

# SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ INTERPRETAÇÃO DE TEXTO: DECODIFICAÇÃO DOS DIVERSOS TIPOS DE MENSAGEM .....	11
■ COMPREENSÃO DE TEXTO: OBSERVAÇÃO DOS PROCESSOS QUE CONSTROEM OS SIGNIFICADOS TEXTUAIS.....	13
■ AS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DA TEXTUALIDADE .....	15
■ AS ESTRUTURAS LINGÜÍSTICAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE MENSAGENS ADEQUADAS, COM DESTAQUE PARA AS VÁRIAS CLASSES DE PALAVRAS.....	23
■ A PRAGMÁTICA NA LINGUAGEM: O SIGNIFICADO CONTEXTUAL .....	45
A LINGUAGEM LÓGICA E A FIGURADA .....	45
A SEMÂNTICA VOCABULAR: ANTÔNIMOS, SINÔNIMOS, HOMÔNIMOS, PARÔNIMOS E HETERÔNIMOS .....	45
■ OS MODOS DE ORGANIZAÇÃO DISCURSIVA: A DESCRIÇÃO, A NARRAÇÃO, A EXPOSIÇÃO INFORMATIVA E A EXPOSIÇÃO ARGUMENTATIVA .....	47
■ A ORGANIZAÇÃO DAS FRASES NAS SITUAÇÕES COMUNICATIVAS .....	52
■ OS DIVERSOS NÍVEIS DE LINGUAGEM .....	62
■ OS TIPOS DE DISCURSO: DIRETO, INDIRETO E INDIRETO LIVRE.....	63
■ AS FUNÇÕES DA LINGUAGEM.....	64
REDAÇÃO DISCURSIVA .....	69
■ ESTRUTURAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE UMA REDAÇÃO DISCURSIVA.....	69
ESTRUTURA DISSERTATIVA – COESÃO, PARALELISMO E PROGRESSÃO DISCURSIVA.....	71
ESTRATÉGIAS ARGUMENTATIVAS.....	72
TEORIA DAS MÁSCARAS.....	76
20 DICAS COM SÍNTESE DE ALGUNS ASPECTOS DE GRANDE RELEVÂNCIA .....	84
RACIOCÍNIO LÓGICO QUANTITATIVO.....	87
■ ESTRUTURAS LÓGICAS .....	87
■ LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO.....	93
■ DIAGRAMAS LÓGICOS .....	97

■ TRIGONOMETRIA.....	98
■ MATRIZES DETERMINANTES E SOLUÇÃO DE SISTEMAS LINEARES.....	120
■ ÁLGEBRA.....	130
■ PROBABILIDADES.....	135
■ COMBINAÇÕES, ARRANJOS E PERMUTAÇÃO.....	138
■ GEOMETRIA BÁSICA.....	140
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	165
■ PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	165
■ APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS.....	169
NORMAS DE EFICÁCIA PLENA, CONTIDA E LIMITADA.....	169
NORMAS PROGRAMÁTICAS.....	169
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	169
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS.....	170
DIREITOS SOCIAIS.....	184
DIREITOS DE NACIONALIDADE.....	190
DIREITOS POLÍTICOS.....	192
PARTIDOS POLÍTICOS.....	193
■ ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	196
ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO.....	196
Estado Federal Brasileiro.....	197
UNIÃO.....	197
ESTADOS.....	198
DISTRITO FEDERAL.....	200
MUNICÍPIOS.....	200
TERRITÓRIOS.....	200
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	205
Disposições Gerais.....	205
Servidores Públicos.....	214
■ DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES.....	217

<b>PODER LEGISLATIVO .....</b>	<b>217</b>
Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.....	218
<b>PODER EXECUTIVO .....</b>	<b>219</b>
Atribuições e Responsabilidades do Presidente da República.....	222
<b>NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>229</b>
<b>■ ATO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>229</b>
<b>CONCEITO .....</b>	<b>229</b>
<b>REQUISITOS .....</b>	<b>229</b>
<b>ATRIBUTOS .....</b>	<b>230</b>
<b>CLASSIFICAÇÃO.....</b>	<b>231</b>
<b>ESPÉCIES .....</b>	<b>232</b>
<b>EXTINÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO: CASSAÇÃO, ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO .....</b>	<b>233</b>
<b>CONVALIDAÇÃO .....</b>	<b>234</b>
<b>■ AGENTES PÚBLICOS .....</b>	<b>234</b>
<b>CONCEITO .....</b>	<b>234</b>
<b>ESPÉCIES .....</b>	<b>234</b>
<b>LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990 .....</b>	<b>235</b>
Cargo, Emprego e Função Pública.....	237
<b>■ PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>243</b>
<b>PODER HIERÁRQUICO .....</b>	<b>244</b>
<b>PODER DISCIPLINAR.....</b>	<b>245</b>
<b>PODER REGULAMENTAR .....</b>	<b>245</b>
<b>PODER DE POLÍCIA.....</b>	<b>246</b>
<b>USO E ABUSO DO PODER .....</b>	<b>247</b>
<b>■ PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>247</b>
<b>■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>250</b>
<b>CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....</b>	<b>250</b>
<b>CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO .....</b>	<b>251</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO DIRETA .....</b>	<b>251</b>

