
traz alguma exceção.*



E o mais interessante é que as provas parecem gostar de cobrar mais as exceções do que o princípio em si!  
Hehehehe...

Vale a pena dizer que algumas dessas exceções remontarão a alguns assuntos que veremos em outras aulas.

Por isso, não se preocupe em entender perfeitamente as exceções, exatamente porque elas se referirão a conteúdos que veremos futuramente (e, quando for a hora, eu vou te lembrar a respeito disso, porque aprendizagem se dá com fatos conectados uns aos outros).

No assunto “créditos adicionais”, veremos que há duas exceções ao princípio da anualidade: os créditos especiais e os créditos extraordinários autorizados nos últimos 4 meses do ano podem ser reabertos e incorporados no exercício financeiro subsequente.

E por que isso é uma exceção ao princípio da anualidade? Exatamente pelo fato de o Orçamento Público, no Brasil, vigorar por um ano (o ano civil)!



Sendo assim, os créditos **especiais** e os créditos **extraordinários** podem ser uma exceção ao princípio da anualidade, já que, se forem autorizados nos últimos 4 meses do ano (setembro, outubro, novembro ou dezembro) podem ser reabertos no ano seguinte.

Como os créditos adicionais têm receitas e despesas, estes dois tipos de créditos (especiais e extraordinários) **são exceções ao princípio da anualidade.**



*Nos meus mapas mentais, toda **EXCEÇÃO** é simbolizada por uma seta com um \*asterisco. Também vamos chamar os créditos adicionais de “C+”, nas fichas de estudos!! Entendido?*

PERIODICIDADE  
OU ANUALIDADE

C+ especiais

C+ extraordinários

Para que você realmente memorize essa parte, a exceção ao princípio da anualidade = C+2E (créditos adicionais especiais e extraordinários).

O outro tipo de crédito adicional é o crédito adicional SUPLEMENTAR. Com a fórmula “C+2E”, você nem se confunde, pois não há a letra “S” de SUPLEMENTAR, na fórmula.

Em suma:

- » Crédito adicional **ESPECIAL** = é exceção ao princípio da anualidade;
- » Crédito adicional **EXTRAORDINÁRIO** = é exceção ao princípio da anualidade; e
- » Crédito adicional **SUPLEMENTAR** = NÃO é exceção ao princípio da anualidade.

# PRINCÍPIO DA UNIDADE (ou totalidade)

Você vai ler muito, durante minhas aulas, sobre a Lei Orçamentária Anual (a LOA), mas, para entender este princípio, eu preciso, neste momento, que você tenha apenas o seguinte conhecimento: a LOA é a lei que prevê as receitas e fixa as despesas, no Brasil. Ela, às vezes, é chamada pura e simplesmente de “lei do orçamento”, ou até mesmo só “orçamento” (IMPORTANTE!).

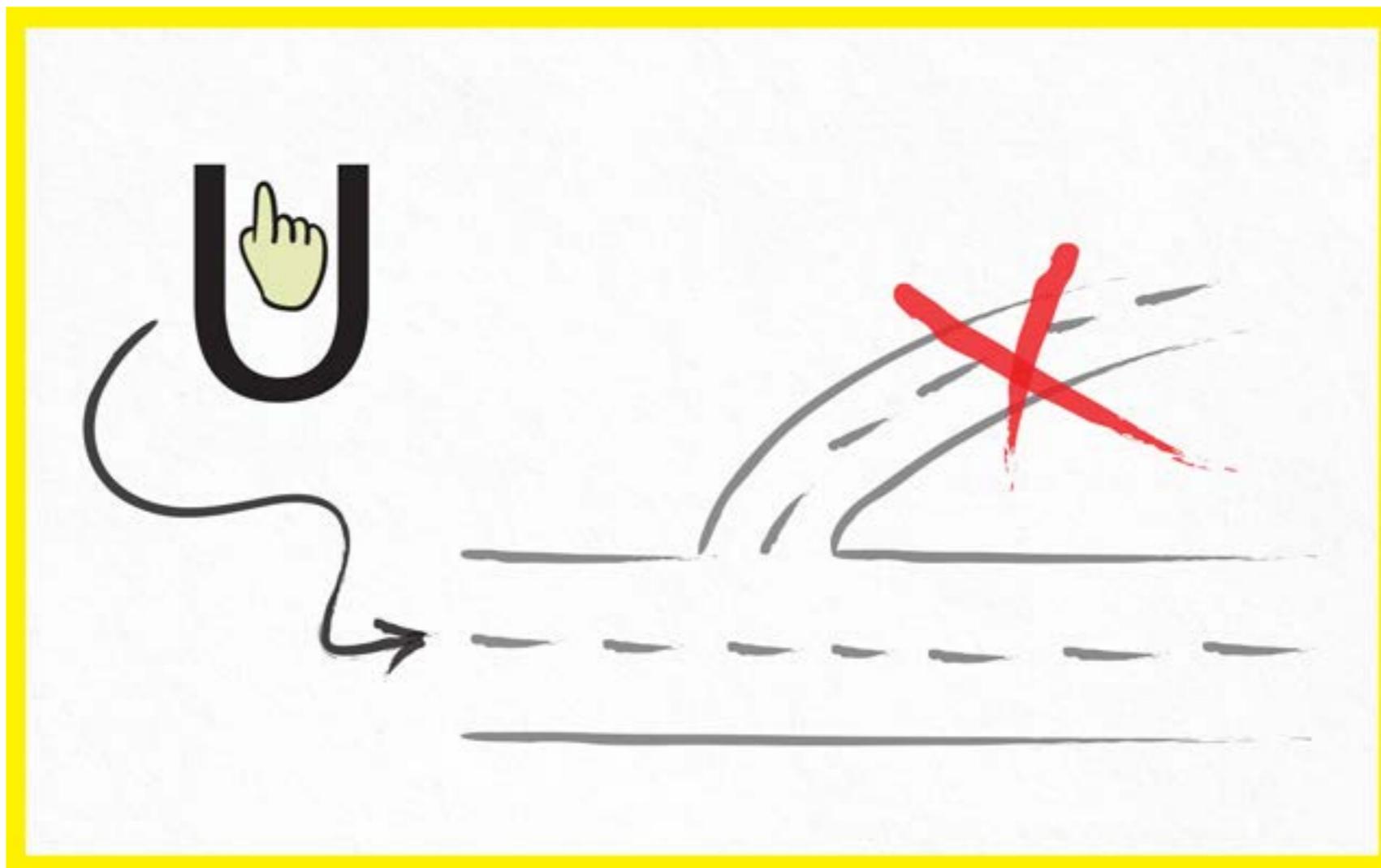
→ Orçamento público  
é igual à = **LOA**

**Então, lembre-se:** quando eu falar sobre o Orçamento Público, o Orçamento, ou a Lei do Orçamento, você poderá se lembrar da LOA.

**LOA = Lei do Orçamento  
= Orçamento Público  
= Orçamento**



De acordo com o princípio da unidade, o Orçamento deve ser único, não podendo haver orçamentos paralelos (como na imagem abaixo).





Isso significa que, para cada ente da federação, deve haver apenas uma LOA, ou seja, todas as receitas e despesas devem ser incluídas em um só documento.

A Lei 4.320/1964 prevê esse princípio no seguinte dispositivo:

*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.*

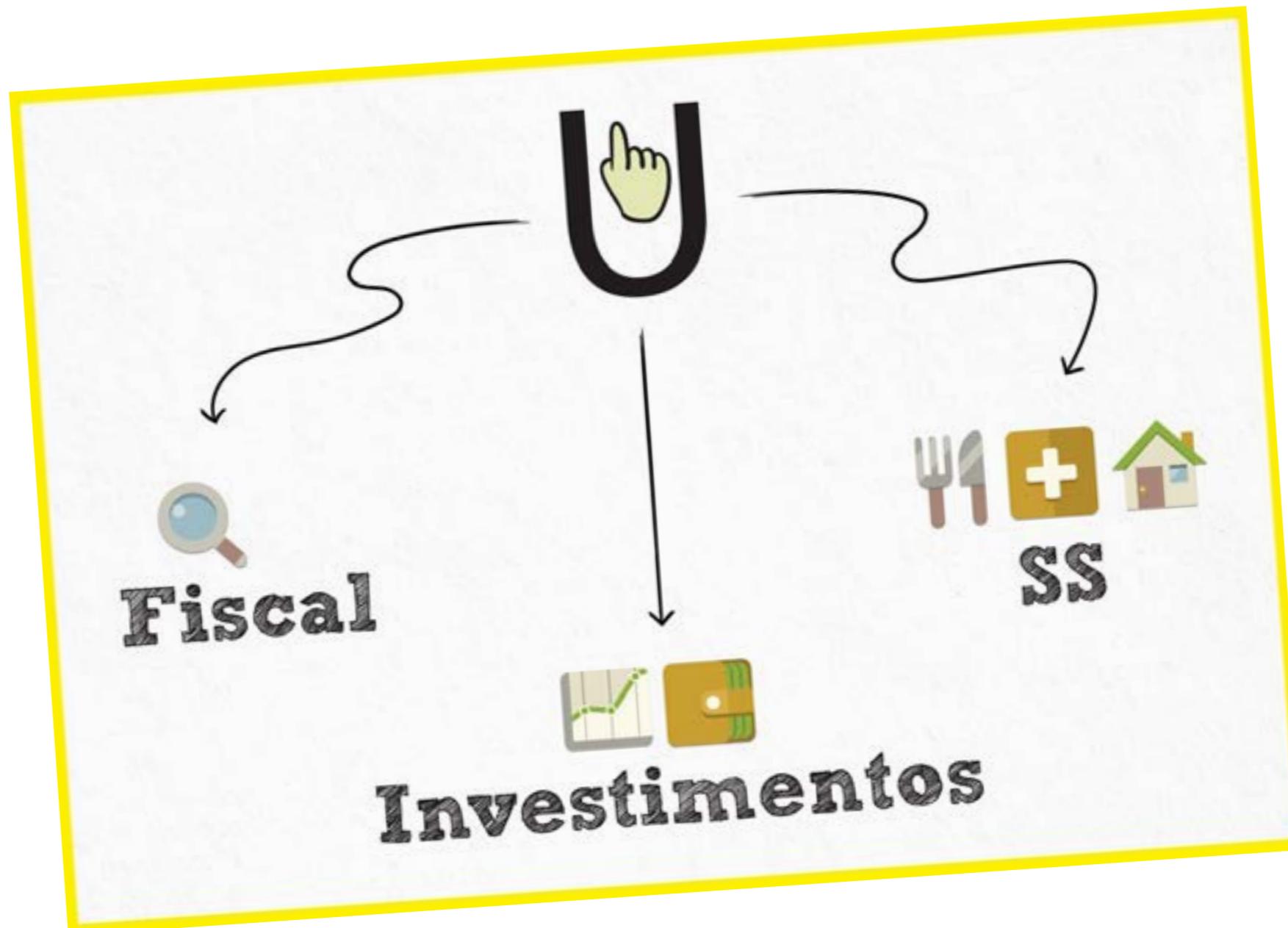


Mesmo com essa disposição legal, o princípio da unidade não era plenamente seguido, antes da Constituição Federal de 1988.

