

## **Aula 04**

*Unioeste (Contador) Administração  
Financeira e Orçamentária - 2023  
(Pós-Edital)*

Autor:

**Equipe AFO e Direito Financeiro  
Estratégia Concursos, Luciana de  
Paula Marinho**

06 de Junho de 2023

## Índice

1) Orçamento Público - Conceitos .....	3
2) Tipos de Orçamento .....	7
3) Espécies de Orçamento .....	8
4) Orçamento Público - Normas Gerais de Direito Financeiro - Natureza Jurídica do Orçamento Brasileiro .....	16



# SIMPLIFICADA - ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS.

## Conceitos

Vamos lembrar alguns conceitos de orçamento público:

Segundo Aliomar Baleeiro, o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Consoante Giacomoni, de acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

De acordo com Abrúcio e Loureiro, "o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. Portanto, nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e accountability estão presentes. (...) A Constituição de 1988 trouxe inegável avanço na estrutura institucional que organiza o processo orçamentário brasileiro. Ela não só introduziu o processo de planejamento no ciclo orçamentário, medida tecnicamente importante, mas, sobretudo, reforçou o Poder Legislativo".

Sendo assim, podemos dizer que o orçamento:

- Tem um processo legislativo de previsão receitas e fixação de despesas realizado pelo Poder Executivo e autorizado pelo Poder Legislativo.
- Apresenta um processo de integração entre o orçamento propriamente dito (curto prazo) e o planejamento de médio e longo prazo.
- Tem a finalidade de instrumentalizar as políticas públicas.
- Apresenta um viés político de alocação de recursos, justificado pelo processo democrático.
- Por fim, podemos dizer que o orçamento operacional é a própria Lei Orçamentária Anual.



Importante destacar que o CESPE/Cebraspe recentemente (2022) trouxe o seguinte conceito de orçamento público (item considerado correto pela banca):

*“O orçamento público é um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas.”*

Além disso, a banca também diz que o conceito de *orçamento público modifica-se ao longo do tempo, em razão das mudanças sofridas nas funções do próprio orçamento.*

Por fim, a FGV trouxe na prova do Senado, em 2022, o seguinte conceito para o orçamento público:

*“O orçamento público visto como o resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas ressalta a sua natureza política”.*



(FGV - Senado - 2022) O orçamento público é uma área de estudo que interessa a várias disciplinas, o que garante ao orçamento suas diferentes naturezas: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira. As variadas naturezas encaminham diferentes finalidades para os orçamentos públicos, inclusive evoluções nas finalidades ao longo do tempo.

Com relação à evolução conceitual do orçamento público, analise os itens a seguir.

- I. As normas que disciplinam o orçamento público em cada país resultam de embates sociais e econômicos.
- II. Nem sempre o orçamento público esteve orientado para a administração.
- III. O orçamento público visto como o resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas ressalta a sua natureza política.

Está correto o que se afirma em

- A) I, II e III.
- B) I e II, apenas.



C) I e III, apenas.

D) II e III, apenas.

E) I, apenas.

A questão aborda sobre as diferentes naturezas do orçamento público. Vamos então aproveitar o enunciado e falar sobre os aspectos (natureza) do orçamento. Os mais cobrados são:

**Político:** tem a característica do grupo partidário que detém a maioria, consoante a escolha dos cidadãos. É a ótica que diz respeito à sua característica de plano de governo ou programa de ação do grupo/facção partidária que detém o poder. O parlamento autoriza a despesa pública, levando em consideração as necessidades coletivas. Parte da ideia de que os recursos são limitados e as necessidades são ilimitadas, logo são definidas prioridades.

**Econômico:** busca racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco nos melhores resultados para a Sociedade. É ainda um instrumento de atuação do Estado na Economia, por meio do aumento ou diminuição do gasto público. É a ótica que atribui ao orçamento, como plano de ação governamental que é, o poder de intervir na atividade econômica, propiciando a geração de emprego e renda em função dos investimentos que podem ser previstos e realizados pelo setor público, resultando com isso o desenvolvimento do país.

**Jurídico:** o processo orçamentário é regido por normas legais que compõem o ordenamento jurídico brasileiro. É a ótica em que se define ou integra a lei orçamentária no conjunto de leis do país.

**Financeiro:** caracterizado pelo fluxo monetário na execução, por meio de entrada de receitas e saída de despesas. É a ótica que representa o fluxo financeiro gerado pelas entradas de recursos, obtidos com a arrecadação de receitas, e os dispêndios com as saídas de recursos proporcionados pelas despesas, evidenciando a execução orçamentária.

**Técnico:** relacionado à observância de técnicas e classificações claras, coerentes, racionais e metódicas. É a ótica que representa o conjunto de regras e formalidades técnicas e legais exigidas na elaboração, na aprovação, na execução e no controle do orçamento.

Além disso, o enunciado trata também sobre a evolução do orçamento público, que, ao longo do tempo, passou por constantes mudanças desde o modelo clássico (tradicional) até o modelo atual, denominado orçamento-programa.

Agora vamos analisar os itens:



I) Certo. Segundo Giacomoni, as normas que disciplinam o orçamento público em cada país, como todas as demais, inclusive e, especialmente, a própria Constituição, resultam de embates sociais e políticos e, de maneira destacada, das tradições.

II) Certo. É só olharmos para o primeiro modelo orçamentário, o orçamento clássico, que tinha como foco os aspectos contábeis (controle sobre receitas e despesas). Em outras palavras, o orçamento serve apenas como controle político sobre receitas e despesas, não há preocupação com o objetivo final.