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.....	252
Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista .....	252
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	256
CONTROLE EXERCIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	256
Controle Administrativo.....	257
Controle Judicial .....	257
Controle Legislativo .....	258
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	259
LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999 .....	259
■ LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	264
CONCEITO, FINALIDADES, PRINCÍPIOS E OBJETO .....	264
LEI GERAL DE LICITAÇÕES – LEI Nº 8.666, DE 1993.....	265
LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 .....	277
■ DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL.....	327
NORMAS CONSTITUCIONAIS.....	327
LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 .....	328
DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012 (REGULAMENTA A LEI Nº 12.527, DE 2011) .....	338
■ TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO .....	351
LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 (LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS – LGPD) .....	351
Do Tratamento de Dados Pessoais .....	352
Do tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público .....	358
NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA .....	365
■ ORÇAMENTO PÚBLICO .....	365
CONCEITOS .....	365
PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS .....	366
■ ORÇAMENTO SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	369
PLANO PLURIANUAL – PPA.....	369
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS – LDO .....	370
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA.....	370

■ CONCEITO E ESTÁGIOS DA RECEITA E DA DESPESA PÚBLICA.....	371
RECEITA PÚBLICA .....	371
DESPESA PÚBLICA.....	373
■ CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DA RECEITA E DA DESPESA PÚBLICA.....	375
RECEITA PÚBLICA .....	375
DESPESA PÚBLICA.....	377
■ GESTÃO ORGANIZACIONAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS .....	379
SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA CONSTANTES DA LEI Nº 10.180, DE 2001.....	379
 NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO GERAL.....	 389
■ CONCEITOS BÁSICOS .....	389
ADMINISTRAÇÃO, ORGANIZAÇÃO, EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE.....	389
■ TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO .....	390
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	392
FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE.....	392
■ NÍVEIS HIERÁRQUICOS .....	396
PAPÉIS E COMPETÊNCIAS GERENCIAIS.....	396
■ PRINCIPAIS TIPOS DE DECISÕES.....	398
PROCESSO DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS.....	398
■ PLANEJAMENTO .....	400
DEFINIÇÃO, PROCESSO E NÍVEIS.....	400
■ ASPECTOS COMPORTAMENTAIS DA ORGANIZAÇÃO .....	404
LIDERANÇA, MOTIVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E DESEMPENHO .....	404
■ CRITÉRIOS DE DEPARTAMENTALIZAÇÃO .....	405
FUNCIONAL, TERRITORIAL OU GEOGRÁFICO, POR PRODUTO, POR CLIENTE, POR PROCESSO, UNIDADE DE NEGÓCIO E PROJETOS .....	405
■ ESTRUTURA FUNCIONAL E ESTRUTURA MATRICIAL.....	407
CONDICIONANTES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....	407
■ PROCESSO DE CONTROLE.....	409
DEFINIÇÃO E ELEMENTOS.....	409

■ ENFOQUE DA QUALIDADE.....	410
■ NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS E LOGÍSTICA .....	412
■ NOÇÕES DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS.....	417
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO.....	427
■ ESTRUTURA E COMPETÊNCIA.....	427
LEI Nº 13.844/2019, ÁREAS DE COMPETÊNCIA DA CGU, COMPETÊNCIAS DO MINISTRO DE ESTADO DA CGU E ESTRUTURA BÁSICA DA CGU .....	427
DECRETO Nº 9.681/2019 .....	444
Natureza e Competência.....	444
Da Estrutura Organizacional.....	445
Competências dos Órgãos Específicos Singulares e das Unidades Descentralizadas .....	445
■ SISTEMAS ESTRUTURANTES .....	453
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (LEI Nº 10.180/2001 E DECRETO Nº 3.591/2000).....	453
SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (DECRETO Nº 5.480/2005) .....	464
SISTEMA DE OUVIDORIAS PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (DECRETO Nº 9.492/2018) ....	470
SISTEMA DE INTEGRIDADE PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (DECRETO Nº 10.756/2021)...	475

# NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

## ORÇAMENTO PÚBLICO

### CONCEITOS

#### A Atividade Financeira do Estado: Conceitos e Características

Antes mesmo de falarmos sobre o orçamento público, vamos compreender o que é a atividade financeira do Estado.

