



Danilo Vieira Vilela

# Direito Financeiro

**6<sup>a</sup>**

**Edição**

Revista,  
atualizada  
e ampliada

**2024**

 **EDITORA**  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# Orçamento Público

## 1. ORIGEM E CONCEITO

No Estado absoluto, o Rei era o detentor da soberania. Assim, tido como um representante de Deus na Terra, o monarca era o proprietário de todo o patrimônio existente em suas terras, não se sujeitando a qualquer tipo de controle por parte dos seus súditos. Com o advento da democracia e a transformação dos súditos em cidadãos, a soberania transfere-se para o povo e a finalidade do Estado passa a ser a concretização de interesses coletivos. Dessa forma, o governante, seja ele um monarca ou um representante eleito, tem seu poder limitado, dentre outros, pela atuação do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

Disso resulta a necessidade de se submeter aos representantes do povo a forma e os mecanismos através dos quais os tributos serão arrecadados e gastos, surgindo, dessa forma, a necessidade de se submeter uma proposta de orçamento ao Legislativo. Assim Valdecir Pascoal (2015, p. 17) aponta como marcos históricos dessa limitação:

- Na Inglaterra: Carta Magna de 1215, através da qual o povo se opõe à cobrança arbitrária de impostos, impondo ao Governo de João “Sem Terra” a autorização do Parlamento para a instituição de tributos;
- Nos EUA: em 1765 os colonos do Estado da Virgínia, através de Assembleia Nacional, estabelecem a necessidade de autorização do Parlamento para a criação de impostos;
- Na França: a Declaração de Direitos de 1789 efetiva a ideia de orçamento em seu art. 15º, ao estabelecer que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”;
- No Brasil: a insatisfação da colônia em relação às cobranças de impostos gera revoltas populares, dentre as quais a Inconfidência Mineira, de 1789. Entretanto, o orçamento só seria previsto em 1824, com a primeira constituição brasileira, efetivando-se em 1830, com a primeira lei orçamentária do país.

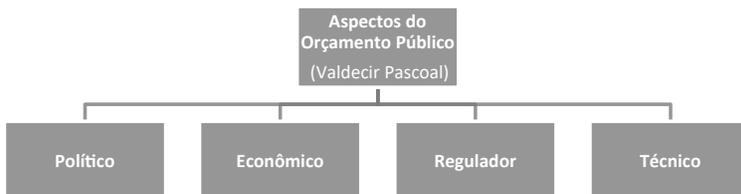
Nessa esteira, o orçamento surge como um mero instrumento de previsão das receitas e fixação das despesas para um determinado período. Era, dessa forma, um “documento eminentemente contábil e financeiro, pois não se preocupava

com o planejamento governamental nem com as efetivas necessidades da população. Era um orçamento estático” (PASCOAL, 2015, p. 17-18).

Entretanto, o conceito clássico de orçamento foi, progressivamente, incorporando aspectos dinâmicos das receitas e dos gastos públicos, sendo conceituado por Aliomar Baleeiro, como “o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei” (1998, p. 411).

Já para Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Hovarth o orçamento é a “lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a **vida econômica** e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público” (2003, p. 120). Nesse mesmo sentido, o art. 2º da lei 4.320/64 estabelece que a lei orçamentária conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a **política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo** [...]”.

**ATENÇÃO:** apesar de a doutrina apontar o orçamento como um instrumento de previsão de receitas e despesas, a Emenda Constitucional nº 100/2019 inseriu o § 10 no art. 165 da CRFB/88, estabelecendo que **“A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”**.



► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do CESPE para Analista Judiciário do TRE/PE em 2017, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “O orçamento público é instrumento de transparência da gestão fiscal”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da AOCF para Assistente Legislativo da Câmara de Maringá/PR em 2017, esse tema foi cobrado da seguinte forma: “Assinale a alternativa que corresponde às funções fiscais do Orçamento Público: a) alocativa, distributiva e financeira; b) reflexiva, estabilizadora e de segurança; c) interesse público, reguladora e financeira; d) alocativa, distributiva e estabilizadora; e) legalidade, moralidade e impessoalidade”. Segundo o gabarito oficial, foi considerada correta a alternativa “b”.

## 2. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Na clássica definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, princípio deve ser compreendido como “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico” (2013, p.974-975). Ainda a respeito dos princípios, conclui o administrativista: “é o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo” (2013, p.975).

O Governo Federal elaborou um Manual Técnico de Orçamento (MTO), o qual, a respeito dos princípios orçamentários, estabelece que “visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina” (BRASIL, 2017, p. 14).

### ► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No Concurso da AMEOSC para Contador da Câmara de Belmonte/SC em 2021, este tema foi cobrado da seguinte forma: “Constituem Princípios Orçamentários TODOS os relacionados abaixo, com a EXCEÇÃO do: a) Princípio do Registro pelo Valor Original; b) Princípio da Unidade; c) Princípio da Universalidade; d) Princípio da Exclusividade”. Segundo gabarito oficial foi considerada CERTA a alternativa “a”.