III) Certo. Nas palavras de Giacomini, “ao ver o orçamento como o resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas ressalta-se a sua natureza política. Se destacadas as questões fiscais - receitas, despesas, déficits e dívidas - é a natureza econômica do orçamento que aflora”.

Resposta: letra A

(CESPE - PGE/PE - 2018) O orçamento público, um instrumento fundamental de governo, constitui o principal documento de políticas públicas. A respeito desse assunto, julgue o seguinte item.

Com base no orçamento público, os governantes selecionam as prioridades e decidem como empregar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme o peso ou a força política desses grupos.

Segundo Abrúcio e Loureiro, o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. Portanto, nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e accountability estão presentes.



## Tipos de Orçamento

Nesta ótica sobre os tipos de orçamento, tem-se a visão do regime político em que é elaborado o orçamento combinado com o sistema de governo. O Brasil vivenciou os três tipos:

- ⇒ **Orçamento Legislativo:** a elaboração, a votação e o controle do orçamento são competências do Poder Legislativo. Normalmente ocorre em países parlamentaristas. Ao Executivo cabe apenas a execução. Exemplo: Constituição Federal de 1891.
- ⇒ **Orçamento Executivo:** a elaboração, a votação, o controle e a execução são competências do Poder Executivo. É típico de regimes autoritários. Exemplo: Constituição Federal de 1937.
- ⇒ **Orçamento Misto:** a elaboração e a execução são de competência do Executivo, cabendo ao Legislativo a votação e o controle. Exemplo: a atual Constituição Federal de 1988.



**(FGV – Câmara Municipal de Salvador – 2018)** No ciclo de elaboração do orçamento público, os poderes Executivo e Legislativo têm funções legalmente estabelecidas. São funções do Poder Legislativo a elaboração e a sanção.

O orçamento público brasileiro é do tipo misto, pois a **elaboração e a execução são de competência do Executivo, cabendo ao Legislativo a votação/aprovação e o controle/avaliação.**

Resposta: Errada

**(VUNESP – Prefeitura de Suzano/SP - 2017)** Há um tipo de orçamento utilizado em países onde impera o poder absoluto, em que a elaboração, a aprovação, a execução e o controle do orçamento são de responsabilidade e competência do poder no qual se concentra, quase exclusivamente, a função administrativa. Esse orçamento é denominado executivo.

O orçamento executivo consiste no orçamento elaborado e aprovado pelo Poder Executivo. Esse tipo de orçamento é característico de regimes autoritários.

Resposta: Certa



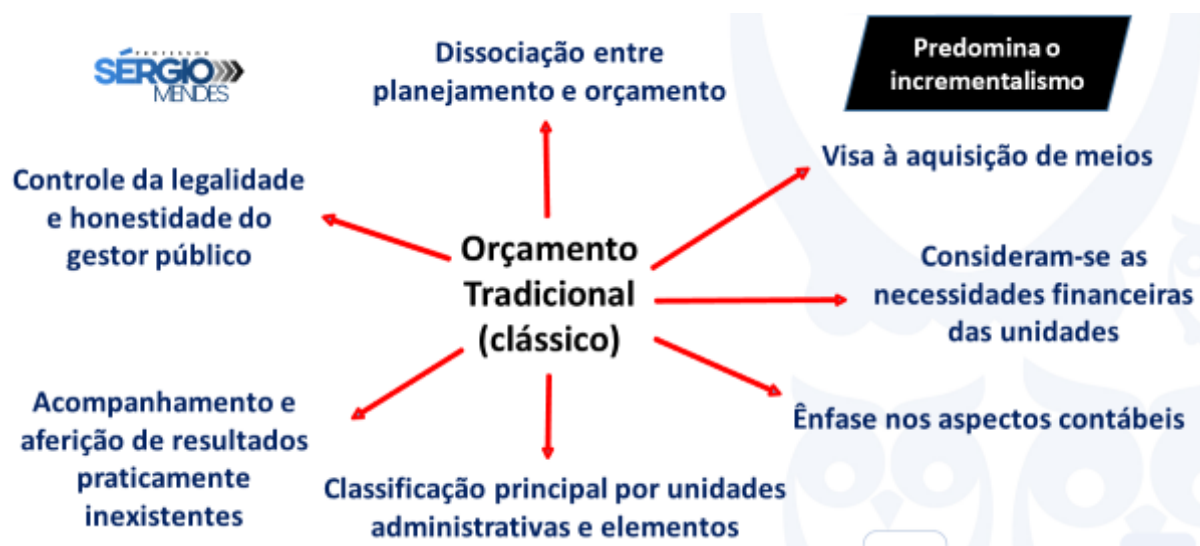


## Espécies de Orçamento

Com o passar do tempo, o conceito, as funções e a técnica de elaboração do orçamento público foram alterados. Acabaram por evoluir para que pudessem se aprimorar e racionalizar sua utilização, tornando-se um instrumento da moderna Administração Pública, com uma concepção de orçamento como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar para atingir objetivos e metas programadas. Essas alterações foram motivadas por novas teorias e técnicas que se difundiram ao redor do mundo, sendo chamadas de espécies ou, por outros autores, de tipos de orçamento. Utilizaremos a denominação **espécies** por ser mais adequada para se diferenciar dos tipos legislativo, executivo e misto.