Segundo Baleeiro (1999), a atividade financeira do Estado 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. Em linha semelhante, define Paludo (2017) que a atividade financeira é exercida pelo Estado, visando ao bem comum da coletividade. A atividade do Estado está vinculada à arrecadação de recursos destinados à concretização dos objetivos e à satisfação de necessidades públicas básicas.

Em ambas as definições, destacamos os aspectos de “obter” (a arrecadação de receita pública), “criar” (créditos / empréstimos públicos), “gerir” (gestão do orçamento público) e “despender” (a aplicação em despesas públicas), ou seja, todo o ciclo de atividades típico na gestão orçamentária pelo Estado. Por fim, podemos dizer que, em sentido estrito, a atividade financeira está ligada ao exercício da **soberania** do Estado.

### O ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento público é um instrumento de planejamento governamental que envolve o gerenciamento e controle dos recursos públicos, além do monitoramento dos gastos governamentais. É um instrumento que os administradores públicos usam para organizar os seus recursos financeiros.

Segundo Giacomoni (2010), o orçamento público constitui-se, no curto prazo, em um instrumento para operacionalizar os programas setoriais e regionais de médio prazo, que por sua vez cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas. Na definição de Baleeiro (2010), trata-se do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo as despesas destinadas ao funcionamento da máquina pública e as receitas já criadas em lei.

Em suma, podemos resumir o conceito de orçamento público como a técnica, materializada por meio de um instrumento formal como a lei, que objetiva a previsão das receitas e a fixação das despesas.

### Dica

O Senado Federal criou um portal chamado “Orçamento Fácil”, que tem como objetivo disponibilizar as informações sobre o orçamento público de forma mais leve e amigável e, com isso, ampliar o alcance das informações. Vale a pena conferir o site: [www12.senado.leg.br/orcamentofacil](http://www12.senado.leg.br/orcamentofacil)

Superados a definição e o conceito de orçamento público, seguimos com algumas técnicas orçamentárias.

### TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS

Antes de avançarmos, cabe esclarecer que em editais de concurso é comum encontrarmos esse tema como “Espécies Orçamentárias”, “Tipos de Orçamento” ou “Técnicas de elaboração orçamentária”. Apesar de os termos possuírem sutis diferenças, para fins de concursos públicos, podemos nos referir ao mesmo conteúdo.

A técnica de elaboração do orçamento não segue uma única regra e um único método, pois a eficácia do controle orçamentário depende da adequação dos instrumentos aos fatores internos e externos de um órgão. Por exemplo, uma determinada técnica orçamentária pode ser mais adequada para órgãos com uma maturidade e disciplina orçamentária maior do que aqueles que estão introduzindo um sistema orçamentário pela primeira vez. Além disso, o nível de controle ao qual estão submetidos certos órgãos ou programas da administração pode requerer um grau maior ou menor de precisão das informações, o que impactará diretamente a técnica adotada.

Vejamos quais são esses tipos (ou essas técnicas) de orçamento:

- **Orçamento Tradicional (ou clássico):** o orçamento tradicional ou clássico surgiu na Inglaterra por volta de 1822 e possui um caráter extremamente prescritivo e rígido: o processo orçamentário se restringe a prever receitas e autorizar despesas, é formulado hierarquicamente e é pouco alinhado com programas e projetos dos órgãos, pois a ênfase está no objeto do gasto. Ademais, no orçamento tradicional, temos o foco no controle da legalidade dos gastos em detrimento da efetividade, eficácia e eficiência das ações governamentais;
- **Orçamento-programa:** trata-se de uma concepção gerencial de orçamento público, pois não se restringe ao objeto do gasto, promove o vínculo do instrumento orçamentário com o planejamento das ações governamentais e dá ênfase aos impactos que as ações governamentais geram à sociedade. As despesas são classificadas com base em uma lógica funcional e programática das despesas públicas.