{ Isso porque existiam alguns orçamentos paralelos rondando nossas vidas (orçamentos das Estatais e orçamento monetário do Banco Central do Brasil). }

**A partir da CF/1988, foi PROIBIDA a autorização de qualquer outro tipo de orçamento que não fosse a LOA, e isso está lá no § 5º do art. 165.**

Esse dispositivo da CF (§ 5º do art. 165) diz que a LOA deve compreender os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.





Veja (art. 165):

*§ 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.*

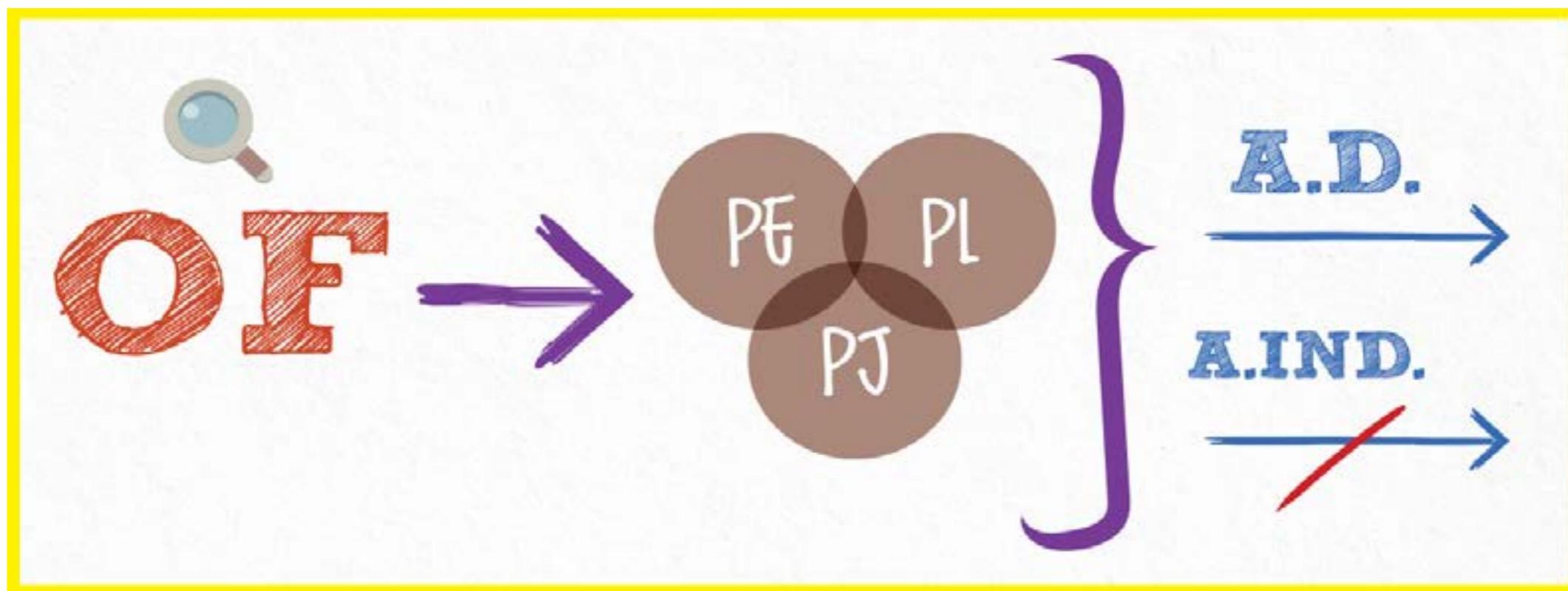


Ou seja, são três tipos de orçamentos que **estão compreendidos em um só documento** (a Lei Orçamentária Anual).

Vamos por partes, para que você possa entender como as bancas gostam de cobrar os orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social.

## – Orçamento fiscal

O **orçamento fiscal** é referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.



Veja esta questão:

### **Cespe – MPU – 2013**

Com relação ao orçamento público, julgue o item seguinte.

O orçamento fiscal engloba os impostos e as despesas da administração pública, incluindo as fundações mantidas pelo Estado e pelos três poderes.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:** é isso o que a CF/1988 diz! Consegue perceber a importância de leitura dos atos normativos?

Veja, na próxima página, o que diz a Constituição (art. 165 da Constituição):



*§ 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;***





## – Orçamento de investimento

O orçamento de investimento é, talvez, o mais chatinho de ser estudado, então vamos por partes (e com calma), porque essa porquêra cai em prova.

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2017), art. 38:

*Art. 38. O Orçamento de Investimento, previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo, e dele constarão todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada.*





[...]

*§ 5º As empresas cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal ou do Orçamento da Seguridade Social, de acordo com o disposto no art. 6º, não integrarão o Orçamento de Investimento.*





O mais importante disso tudo é que você saiba que as estatais CONTROLADAS é que estão no Orçamento de Investimento (mas nem todas, como veremos).



A Lei de Responsabilidade Fiscal traz dois conceitos importantes acerca das empresas referidas na LDO (empresa controlada e empresa estatal dependente).



Estes são os conceitos (art. 2º):

*II - empresa **controlada**: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;*





*III - empresa estatal **dependente**: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;*



Por conta desses conceitos, o Orçamento de Investimento também pode ser denominado “Orçamento de Investimento das Empresas Estatais”.

↳ *Orçamento de Investimento*  
= **Orçamento de Investimento das Estatais**

Na matéria de Direito Administrativo, você já deve ter aprendido (ou aprenderá) que as empresas estatais são as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista.



Muita gente se confunde no momento de definir em que orçamentos estão as estatais dependentes. Isso porque o art. 37 da LDO/2015 traz uma pequena, porém matadora exceção! Vamos rever:

*Art. 37. O Orçamento de Investimento, previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, **ressalvado o disposto no § 5º deste artigo**, e dele constarão todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada.*





[...]

*§ 5º As empresas cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal ou do Orçamento da Seguridade Social, de acordo com o disposto no art. 6º, não integrarão o Orçamento de Investimento.*

***Calminha**, eu vou compilar **TUDO** isso para você em um instante!*





E, já que ele cita, vamos ver o art. 6º:

*Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas, bem como das despesas dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução*





*orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.*

*Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo:*

*I - os fundos de incentivos fiscais, que figurarão exclusivamente como informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2015;*

*II - os conselhos de fiscalização de profissão regulamentada, constituídos sob a forma de autarquia; e*





*III - as empresas públicas ou sociedades de economia mista que recebam recursos da União apenas em virtude de:*

*a) participação acionária;*

*b) fornecimento de bens ou prestação de serviços;*

*c) pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e*

*d) transferência para aplicação em programas de financiamento, nos termos do disposto na alínea “c” do inciso I do caput do art. 159, e no § 1º do art. 239, da Constituição Federal.*



Já vi professores dizendo que as dependentes estão nos orçamentos fiscal e da seguridade social, e que as independentes estão no orçamento de investimentos.

*ESQUEÇA isso. Pegue a MINHA dica, que aí você vai se dar bem, beleza? Certo.*



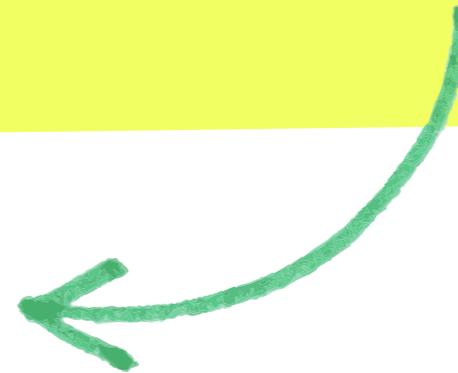
Veja bem: o Orçamento de **Investimento** abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, **detenha a maioria do capital social com direito a voto**, exceto nos casos em que as programações das empresas estiverem integralmente no Orçamento Fiscal ou no da Seguridade Social.

*Geralmente, esses casos são os de estatais **DEPENDENTES**.*



Minha pergunta é: pode haver casos em que elas não constarão integralmente destes orçamentos (OF e OSS)? Sim! Nesse caso, as empresas dependentes podem constar **TAMBÉM** do OI!

*Vou colocar ~~isso~~ tudo em esquemas, é claro, para que você não se confunda no momento de resolver questões.*





Quero que você leia, uma vez mais, o conceito da LRF (art. 2º), começando pelo conceito de **empresa controlada**:

*II - empresa **controlada**: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;*



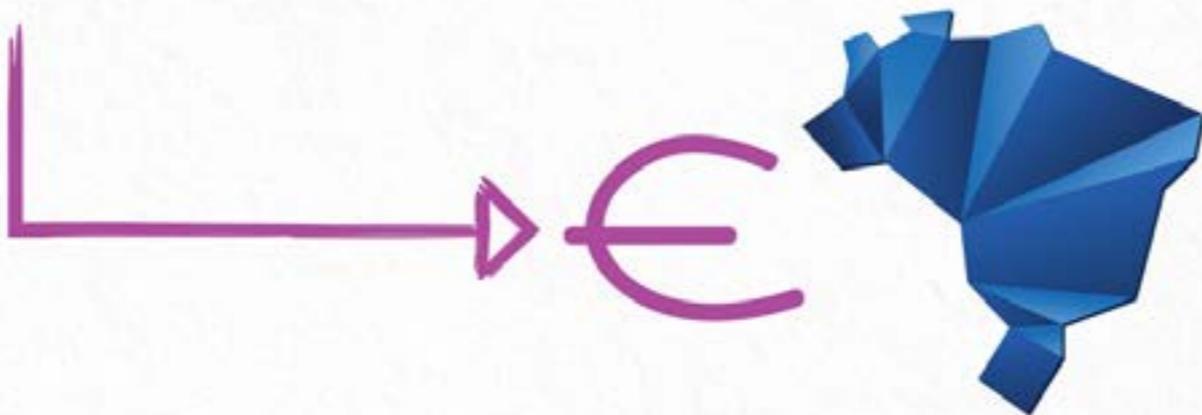
# ESTATAL CONTROLADA



MAIORIA DO  
CAPITAL SOCIAL



DIREITO  
A VOTO



O que significa aquele "E" com o mapa do Brasil?

Acho válido explicar as fichas, às vezes, porque daí fica fácil para você revisar. O "E" com o mapa do Brasil significa "Ente da Federação" kkkkkk!



Ainda de acordo com o art. 2º da LRF, veja o conceito de empresa estatal **dependente**:

*III - empresa estatal dependente: empresa **controlada** que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com **pessoal** ou de **custeio** em geral ou de **capital**, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de **aumento de participação acionária**;*

Percebeu que toda estatal dependente é controlada?



Por enquanto – **POR ENQUANTO**, apenas a título de entendimento – entenda despesas de CAPITAL como **investimentos** e despesas CORRENTES como **despesas com pessoal, serviços e material de consumo**. Os dois conceitos são bem mais abrangentes, mas serão melhor estudados na aula sobre despesas.

Portanto:

- » despesas de CAPITAL: investimentos; e
- » despesas CORRENTES: pessoal, serviços e material de consumo (ou seja, são despesas para manutenção da máquina pública, não para se investir).