### Orçamentos tradicional ou clássico

A falta de planejamento da ação governamental é uma das principais características do orçamento tradicional. Constitui-se num mero instrumento contábil e baseia-se no orçamento do exercício anterior, ou seja, enfatiza atos passados. Demonstra uma despreocupação do gestor público com o atendimento das necessidades da população, pois considera apenas as necessidades financeiras das unidades organizacionais. Assim, nesta espécie de orçamento não há preocupação com a realização dos programas de trabalho do Governo, importando-se apenas com as necessidades dos órgãos públicos para realização das suas tarefas, sem questionamentos sobre objetivos e metas. Predomina o incrementalismo, ou seja, os gastos do exercício financeiro anterior são ajustados em algum percentual discricionário.



É uma peça meramente contábil financeira, sem nenhuma espécie de planejamento das ações do Governo, onde prevalece o aspecto jurídico do orçamento em detrimento do aspecto econômico, o qual possui função secundária. Almeja-se a neutralidade e a busca pelo equilíbrio financeiro. As funções de alocação, distribuição e estabilização ficam em segundo plano. Portanto, o orçamento tradicional é somente um documento de previsão de receita e de autorização de despesas.



## Orçamento de desempenho ou por realizações

O orçamento de desempenho ou por realizações (ou ainda, orçamento funcional) enfatiza o resultado dos gastos e não apenas o gasto em si. A ênfase reside no desempenho organizacional. Caracteriza-se pela apresentação de dois quesitos: o objeto de gasto (secundário) e um programa de trabalho contendo as ações desenvolvidas.

Nessa espécie de orçamento, o gestor começa a se preocupar com os benefícios dos diversos gastos e não apenas com seu objeto. Apesar da evolução em relação ao orçamento clássico (tradicional), o orçamento de desempenho ainda se encontra desvinculado de um planejamento central das ações do Governo, ou seja, nesse modelo orçamentário inexistente um instrumento central de planejamento das ações do Governo vinculado à peça orçamentária. Apresenta, assim, uma deficiência, que é a **desvinculação entre** planejamento e orçamento.

## Orçamento de base zero ou por estratégia

O orçamento de base zero - OBZ consiste essencialmente em uma análise crítica de todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais. Nesse tipo de abordagem, na fase de elaboração da proposta orçamentária, haverá um questionamento acerca das reais necessidades de cada área, não havendo compromisso com qualquer montante inicial de dotação.

O processo do orçamento de base zero concentra a atenção na análise de objetivos e necessidades, o que requer que cada administrador justifique seu orçamento proposto em detalhe e cada quantia a ser gasta, aumentando a participação dos gerentes de todos os níveis no planejamento das atividades e na elaboração dos orçamentos.

Os órgãos governamentais deverão justificar anualmente, na fase de elaboração da sua proposta orçamentária, a totalidade de seus gastos, sem utilizar o ano anterior como valor inicial mínimo.

## Orçamento-programa

O Orçamento-Programa surgiu nos Estados Unidos, na década de 50, nas grandes empresas privadas, com o nome de sistema de planejamento, programação e orçamentação (Planning-Programming Budgeting System – PPBS).

No Brasil, a Lei 4.320/1964 contém determinações para a elaboração da Lei Orçamentária Anual que são típicas do Orçamento-Programa, estimulando a sua adoção, mas não criou as condições formais e metodológicas necessárias à implantação. Tal modelo ficou explícito no Decreto-Lei 200/1967: Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do



programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual<sup>1</sup>.

No entanto, o orçamento-programa tornou-se realidade apenas com o Decreto 2.829/1998, o qual estabeleceu normas para elaboração e execução do plano plurianual e dos orçamentos da União. Ainda, a Portaria 117/1998, substituída, posteriormente, pela Portaria 42, de 14 de abril de 1999, com a preservação dos seus fundamentos, atualizou a discriminação da despesa por funções da Lei 4.320/1964 e revogou a Portaria 9, de 28 de janeiro de 1974 (Classificação Funcional – Programática); e a Portaria 51/1998 instituiu o cadastramento dos projetos e das atividades constantes do orçamento da União. Na verdade, tais modificações, que em razão da Portaria 42/1999 assumiram uma abrangência nacional, com aplicação também para Estados, municípios e Distrito Federal, representam a segunda etapa de uma reforma orçamentária que se delineou pelos idos de 1989, sob a égide da nova ordem constitucional recém-instalada.

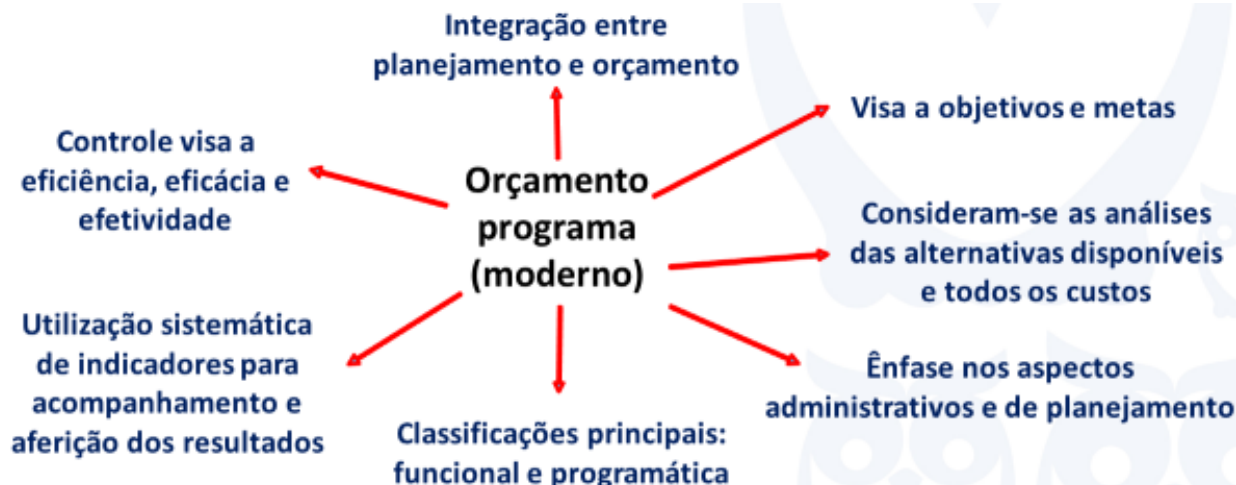
Por meio do orçamento-programa, tem-se o estabelecimento de objetivos e a quantificação de metas, com a consequente formalização de programas visando ao atingimento das metas e alcance dos objetivos. Com esse modelo, passa a existir um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização, além da manutenção do aspecto legal, porém não sendo considerado como prioridade. É a espécie de orçamento utilizada no Brasil.