Destacam-se três momentos da presença do orçamento-programa no ordenamento jurídico brasileiro: primeiro, o seu surgimento quando mencionado no art. 2º, da Lei nº 4.320, de 1964 (ainda sem a obrigatoriedade de sua adoção); segundo, por meio do art. 16, do Decreto-Lei nº 200, de 1967, tornando o orçamento-programa obrigatório aos órgãos da Administração Pública; e, por fim, o terceiro momento, com a edição do Decreto Federal nº 2.829, de 1998, considerado o marco da efetiva implementação do orçamento-programa.

Antes de abordarmos os demais tipos de orçamentos, resumiremos o orçamento tradicional e o orçamento-programa em uma tabela comparativa, pois as diferenças entre ambos são tema frequente nas provas.

ASPECTO	ORÇAMENTO TRADICIONAL (CLÁSSICO)	ORÇAMENTO-PROGRAMA
Integração com Planejamento	Não há integração (ou há integração mínima)	Orçamento vinculado e integrado com o planejamento governamental
Foco na alocação dos recursos	Meios, objeto dos gastos	Fins, objetivos e metas
Estrutura orçamentária	Ênfase contábil e legal.	Ênfase no planejamento, estratégia, programas e projetos
Principal critério de classificação das despesas	Unidades administrativas	Funções e programas
Sistemas de acompanhamento e controle	Inexistência ou pouca relevância da avaliação dos programas de trabalho. Controle possui foco na legalidade	Intensa avaliação dos resultados por meio de indicadores. Controle possui foco na eficiência, eficácia e efetividade

- **Orçamento base zero (OBZ):** as despesas referentes aos programas, projetos ou ações da administração são detalhadamente justificadas a cada ano. As linhas constantes no orçamento não devem tomar como base os valores executados em exercícios passados, pois a ideia do OBZ é justamente evitar os gastos incrementais de despesas desnecessárias executadas no passado. As vantagens do OBZ envolvem a necessidade de um esforço maior no controle orçamentário e dos indicadores de performance, além da promoção de uma disciplina orçamentária mais rígida. Em contrapartida, a elaboração do OBZ pode ser mais complexa, demorada, cara e exigente do ponto de vista da maturidade da cultura orçamentária;
- **Orçamento incremental:** como a própria descrição, nesta técnica, o administrador toma como base a estrutura orçamentária de exercícios passados e realiza apenas pequenos ajustes dos valores já executados. Por exemplo, o administrador pode tomar como base uma despesa com serviços de segurança executada no exercício passado e promover um incremento do percentual relativo à correção inflacionária.

Na definição da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o orçamento incremental é aquele realizado mediante ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa. Note que o conceito é o oposto do OBZ, visto anteriormente. Dessa forma, tem como vantagem a facilidade na elaboração e como desvantagem o desestímulo às ações de contenção de gastos e de redução de custos.

- **Orçamento de desempenho:** também chamado de orçamento de realizações. Trata-se de uma evolução do orçamento tradicional, em que “o que o governo compra” dá lugar, em relevância, a “o que o governo faz”. É um processo orçamentário que apresenta duas dimensões do orçamento: o objeto de gasto e um programa de trabalho contendo as ações desenvolvidas. Neste tipo de orçamento, as unidades gestoras são contempladas com recursos orçamentários conforme o desempenho de períodos anteriores;
- **Orçamento Participativo:** trata-se da técnica que contempla a sociedade no processo de discussão e elaboração da peça orçamentária, por meio de lideranças, realização de audiências públicas, representantes de classe, entre outros. Tem como vantagem o caráter democrático do processo, mas em contrapartida enfrenta alguns desafios como a necessidade de um alto grau de mobilização social e a disposição do poder público em descentralizar o poder.

Compreendidas as técnicas ou os tipos de orçamento, passaremos à discussão dos princípios orçamentários. É um tema de grande importância e frequentemente cobrado nos certames.

## I PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Princípios são relevantes na medida que representam o alicerce, ou a base fundamental de um ordenamento jurídico. A partir dos princípios, temos o direcionamento e orientação das normas jurídicas e, por esse motivo, os mesmos servem como integradores da interpretação normativa. Os princípios orçamentários, dessa forma, estabelecem as diretrizes para a elaboração, execução, monitoramento e avaliação do orçamento público.

