
Administração Financeira

Princípios Orçamentários

Professor Fábio Furtado



PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

- Legalidade
- Universalidade
- Periodicidade (Anualidade)
- Exclusividade (Art. 165, § 8º da CF/88)
- Orçamento Bruto
- Publicidade
- Equilíbrio
- Não Afetação de Receitas (de impostos)
- Especificação (Especificidade, Especialização, Discriminação)
- Unidade ou Totalidade

Legalidade

Apresenta o mesmo fundamento do princípio da legalidade aplicado à administração pública, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, se subordina aos ditames da lei. A Constituição Federal de 1988, no art. 37, estabelece os princípios da administração pública, dentre os quais o da legalidade e, no seu art. 165, estabelece a necessidade de formalização legal das leis orçamentárias:

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

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.”

LOA

Receitas Previstas		Despesas Fixadas (Créditos Orçamentários)	
Tributárias	700	Pessoal	600
Contribuições	150	Serviços de Terceiros	200
Patrimoniais	50	Material de Consumo	100
Total “Dinheiro previsto”	900	Total “Cartão de Crédito”	900

Princípio da Universalidade

Lei nº 4.320/64:

Art. 3º A Lei de Orçamento 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.

LOA

Receitas Previstas		Despesas Fixadas (Créditos Orçamentários)	
Tributárias	700	<u>Ministério da Educação (Adm. Direta)</u>	
Contribuições	50	Pessoal	xxx
Patrimoniais	50	Serviços de Terceiros	xxx
Operações de Crédito	100	Material de Consumo	xxx
Total "Dinheiro previsto"	900	<u>Ministério dos Transportes (Adm. Direta)</u>	
		Pessoal	xxx
		Serviços de Terceiros	xxx
		Material de Consumo	xxx
		<u>IBAMA (Adm. Indireta/Autarquia)</u>	
		Pessoal	xxx
		Serviços de Terceiros	xxx
		Material de Consumo	xxx
		Total "Cartão de Crédito"	900

Princípio da Periodicidade (Anualidade)

CRFB/88:

Art. 165, § 5º. A lei orçamentária anual compreenderá ...

Lei nº 4.320/64:

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

LOA

Receitas Previstas		Despesas Fixadas (Créditos Orçamentários)	
Tributárias	700	Pessoal	600
Contribuições	150	Serviços de Terceiros	200
Patrimoniais	50	Material de Consumo	100
Total “Dinheiro previsto”	900	Total “Cartão de Crédito”	900

Princípio do Orçamento Bruto

Lei nº 4.320/64:

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

Receitas Previstas		Despesas Fixadas (Créditos Orçamentários)	
Tributárias IPVA	700	Pessoal	600
Contribuições	150	Serviços de Terceiros	200
Patrimoniais	50	Material de Consumo	100
Total “Dinheiro previsto”	900	TTC	350
		Total “Cartão de Crédito”	900

Princípio da Publicidade

Princípio básico da atividade da administração pública no regime democrático está previsto pelo caput do art. 37 da Magna Carta de 1988.

Nota do Professor:

Assim como a maioria dos atos da Administração, as leis orçamentárias devem ser publicadas em meio oficial de comunicação.

Equilíbrio

LOA

Receitas Previstas		Despesas Fixadas (Créditos Orçamentários)	
Tributárias IPVA	700	Pessoal	600
Contribuições	150	Serviços de Terceiros	200
Patrimoniais	50	Material de Consumo	100
Total "Dinheiro previsto"	900	Obras e Instalações	200
		Total "Cartão de Crédito"	1.100

Princípio da Não Afetação de Receitas

CRFB/88:

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;

Art. 167, § 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.**

Receitas Previstas		Despesas Fixadas (Créditos Orçamentários)	
Tributárias IPVA	700	Pessoal	600
Contribuições	150	Serviços de Terceiros	200
Patrimoniais	50	Material de Consumo	100
Total "Dinheiro previsto"	900	TTC	350
		Total "Cartão de Crédito"	900

Princípio da Especificação

Lei nº 4.320/64:

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 ...

LOA

Receitas Previstas		Despesas Fixadas (Créditos Orçamentários)	
Tributárias	700	<u>Ministério da Educação (Adm. Direta)</u>	
Contribuições	50	Pessoal	xxx
Patrimoniais	50	Serviços de Terceiros	xxx
Operações de Crédito	100	<u>Ministério dos Transportes (Adm. Direta)</u>	
Total “Dinheiro previsto”	900	Pessoal	xxx
		Material de Consumo	xxx
		<u>IBAMA (Adm. Indireta/Autarquia)</u>	
		Pessoal	xxx
		Serviços de Terceiros	xxx
		Reserva de Contingência	20
		Total “Cartão de Crédito”	900

Reserva de Contingência

Conceito

Dotação global, genérica, **destinada a quitar passivos contingentes**, tais como:

Demanda Judicial de uma Empresa Estatal Dependente;

Calamidade Pública.

Serve também para cobrir riscos orçamentários, isto é, risco de erro de planejamento orçamentário quando utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais suplementares e especiais.

Art. 5º da LRF:

A LOA conterá **RESERVA DE CONTINGÊNCIA** cujo montante será calculado na LDO (no Anexo de Riscos Fiscais)



Princípio da Unidade

CRFB/88:

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.

Previsto, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/64, determina a existência de orçamento único para cada um dos entes federados – União, Estados, DF e Municípios – com a finalidade de se evitarem múltiplos orçamentos paralelos dentro de uma mesma pessoa política.

Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa: a Lei Orçamentária Anual – LOA*.

- Cada pessoa política da federação elaborará sua própria LOA.