A organização das ações do Governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na Administração Pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos. Tal espécie de orçamento equivale a um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução. Como instrumento de programação econômica, o orçamento-programa procura levar os decisores públicos a uma escolha racional, que maximize o dinheiro do contribuinte, destinando os recursos públicos a programas e projetos de maior necessidade. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis. O gasto público no orçamento programa deve estar vinculado a uma finalidade. A vinculação entre planejamento e orçamento passa a ocorrer no orçamento-programa.

---

<sup>1</sup> Art. 16 do Decreto-Lei 200/1967.





Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual (art. 16, *caput*, do DL 200/1967).



O orçamento programa quase sempre aparece em contraponto a outra espécie de orçamento, normalmente o orçamento tradicional.



O orçamento programa quase sempre aparece em contraponto a outra espécie de orçamento, normalmente o orçamento tradicional.

As principais diferenças entre o orçamento tradicional e o Orçamento-programa podem ser sintetizadas no quadro a seguir, transcrito do livro de James Giacomoni<sup>2</sup>:

Orçamento Tradicional	Orçamento-programa
1) O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação	1) O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização
2) A alocação de recursos visa à aquisição de meios	2) A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas

<sup>2</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 170.



3) As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais	3) As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis
4) Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais	4) Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício
5) A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão	5) A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento
6) Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos	6) Principal critério de classificação: funcional-programático
7) Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados	7) Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados
8) O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento	8) O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Em algumas situações podem ser utilizadas outras espécies de orçamento como apoio ao orçamento-programa. A elaboração do orçamento de algumas ações pode ocorrer de maneira incremental, por exemplo, nas ações ligadas ao funcionamento do órgão. O valor a ser pago, em condições normais, pelas contas de luz, água e telefone, sofre pequena variação de um ano para outro, normalmente apenas a inflação acumulada. Assim, para o cálculo do valor do orçamento atual, pode ser utilizado o método tradicional, acrescentando a inflação do período sobre o valor do orçamento desta ação no ano anterior.

## Orçamento participativo

O orçamento participativo não se opõe ao orçamento-programa. Na verdade, trata-se de um instrumento que busca romper com a visão política tradicional e colocar o cidadão como protagonista ativo da gestão pública. Objetiva a participação real da população no **processo de elaboração** e a alocação dos recursos públicos de forma eficiente e eficaz segundo as demandas sociais. Dessa forma, democratiza-se a relação Estado e sociedade e são considerados os diversos canais de participação, por meio de lideranças e audiências públicas. O quadro abaixo resume o orçamento participativo.





(CESPE - TJ/ES - Administração - 2023) De acordo com os princípios, as técnicas e o ciclo relacionados ao orçamento público, julgue os itens que se seguem:

O orçamento-programa é uma técnica orçamentária que promove a integração do orçamento com o planejamento das ações do governo.

O orçamento-programa sempre busca uma finalidade pública. Sendo assim, a vinculação entre planejamento e orçamento passa a ocorrer no orçamento-programa. Esta é sua principal característica: a integração do orçamento com o planejamento das ações do governo.

Resposta: Certa.

(CESPE - Seplan/RR - 2023) Relativamente ao orçamento público, julgue os itens que se seguem.

A visão do orçamento público como uma lei que fixa a despesa e estima a receita é própria do orçamento - programa.

Na verdade, essa é a visão do orçamento tradicional. Nas palavras de José Afonso da Silva, orçamento tradicional era uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, classificadas estas por objeto, sem se cogitar das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômico-sociais a atingir com sua execução.



Resposta: Errada.

(FGV - TCE/PI - 2021) Uma característica associada à lógica do orçamento-programa são as decisões orçamentárias tomadas com base em avaliações técnicas.

De fato, no orçamento-programa as decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.

Resposta: Certa.

(FGV - SEFAZ/ES - 2021) O orçamento tradicional ou clássico é o documento que prevê a receita e autoriza as despesas, com ênfase nas metas e no desempenho organizacional.

O orçamento tradicional foca diretamente no gasto público, não há preocupação com as metas ou objetivos de programação.

Resposta: Errada.

(FCC - SEFAZ/BA - 2019) O orçamento-programa de um determinado ente público estadual realiza a alocação de recursos visando a consecução de objetivos e metas e utiliza como principal critério de classificação da despesa a funcional-programática.

O orçamento programa realiza a alocação de recursos visando a consecução de objetivos e metas e utiliza como principal critério de classificação da despesa a funcional-programática.