Conforme definição do Poder Legislativo Brasileiro, os princípios orçamentários são as “regras que cercam a instituição orçamentária, visando a dar-lhe consistência, principalmente no que se refere ao controle pelo Poder Legislativo”.

Trataremos em seguida dos princípios orçamentários mais comuns citados pela doutrina. Destaca-se que este tema é um dos mais frequentes em concursos públicos.

### Princípio da Legalidade

Trata-se de um princípio não exclusivo da administração orçamentária e financeira e presente em todos os ramos do Direito. A legalidade encontra sede no inciso II, do art. 5º, da Constituição de 1988: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Nessa seara, o princípio da legalidade orienta que o planejamento orçamentário seja realizado por leis. O orçamento público, PPA, LDO e LOA, é uma lei formal, passa pelo exame do Poder Legislativo, blindando o orçamento das arbitrariedades da Administração Pública.

Os três próximos princípios são dispostos explicitamente na Lei 4.320, de 1964, em seu art. 2º, *in verbis*:

**Art. 2º** *A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de **unidade universalidade e anualidade**.*

### Princípio da Unidade ou Totalidade

Segundo este princípio, não devem existir orçamentos paralelos. Cada ente da Federação deve elaborar e aprovar uma única lei orçamentária, apesar de possuírem em sua estrutura diversos órgãos com autonomia financeira. Por exemplo, um ente federativo poderá possuir autarquias com autonomia financeira e administrativa, mas seu orçamento autárquico deverá integrar uma única peça consolidada pelo Executivo daquele ente.

Note que o fato do orçamento possuir uma unidade, não significa que não seja multidocumental. A LOA é composta por três documentos que representam os orçamentos fiscal, da seguridade social e dos investimentos.

### Princípio da Universalidade

Apesar da semelhança entre os termos, universalidade não se confunde com unidade. Se na unidade tratamos da peça única do orçamento, este princípio determina que a peça orçamentária englobará todas as receitas e despesas referentes a todos os Poderes e órgãos da administração. Em outras palavras, dentro do universo possível de receitas e despesas de um órgão, nada pode ser excluído ou omitido na peça orçamentária.

Ainda que essa omissão não tenha impacto líquido financeiro no orçamento, se um órgão, por exemplo, omitir R\$ 1 milhão em receitas e o mesmo montante em uma previsão de receitas, todas as informações devem ser apresentadas na Lei Orçamentária, para o melhor controle e acompanhamento da gestão dos recursos públicos.

- **Exceção ao princípio:** orçamentos das empresas estatais, por seu caráter de exigência do mercado, estarão fora do escopo da lei orçamentária.

### Princípio da Anualidade ou Periodicidade

O orçamento deve ser elaborado por um período determinado de tempo. No Brasil, esse período é de um ano, coincidindo com o ano civil, conforme dispõe o art. 34, da Lei nº 4.320: “*O exercício financeiro coincidirá com o ano civil*”.

Qual o objetivo de se determinar o orçamento em um período de tempo? A fixação temporal contribui para que os investimentos e gastos tenham uma programação, facilitando o seu controle, mensuração e comparação. Veja que alguns gastos (investimentos) que ultrapassam um exercício financeiro (por exemplo, um gasto em infraestrutura) demandam uma apresentação diferenciada nas peças orçamentárias.

- **Exceção ao princípio:** alguns créditos especiais autorizados nos últimos quatro meses do exercício poderão ser reabertos no próximo exercício financeiro. Esta exceção mitiga o princípio da anualidade. Fique tranquilo, pois trataremos dos créditos especiais e suas regras mais à frente. Por hora, é importante compreendermos que os princípios não são absolutos.

### Princípio da Exclusividade

Este princípio está fundado no § 8º, do art. 165, da Constituição Federal:

**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.*

Ou seja, impede que o legislador inclua na lei orçamentária matérias não relacionadas ao tema de orçamento, mais especificamente dispositivos que não sejam relativos à previsão da receita e fixação de despesas.

Trata-se de uma previsão importante, pois caso não existisse, a lei orçamentária estaria “recheada” de temas “carona”, aproveitando a tramitação especial e aprovação mais célere da lei orçamentária.

- **Exceção ao princípio:** a autorização para abertura de créditos suplementares e a autorização para contratação de operações de crédito, previstos explicitamente no § 8º, art. 165, da Constituição Federal. Créditos suplementares e operações de crédito são temas bem específicos dentro da disciplina orçamentária e serão tratados em capítulos exclusivos!