### 2.1. Princípio da Legalidade ou reserva legal

O princípio da legalidade, inerente ao Estado Democrático de Direito, impõe a exigência de que as finanças públicas sejam disciplinadas mediante lei em sentido formal, como é o caso da aprovação dos orçamentos (art. 165, da CR/88) e da autorização de créditos suplementares e especiais.

### ► Importante

CR/88, Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

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

### ► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No Concurso do CESPE para Juiz Federal da 2ª Região em 2012, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais integram o sistema orçamentário, sendo que as leis que versem sobre esses temas serão de iniciativa do Poder Executivo”.

▶ **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do CESPE para Juiz Federal da 2ª Região em 2011, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “Pertence ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais”.

Assim, o único instrumento que não a lei, apto a disciplinar a realização de gastos é a Medida Provisória na forma estabelecida pelo art. 167, §3º da CR/88. Por essa razão, o disposto no art. 107 da lei 4.320/64, que prevê que os orçamentos de autarquias e empresas estatais podem ser aprovados por Decreto do Poder Executivo, não foi recepcionado pela Constituição da República de 1988.

▶ **Importante**

Lei 4.320/64, art. 107, *caput* → **Não recepcionado pela CR/88:** As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, terão seus orçamentos aprovados por Decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo.

▶ **Qual o entendimento atual do STF sobre o assunto?**

“É inconstitucional – por violar os princípios da legalidade, da segurança jurídica, da não surpresa dos contribuintes e da isonomia – a interpretação do artigo 1º da Lei 14.117/2021 no sentido de condicionar os efeitos da suspensão de exigibilidade dos parcelamentos de dívidas no âmbito do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT) ao término da vigência do Decreto Legislativo 6/2020”. (ADI 7015/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 2.12.2022)

▶ **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do CESPE para Juiz Federal da 2ª Região em 2012, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “Segundo o princípio da legalidade, a lei orçamentária anual não poderá conter dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação das despesas, incluindo-se nessa proibição a autorização para a abertura de crédito suplementar”.

## 2.2. Princípio da Unidade

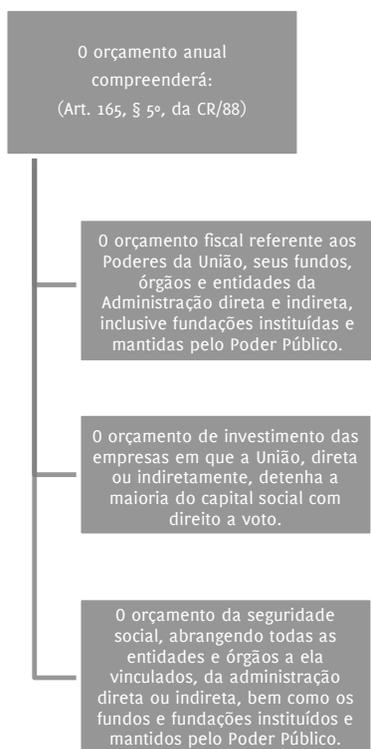
O princípio da unidade, previsto expressamente no art. 2º da lei 4.320/64, estabelece que o orçamento deve ser uno, devendo cada ente federativo elaborar apenas um único orçamento. Busca, dessa forma, evitar múltiplos orçamentos no âmbito de uma mesma pessoa jurídica facilitando, assim, o controle da atividade financeira estatal.

O texto constitucional de 1988, em seu art. 165, §5º determina que a lei orçamentária anual comportará três suborçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento

de investimentos e o orçamento da seguridade social. Contudo, segundo entendimento doutrinário e jurisprudencial, essa divisão não significa ofensa ao princípio da unidade já que o princípio não se preocupa com a unidade formal ou documental, mas sim com a unidade de orientação política (unidade substancial). “Tais leis, dito de outro modo, devem obrigatoriamente seguir a mesma diretriz, convergindo para o mesmo ponto, sendo inadmissível que uma lei contrarie a outra” (RAMOS FILHO, 2017, p. 466).

► **Importante**

Lei 4.320/64, art. 2º, *caput*. A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os **princípios de unidade, universalidade e anualidade**.



► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do TRF da 4ª Região para Juiz Federal em 2022, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “O princípio da unidade consiste na exigência de elaboração de um único documento orçamentário, sem discriminação dos órgãos abrangidos”.

**► Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da CEBRASPE para Auditor Fiscal Jurídico da Receita Estadual da SEFAZ/CE em 2021, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “De acordo com o princípio da unidade orçamentária, é vedada a inclusão, na lei orçamentária, de matéria estranha à previsão de receita e à fixação de despesa”.

**► Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do IPEFAE para Controlador Interno de Águas da Prata/SP em 2021, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “Considerando os princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle do orçamento, o fato de cada esfera de governo dever possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária de corre do princípio da unidade”.

**► Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do IDIB para o Ministério da Economia em 2021, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “No tocante ao princípio da unidade, todas as receitas fixadas e despesas previstas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa: a Lei Orçamentária Anual (LOA)”.

### 2.3. Princípio da Universalidade ou Totalidade

Assim como os princípios da unidade e da anualidade, o princípio da universalidade também conta com previsão expressa no art. 2º da lei 4.320/64, sendo referido de forma mais clara no art. 6º da mencionada lei.

**► Importante**

Lei 4.320/64, art. 6º, *caput*. Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Há que se ter muito cuidado para não se confundir o princípio da universalidade com o da unidade, já que o fundamento constitucional de ambos se encontra no §5º do art. 165. Assim, segundo Harrison Leite “enquanto o princípio da unidade se refere à unidade de programação ou de coerência, ainda que não necessariamente documental, o princípio da universalidade está ligado à ideia de o orçamento conter todas as receitas e todas as despesas da Administração” (2015, p. 75).

Segundo José Afonso da Silva (2005, p. 744), esse princípio compreende o “princípio do orçamento global”, de forma que deve estar contemplado no orçamento, além das receitas e despesas, o programa orçamentário de cada órgão, com a projeção do plano de ação que o Governo pretende adotar na realização das despesas.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da Cespe para Procurador Municipal da PGM Natal/RN em 2023, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “Pelo princípio orçamentário da universalidade, o orçamento público compreenderá todas as receitas, incluídas as de operações de crédito autorizadas em lei, salvo as realizadas por antecipação de receita”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da Cespe para Advogado da União/AGU em 2023, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “O orçamento deverá prever todas as receitas e despesas pelo seu valor bruto, sem deduções ou exclusões, a fim de oferecer ao Poder Legislativo uma exata demonstração das despesas nele autorizadas. Isso decorre do princípio orçamentário da universalidade”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do TRF da 3ª Região para Juiz Federal em 2022, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “O princípio da universalidade determina que todas as receitas e todas as despesas estejam previstas no orçamento, sendo indispensável para o controle parlamentar”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do TRF da 4ª Região para Juiz Federal em 2022, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “O princípio da universalidade traduz a exigência de inclusão de todas as receitas e despesas públicas no orçamento anual, exceto os investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do IDIB para o Ministério da Economia em 2021, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “No tocante ao princípio orçamentário da totalidade, previsto, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, determina-se a existência de orçamentos múltiplos e paralelos dentro da mesma pessoa política”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do IDIB para o Ministério da Economia em 2021, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “No tocante ao princípio da universalidade, a Lei Orçamentária Anual de cada ente federado deverá conter todas as receitas e parcela das despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”.

## 2.4. Princípio do Orçamento-Bruto

Segundo esse princípio, também extraído do *caput* do art. 6º da lei 4.320/64, todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Dessa forma, os entes que repassam partes dos tributos arrecadados para outros entes federativos, deverão fazer com que conste, na lei orçamentária, a totalidade do valor arrecadado, e não o valor líquido resultante após o repasse. Por outro lado, o valor repartido deverá contar apenas na parte das despesas.

### ► Importante

Lei 4.320/64, art. 6º, §º1. 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.

Ricardo Damasceno de Almeida e Marcelo Jucá Lisboa chamam a atenção para a necessidade de não se confundir o princípio do orçamento bruto com o da Discriminação. Segundo os autores, “o princípio da **discriminação (ou especialização ou especificação)** determina que as receitas e despesas devam ser especificadas, demonstrando a origem e a aplicação dos recursos. Já o princípio do **orçamento bruto** impede a inclusão apenas dos montantes líquidos e determina e inclusão de receitas e despesas pelos seus totais, não importando se o saldo líquido será positivo ou negativo” (2017, p. 95).

### ► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No Concurso da VUNESP para Procurador Municipal da Prefeitura de Várzea Paulista/SP em 2022, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “Quando a Lei nº 4.320/64 impõe no art. 3º que “A Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei” e no art. 6º que “Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”, está consagrando, respectivamente, os princípios orçamentários da universalidade e do orçamento bruto”.

## 2.5. Princípio da Anualidade ou da Periodicidade orçamentária

Ao contrário da grande maioria das leis, as leis orçamentárias contam com vigência temporária, em razão de se tratar de normas que estabelecem **previsões**, sujeitas, por sua vez, às oscilações das despesas e das receitas. Dessa forma, quanto menor o prazo de suas vigências, maiores serão as possibilidades de se mostrarem adequadas à realidade e, mais frequente serão submetidas à análise do Poder Legislativo. Por isso o orçamento deverá ter periodicidade anual (orçamento anual), correspondendo, atualmente, ao ano calendário, nos moldes do que prevê a lei 4.320/64: “O exercício financeiro coincidirá com o ano civil” (art. 34).