Lembrando que, nos meus mapas mentais, uma *seta* com \*asterisco significa "exceção"

Para finalizarmos os esquemas, ame esta tabelinha para sempre, porque ela resume todas aquelas normas gigantes:



Orçamento	Empresas dependentes (toda empresa dependente é controlada)	Empresas independentes ( <i>nem toda</i> empresa independente é controlada)
Fiscal	Todas estão	Nenhuma está
De Investimentos	Algumas estão (se não constarem <i>integralmente</i> no OF ou no OS)	As que são controladas estão
Seguridade Social	Todas estão	Nenhuma está

Vamos ver na prática como tudo isso funciona...

## **Cespe – MS – 2010**

O processo orçamentário é formado por diversas etapas e leis de natureza distinta. Acerca dessa matéria, julgue os itens que se seguem.

As empresas públicas dependentes podem constar da lei orçamentária anual no orçamento fiscal e no orçamento de investimento das empresas estatais.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:**  
empresas dependentes: todas estão no orçamento fiscal; todas estão no orçamento da seguridade social; e algumas estão no orçamento de investimentos (se não constarem integralmente no OF ou no OS).

## Cespe – ANA – 2006

Considerando o orçamento público e suas especificidades, julgue os próximos itens.

O orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto não fará parte da lei orçamentária anual.

Gabarito: errado.

O OI faz parte da LOA,  
sim!



Comentário da Carol: Orçamento de Investimento, previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, exceto nos casos em que as programações das empresas estiverem integralmente no Orçamento Fiscal ou no da Seguridade Social.

## Cespe – MEC – 2003

A LDO para determinado exercício estabeleceu expressamente que não poderiam ser destinados recursos para atender a despesas com início de construção, ampliação, reforma ou aquisição de imóveis residenciais e com aquisição de mobiliário e equipamentos para unidades residenciais.

No orçamento daquele mesmo exercício de determinada empresa pública federal, que não recebe recursos do orçamento da União, consta dotação orçamentária para investimento com aquisição de terreno, construção de imóvel e compra de móveis e equipamentos para instalação da sede da empresa em determinada localidade, incluídas no projeto a construção da residência funcional e a aquisição do respectivo mobiliário para moradia do dirigente regional da empresa na localidade. Em face dessa situação hipotética, julgue os itens seguintes.

Considerando que a empresa pública de que cuida a situação em apreço não recebe recursos do orçamento da União, seus investimentos não constam da LOA, sendo incluídos apenas no programa de dispêndios globais das empresas estatais, aprovado anualmente por decreto do presidente da República.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:** o Orçamento de Investimento, previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, exceto nos casos em que as programações das empresas estiverem integralmente no Orçamento Fiscal ou no da Seguridade Social.

Considerando que a empresa pública de que cuida a situação que a questão coloca não recebe recursos do orçamento da União, seus investimentos não constam da LOA.

Questão perfeita :)

## Cespe – Câmara Legislativa do DF – 2005

De acordo com a Lei Orçamentária do Distrito Federal que fixou a despesa e estimou a receita para o exercício financeiro de 2005, julgue os itens seguintes.

No orçamento fiscal da referida lei orçamentária, há investimentos dotados a empresas públicas que não estão no orçamento de investimentos das estatais do DF.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:** perfeito! O que vale para a esfera federal geralmente é válido, também, para as demais esferas (no caso, Distrito Federal rs).

Se os investimentos constarem **integralmente** do Orçamento Fiscal (e as estatais forem dependentes), tais investimentos não deverão estar no Orçamento de Investimento.

## Cespe – MPU – 2013

Acerca da Lei Orçamentária Anual (LOA), julgue os itens que se seguem.

O orçamento de investimentos de empresas em que o Estado não detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto integrará a Lei Orçamentária Anual.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** o Orçamento de Investimento, previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, exceto nos casos em que as programações das empresas estiverem integralmente no Orçamento Fiscal ou no da Seguridade Social. Como a questão fala “não detenha”, ela está errada, porque é exatamente o oposto.



## – Orçamento da seguridade social

O orçamento da seguridade social é mais tranquilo de ser visto. A seguir, há os dispositivos da LDO/2017 sobre o OSS:

*Art. 36. O Orçamento da Seguridade Social compreenderá as dotações destinadas a atender às ações de **saúde, previdência e assistência social**, obedecerá ao disposto no inciso XI do caput do art. 167 e nos arts. 194, 195, 196, 199, 200, 201, 203, 204 e 212, § 4º, da Constituição Federal e contará, entre outros, com recursos provenientes:*





*I - das contribuições sociais previstas na Constituição Federal, exceto a de que trata o § 5º de seu art. 212 e as destinadas por lei às despesas do Orçamento Fiscal;*

*II - da contribuição para o plano de seguridade social do servidor, que será utilizada para despesas com encargos previdenciários da União;*

*III - do Orçamento Fiscal; e*

*IV - das demais receitas, inclusive próprias e vinculadas, de órgãos, fundos e entidades, cujas despesas integrem, exclusivamente, o orçamento referido no caput, que deverão ser classificadas como receitas da seguridade social.*



Perceba que eu destaquei duas coisinhas dos dispositivos acima. Essas duas coisinhas são o que mais cai sobre o OSS:

- » compreende as dotações destinadas a atender às ações de *previdência, saúde e assistência social* (PAS!); e
- » entre outros, conta com recursos provenientes do *Orçamento Fiscal*.

O OSS abrange **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.

é *super abrangente*, mas **NÃO** chega até as entidades sem fins lucrativos.

As bancas adoram falar que o Orçamento da Seguridade Social cobre apenas entidades e órgãos da seguridade social, o que é totalmente falso.

O Orçamento da Seguridade Social compreende as dotações destinadas a atender às ações de previdência, saúde e assistência social (PAS!), MAAAAS os órgãos e entidades cobertos por ele não precisam ser, necessariamente, órgãos e entidades relacionados à seguridade social.

Por exemplo: o Ministério da Saúde pode estar no OSS, assim como o Ministério da Educação ou o Ministério dos Transportes. Não importa o órgão ou a entidade... importa se as dotações atendem às ações de previdência, saúde e assistência social.

## Cespe – TCE-AC – 2008

Julgue o item a seguir acerca do orçamento da seguridade social (adaptada).

O orçamento da seguridade social abrange, além das entidades e órgãos da administração direta, os fundos instituídos pelo poder público e as fundações de assistência social sem fins lucrativos.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** o OSS abrange 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. O resto foi invenção da banca. Não tem nada disso de “sem fins lucrativos”.

## Cespe – TCE-AC – 2008

Julgue o item a seguir acerca do orçamento da seguridade social (adaptada).

O orçamento da seguridade social abrange todas as funções executadas pelas entidades e órgãos da administração direta ou indireta destinadas ao atendimento de políticas públicas nas áreas de assistência social, saúde, previdência social e trabalho.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** o OSS compreende as dotações destinadas a atender às ações de previdência, saúde e assistência social (PAS!).

A banca acrescentou “trabalho” para a questão ficar errada.

## Cespe – TCE-TO – 2008

Julgue o item a seguir acerca do orçamento da seguridade social (adaptada).

O orçamento da seguridade social cobre apenas as entidades e órgãos da seguridade social.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** o Orçamento da Seguridade Social compreende as dotações destinadas a atender às ações de *previdência, saúde e assistência social* (PAS!), mas os órgãos e entidades cobertos por ele não precisam ser, necessariamente, órgãos e entidades relacionados à seguridade social.

Além disso, há alguns entendimentos constitucionais sobre os tipos de orçamentos que também podem ser cobrados em sua prova – e, conhecendo as bancas como conheço, elas pode muito bem cobrar algum desses conhecimentos.

Eu sugiro que você pegue sua Constituição Federal e marque tudo o que eu citar, aqui, para futuras revisões!

*Vamos lá.* 

Para começar, a CF/1988 **VEDA** 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 os fundos dos Poderes da União e os fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público abrangidos pelos próprios orçamentos fiscal e da seguridade social (art. 167, VIII).

Perceba que essa vedação é apenas se não houver autorização legislativa!

Ou seja, se alguma lei específica permitir o uso de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, não há problemas! A vedação é apenas para os casos em que não há autorização legislativa.

*Fico claro?* 

Ainda de acordo com a Constituição Federal (art. 165, § 7º), os orçamentos fiscal e de investimentos, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

**“Se liga”:** isso. **Cai. Pacarai.**



⇒ Perceba que não se inclui, nesse caso, o orçamento da seguridade social. Ou seja: a função de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional, abrange apenas os orçamentos FISCAL e de INVESTIMENTOS. ⇐

Como essa bobeira cai em provas que nem água, vou fazer um mapinha mental procê:



É importante você notar que a redução das desigualdades inter-regionais de que trata a Constituição é segundo o critério *populacional*.

Vamos ver algumas questões sobre o OSS e saber como as bancas cobram na prática tudo isso!

---

## Cespe – MPU – 2010

Julgue os itens seguintes acerca do PPA, da LDO e da LOA, conforme a CF.

O orçamento fiscal e o da seguridade social, integrantes da LOA, incluem, entre suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** a função de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional, abrange apenas os orçamentos FISCAL e de INVESTIMENTOS.

*Seguridade social fica de fora, nesse caso.*



## Cespe – TCE-AC – 2008

Julgue o item a seguir acerca do orçamento da seguridade social (adaptada).

O orçamento da seguridade social tem, entre as suas funções, a de reduzir desigualdades regionais, segundo o critério populacional.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** a função de reduzir desigualdades interregionais, segundo o critério populacional, abrange apenas os orçamentos FISCAL e de INVESTIMENTOS.

*Seguridade social fica de fora, nesse caso.*



## **Cespe – MEC – 2003**

Muitas das regras do processo orçamentário brasileiro estão estabelecidas na Constituição da República. Entre elas, a Carta Magna traz uma série de proibições, objetivando eliminar comportamentos indesejáveis referentes a gastos públicos. Em relação a essas proibições, é correto afirmar que a Constituição veda

A utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamento fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos.

**Gabarito: certo.**



**Comentário da Carol:** de acordo com o art. 167 da CF/1988, é vedada:

*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;*

*E você acha que é só isso?*



Como diz minha chefe, lá no TCU: wait, there's more! (Calma, ainda não acabou!)



O que as bancas gostam muito de fazer para confundir o candidato é dizer que “o fato de a Constituição prever três tipos de orçamento vai contra o princípio da unidade”. Não é isso.

O que ocorre, na realidade, é que os três tipos de orçamento têm de estar todos na LOA! Dê uma olhada novamente no dispositivo: ele fala que a Lei Orçamentária Anual compreenderá os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

Ou seja, os três estarão inseridos na LOA.



A existência dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social **NÃO são exceção** (NEM contrariam) o princípio da Unidade.



Além da LOA, existem outras leis orçamentárias muito estudadas em AFO: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual (PPA) e as leis dos créditos adicionais. Essas Leis não são a Lei do Orçamento, apesar de serem orçamentárias. A Lei do Orçamento é a LOA. Ponto.

Isso significa que a LDO e o PPA não trazem a fixação de despesas ou previsão de receitas. Só que essas leis são compatibilizadas entre si (incluindo a LOA), permitindo um planejamento completo e uma visão sistêmica do Orçamento. Por isso, essas leis também não são exceção nem contrariam o princípio da unidade.



*Hora de fazer mais questões  
baby!*

## Cespe – Unipampa – 2009

Acerca dos princípios que regem o orçamento público, julgue os itens subsequentes.