### Princípio do Orçamento Bruto

As receitas e despesas devem ser apresentadas na lei orçamentária pelos seus valores totais, sem deduções ou compensações. Este princípio pode ser verificado no art. 6º, da Lei 4.320, de 1964:

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

O exemplo que evidencia de forma clara o princípio do orçamento bruto está nas transferências de recursos. Um recurso transferido de um órgão para o outro será demonstrado duas vezes no orçamento: como despesa no órgão que transferiu o recurso e como receita no órgão receptor, ainda que o efeito monetário líquido da receita e despesa seja nulo.

### Princípio da Publicidade / Transparência

Tal como o princípio da publicidade, não se trata de uma exclusividade da administração financeira e orçamentária.

O princípio da publicidade está presente em quase todos os ramos do Direito e norteia a obrigatoriedade da divulgação dos atos, contratos e demais instrumentos celebrados pela Administração. A publicidade está prevista no art. 37, da Constituição:

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

No que se refere especificamente à disciplina de administração financeira e orçamentária, o princípio da publicidade está presente no § 3º, do art. 165, da Constituição Federal:

**Art. 165 [...]**

*§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.*

O art. 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também tratou da questão da transparência, estabelecendo os instrumentos de transparência orçamentários:

**Art. 48** São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

### Princípio da Especificação ou Especialização

Trata-se de um princípio explícito na legislação:

**Art. 5º** A Lei de Orçamento **não consignará dotações globais** destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.[...]

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

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

Os arts. 5º e 15, da Lei 4.320, de 1964, determinam que as receitas e despesas no orçamento devem possuir um nível razoável de especificação ou detalhamento.

Evita-se, dessa forma, a existência de generalidades na peça orçamentária, que dificultam a atividade de monitoramento, avaliação e fiscalização do orçamento. Do ponto de vista social, a pormenorização das receitas e despesas permite à sociedade que se possa conhecer com precisão as origens e aplicações dos recursos por parte do gestor público.

- **Exceção ao princípio:** as chamadas reservas de contingência (dotações orçamentárias para eventos incertos), por suas próprias características, podem ensejar descrições mais globais, assim como os chamados Programas Especiais de Trabalhos (PET), que não terão suas despesas discriminadas sob risco de perderem a sua finalidade (programas confidenciais, de segredo de Estado, de segurança nacional, por exemplo).

### Princípio da Clareza

O princípio da clareza sugere que o orçamento deve apresentar as informações com uma linguagem clara e acessível, sem ambiguidades, de modo a permitir um alcance mais abrangente a toda a sociedade. Na prática, trata-se de um grande desafio, haja vista que a matéria orçamentária possui característica extremamente técnica.

### Princípio da Não Afetação ou Não Vinculação da Receita de Impostos

Por este princípio, está vedada à Administração Pública a vinculação de receita de impostos a fundos, órgãos e despesas. Veja que, originalmente, a Constituição, nos termos do art. 67, foi categórica em determinar que apenas a arrecadação dos impostos não deve possuir vinculação. Isso significa que os demais tributos, via de regra, estariam afastados da regra de vinculação.

- **Exceção ao princípio:** a não vinculação não opera nas hipóteses previstas pela própria Constituição: repasses de recursos da União para os Estados e Municípios — FPE e FPM; recursos para as ações e serviços de saúde; manutenção e desenvolvimento do ensino — Fundeb; recursos destinados às atividades da administração tributária; recursos para prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita; recursos destinados à prestação de contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta; fundo de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

### ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL – VISÃO HISTÓRICA

O estudo do orçamento público é ancestral e o orçamento na administração pública é um dos mais antigos instrumentos de planejamento e controle na humanidade. No caso brasileiro, as normas regendo o orçamento público acompanharam a evolução legislativa brasileira, de modo que podemos encontrar traços desse tema nas diversas Constituições da nossa história. Faremos a seguir uma breve retrospectiva histórica.

A **Constituição de 1824** do Brasil Imperial é considerada pioneira por prever a elaboração formal do orçamento pela administração. Havia a figura do “orçamento misto”, em decorrência da interação entre o Poder Executivo, responsável pela elaboração, e o Poder Legislativo pela sua aprovação.

Na **Constituição de 1891**, o Poder Legislativo passa a ter maior protagonismo no processo orçamentário, elaborando e aprovando o orçamento.