Resposta: Certa

(FCC - Assistente Técnico de TI - Pref. de Manaus/AM - 2019) O orçamento público que se caracteriza por realizar a alocação de recursos visando à aquisição de meios e por utilizar como principais critérios classificatórios as unidades administrativas e os elementos de despesa e o orçamento público que se caracteriza por realizar a alocação de recursos visando à consecução de objetivos e metas e por utilizar como principal critério classificatório a funcional-programática correspondem, respectivamente, ao orçamento por desempenho e ao orçamento clássico.

O orçamento **tradicional** se caracteriza por realizar a alocação de recursos visando à aquisição de meios e por utilizar como principais critérios classificatórios as unidades administrativas e os elementos de despesa.





O orçamento **programa** se caracteriza por realizar a alocação de recursos visando à consecução de objetivos e metas e por utilizar como principal critério classificatório a funcional-programática.

Resposta: Errada

(CESPE – Técnico - MPE/PI - 2018) O orçamento-programa, que é o orçamento público no qual constam apenas a previsão da receita e a fixação da despesa, constitui uma peça meramente contábil-financeira, sem nenhum planejamento de ação do governo, voltada preferencialmente às necessidades dos órgãos públicos.

O orçamento **clássico ou tradicional** é o orçamento público no qual constam apenas a previsão da receita e a fixação da despesa, constitui uma peça meramente contábil-financeira, sem nenhum planejamento de ação do governo, voltada preferencialmente às necessidades dos órgãos públicos.

Resposta: Errada

(CESPE – Técnico Municipal de Controle Interno - CGM/JP – 2018) O orçamento-programa consiste no processo de elaboração de orçamento que exige dos gestores, a cada novo exercício, a justificativa detalhada dos recursos solicitados.

O orçamento **base zero** consiste no processo de elaboração de orçamento que exige dos gestores, a cada novo exercício, a justificativa detalhada dos recursos solicitados.

Resposta: Errada





# SIMPLIFICADA - ORÇAMENTO PÚBLICO. FUNÇÕES DO ORÇAMENTO. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO. NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO BRASILEIRO. ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

## O papel do Estado e a atuação do governo nas finanças públicas

Podemos afirmar que o Estado intervém na Economia para:

- 1) Atender as necessidades da sociedade.
- 2) Manter a Estabilidade econômica.
- 3) Melhorar a distribuição de renda.
- 4) Promover o crescimento econômico.

E como o Estado executa seu processo de intervenção? é por meio da Política Fiscal e Funções do Governo. Sendo assim, a ação do governo por meio da política fiscal alberga três funções básicas: **função alocativa; função distributiva e função estabilizadora.**

## Funções Clássicas do Orçamento

O Governo desenvolve funções com objetivos específicos, porém relacionados, utilizando os instrumentos de intervenção de que dispõe o Estado. A classificação cobrada em concursos é a de Richard Musgrave (1974), a qual se tornou clássica. Ele propôs uma classificação denominada de **funções fiscais**. Entretanto, considerando o orçamento como principal instrumento de ação do Estado na economia, o próprio autor as considera também como as próprias **funções do orçamento: ALOCATIVA, DISTRIBUTIVA e ESTABILIZADORA.**

### Função Alocativa

A função alocativa visa à promoção de ajustamentos na alocação de recursos. É o Estado oferecendo determinados bens e serviços necessários e desejados pela sociedade, porém que não são providos pela iniciativa privada. O setor público pode atuar produzindo diretamente os produtos e serviços ou via mecanismos que propiciem condições para que sejam viabilizados pelo setor privado. Tal função é evidenciada quando no setor privado não há a necessária eficiência de infraestrutura econômica ou provisão de bens públicos e bens meritórios.



## Função Distributiva

A função distributiva visa à promoção de ajustamentos na distribuição de renda. Surge em virtude da necessidade de correções das falhas de mercado, contrabalanceando equidade e eficiência. Os instrumentos mais usados para o ajustamento são os sistemas de tributos e as transferências. Cita-se como exemplo de medida distributiva o imposto de renda progressivo, realocando as receitas para programas de alimentação, transporte e moradia populares. Outro exemplo é a concessão de subsídios aos bens de consumo popular, financiados por tributos incidentes sobre os bens consumidos pelas classes de rendas mais altas.

## Função Estabilizadora

A função estabilizadora visa manter a estabilidade econômica, diferenciando-se das outras funções por não ter como objetivo a destinação de recursos. O campo de atuação dessa função é principalmente a manutenção de elevado nível de emprego e a estabilidade nos níveis de preços. Destaca-se, ainda, a busca do equilíbrio no balanço de pagamentos e de razoável taxa de crescimento econômico. O mecanismo básico da estabilização é a atuação sobre a demanda agregada, que representa a quantidade de bens ou serviços que a totalidade dos consumidores deseja e está disposta a adquirir por determinado preço e em determinado período. Assim, a função estabilizadora age na demanda agregada de forma a aumentá-la ou diminuí-la.



(FGV - TCU - Auditor Federal de Controle Externo - 2022) A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) é considerada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como imune ao pagamento de impostos mesmo quanto às atividades em que atua em regime de livre concorrência. A razão dada pelo STF é a de que a EBCT oferta o serviço público de entrega de correspondência em localidades distantes a preço módico, serviço que não seria oferecido adequadamente (a não ser por alto custo) pelo sistema de mercado. Assim, as atividades mais rentáveis da EBCT estariam também imunes para auxiliar no custeio das operações de entrega de correspondência em locais pouco habitados e de difícil acesso. À luz das nomenclaturas cunhadas na teoria das funções de Governo, o fenômeno descrito no enunciado expressa a função:

- (A) distribucionista do Estado;
- (B) estabilizadora do Estado;
- (C) alocativa do Estado;



(D) progressiva do Estado;

(E) referencial do Estado.