O princípio da unidade, também chamado de princípio da totalidade, não é respeitado no Brasil, pois a Constituição Federal (CF) estabelece três orçamentos distintos: fiscal, de investimentos das empresas estatais e da seguridade social.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** e é assim que a banca cobra... diz que, pelo fato de existirem os orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social o princípio da unidade não é respeitado.

Isso está errado, já que todos estes orçamentos estarão em um único documento (a LOA!).

## Cespe – MME – 2013

Tendo em vista que os princípios orçamentários são premissas que devem ser observadas na concepção da proposta de orçamento, no intuito de assegurar-lhe, entre outros aspectos, racionalidade, eficiência e transparência, julgue o item abaixo (adaptada).

O princípio da unidade ou da totalidade, abordado parcialmente na CF, estabelece que o orçamento anual de cada esfera do governo deve ser segregado em três subgrupos: o fiscal, o de investimento e o de seguridade social.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** essa questão pode pegar uma galera boa. Atente-se para o seguinte fato: o princípio da unidade prega que todas as receitas e despesas devem ser incluídas em um só documento.

Tendo esse preceito, o Orçamento NUNCA deve ser segregado. Os orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social não são exceção ao princípio da unidade. Eles não segregam a LOA!

*Por isso, a questão está errada.*



## Cespe – TJ/AP – 2004

A propósito do orçamento público, seus instrumentos e tipos, seus princípios, sua elaboração, execução, acompanhamento e fiscalização e demais aspectos relacionados ao processo orçamentário e com base no que dispõem a Constituição da República, a legislação regente da matéria e os escritos dos autores e doutrinadores de contabilidade pública, julgue os itens a seguir.

A administração pública brasileira utiliza três orçamentos distintos: o orçamento geral da União (também chamado orçamento fiscal), o orçamento da seguridade social, e o orçamento de investimentos nas estatais.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** não há três orçamentos distintos! O orçamento é um só (de acordo com o Princípio da Unidade), sendo que a LOA compreende três peças (OF, OI e OSS).

Agora, veja uma questão que fala sobre os orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social, mas que traz a ideia de unidade:

---

### **Cespe – Polícia Federal – 2014**

Tendo em vista as normas que regem o orçamento público, julgue os itens que se seguem. Nesse sentido, considere que PPA se refere ao plano plurianual;

LDO, à lei de diretrizes orçamentárias; e LOA, à lei orçamentária anual.

No Brasil, a LOA é, de fato, composta por três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas estatais.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:** a Lei Orçamentária Anual *compreenderá* os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

Perfeito!

Segundo o próprio Cespe, a CF determina a elaboração desses três orçamentos, unificados em uma única lei orçamentária anual.

## Cespe – MPU – 2010

Julgue os próximos itens, referentes a orçamento público.

Apesar de possuir três peças — fiscal, da seguridade social e de investimento —, o orçamento geral da União é único e válido para os três poderes.

*É isso!*



**Comentário da Carol:**  
compilação perfeita de tudo o que vimos sobre o princípio da unidade.

**Gabarito: certo.**

Além do mais, o fato de existirem os orçamentos Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social combinado com o fato de que a elaboração, aprovação e controle do Orçamento abrangem entidades, órgãos e Poderes de todos os níveis da federação dá uma impressão de TOTALIDADE, de uma visão geral do conjunto das finanças públicas.

Por tudo isso, há um conceito mais atualizado e amplo do princípio da unidade: doutrinariamente, ele passou a ser considerado um princípio da totalidade (coexistência de múltiplos orçamentos).

Quando a questão citar “coexistência de múltiplos orçamentos”, atrelada à palavra *totalidade*, portanto, tá tudo bem!

Vamos finalizar esse princípio com algumas questões:

---

### Cespe – TCE-ES – 2013

De acordo com os princípios orçamentários, julgue os próximos itens (adaptada).

De acordo com o princípio da totalidade, a lei orçamentária deve conter três orçamentos independentes entre si: o fiscal, o da seguridade social e o dos investimentos em empresas estatais.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** os orçamentos OF, OI e OSS não são independentes entre si. Isso dá ideia de segregação, e a LOA não é segregada.

Doutrinariamente, o princípio da unidade passou a ser considerado um princípio da totalidade (coexistência de múltiplos orçamentos).

## Cespe – MME – 2013

Em relação aos princípios da instituição orçamentária, julgue o item a seguir (adaptada).

O princípio da totalidade orçamentária estabelece a possibilidade de coexistência de diversos orçamentos, que devem sofrer a consolidação para propiciar a visão conjunta das finanças públicas.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:** é exatamente isso o que diz o princípio da TOTALIDADE!

É um conceito mais atualizado e amplo do princípio da unidade: doutrinariamente, ele passou a ser considerado um princípio da totalidade (coexistência de múltiplos orçamentos que sofrem consolidação).

# Princípio da **EXCLUSIVIDADE**

De acordo com o princípio da exclusividade, a LOA deve conter, EXCLUSIVAMENTE, dispositivos destinados à previsão da receita e à fixação da despesa.

O principal objetivo deste princípio é IMPEDIR que nossos queridos deputados e senadores (ou mesmo o Presidente da República) aproveitem a necessidade de aprovação do projeto de LOA para colocarem, nesta Lei, matérias totalmente sem conexão ao orçamento que, de outra maneira, tomariam mais tempo para serem aprovadas, no parlamento.

Era comum esta prática antes do princípio da exclusividade.

Essas matérias estranhas às receitas e despesas eram o que se costumava chamar de “caudas orçamentárias”, ou “rabilongos”.





# EXCEÇÕES

## ao princípio da exclusividade

Como todo bom princípio, este também traz algumas exceções!

Em dois casos, a Lei do Orçamento pode trazer algo que não seja receita ou despesa. A LOA pode trazer AUTORIZAÇÃO para:

- » abertura de créditos suplementares; e
- » contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária (ARO).

É bom lembrar que você entenderá melhor estes termos no decorrer do curso, mas vale dizer que você já pode compreender, *a priori*, “operações de crédito” como empréstimos.

Tá, beleza, e de onde eu tirei isso tudo que eu falei?

R.: da Constituição Federal e da Lei 4.320/1964.

Vamos ver os dispositivos?

“Claaaro que sim, Carol!”.



Art. 165, da CF/1988:

§ 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.

*Entenda.*

**Autorização é “receita”? NÃO! Autorização é “despesa”? Não! Autorização é **AUTORIZAÇÃO!** HAHAHA! Se não é despesa e não é receita, é exceção ao princípio da exclusividade.**





Veja essa exceção, também, na Lei 4.320/1964:

*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.*



Lembrando que, nos meus mapas mentais, uma *seta* com \*asterisco significa "exceção"; e "C+" significa "créditos adicionais"

A mind map diagram with 'EXCLUSIVIDADE' at the center. A blue line connects it to 'C+ SUPLEMENTARES' with a blue asterisk above the arrow. A pink line connects it to '\* OC / OC POR ARO' with a pink asterisk above the arrow.

**EXCLUSIVIDADE**

**\* OC / OC POR ARO**

# Princípios da **UNIVERSALIDADE** e do **ORÇAMENTO BRUTO**

De acordo com o princípio da universalidade, a Lei Orçamentária Anual deve conter TODAS as receitas e TODAS as despesas. É simples assim.

A diferença entre o princípio da universalidade e o da unidade é tênue: o da unidade diz que a LOA deve ser **UM SÓ DOCUMENTO** (isso confunde muito quem estuda, porque a LOA contém receitas e despesas). Já o da universalidade diz que a LOA deve conter todas as receitas e todas as despesas.

Veja que o da universalidade foca três palavras-chave: **TODAS** as receitas e despesas.

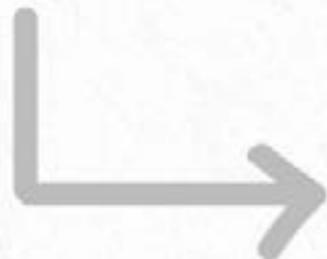


TODAS AS RECEITAS  
E DESPESAS DEVEM  
ESTAR NO ORÇAMENTO

**UNIVERSALIDADE**

*versus*

**UNIDADE**



O ORÇAMENTO DEVE SER UM SÓ DOCUMENTO



Vamos ver como este princípio está expresso na Lei 4.320/1964:

*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.*





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

*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.*

*Lembrete:*  
*operações de crédito  
são empréstimos...*



Segundo Giacomoni (um doutrinador queridinho das bancas de concursos), o princípio da universalidade permite ao poder legislativo:

- » conhecer *a priori* todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- » impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- » conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.



Os princípios da universalidade e do orçamento bruto se complementam (apesar de não serem o mesmo princípio), motivo pelo qual eu os coloquei juntos. Aí está o dispositivo da Lei 4.320/1964 que menciona o princípio do orçamento bruto:

*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.*



*Este é  
o princípio do  
Orçamento Bruto!*



Trazendo para o seu dia-a-dia, imagine, por exemplo, que você tenha recebido, hoje, em dinheiro, R\$ 100,00, de doação do seu pai. Daí, do caminho de sua casa para seu trabalho, você compra uma barra de chocolate de R\$ 4,00.

Quando você volta para casa, você decide colocar em um documento todas as suas receitas e despesas do dia. Você vai chegar lá e colocar, do lado das receitas, “R\$ 96,00 em doações”?

Não! Para um controle certinho, você deve colocar, do lado das receitas, “R\$ 100,00 em doações” e, do lado das despesas, “R\$ 4,00 na compra de um chocolate”.

Ou seja, você não vai considerar apenas a receita líquida (já descontada a compra do chocolate), mas sim a receita bruta, vedadas quaisquer deduções.

É assim que funciona o princípio do orçamento bruto: ele preconiza que as receitas não podem ser lançadas com seus valores líquidos, na LOA, mas sim com seus valores BRUTOS.



# ORÇAMENTO

*Bruto*

↓  
TODAS AS RECEITAS E DESPESAS

→ PELOS  
TOTAIS

→ NUNCA

~~LÍQUIDO~~

Vamos ver na prática!

---

## Cespe – MPOG – 2015

No que se refere aos princípios de planejamento e de orçamento público, julgue o próximo item.

Segundo o princípio da totalidade, devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo todas as receitas previstas e despesas fixadas em cada exercício financeiro de todos os poderes, órgãos, fundos; bem como de todas as entidades e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Gabarito: errado.

## Comentário da Carol:

questão meio bestinha, com um peguinha comum das bancas: todas as receitas e todas as despesas integrando a LOA = princípio da universalidade, e não princípio da totalidade ou unidade.

Veja que o princípio da universalidade foca três palavras-chave: **TODAS** as **receitas** e **despesas**.

## FCC – PGE-MT – 2016

O princípio orçamentário a que se refere o seguinte texto legal: *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* (BRASIL, Lei Federal nº 4.320/64, artigo 4º), é o princípio da

- a) Não-Afetação da Despesa.
- b) Discriminação.
- c) Unidade.
- d) Anualidade.
- e) Universalidade.

Gabarito: letra E.

Comentário da Carol: viu só? ele diz especificamente “todas as despesas”.

Veja que o princípio da universalidade foca três palavras-chave: TODAS as receitas e despesas.