Também decorre desse princípio a necessidade de que os créditos adicionais tenham, como regra, vigência apenas no exercício financeiro em que foram abertos. “Assim, pelo princípio da anualidade orçamentária, as previsões das receitas e despesas públicas devem referir-se, sempre, a um período **limitado** de tempo” (RAMOS FILHO, 2017, p. 464).

Observe-se que a coexistência do Plano Plurianual (com vigor de 4 anos) com a Lei Orçamentária Anual não afasta o princípio da anualidade ou periodicidade orçamentária já que aquela reflete, tão-somente, programas que serão executados por meio da Lei Orçamentária Anual.

► **Importante**

Art. 48 da CR/88. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos art. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

II. o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, **orçamento anual**, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.

Art. 165 da CR/88. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

**III. os orçamentos anuais.**

Art. 167 da CR/88. São vedados:

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

§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse **um exercício financeiro** poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O princípio da anualidade supõe, dessa forma, o período de tempo de um ano, o que, nem sempre coincidiu com o ano civil. Assim, no Brasil essa prática de coincidência só foi incorporada em 1934, sendo, mais tarde, reproduzida pela lei 4.320/64. Contudo, nem todos os países seguem esse parâmetro. Por exemplo, na Alemanha o exercício financeiro dá-se de 1º de abril a 31 de março ao passo que nos EUA é de 1º de junho a 30 de julho (ALMEIDA; LISBOA, 2017, p. 166).

Destaque-se que o princípio da anualidade ou periodicidade orçamentária não se confunde com o princípio da anualidade tributária, não mais em vigor no sistema constitucional tributário brasileiro, segundo o qual “havia a necessidade de a lei tributária ser aprovada pela lei orçamentária, além de votada pelos integrantes do Poder Legislativo” (SABBAG, 2015, p. 93).

Atualmente entende-se que “mesmo após a aprovação do orçamento, os tributos podem ser majorados ou criados, de modo que a ausência da previsão da sua receita no orçamento não impede a sua cobrança no exercício seguinte. Dessa forma, para um tributo ser cobrado, basta observar os princípios tributários na sua criação e cobrança, e não os princípios orçamentários” (LEITE, 2015, p. 74).

**▶ Importante**

STF, súmula n. 66. “É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do TRF da 4ª Região para Juiz Federal em 2022, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do TRF da 4ª Região para Juiz Federal em 2022, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “O princípio da anualidade delimita a periodicidade da lei orçamentária para o exercício financeiro, que poderá não coincidir com o ano civil”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do IDIB para o Ministério da Economia em 2021, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “No tocante ao princípio da periodicidade, segundo o art. 34 da Lei nº 4.320/1964, o exercício financeiro orçamentário (período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação de despesas registradas na LOA irão se referir) não coincidirá com o ano civil”.

## 2.6. Princípio da Anterioridade ou da Precedência orçamentária

Segundo esse princípio, o orçamento deve ser aprovado antes do início do exercício financeiro a que servirá, o que, nem sempre é observado na prática já que, por diversas vezes, aconteceu de a Lei Orçamentária Anual ser promulgada e publicada já no exercício financeiro a que servirá.

Não há que se confundir o princípio da anterioridade ou da precedência orçamentária com o princípio da anterioridade tributária o qual veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, vedando a aplicação da lei instituidora ou majoradora do tributo sobre fatos ocorridos no mesmo exercício financeiro em que entrou em vigor de forma a permitir que o contribuinte programe, ano a ano, suas atividades econômicas, não sendo pego de surpresa, durante o exercício financeiro, com novas incidências fiscais (CARRAZZA, 2012, p. 210).

**▶ Importante**

Art. 35, §2º, III, do ADCT. O projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

► **Qual o entendimento atual do TCU sobre o assunto?**

“Mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso, devendo ser aplicadas somente a partir do orçamento seguinte, em observância aos **princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio**”. Acórdão 2338/2023 Plenário (Consulta, Relator Ministro Augusto Nardes) (TCU, Boletim de Jurisprudência 475).

## 2.7. Princípio da Exclusividade

Com base nesse princípio, o orçamento não poderá conter dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa, salvo exceções previstas no próprio texto constitucional e no art. 7º da lei 4.320/64. Busca-se, dessa forma, evitar a existência de “contrabando legislativo” ou das chamadas caudas orçamentárias ou rabilongos orçamentários (cavaleiros orçamentais no Direito de Portugal).

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do CESPE para Juiz Federal da 5ª Região em 2012, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “A CF não possui vedação expressa às chamadas caudas orçamentárias”.