A questão trata da função alocativa, pois, em que pese tenha a possibilidade de ser fornecido pela iniciativa privada, o serviço não seria adequadamente ofertado por que existe uma função social envolvida. Pelo contexto, poderíamos até dizer que se trata de um serviço semipúblico ou meritório, pois se reveste das características de rivalidade e excludente. A iniciativa privada até conseguiria precificar, mas com um custo exorbitante, que impossibilitaria que o serviço fosse prestado às regiões de difícil acesso (que, na maioria das vezes, é composta por pessoas de baixa renda). Ou seja, para cumprir sua função social, o Estado intervém na economia, por meio da função alocativa, e oferta um serviço meritório ou semi público.

Resposta: Letra C

(CESPE – Analista Administrativo – EBSEH – 2018) A função estabilizadora do orçamento público diz respeito à capacidade do governo de combater os desequilíbrios regionais e sociais por meio dos gastos públicos.

A função estabilizadora **visa manter a estabilidade econômica**, diferenciando-se das outras funções por não ter como objetivo a destinação de recursos.

Resposta: Errada

(CESPE – Auditor de Controle Externo - TCE/PA – 2016) Cabe ao governo executar as funções econômicas exercidas pelo Estado, as quais se dividem em alocativa, distributiva e estabilizadora.

As funções clássicas do orçamento são: alocativa, distributiva e estabilizadora

Resposta: Certa



## Normas Gerais de Direito Financeiro

O Direito Financeiro é o ramo do Direito Público que disciplina a atividade financeira do estado. Assim, abrange a receita pública (obtenção de recursos), o crédito público (criação de recursos), o orçamento público (gestão de recursos) e a despesa pública (dispêndio de recursos). No estudo dos ramos do Direito, o Direito Financeiro pertence ao Direito Público, sendo um ramo cientificamente autônomo em relação aos demais ramos.

O estudo de AFO/Orçamento Público está relacionado ao estudo do Direito Financeiro. É importante destacar que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre Direito Financeiro. No entanto, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e à estadual no que couber. Assim, apesar de não concorrerem com a União e os estados, os municípios legislam naquilo que for de interesse local e suplementam a legislação federal e a estadual, sem contrariá-las.



No art. 24 da CF/1988:

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

*I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*

*II – orçamento;*

*(...).*

No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Entretanto, tal competência da União para legislar sobre normas gerais **não** exclui a competência suplementar dos Estados<sup>1</sup>.

Atualmente, ainda é a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Embora ela tenha passado pelo rito de elaboração reservado às leis ordinárias, a CF/1967 e a CF/1988 trouxeram a orientação de que as normas gerais de Direito Financeiro seriam disciplinadas por lei complementar. Assim, a Lei 4.320/1964 possui o *status* de lei complementar, já que trata de normas gerais de Direito Financeiro. Houve a novação de sua natureza normativa pelo art. 165, § 9º, da CF/1988, o qual lhe conferiu uma posição *sui generis* no quadro das fontes do Direito: como lei ordinária em sentido formal e lei complementar no sentido material.

<sup>1</sup> Art. 24, §§ 1º e 2º, da CF/1988.





(CESPE – Técnico Municipal de Controle Interno - CGM/JP – 2018) Coube à LRF estabelecer normas gerais de direito financeiro destinadas à elaboração e ao controle dos orçamentos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

A LRF estabelece normas **de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. A **Lei 4320/1964** estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Resposta: Errada

(CESPE - Auditor de Controle Externo - TCE/PE - 2017) Os estados-membros e o Distrito Federal estão impedidos de editar normas gerais acerca da elaboração dos seus orçamentos, porque a CF atribui tal competência legislativa à União.

A competência é concorrente. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre (art. 24, caput, da CF/1988):

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – orçamento.

Resposta: Errada

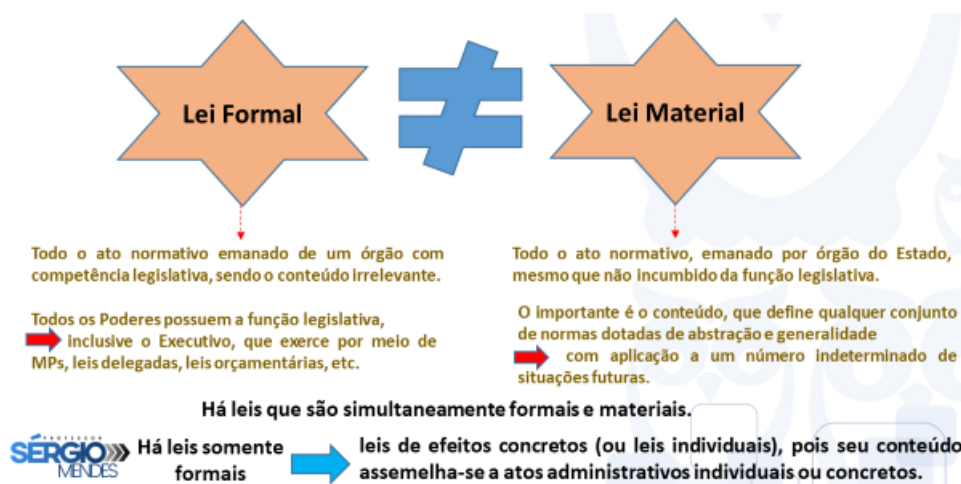
## Natureza Jurídica Do Orçamento Brasileiro