Por isso, o gabarito é “princípio da Universalidade”.

# PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO

(ou especialização)  
(ou discriminação)

Este princípio não está na Constituição Federal, porém, está na Lei 4.320/1964, no Decreto-Lei nº 200/1967 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (explícita ou implicitamente).

{ É o princípio segundo o qual não pode haver DOTAÇÕES }  
{ GBAIS na Lei Orçamentária Anual. }

# ESPECIFICAÇÃO



*Eu vou  
explicar  
melhor hehe*



De acordo com a Lei 4.320/1964:

*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.*

**“Dotações globais”** é um termo contábil. Significa lançar um valor sem especificá-lo. Por exemplo: “outras despesas”. Não pode fazer isso! Não se pode colocar um termo genérico para a despesa. Tem que especificar, dizendo, por exemplo: despesa com material de apoio.

Imagine só se, ao invés de discriminar direitinho cada despesa, os responsáveis pela elaboração do orçamento colocassem lá “despesas gerais”, ou “despesas globais”, ou até mesmo “outras despesas”! Isso viraria a Casa da Mãe Joana, né não?

{ Por isso o princípio da especificação existe: para que as despesas sejam bem especificadas, de modo que fique CLARO, no orçamento, o que foi gasto. }

Isso confere maior transparência ao orçamento, e facilita o controle dos gastos públicos feitos pelo Poder Legislativo, pelos tribunais de contas e pela própria sociedade.



# EXCEÇÕES

## ao princípio da especificação

Tem exceção ao princípio da especificação? Tem, sim, senhor! :)

As exceções ao princípio da especificação não caem: despençam! Hehe, que texto mais besta, né? “não cai, despençam rerere” :)

Mas é verdade, então espero que você perdoe esse texto pobretão.

São duas exceções.



Os PROGRAMAS ESPECIAIS DE TRABALHO que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital (parágrafo único do art. 20 da Lei 4.320/1964).

Perceba que não são “quaisquer” programas especiais de trabalho (que eu gosto de chamar de ‘PETs’). São os PETs que NÃO possam ser cumpridos subordinadamente às normas gerais de execução da despesa.

São exemplos de PETs as ações sigilosas da **NOSSA AGÊNCIA SECRETA, A ABIN!**

Um outro exemplo são algumas operações da **POLÍCIA FEDERAL**. Imagine só especificar na Lei do Orçamento uma operação de investigação sobre alguma corrupção! Todo mundo já saberia de tudo antes de a investigação ser concluída. Isso não pode acontecer.

Imagine só que você tenha de pagar por uma operação secreta, daí você coloca lá no orçamento esse pagamento: **ela deixaria de ser secreta na hora!** Hahaha...



## Exceção #2

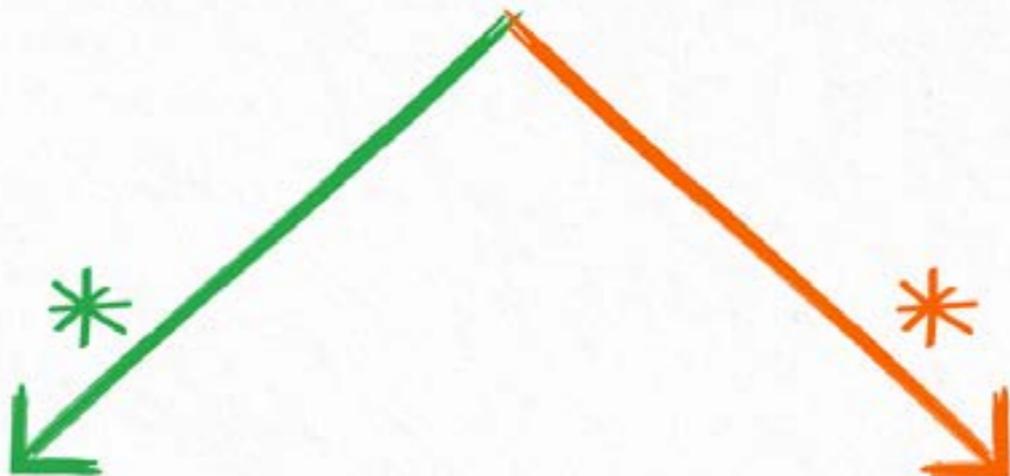
A RESERVA DE CONTINGÊNCIA destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A reserva de contingência é, por si só, uma dotação global. Ela fica lá na LOA e serve para futuros IMPREVISTOS. Só que não sabemos, especificamente, que “futuros imprevistos” são esses, portanto, a Reserva de Contingência é uma exceção ao princípio da especificação.

# ESPECIFICAÇÃO



**PET**



**Reserva de  
contingência**



Vale a pena dizer que voltaremos a ver a Reserva de Contingência em outros módulos, porque ela poderá ser utilizada para abertura de créditos adicionais, desde que autorizada pela LDO (nós vamos ver isso melhor só na aula de créditos adicionais, fique de boa).



## – O princípio da Especificação nos normativos

Vamos ver como a lei trata sobre este princípio.  
Começando pela Lei 4.320/1964:

*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. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos.*

*§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.*



*Veremos mais sobre  
esses tais “elementos” no  
módulo sobre despesas!*





A excessão sobre os PET está no art. 20 dessa mesma Lei (4.320/1964)!

*Art. 20. Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.*

*Parágrafo único. Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.*





A exceção sobre a reserva de contingência está no art. 91 do Decreto-Lei nº 200/1967:

*Art. 91. Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.*





Há alguns dispositivos importantes, também, na LRF, sobre a reserva de contingência:



*Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:*

*[...]*

*III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:*

*[...]*

*b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.*



Legal, vamos fazer mais algumas questões para você fixar bem tudo isso:

---

## **Cespe – UFT – 2004**

**A propósito do orçamento público (instrumentos, tipos, princípios, elaboração, execução, acompanhamento, fiscalização e demais aspectos relacionados), julgue os itens a seguir, com base no que dispõem a Constituição Federal, a legislação regente da matéria e os escritos dos autores da área pública.**

Conforme o princípio da especificação, as despesas devem ser classificadas de forma detalhada, expressando o planejamento físico e financeiro das ações governamentais, a fim de facilitar sua análise e compreensão.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:** de acordo com o princípio da especificação, as receitas e despesas devem aparecer no orçamento detalhadamente, para que os interessados tenham acesso à informação sobre a origem e aplicação dos recursos.

## Cespe – EBC – 2011

Em relação aos princípios orçamentários, julgue os itens a seguir.

A reserva de contingência, dotação global para atender passivos contingentes e outras despesas imprevistas, constitui exceção ao princípio da especificação ou especialização.

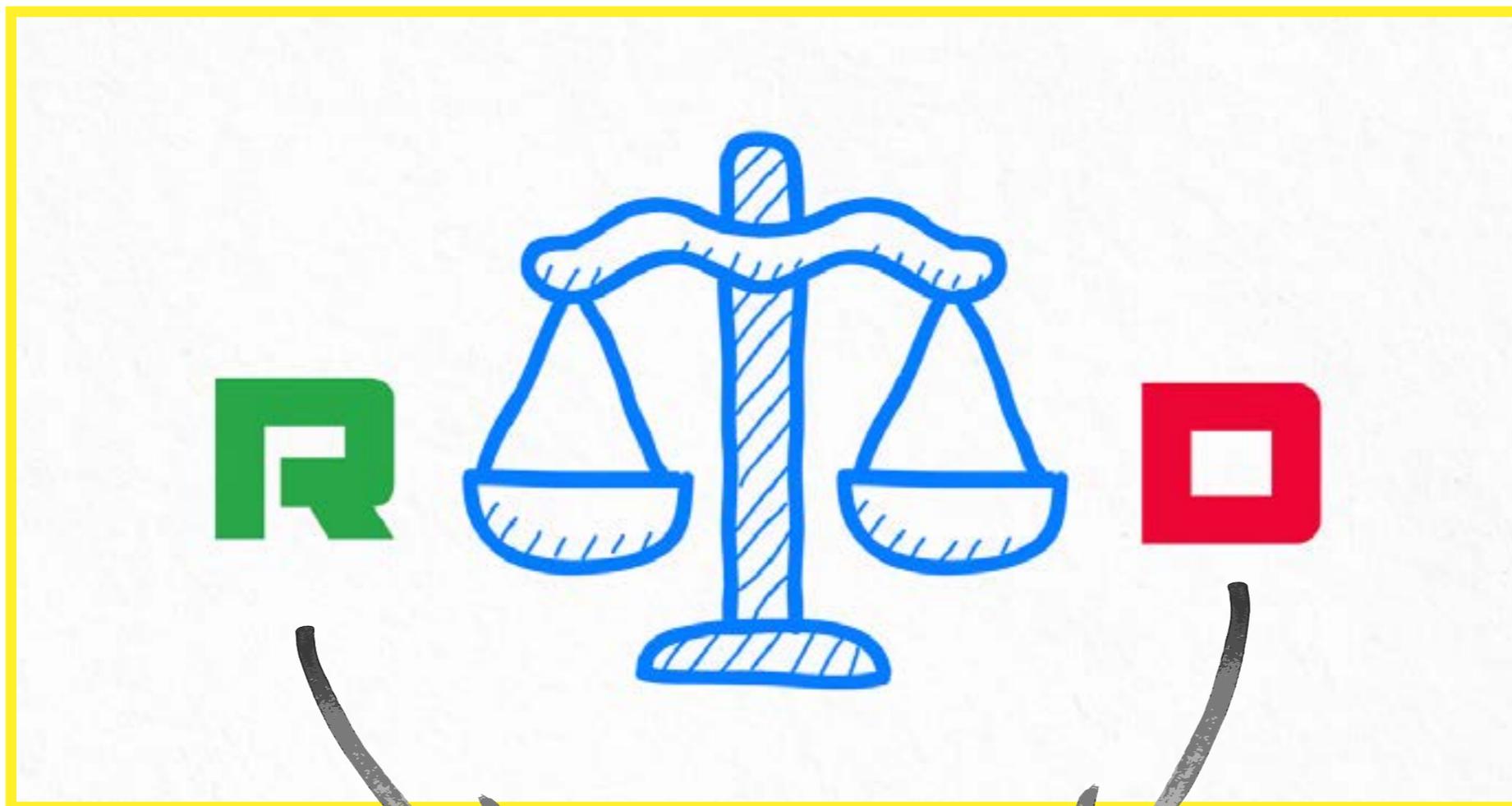
**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:** acabamos de ver isso! A reserva de contingência é exceção ao princípio da especificação, porque é uma dotação global.

# PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO (e a regra de ouro)

Continuando com os nossos princípios clássicos, veremos, a partir de agora, os que são mais voltados para os outros normativos que não a Lei 4.320/1964.

Segundo o princípio do equilíbrio, contabilmente, as receitas previstas e as despesas fixadas devem ter valores iguais.



Valores = iguais :)



O Equilíbrio é um princípio previsto na LRF:

*Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:*

*I - disporá também sobre:*

*a) equilíbrio entre receitas e despesas;*

*b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;*



Legal, vamos fazer mais algumas questões para você fixar bem tudo isso:

---

### **Cespe – TRE-BA – 2009**

No âmbito do orçamento público, alguns princípios são orientadores para que a peça orçamentária atenda a todos os requisitos legais. Considerando esses princípios, julgue os itens a seguir.