Assim, sobretudo em razão da tradicional extensão das leis orçamentárias, o legislador entendeu vedar expressamente a inserção de assuntos estranhos aos orçamentos. Observe-se que mesmo as exceções se relacionam ao tema orçamentário. São elas: a) a abertura de crédito suplementar, quais seja, aqueles que destinam mais recursos para a realização de despesas já previstas na LOA, mas de forma insuficiente; e b) a realização de operações de créditos (empréstimos públicos).

Em verdade, apesar de esse tema ser tradicionalmente abordado no âmbito do Direito Financeiro, há que se destacar que, em razão da LC 95/98, deve-se entender como aplicável em todo o direito. Assim, ao disciplinar a elaboração, redação, alteração e a consolidação das leis, mencionada norma estabelece que “excetuada as codificações, cada lei tratará de um único objeto” (art. 7º, I) e “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão” (art. 7º, II).

► **Importante**

Art. 165, §8º. A lei orçamentária anual não conterà 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.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da Cespe para Procurador do MP do TCE/RJ em 2023, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “A previsão de instituição de determinado tributo na lei orçamentária anual não conflita com o princípio da exclusividade”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do TRF da 3ª Região para Juiz Federal em 2022, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “O princípio da exclusividade exige que a lei orçamentária contenha apenas matéria de receitas e despesas, não permitindo exceções como a autorização para abertura de créditos suplementares e contratações de operações de crédito”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do IDIB para o Ministério da Economia em 2021, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “No tocante ao princípio da exclusividade, a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de crédito suplementar e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da FCC para Defensor Público da DPE/BA em 2021, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “No que diz respeito ao orçamento público, o princípio da exclusividade diz respeito à lei orçamentária anual não conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”.

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da FAUEL para Advogado da Câmara de Maria Helena/PR em 2017, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “A Lei Orçamentária Anual (LOA) poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita”.

**▶ Qual o entendimento atual do STF sobre o assunto?**

“Lei Estadual (RR) 503/2005, art. 55: alegação de contrariedade ao art. 165, §8º, da CF: improcedência. O dispositivo impugnado, que permite a contratação de operações de crédito por antecipação da receita, é compatível com a ressalva do §8º, do art. 165 da Constituição” (STF, ADI 3.652/RR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, j. 19.12.2006, p. 16.03.2007).

**▶ Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da FGV para Técnico de Nível Superior da Prefeitura de Salvador/BA em 2017, esse tema foi cobrado da seguinte forma: “O Art. 165, § 8º, da CRFB/88 estabelece que: “A lei orçamentária 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”. Assinale a opção que indica o princípio orçamentário descrito no texto acima: a) princípio da não afetação de receitas; b) princípio da equidade regional; c) princípio da exclusividade orçamentária; d) princípio do orçamento participativo; e) princípio da seletividade. Segundo o gabarito oficial, foi considerada correta a alternativa “c”.

## 2.8. Princípio da Especialização, Especificação ou Discriminação

Esse princípio estabelece que a lei orçamentária não consignará dotações globais (orçamento genérico) destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras. Dessa forma, as receitas e despesas “devem ser autorizadas em parcelas discriminadas e não englobadas, ou seja, as receitas e despesas devem ser classificadas com um nível tal de detalhamento que facilite a análise por parte de todos” (ALMEIDA; LISBOA, 2017, p. 92).

Assim, ante a impossibilidade de dotações globais, a Lei de Orçamento deverá prever uma discriminação da despesa, por unidade administrativa (Art. 13 da lei 4.320/64) ou, no mínimo, por elementos, entendendo-se estes como “o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para a consecução dos seus fins” (Art. 15 da lei 4.320/64).

Dessa forma, a autorização do Poder Legislativo para as receitas e despesas deverá se dar não de forma genérica ou em bloco (global), mas de modo preciso e detalhado, conferindo, em decorrência, clareza e compreensão ao orçamento público, o que, dentre outras vantagens, contribui para melhor fiscalização do emprego das verbas públicas (RAMOS FILHO, 2017, p. 462).

### ► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No Concurso do CESPE para Juiz Federal da 1ª Região em 2015, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “Na elaboração de lei orçamentária, é proibida a concessão de créditos sem limite de valor estabelecido”.

A necessidade de se discriminar as despesas nas leis orçamentárias comporta duas exceções. Ou seja, casos em que é possível a dotação global (o que não significa dotação ilimitada). São eles:

- a) Programas especiais de trabalho, também chamados de investimentos em regime de execução especial, quais sejam, aqueles que, em razão de sua singularidade, não podem ser detalhados, ou melhor, “aqueles que por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa” (art. 20, parágrafo único da lei 4.320/64); e

- b) Reserva de contingência, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, ou seja, verbas destinadas a despesas imprevistas e aquelas decorrentes de emergências (art. 5º, III, b, da LC 101/2000).

► **Importante**

Art. 5º da lei 4.320/64. 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 art. 20 e seu parágrafo único.