Antes de tratarmos da natureza jurídica do orçamento brasileiro, vamos entender um importante diferença entre lei em sentido formal e lei em sentido material. Lei em sentido formal representa todo o ato normativo emanado de um órgão com **competência legislativa**, sendo o conteúdo irrelevante. Todos os Poderes possuem a função legislativa. Por exemplo, o Executivo possui também a função legislativa, apesar de não ser a principal, o que fica claro quando o art. 84 da CF/1988 enumera as competências privativas do Presidente da República, dispondo no inciso III que compete privativamente ao Presidente **iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição**. Ele exerce a função legislativa por meio de medidas provisórias, decretos autônomos, leis delegadas, **leis orçamentárias** etc. Assim, a lei orçamentária em nosso



País é uma lei formal. Já lei em sentido material corresponde a todo o ato normativo, emanado por órgão do Estado, mesmo que não incumbido da função legislativa. O importante agora é o conteúdo, que define qualquer conjunto de normas dotadas de **abstração e generalidade**, ou seja, com aplicação a um número indeterminado de situações futuras.

Desta forma, a partir desses conceitos, nota-se que há leis que são simultaneamente formais e materiais. Por outro lado, há leis somente formais. São estas as denominadas **leis de efeitos concretos** (ou leis individuais), pois seu conteúdo assemelha-se a atos administrativos individuais ou concretos.



O Supremo Tribunal Federal (STF) adotou, durante anos, o entendimento de que as leis orçamentárias não seriam passíveis de controle abstrato de constitucionalidade sob o argumento de que tais atos normativos, em razão dos efeitos concretos que lhes são característicos, mais seriam assemelhados a atos administrativos propriamente ditos do que com leis.

Entretanto, com o passar do tempo, a Corte Suprema alterou a concepção que havia construído acerca da matéria e posicionou-se no sentido da viabilidade do controle abstrato de constitucionalidade das leis orçamentárias, tendo reconhecido o caráter material e formal das referidas leis:

**Ementa:** CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. **Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle**





**de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes.** 2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, caput, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade. 3. Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontrolavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos. 4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indispõe abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepõe à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF. 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos "ex nunc" (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão "Poder Legislativo 4,5%", do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015. (ADI 5449 MC-Ref, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 20-04-2016 PUBLIC 22-04-2016).

Assim, pode-se afirmar que o **orçamento público** possui as seguintes **características**:

**Lei em Sentido Formal:** conforme preleciona Harrison Leite (2022, pág. 112), a doutrina majoritária ainda adota o entendimento de que "partindo-se da classificação das normas jurídicas pela sua origem, e não pelo seu conteúdo, **o orçamento tem apenas forma de lei, mas não tem o conteúdo de lei, visto que não veicula direitos subjetivos, tampouco é norma abstrata e genérica**".

Ainda, Aliomar Baleeiro preleciona que: "Destarte, **não criam direito subjetivo em favor das pessoas ou instituições as quais viriam a beneficiar**: uma instituição de caridade, por exemplo, não terá ação em juízo para reclamar do Tesouro um auxílio pecuniário autorizado no orçamento, mas que não foi objeto de concessão em lei. Fica ao discricionarismo administrativo do Presidente da República ou do Ministro do Estado ordenar ou não a efetivação do pagamento".

Importante registrar que o STF, ao reconhecer a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de leis orçamentárias, não declarou a abstração ou generalidade desses tipos de leis, mas apenas entendeu que "o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos **quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto**".





Dessa forma, o posicionamento majoritário na doutrina ainda é no sentido de que as leis orçamentárias são lei apenas em sentido formal.

**Lei Temporária:** a vigência é limitada, nos termos do artigo 35, §2º, I, II e III, do ADCT;

**Lei Especial:** o conteúdo é definido na Constituição Federal e é dotada de processo legislativo próprio;

**Lei Ordinária:** o quórum de aprovação é o de maioria simples.

Guarde, então, a seguinte informação:

**É possível a impugnação, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, de leis orçamentárias. Assim, é cabível a propositura de ADI contra lei orçamentária, lei de diretrizes orçamentárias e lei de abertura de crédito extraordinário. STF. Plenário. ADI 5449 MC-Referendo/RR, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 10/3/2016 (Info 817).**

(CESPE - Procurador - Bacen - 2009- Adaptada) Segundo posicionamento atual do STF, não se revela viável o controle de constitucionalidade de normas orçamentárias, por serem estas normas de efeitos concretos.

O Supremo Tribunal Federal alterou o seu entendimento e posicionou-se no sentido de ser possível a impugnação, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, de leis orçamentárias. Assim, é cabível a propositura de ADI contra lei orçamentária, lei de diretrizes orçamentárias e lei de abertura de crédito extraordinário. STF. Plenário. ADI 5449 MC-Referendo/RR, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 10/3/2016 (Info 817).

Resposta: Errada

(CESPE - Oficial de inteligência - Abin - 2018) No que tange às disposições constitucionais a respeito das finanças públicas, ao conceito e às espécies de orçamento público, aos princípios orçamentários, às normas gerais de direito financeiro (Lei n.º 4.320/1964) e à fiscalização e ao controle interno e externo dos orçamentos, julgue o item a seguir.

A jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal considera que as leis orçamentárias não podem ser objeto de controle de constitucionalidade em abstrato, dada a sua natureza jurídica material de ato administrativo concreto.