Pelo princípio do equilíbrio, o agente gestor deve equilibrar receitas e despesas a partir da metade do exercício do orçamento.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:**  
o equilíbrio é definido no projeto da Lei Orçamentária Anual, antes mesmo de começar a execução do orçamento, que durará um exercício financeiro (um ano civil).

É claro que é mais fácil falar do que fazer. O que ocorre é que, para que este princípio seja respeitado, é possível precisar limitar o empenho ou contratar operações créditos (empréstimos), e aí então haverá o equilíbrio.

Você aprenderá mais sobre o empenho na aula sobre despesas públicas, mas já é válido dizer que, de acordo com a Lei 4.320/1964, o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

*Fique de boa...*  
*Quando a gente chegar lá, eu te relembro sobre este princípio!*

O primeiro caso, portanto, para que o princípio seja respeitado, é a LIMITAÇÃO de empenho.

A segunda opção, como eu falei, é CONTRATAR OPERAÇÕES DE CRÉDITOS (EMPRÉSTIMOS). Só que isso é muito perigoso, porque contratar empréstimos, por exemplo, para manter a máquina pública em funcionamento (com pessoal, material de consumo, serviços etc) pode gerar um endividamento ferradão do Estado.



E é aí que entra a nossa atual Constituição. Ela falou: “beleza, tudo bem, eu confesso que não há um perfeito equilíbrio no orçamento, porque o Estado toma empréstimos. Então vamos fazer o seguinte: eu coloco aqui que a gente pode realizar operações de créditos, MAS SÓ PARA FAZER INVESTIMENTOS, combinado?”.



Giacomoni diz o seguinte: “a regra quer que cada unidade governamental tenha seu endividamento vinculado **APENAS À REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS** e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços”.

Esta é a **Regra de Ouro** (muito importante! Ela cai demais em provas). Essa regra está lá no art. 167, III, da CF/1988, segundo o qual **É VEDADA:**

*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;*



Por enquanto – **POR ENQUANTO**, apenas a título de entendimento – entenda despesas de capital como investimentos e despesas correntes como despesas com pessoal, serviços e material de consumo.

Os dois conceitos são bem mais abrangentes, mas serão melhor estudados na aula sobre despesas.

Para você sacar, aqui, o que diz a regra de ouro, basta que você entenda isto:

- » **Despesas de capital** = investimentos;
- » **Despesas correntes** = ligadas à manutenção da máquina administrativa.

regra de



OPERAÇÕES  
DE CRÉDITOS

DESPEAS  
DE CAPITAL



**Então, a regra de ouro diz:** é vedada a realização de operações de créditos [empréstimos] se não forem usadas para despesas de capital [investimentos].



## EXCEÇÃO à Regra de Ouro

Acabamos ver que o art. 167, III da CF/1988 afirma que é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, **RESSALVADAS** as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Essa segunda parte do artigo da CF traz a **exceção à Regra de Ouro.**



Lembra-se do que vimos acima?

*Esta*  
é a exceção à  
Regra de Ouro!

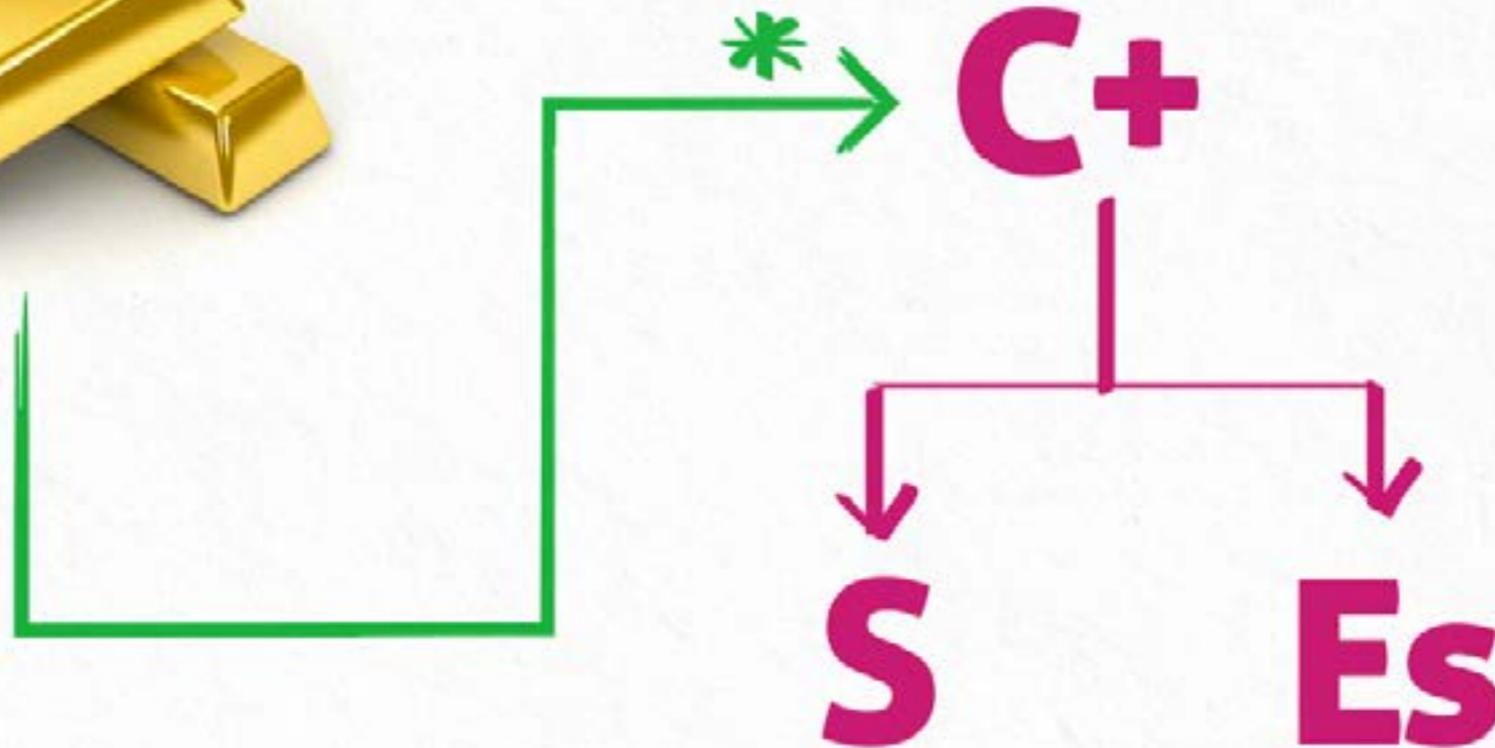
Podem ser autorizadas operações de crédito [empréstimos] para despesas **CORRENTES** [destinadas à manutenção da máquina administrativa] mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por **maioria absoluta**.



Vamos colocar a exceção à Regra de Ouro em um só mapa mental? SIM!!!



regra de



Lembrando que esses créditos adicionais suplementares ou especiais devem ser, nesse caso, aprovados pelo Poder Legislativo por **maioria absoluta**.

## Como será que as bancas cobram o Princípio do Equilíbrio e a Regra de Ouro?

---

### **Cespe – ECT – 2011**

**Julgue os itens que se seguem, acerca de orçamento público.**

A vedação da realização de operações de crédito superiores às despesas de capital fundamenta-se na austeridade econômico-financeira do Estado, que busca não transgredir o princípio do equilíbrio.

**Gabarito: certo.**

**Comentário da Carol:**  
lembre-se o que a nossa Constituição fez... ela disse “ok, a verdade é que a gente realiza operações de créditos para equilibrar as receitas e despesas, mas olha só, isso desde que essas operações de créditos não excedam as despesas de capital (investimentos)”.



# PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Esse vem lá  
do art. 37 da  
CF/1988.

*Viu?*

***A AFO é bem multidisciplinar!  
Até alguns conceitos de Direito  
Constitucional são válidos, aqui!***

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)*



No âmbito orçamentário, o princípio da legalidade vai trazer a obrigatoriedade de o planejamento e o orçamento público serem feitos por meio de leis (PPA, LDO e LOA).

A Lei do Orçamento é uma lei formal, só que isso não é assunto pacífico, na doutrina (para fins de concurso, considere-a como lei formal).

### Lei formal? Como assim lei formal?

Isso significa que é uma lei porque, por sua **FORMA** de produção (iniciativa – aprovação pelo legislativo – sanção), foi transformada em lei.

Vejam os como esse fato de o orçamento ser uma lei formal é cobrado.

---

### Cespe – TCE-TO – 2008

A respeito do orçamento público, julgue o item abaixo (adaptada).

A natureza jurídica do orçamento é matéria pacífica na doutrina, sendo considerado lei em sentido formal e em sentido material.

Gabarito: errado.

**Comentário da Carol:**  
essa questão eu só trouxe para você compreender como o examinador cobra... a lei do orçamento, para fins de concurso, é lei **FORMAL**, e o assunto **não** é pacífico na doutrina.

## Cespe – TCE-ES – 2008

A respeito do orçamento público, julgue o item abaixo (adaptada).

O princípio da legalidade indica que as ferramentas de planejamento orçamentário dos entes federativos, para apresentarem eficácia e legitimidade, requerem formalidade legal.

Gabarito: certo.

**Comentário da Carol:**  
no âmbito orçamentário, o princípio da legalidade vai trazer a obrigatoriedade de o planejamento e o orçamento público serem feitos por meio de leis (PPA, LDO e LOA).

*Perceba* ↖

*que esse princípio pode ser aplicado às outras leis orçamentárias também!*

## – O orçamento é impositivo ou autorizativo?

Outra discussão dentro do princípio da legalidade é sobre o orçamento ser de natureza impositiva ou autorizativa. Essa parte é massa! Tem novidade, aqui, então o Cespe fica louco com isso. E as outras bancas vão na onda.

Nesse momento da matéria, eu tenho que criar algumas conexões (para que você não se perca no assunto). Depois de criar essas conexões, será possível que você revise o assunto em menos de um minuto, mas, para o entender, precisarei realmente que você vá com calma, agora. Se for preciso, dê uma pausa e, depois, volte.

Vou te dar, inicialmente, alguns conceitos sobre Ciclo Orçamentário, que serão vistos com mais calma na aula relacionada a esse assunto.

Faço isso agora, porque preciso que você entenda o que são os orçamentos impositivo e autorizativo.

*Let's go!*

Basicamente, a LOA é:

- » 1. desenvolvida (elaborada) pelo Poder Executivo, a partir das propostas encaminhadas por todos os poderes (legislativo, executivo e judiciário);
- » 2. enviada pelo Chefe do Poder Executivo para autorização pelo Poder Legislativo (afinal, a LOA é uma lei formal e deve ser aprovada pelo Poder Legislativo)...;
- » 3. autorizada pelo Poder Legislativo (porque essa é uma função típica do Poder Legislativo);
- » 4. executada pelo Poder Executivo; e
- » 5. controlada e avaliada pelo Poder Legislativo (porque essa é uma função típica do Poder Legislativo).

No Direito Legislativo, a reserva de iniciativa é uma definição de QUEM deve enviar o projeto de lei para o Congresso Nacional.