Art. 5º, §4º da LC 101/2000. É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do TRF da 3ª Região para Juiz Federal em 2022, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “O princípio da especialização exige que as receitas apareçam de maneira discriminada, de forma que as origens dos recursos sejam detalhadas para concessões genéricas de despesas”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da Vunesp para Procurador do Estado da PGE/SP em 2018, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “Entre os princípios que informam o orçamento público, insere-se o da discriminação ou especificação que, em essência, veda a fixação de dotações genéricas ou inespecíficas, o que não impede, contudo, que a Lei Orçamentária anual contenha **reserva de contingência para fazer frente a passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos, em montante fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecido em percentual da receita corrente líquida**”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da Vunesp para Procurador do Estado da PGE/SP em 2018, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “Entre os princípios que informam o orçamento público, insere-se o da discriminação ou especificação que, em essência, veda a fixação de dotações genéricas ou inespecíficas, o que não impede, contudo, que a Lei Orçamentária anual contenha **dotações sem valor nominal, quando suportadas por receita de operações de crédito, contraídas junto a instituição financeira internacional ou organismo multilateral, referenciadas à cotação de moeda estrangeira**”.

## 2.9. Princípio da Não afetação ou Não vinculação da Receita

O princípio da não afetação ou da não vinculação da receita tem como pressuposto a ideia de que não pode ser criado **imposto** cuja receita seja vinculada

a um fim específico, previamente estabelecido em lei. Dessa forma, os recursos públicos não podem ser destinados a gastos previamente determinados, evitando-se, assim, o engessamento das verbas públicas.

Há que se atentar para o fato de que a norma fala em **“impostos”**, e não em **“tributos”**, circunstância que se adequa ao conceito de imposto previsto pelo Código Tributário Nacional, qual seja, **“o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”** (art. 16). Assim, a proibição constitucional não alcança as demais espécies tributárias, mas, tão somente os impostos.

► **Qual o entendimento atual do STF sobre o assunto?**

“São inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação contida no art. 167, IV, da Constituição Federal”. (STF, ADI 553/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 13.06.2018, Info 906).

► **Qual o entendimento atual do STF sobre o assunto?**

“Ação direta de inconstitucionalidade. Custas judiciais e emolumentos extrajudiciais. Natureza tributária (taxa). Destinação parcial dos recursos oriundos da arrecadação desses valores a instituições privadas. Inadmissibilidade. Vinculação desses mesmos recursos ao custeio de atividades diversas daquelas cujo exercício justificou a instituição das espécies tributárias em referência. Descaracterização da função constitucional da taxa. [...]” (STF, ADI 1.378-5/ES, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 30.11.1995, p. 30.05.1997).

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do CESPE para Juiz Federal da 1ª Região em 2015, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: **“Na definição de fontes de financiamento das despesas públicas, é proibida a vinculação a órgão, fundo ou despesa de receita derivada de taxa, empréstimo compulsório e contribuição de melhoria”**.

O objetivo do princípio é garantir **“uma margem de manobra relativamente ampla (discrecionabilidade) ao Poder Executivo na aplicação dos recursos públicos”**, evitando-se, assim, uma ingerência tal do Poder Legislativo que possa representar uma violação ao princípio da separação de poderes (BRAGHINI, 2016, p.126).

► **Importante**

Art. 167, da CR/88. 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

XIV. a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. (Incluído pela EC 109/2021).

► **Qual o entendimento atual do STF sobre o assunto?**

“A receita de impostos compõe a reserva necessária para fazer frente a toda e qualquer despesa *uti universi*, não havendo que se presumir que a majoração do IOF tenha ocorrido necessariamente para repor a perda dos valores anteriormente arrecadados por meio da CPMF” (STF, RE-Agr 800.282/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 1ª Turma, j. 10.02.2015, p. 06.03.2015).

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da FGV para Analista de Planejamento e Orçamento da SMF/RJ em 2023, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “É vedada a vinculação de receita de impostos para a realização de atividades da administração tributária”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da Cespe para Procurador Federal/AGU em 2023, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “Entre os princípios orçamentários que regem a atividade financeira do Estado, inclui-se a vedação da vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas. Entretanto, é expressamente permitida a destinação de recursos dessa natureza para ações e serviços públicos de saúde; manutenção e desenvolvimento do ensino; prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita; e realização de atividades da administração tributária”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da FCC para Auditor Público Externo do TCE/RS em 2018, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “Em um ente público estadual a vinculação de 3% da receita oriunda do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores para a conservação das rodovias pode ser determinada pela Lei Orçamentária Anual”.

No entender de Regis Fernandes de Oliveira, “o salutar princípio significa que não pode haver mutilação das verbas públicas. O Estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-o a quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege como objetivos preferenciais. Não se pode

colocar o Estado dentro de uma camisa de força, mingando seus recursos, para que os objetivos traçados não fiquem ou não venham a ser frustrados. Deve haver disponibilidade para agir” (2008, p. 337).