O Supremo Tribunal Federal, é cabível a propositura de ADI contra lei orçamentária, lei de diretrizes orçamentárias e lei de abertura de crédito extraordinário. STF. Plenário. ADI 5449 MC-Referendo/RR, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 10/3/2016 (Info 817).

Resposta: Errada

Os orçamentos públicos podem ainda ser classificados em orçamentos de natureza impositiva e de natureza autorizativa:

- ⇒ **Orçamento impositivo:** é aquele em que, uma vez consignada uma despesa no orçamento, ela deve ser necessariamente executada. Nesta visão, o orçamento, por se tratar de uma lei, deve ser rigorosamente cumprido. No Brasil, é adotado para a execução de emendas parlamentares individuais e de bancada.
- ⇒ **Orçamento autorizativo:** não existe obrigatoriedade de execução das despesas consignadas no orçamento público, já que o Poder Público tem a discricionariedade para avaliar a conveniência e a oportunidade do que deve ou não ser executado. Em nosso país, o orçamento é autorizativo na quase totalidade da LOA. Como regra geral, o fato de ser fixada uma despesa na lei orçamentária anual não gera o direito de exigência de sua realização por via judicial.



(CESPE – Auditor de Contas Públicas - TCE/PB – 2018) O modelo de orçamento anual adotado na CF é meramente autorizativo, apesar da existência de dispositivos constitucionais que tornam obrigatória a despesa nas áreas de saúde e educação.

O modelo de orçamento anual adotado na CF/1988 é meramente autorizativo, ou seja, como regra geral não existe obrigatoriedade de execução das despesas consignadas no orçamento público, já que o Poder Público tem a discricionariedade para avaliar a conveniência e a oportunidade do que deve ou não ser executado. Em nosso país, o orçamento é autorizativo na quase totalidade da LOA. Como regra geral, o fato de ser fixada uma despesa na lei orçamentária anual não gera o direito de exigência de sua realização por via judicial. Isso é diferente de despesas obrigatórias, como saúde e educação, oriundas da Constituição Federal.

Resposta: Certa



(FGV - Procurador - ALERJ - 2017) A Emenda Constitucional nº 86/2015 (que torna obrigatória a execução de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Executivo, sendo que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde), veio a consagrar, ainda que parcialmente, aquilo que em sede doutrinária convencionou-se denominar orçamento impositivo.

O orçamento impositivo é aquele em que, uma vez consignada uma despesa no orçamento, ela deve ser necessariamente executada. Nesta visão, o orçamento, por se tratar de uma lei, deve ser rigorosamente cumprido. No Brasil, é adotado para a execução de emendas parlamentares individuais e de bancada. No entanto, por conta da EC 126/2022, o percentual mudou para 2 % (dois por cento) da receita corrente líquida do **exercício anterior ao do encaminhamento do projeto**, observado que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde

Resposta: Errada

## A Atividade Financeira Do Estado

Para o mestre Aliomar Baleeiro,

- É a atividade por meio da qual o Estado capta, gera e despense recursos públicos com o objetivo de atender às necessidades públicas e de prover os serviços tipicamente estatais.

Em outras palavras, consiste em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público.

### Finalidades

**Obter receita:** é necessária a obtenção de recursos pelo Estado para financiar seus gastos, por meio de receitas originárias (provêm do próprio patrimônio do Estado, como venda de produtos e cessão de bens) e derivadas (obtidas pelo Estado mediante sua autoridade coercitiva, como tributos e multas).

**Criar crédito público:** é uma das formas que o Estado dispõe para obter ingressos financeiros visando cobrir as despesas de sua responsabilidade. No entanto, os recursos deverão ser devolvidos, acrescidos de juros e encargos correspondentes. Assim, ao captar os recursos, é gerada uma obrigação correspondente ao endividamento.

**Gerir recursos:** é o planejamento, a execução e o controle da aplicação de recursos por meio do orçamento público.



**Despender recursos:** segundo Baleeiro, é a aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo.



(CESPE - MPE/SC - 2022) Julgue o item subsecutivo, que versa sobre as atividades financeiras do Estado, receitas e despesas públicas.

Uma das atividades financeiras do Estado é a criação do crédito público, que ocorre por meio de incremento do endividamento.

O crédito público está entre as quatro áreas das atividades financeiras do Estado. De fato, ele é a possibilidade do Governo contrair empréstimos.

Resposta: Certa.

(FCC - Consultor Legislativo – Finanças Públicas – CLDF – 2018) No âmbito da doutrina relativa à gestão pública nacional, o Direito Financeiro e a Ciência das Finanças têm como objeto a atividade financeira do estado, que, como regra, consiste

- a) na requisição pura e simples, pelo Estado, de coisas e serviços dos administrados, sem necessidade de qualquer contraprestação.
- b) na colaboração gratuita e honorífica dos administrados nas funções governamentais, em prol do bem comum.
- c) no deslocamento apenas do setor público para o setor privado de recursos e serviços, para atendimento das necessidades essenciais da população e para o fomento das atividades econômicas.
- d) em não ter nenhuma essência política, porque os juristas concordam que não existe caráter político na atividade financeira do Estado, a ser estudado pelo Direito Financeiro ou pela Ciência das Finanças.
- e) em obter, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu.



O Direito Financeiro é o ramo do Direito Público que disciplina a atividade financeira do estado, ou seja, consiste em obter, criar, gerir e despendar o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público.

Resposta: Letra E



# ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1 Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2 Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3 Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4 Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5 Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6 Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7 Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8 O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.