Sobre tudo o que foi falado, é válido dizer que quem tem a capacidade de iniciativa (ou seja, quem deve enviar o PROJETO da LOA para o Poder Legislativo) é **SEMPRE** do Poder EXECUTIVO.

*Repetindo*  
(de um jeito diferente)



A Constituição Federal determina que a reserva de iniciativa do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) fica a cargo do Presidente da República (senhor PR).



Isso está no art. 165 da Constituição Federal, veja só:

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

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*



*“Orçamentos Anuais”  
você pode entender como “LOA” :)*

Portanto, iniciativa da LOA = Poder Executivo



Digamos, então, que o Poder Executivo envie o projeto da LOA (PLOA) para o Poder Legislativo e os parlamentares decidem fazer algumas emendas (alterações).

E aí? Caso esse projeto que visa autorizar receitas e despesas seja realmente autorizado, **significa que o poder EXECUTIVO ser OBRIGADO a executar?**

É aí que entram os conceitos de orçamento impositivo e orçamento autorizativo.



Impositivo: o Poder Executivo É OBRIGADO a executar todas as despesas que estão fixadas no orçamento (mesmo aquelas que sofreram emendas).



Autorizativo: o Poder Executivo tem a autorização para executar as despesas, mas ele pode escolher se executa de fato ou não. Ou seja, o Poder Executivo não é obrigado a executar.



A pergunta que fica é: no Brasil, o orçamento é IMPOSITIVO ou é AUTORIZATIVO?

Antes de 2015, essa resposta seria fácil e tomaria apenas uma frase, em nossa aula: “o orçamento no Brasil é autorizativo, de acordo com o STF”.

*Hoje  
em dia,  
isso não é  
válido*

Inclusive, é possível que você veja algumas questões antigas cujo gabarito dizia que nosso orçamento é meramente autorizativo, **PORÉM, atualmente, há um entendimento diferente.**

Em 17 de março de 2015, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 86, que alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para **tornar OBRIGATÓRIA a execução da programação orçamentária que especifica.**

Essa expressão “que especifica” mostra que nem tudo é obrigatório, mas apenas a parte “que especifica”.

Essa expressão “que especifica” deixa claro que não é em TODO caso que o orçamento se tornou impositivo, mas sim em alguns casos específicos (nas alterações feitas nos arts. 165, 166 e 198 da CF/1988).

A parte mais importante da emenda traz o seguinte entendimento:

*O Poder Executivo É OBRIGADO a executar as emendas individuais feitas pelos parlamentares ao Orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no ano anterior.*



É assim que está o novo texto, na CF/1988 (art. 166):

*§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.*





Acabamos de ver  
esse § 9º

[...]

§ 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.



Veja bem, há os seguintes tipos de emendas (isso vem lááá do Direito Legislativo):

1) individuais; 2) de bancada; 3) de comissão; e 4) de relatoria.

De acordo com a EC no 86/2015, portanto, apenas se encaixam na nova regra as emendas individuais, como acabamos de ver diretamente na Constituição. Além disso, há um LIMITE para que sejam feitas as emendas individuais: 1,2% da RCL (receita corrente líquida) do ano anterior.

Para que você conecte melhor os fatos, perceba duas curiosidades...



## Curiosidade #1

As despesas que se tornaram de execução obrigatória são justamente as individuais, ou seja, um só parlamentar (um simples deputado ou senador), agora, pode OBRIGAR o Poder Executivo a realizar determinadas despesas, caso a LOA seja sancionada pelo Presidente da República ou promulgada pelo Congresso Nacional.



*Em outras palavras,  
é poder demais na  
mão de apenas UMA  
pessoa entre 594  
escolhidas pelos  
cidadãos brasileiros.*

A emenda foi bem vista pelos que entendem de orçamento.

E realmente é melhor termos um orçamento parcialmente impositivo do que termos um orçamento 100% autorizativo, porque, antes da EC 86/2015, o poder de decisão do Executivo era muito forte, e isso enfraquecia demais o Legislativo...

Mas bem que o Legislativo podia ter colocado outros tipos de emendas que não as individuais, né não? Seria bem mais democrático.





## Curiosidade #2

As emendas individuais, nesse caso, serão acolhidas com base na RCL (Receita Corrente Líquida) do ano anterior.

Ou seja, o cálculo percentual das emendas será feito em cima do que foi arrecadado (Receita Corrente Líquida) no ano anterior. Pronto: agora você sabe o que é a RCL!

Isso mesmo: a base do cálculo de emendas parlamentares relacionadas às **despesas** serão PARTE de **receitas** que entraram nos cofres públicos no ano anterior.

Então, digamos que no ano passado o governo tenha arrecadado R\$ 10 bilhões em Receitas Correntes Líquidas. Nessa situação hipotética, na próxima LOA, os parlamentares poderão fazer emendas ao Orçamento no valor de até 1,2% em cima dos R\$ 10 bilhões.

Entretanto, há um último detalhe: METADE desse valor que pode ser emendado obrigatoriamente DEVE ser destinado a ações e serviços públicos de SAÚDE.

Pegou tudo? Então vou compilar todas essas informações para você em um resuminho e duas fichas de estudos! Vamos lá :)

1

- » Elaboração da LOA: poder EXECUTIVO, a partir das propostas enviadas pelos Três Poderes.
- » Iniciativa e execução da LOA: poder EXECUTIVO.
- » Autorização e controle da LOA: Poder LEGISLATIVO.

2

Orçamento público no Brasil, após a EC 86/2015: PARCIALMENTE IMPOSITIVO.



*Fique de olho  
em como a banca vai  
te cobrar isso!*



**Parcialmente  
impositivo**

3

O Poder Executivo É OBRIGADO a executar as emendas INDIVIDUAIS feitas pelos parlamentares ao Orçamento.

4

O limite das emendas individuais ao Orçamento será de ATÉ 1,2% DA RCL realizada no ano anterior.

5

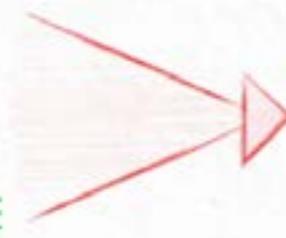
Metade do limite das emendas individuais ao Orçamento (ATÉ 1,2% DA RCL realizada no ano anterior) deve ser destinada a ações e serviços públicos de SAÚDE.

Emendas  
individuais



até 1,2%

RICL



Metade  
para



Ufa! Eu disse que em menos de um minuto seria possível compilar toda essa informação, não disse?  
Legal, vamos fazer uma questão, então?

## Cespe – TRF – 2013

Julgue o item abaixo no que se refere ao processo legislativo brasileiro, de acordo com o disposto na CF e o entendimento do STF (adaptada).

A lei orçamentária anual tem natureza autorizativa, mas as emendas parlamentares nela inseridas constituem matéria de execução obrigatória.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** nem todas as emendas parlamentares serão de execução obrigatória (apenas as individuais, e em um valor de até 1,2% da RCL).

# PRINCÍPIO DA PROGRAMAÇÃO

*Este é um princípio relativamente novo, apoiado, principalmente, pela obrigatoriedade da edição do Plano Plurianual (PPA), a cada quatro anos.*

O princípio da programação nada mais é do que um princípio que prega o PLANEJAMENTO.

*Planejamento*  
é a palavra-chave desse princípio

Você pode até pensar que ele só seria voltado ao PPA, mas **TODAS** as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como a LRF e a própria Constituição Federal de 1988 são instrumentos de planejamento.

A Lei Orçamentária (LOA) não é um instrumento apenas de execução, mas, também e, principalmente, de **PLANEJAMENTO.**



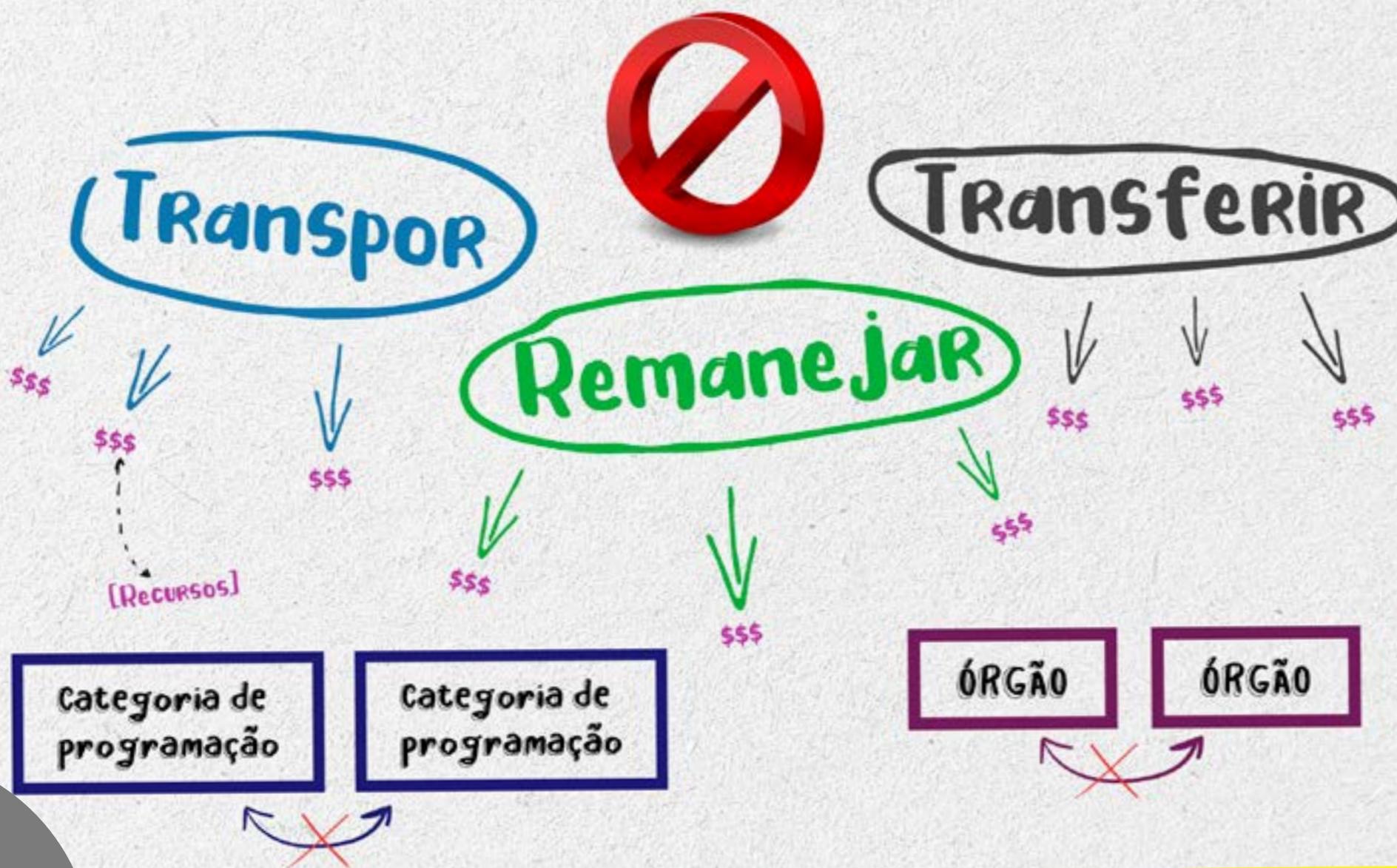
# PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO ESTORNO

*Princípio muito simples, que, como o da Programação, quase não cai, mas está dentro do conteúdo dos editais que cobram princípios orçamentários.*

De acordo com este princípio, o administrador público **NÃO** pode transpor, remanejar ou transferir recursos sem autorização legislativa, nem pode utilizar, sem a referida autorização legislativa específica, recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos.