Da mesma forma que ocorre com a maioria dos princípios aqui abordados, o princípio da não afetação também comporta exceções, permitindo-se a vinculação de receitas conforme quadro infra:

Casos em que se admite a vinculação de receitas	
Situação	Fundamento constitucional
Repartição constitucional de impostos	Arts. 158 e 159
Destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino	Arts. 212 e 212-A
Prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita	Art. 165, §8º
Destinação de recursos para ações e serviços públicos de saúde	Art. 198, §2º
Destinação de recursos para a realização de atividades da administração tributária	Art. 37, XXII
Garantia, contragarantia à União e pagamento de débitos para com esta	Art. 167, §4º (EC 109/2021)
Vinculação pelos Estados e DF, de até 0,5% de sua receita tributária líquida a programa de apoio à inclusão e promoção social	Art. 204, parágrafo único
Vinculação pelos Estados e DF, de até 0,5% de sua receita tributária líquida a fundo estadual de fomento à cultura, para o financiamento de programas e projetos culturais	Art. 216, §6º

#### ► Importante

Em 2022, em virtude da calamidade pública provocado pela pandemia da COVID-19, a EC 119 alterou o ADCT para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

#### ► Qual o entendimento atual do STF sobre o assunto?

“É compatível com a Constituição Federal controle judicial a tornar obrigatória a observância, tendo em conta recursos orçamentários destinados à saúde, dos percentuais mínimos previstos no artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, considerado período anterior à edição da Lei Complementar nº 141/2012.” (RE 858075/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, j. 14.5.2021, Info 1017)

► **Qual o entendimento atual do STJ sobre o assunto?**

“O Estado-membro que desrespeita o mínimo constitucional que deve ser aplicado na saúde, realocando recurso em programa diverso, deve devolvê-lo à sua área de origem em sua totalidade”. (REsp 1.752.162/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 13/04/2021, Info 692)

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da Cespe para Procurador do MP do TCE/RJ em 2023, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “É permitido aos estados vincular parte da receita tributária líquida a programas de apoio à inclusão e de promoção social, compreendida a destinação desses recursos ao pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da FGV para Auditor Técnico de Controle Externo do TCE/AM em 2021, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “Estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina, os princípios orçamentários visam a estabelecer diretrizes norteadoras básicas para o processo orçamentário. Nesse contexto, a destinação de recursos para atividades da administração tributária constitui uma exceção ao princípio da não afetação de receitas”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da VUNESP para Advogado da Prefeitura de São Roque/SP em 2020, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “A Constituição exige lei complementar para a vinculação de receitas a órgão específico”. Na mesma questão também foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “As receitas decorrentes da arrecadação de contribuições sociais têm a sua aplicação necessariamente vinculada ao objeto de sua criação”.

Considerando o fato de que a previsão do princípio da não vinculação é de natureza constitucional, as exceções também devem contar com *status* constitucional, conforme destacado no quadro supra. Da mesma forma, a disciplina da **Desvinculação de Receitas da União (DRU)**, também se deu mediante previsão constitucional.

Inicialmente prevista como “Fundo Nacional de Emergência” (Emenda de Revisão n. 1/93), após sucessivas disciplinas (EC 27/2000, EC 42/2003, EC 56/2007, EC 59/2009, EC 68/2011 e EC 126/2022) a DRU teve, em 2022, sua última prorrogação, conforme redação dada pela EC 126 de 21 de dezembro de 2022 que desvinculou de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data (ADCT, art. 76 com redação dada pela EC 126/2022).

► **Qual o entendimento atual do STF sobre o assunto?**

“A repartição de receitas prevista no art. 157, II, da Constituição Federal não se estende aos recursos provenientes de receitas de contribuições sociais desafetadas por meio do instituto da Desvinculação de Receitas da União (DRU) na forma do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)”. (ADPF 523/DF, rel. Min. Rosa Weber, j. 6.2.2021, Info 1004)

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da FCC para Procurador Municipal da Prefeitura de Teresina/PI em 2022, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “O artigo 76 do ato das disposições constitucionais transitórias, da Constituição vigente, determina que são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2025, 20% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, incluindo, nessa desvinculação, as contribuições sociais do salário educação e as receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social”.

► **Importante – Desvinculação das Receitas de Estados e Municípios (DREM)**

Art. 76-A, do ADCT (EC 93/2016). São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput:

I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II – receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV – demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

V – fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da FCC para Procurador do Estado da PGE/AM em 2022, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “O mecanismo de Desvinculação das Receitas de Estados e Municípios, denominado DREM, na forma disciplinada pela Emenda Constitucional nº 93/2016, observados o percentual, o prazo e as exceções estabelecidos constitucionalmente, aplica-se a receitas vinculadas a órgãos ou fundos, incluindo os provenientes de taxas e multas”.