Princípio da Exclusividade

CRFB/88:

Art. 165, § 8º – A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de **créditos suplementares** e contratação de **operações de crédito**, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

LOA

Exemplo:

“**Art. xx.** Fica o Poder Executivo autorizado a abrir **créditos suplementares**, até o **limite de trinta por cento** do total da despesa fixada nesta Lei, para transposição, remanejamento ou transferência de recursos, criando, se necessário, fontes de recursos, modalidades de aplicação, elementos de despesa e subtítulos, com a finalidade de suprir insuficiências dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, respeitadas as prescrições constitucionais e os termos da Lei Federal nº 4.320, 17 de março de 1964, em seu artigo 43, § 1º incisos I, II e III e §§ 2º, 3º e 4º”.

Exemplo:

“**Art. xx.** Fica o Poder Executivo autorizado a contrair **financiamentos** com agências nacionais e internacionais oficiais de crédito **para aplicação em investimentos** previstos nesta Lei, bem como a oferecer as contragarantias necessárias à obtenção de garantia do Tesouro Nacional para a realização destes **financiamentos**”.

Exemplo:

“Art. xx. Fica o Poder Executivo autorizado a realizar **operações de crédito por antecipação de receita**, com a finalidade de manter o equilíbrio orçamentário-financeiro do Município, observados os preceitos legais aplicáveis à matéria”.

Nota do Professor

A LOA do **último ano de mandato** não poderá conter essa autorização. (conforme art. 38 da LRF).

Receitas Previstas		Despesas Fixadas (Créditos Orçamentários)	
Tributárias IPVA	700	Pessoal	600
Contribuições	150	Serviços de Terceiros	200
Patrimoniais	50	Material de Consumo	100
Total “Dinheiro previsto”	900	Total “Cartão de Crédito”	900

Receitas Previstas		Despesas Fixadas (Créditos Orçamentários)	
Tributárias IPVA	700	Pessoal	600
Contribuições	150	Serviços de Terceiros	200
Operações de Crédito	200	Material de Consumo	100
Total “Dinheiro previsto”	900	Obras e Instalações	200
		Total “Cartão de Crédito”	1.100

Operações de Crédito

OPERAÇÕES DE CRÉDITO = EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS

(DÍVIDA FUNDADA)

Longo prazo, em regra.

Prazo de **Amortização superior a 12 meses**, em regra.

Finalidade: **cobrir gasto orçamentário**

(Despesa de Capital, em regra)

Art. 98 da Lei nº 4.320/64 e **Art. 29 (I, III e §3º)** da LRF



ARO

OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA (ARO)*

(Débito de Tesouraria)

(DÍVIDA FLUTUANTE)

Curto prazo (de 10/01 a 10/12)

Finalidade: cobrir insuficiência de caixa

Art. 92 da Lei nº 4.320/64 e **Art. 38** da LRF

***VEDADA no último ano de MANDATO*.**

Princípios Orçamentários, de acordo com o MCASP

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da STN – Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários:

Princípios Orçamentários

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da STN/SOF:

- Unidade ou Totalidade;
- Universalidade;
- Anualidade ou Periodicidade;
- Exclusividade;
- Orçamento Bruto;
- Legalidade;
- Publicidade;
- Transparência;
- Não-Vinculação (Não-Afetação) da Receita de Impostos.

Unidade ou Totalidade

Previsto, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/64, determina a existência de orçamento único para cada um dos entes federados – União, Estados, DF e Municípios – com a finalidade de se evitarem múltiplos orçamentos paralelos dentro de uma mesma pessoa política.

Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa: a Lei Orçamentária Anual – LOA*.

* Cada pessoa política da federação elaborará sua própria LOA.

Universalidade

Estabelecido, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/64, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da CF, determina que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgão, entidades, fundos, e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Anualidade ou Periodicidade

Estipulado, de forma literal, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, delimita o exercício financeiro orçamentário: período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se referir.

Segundo o art. 34 da Lei nº 4.320, de 1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil e, por isso, será de 1º de janeiro até 31 de dezembro de cada ano.

Exclusividade

Previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos adicionais e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei.

Orçamento Bruto

Previsto pelo art. 6º da Lei nº 4.320, de 1964, obriga registrarem-se receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções.

Legalidade

Apresenta o mesmo fundamento do princípio da legalidade aplicado à administração pública, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, se subordina aos ditames da lei. A Constituição Federal de 1988, no art. 37, estabelece os princípios da administração pública, dentre os quais o da legalidade e, no seu art. 165, estabelece a necessidade de formalização legal das leis orçamentárias:

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

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.”

Publicidade

Princípio básico da atividade da administração pública no regime democrático está previsto pelo caput do art. 37 da Magna Carta de 1988. Justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser fixado em lei, sendo esta a que autoriza aos Poderes a execução de suas despesas.

Nota do Professor

Assim como a maioria dos atos da Administração, as leis orçamentárias devem ser publicadas em meio oficial de comunicação.

Transparência

Aplica-se também ao orçamento público, pelas disposições contidas nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que determinam ao governo, por exemplo: divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa.

Nota do Professor

A LRF determina que as informações acima deve ser disponibilizadas, para a sociedade, em meio eletrônico de divulgação (internet).

Não-Vinculação (Não-Afetação) da Receita de Impostos

Estabelecido pelo inciso IV do art. 167 da CF/88, veda vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal, *in verbis*:

“**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;

[...]

§ 4º 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”.

As ressalvas são estabelecidas pela própria Constituição e estão relacionadas à repartição do produto da arrecadação dos impostos (Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e Fundos de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) à destinação de recursos para as áreas de saúde e educação, além do oferecimento de garantias às operações de crédito por antecipação de receitas.