 *Perceba que  
são duas vertentes, nesse princípio...*

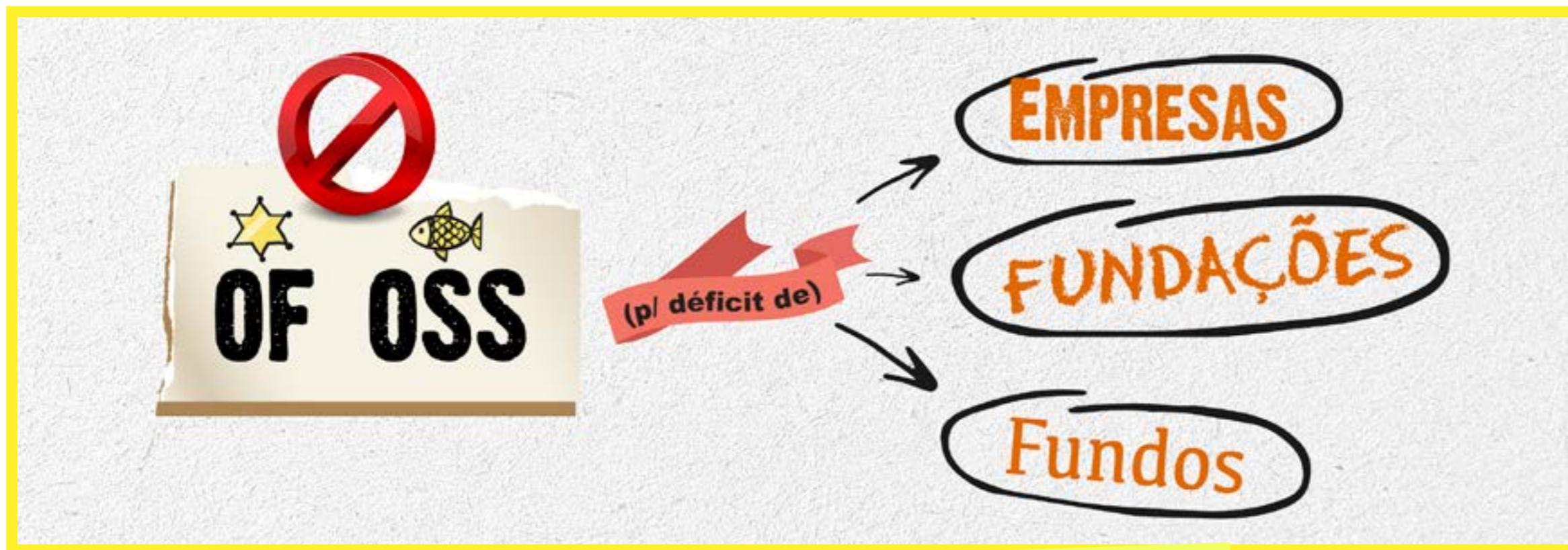
É proibido transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para a outra, ou de um órgão para o outro.



Mas vale a pena dizer que isso pode acontecer caso haja AUTORIZAÇÃO por lei específica :)



É proibido, usar recursos do OF e do OSS para necessidade ou déficit de empresas, fundações e fundos.



Mas vale a pena dizer que isso pode acontecer caso haja **AUTORIZAÇÃO** por lei específica :)



O princípio da Proibição do Estorno está lá na CF/1988, art. 167, segundo o qual são vedadas:

*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;*

[...]

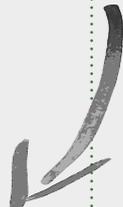
*VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;*

Caroooooll!

O que é Categoria de Programação?

R.: é um conceito dentro do módulo de Despesas

Chegando lá,  
eu te relembro sobre esse  
princípio!



Ou seja, para transpor, remanejar ou transferir recursos, bem como para utilizar recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, é obrigatória a criação de uma lei.

Essa lei tem que ser ESPECÍFICA – não pode ser a LOA, já que a LOA só pode conter receitas e despesas.



Conforme princípio da Exclusividade, lembra?

Vamos fazer uma questão, para ver se você entendeu...

---

### **Cespe – TCE-AC – 2008**

Julgue o item a seguir acerca do orçamento da seguridade social (adaptada).

A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação podem ser realizados de um órgão da esfera fiscal para outro da esfera da seguridade social, sem prévia autorização legislativa.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** sem prévia autorização legislativa **NÃO PODE!**

Simple assim :)

**O. Mais.  
Importante.**



# PRINCÍPIO DA Não Afetação (ou Não Vinculação)

Quando se trata de provas de concursos, eu considero este princípio (e suas exceções) como sendo o mais importante de todos. Isso porque é um princípio com mais detalhes, profundamente cobrado.

A essência dele é muito fácil de entender: não se pode VINCULAR receitas de impostos a despesas.

Por exemplo: não se pode vincular a receita do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) somente a transporte público.

*Impostos*



*Despesas*

Isso significa que aquilo que se arrecada com diferentes tipos de impostos não é usado necessariamente para despesas relacionadas às áreas do imposto.

No caso do IPVA, que é um imposto cobrado de proprietários de veículos automotores, este imposto não é usado somente para realizar despesas com transporte público, mas também com outros serviços e gastos do Estado: saúde, segurança, moradia, esportes, lazer etc.

Veja só este vídeo do Youtube, com uma propaganda do governo sobre o IPVA. Ela ilustra muito bem o princípio da não afetação:



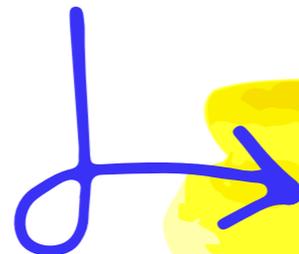
De o Play,  
brother!

<https://www.youtube.com/watch?v=DBBTG5hXe2E>

Eu quero que você se lembre muito bem do que eu vou falar agora: o princípio da não afetação é válido apenas para receitas arrecadadas com IMPOSTOS.

(SPOILER) A banca vai dizer:

- » “é válido qualquer tipo de receita”; ou
- » “é válido para taxas”; ou
- » “é válido para contribuições”.

 Não caia nessa  
**LADAINHA**

Não-afetação



IMPOSTOS

IMPOSTOS

IMPOSTOS

IM-POS-TOS



*Impostos!*

Na prática, é assim...

---

### **Cespe – EBC – 2011**

**Em relação aos princípios orçamentários, julgue os itens a seguir.**

O princípio da não afetação da receita veda a vinculação de receita de impostos, taxas e contribuições a despesas, fundos ou órgãos.

**Gabarito: errado.**

**Comentário da Carol:** o princípio da não afetação veda a vinculação de receita de **IMPOSTOS** a despesas. Ponto final. Taxas e contribuições não entram na soma.



# EXCEÇÕES ao princípio da não afetação

*Essas são as mais cobradas,  
quando o assunto é princípio da  
**Não Afetação.***



As exceções estão lá no art. 167, IV da Constituição Federal de 1988.

Já anote lá em sua Constituição, no inciso IV do art. 167, uma estrelinha dourada, ao lado.

É uma parte muito importante da CF, para o estudo de AFO, e eu vou citar este artigo tantas vezes que você vai decorar.



*Art. 167. São vedados:*

*[...]*

*IV - a vinculação de receita de **IMPOSTOS** a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação*





*de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;*

*[...]*

*§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.*



Como o inciso do art. 167 é bem grande, eu vou repeti-lo abaixo, com as explicações entre colchetes:

Por favor, **não entre em pânico**, que tudo vai virar um simples mapa mental! Só leia! Só vá leendo, com fé...!

*Art. 167. São vedados:*

*[...]*

*IV - a vinculação de receita de **IMPOSTOS** [apenas **IMPOSTOS** – taxas e contribuições não entram neste princípio] a órgão, fundo ou despesa, **ressalvadas** a repartição do produto da arrecadação dos*

*impostos a que se referem os arts. 158 e 159 [parcela das receitas federais arrecadadas pela União que é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios – as questões gostam de falar muito das palavras-chave Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (**FPE**) e Fundo de Participação dos Municípios (**FPM**)], a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de **saúde**, para manutenção e desenvolvimento do **ensino** [a banca gosta de acrescentar **SEGURANÇA**, o que **NÃO EXISTE!** A CF só fala saúde e educação!] e para realização de atividades da*

**administração tributária**, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a **prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita** [a ação de se usar alguma receita futura como garantia para a realização de um empréstimo], previstas no art. 165, § 8º [créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita], bem como o disposto no § 4º deste artigo;

[...]

*§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156 [impostos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios], e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II [repartição das receitas tributárias], para a **prestação de garantia ou contragarantia à União** e para pagamento de débitos para com esta.*

É claro que lendo assim seu cérebro fica todo embaralhado, então vou colocar em tópicos, também. Não se preocupe em ler de novo: a repetição deste artigo é essencial! Como eu disse, cai muito.

Sendo assim, *são exceções ao princípio da não afetação:*

- » 1) parcela das receitas federais arrecadadas pela União que é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios – as questões gostam de falar muito das palavras-chave Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (**FPE**) e Fundo de Participação dos Municípios (**FPM**);
- » 2) **saúde**;
- » 3) **educação**;
- » 4) administração **tributária**;

- » 5) prestação de **garantias** às **operações de crédito por antecipação de receita** (a ação de se usar alguma receita futura como garantia para a realização de um empréstimo), nos casos de autorização de abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita;
- » 6) receitas com impostos estaduais, distritais ou municipais para prestar **garantia ou contragarantia** à União de que os débitos daqueles entes federativos serão pagos à União.



*Perceber*  
que é a mesma  
exceção ao princípio da  
exclusividade???



**Como prometido:**  
todas as exceções resumidas em um só mapa mental :)

Vamos ver algumas questões, para você praticar o conhecimento adquirido!

---

### **Cespe – TCE-PE – 2017**

**A respeito do ciclo, do processo e dos princípios do orçamento público, julgue o item subsequente.**

O tratamento dado aos recursos destinados à educação e à saúde constitui uma exceção ao princípio orçamentário da não vinculação.

**Comentário da Carol:** saúde e educação são as exceções número 2 e 3 do resuminho visto acima.  
Corretíssima :)

**Gabarito: certo.**

Ufaaa! Acabou :)

Massa, né? Muito bom finalizar a aula com esse princípio lindo da Não Afetação.

Agora, vá para a próxima etapa do módulo: **QUESTÕES COMENTADAS** de Princípios Orçamentários. Elas estão na lição #2 do módulo de Princípios do nosso curso.

No mais, obrigada por vir até o final comigo, e espero te ver firme e forte aqui no [amo.AFOmaria.com.br](http://amo.AFOmaria.com.br) :)

Lições	
1	Teoria – PDF e Vídeos
2	Questões comentadas 
3	Mapas mentais preparados para revisão
4	Resumo com o método P&R



"A vida é uma jornada,  
não um destino"

- AEROSMITH