## 2.10. Princípio da Proibição do Estorno de Verbas

Esse princípio veda a realocação dos recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem a prévia autorização do Poder Legislativo. Assim, sendo o orçamento aprovado em forma de lei, eventuais alterações somente poderiam produzir efeitos mediante nova manifestação legislativa.

Cumprir destacar que tradicionalmente as constituições anteriores a 1988 traziam de maneira expressa a vedação ao estorno de verbas (ex. art. 64, §1º, “a”, da CR/67), disso surgindo o princípio. Contudo, em 1988 o legislador constituinte originário optou por substituir a expressão “estorno de verbas” por “transposição, remanejamento ou a transferência”, conferindo-lhe maior alcance.

### ► Importante

Art. 167, da CR/88. São vedados:

[...]

VI. a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

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

### ► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No Concurso da FGV para Analista de Planejamento e Orçamento da SMF/RJ em 2023, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “Não se admite qualquer transferência de recursos de uma categoria de programação para outra por meio de Decreto”.

### ► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No Concurso da Cespe para Procurador do MP do TCE/RJ em 2023, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “É inconstitucional autorização legislativa específica para a utilização de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas”.

### ► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No Concurso da CESPE/CEBRASPE para Procurador do Estado da Paraíba em 2021, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “De acordo com as normas de direito financeiro previstas na Constituição Federal de 1988, é possível a utilização, sem autorização legislativa, de recursos do orçamento fiscal que sejam necessários para cobrir o déficit de empresas estatais prestadoras de serviço público”.

**ATENÇÃO:** A Emenda Constitucional n. 85 de 2015 trouxe uma **exceção ao princípio da proibição do estorno de verbas** ao acrescentar o §5º no art. 167 da CR/88, segundo o qual **“A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo”**.

Por outro lado, o inciso XI do art. 167 da CR/88 determina ser terminantemente vedada a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I “a” e II (do empregador e do empregado), para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. Nesse caso, segundo Valdecir Pascoal, “a vedação não comporta exceção, ou seja, nenhuma lei, ordinária ou complementar, poderia autorizar o uso desses recursos para outro fim” (2015, p. 33).

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da FGV para Juiz Federal do TRF 1 em 2023, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “No Brasil, pode-se falar na existência de uma “Constituição Orçamentária”, isto é, um conjunto de princípios e regras presentes em nossa atual Constituição Federal versando sobre os mais diversos aspectos do orçamento público. Acerca dessa temática, dentre as opções abaixo, a única que configura exceção às proibições constitucionais em matéria orçamentária é a transposição de recursos de uma categoria de programação para outra, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o fim de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem prévia autorização legislativa”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da CESPE/CEBRASPE para Procurador do Estado da Paraíba em 2021, foi considerado CERTO o seguinte enunciado: “De acordo com as normas de direito financeiro previstas na Constituição Federal de 1988, é possível a transposição, sem prévia autorização legislativa, de recursos de uma categoria de programação para outra, no âmbito das atividades de ciência e tecnologia, desde que o objetivo seja viabilizar os resultados de projetos dessas funções”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso da FCC para Procurador do Estado da PGE/AP em 2018, esse tema foi cobrado da seguinte forma: “Considere a seguinte situação hipotética. Solicita-se da Procuradoria Especializada parecer quanto à legalidade e constitucionalidade de um Projeto de Lei Orçamentária Anual com a seguinte disposição: Art. X. As transferências de recursos orçamentários,

exceto daqueles no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, de uma entidade para outra somente poderão ocorrer sem autorização legislativa até o limite de 5%”. Tal dispositivo: a) viola o art. 167, caput da CF/88, por prever percentual superior a 1%; b) cumpre o art. 41, I da lei nº 4.320/1964, constituindo autorização prévia para crédito adicional suplementar; c) viola o art. 167, IV da CF/1988, conhecido como não vinculação; d) cumpre o art. 41, III da lei nº 4.320/1964, constituindo autorização prévia para crédito adicional extraordinário; e) viola o art. 167, VI da CF/1988, conhecido como princípio da vedação ao estorno. Segundo o gabarito oficial, foi considerada correta a alternativa “e”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No Concurso do CESPE para Juiz Federal da 1ª Região em 2015, foi considerado ERRADO o seguinte enunciado: “Para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS, é proibida a utilização de recursos arrecadados a título de contribuição social sobre o lucro líquido das empresas”.

A doutrina vem apresentando as diferenças entre tais expressões a partir do trabalho de José de Ribamar Caldas Furtado, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, em trabalho publicado na Revista do TCU (2005, p. 31):

- a) **Remanejamentos** são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa;
- b) **Transposições** são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;
- c) **Transferências** são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que funciona