A **Constituição de 1934** resgata o “orçamento misto” com o reestabelecimento do rito de elaboração da proposta pelo Poder Executivo e a aprovação pelo Legislativo.

Ocorre que a **Constituição de 1937** retrocede nesse ponto, pois, apesar de legalmente termos a previsão do envolvimento do Legislativo e Executivo na peça orçamentária, na prática, o orçamento passou a ser elaborado e decretado pelo próprio Poder Executivo.

Com a **Constituição de 1946** e o processo de redemocratização do país, retoma-se o processo misto. Destaca-se, ainda, que, na Carta de 1946, alguns princípios da legislação atual, como os princípios da unidade, universalidade e exclusividade, que veremos adiante, são introduzidos no ordenamento pátrio e as funções do Tribunal de Contas se tornam mais evidentes.

Em seguida, a **Constituição de 1967** (no período do regime militar) mantém o orçamento misto; contudo, considerava-se que a participação do Poder Legislativo ocorria somente no plano teórico, pois pelo arranjo institucional era praticamente impossível o parlamento propor emendas à peça orçamentária.

Por fim, a **Constituição de 1988**, vigente, conserva o orçamento misto e devolve a prerrogativa da proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária pelo Poder Legislativo. Ademais, a carta de 1988 inova introduzindo o conjunto de instrumentos de planejamento, composto pelo PPA — Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO e os Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais de orçamentos.

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

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

Outras normas infraconstitucionais são de extrema relevância para o estudo do orçamento no Brasil. Tratam-se da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF).

A primeira, em vigor até os dias atuais, representou um marco histórico e se tornou o principal norteador dos processos orçamentários de todos os órgãos da Administração. Já a LRF trouxe importantes inovações no que tange às novas formas de responsabilização dos gestores públicos, regras e limites para gastos com pessoal, criação de despesas de duração continuada entre outras inovações.

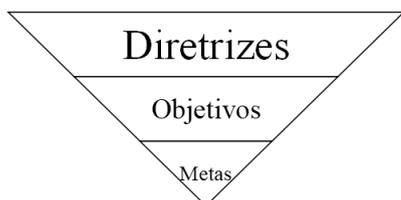
## ORÇAMENTO SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO DE 1988

### PLANO PLURIANUAL – PPA

O PPA é uma inovação trazida pela Constituição de 1988. Trata-se do planejamento estratégico de médio prazo da administração pública e tem por finalidade estabelecer e informar de forma regionalizada **Diretrizes, Objetivos e Metas (DOM)** da administração. Importante destacar qual o significado desses conceitos:

- **Diretrizes:** normas e orientações de caráter geral e estratégico para o Governo;
- **Objetivos:** o que deve ser feito, concretizado, durante o período do PPA, em linha com as diretrizes traçadas;
- **Metas:** alcance do objetivo, de natureza quantitativa ou qualitativa

Podemos representar o DOM como o triângulo da figura a seguir: as diretrizes sendo apresentadas de forma ampla, abrangente, de caráter geral, seguidas dos objetivos que especificarão as diretrizes em um nível de concretude maior. As metas traduzem os alcances dos objetivos de forma mais específica, apresentando medidas, indicadores e referências.



Trazendo para o mundo das empresas privadas, podemos nos arriscar em dizer que o PPA é semelhante ao planejamento estratégico das organizações, guiando todas as ações no horizonte do médio prazo. O PPA está previsto na Constituição Federal conforme a seguir:

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

*I - o plano plurianual; [...]*

*§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

Importante salientar, que apesar do caráter diretivo e estratégico do PPA, ele não tem por função a redução das desigualdades, sendo essa uma função reservada aos orçamentos fiscal e de investimentos, contemplados na Lei Orçamentária Anual. Veja os dispostos no §§ 5º e 7º, do art. 165:

*§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:*

*I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;*

*II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; [...]*

*§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.*

Destacamos na tabela a seguir outros dispositivos relevantes relacionados ao PPA:

DISPOSITIVO NA CF/88	CONTEÚDO
<b>Art. 166, caput</b>	PPA será apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional
<b>Art. 166, § 1º, I</b>	Caberá a uma Comissão Mista Permanente de senadores e deputados examinar e emitir parecer sobre o PPA
<b>Art. 166, § 2º</b>	Emenda dos parlamentares relativas ao PPA serão apresentadas na Comissão Mista
<b>Art. 166, § 5º</b>	O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação no PPA
<b>Art. 166, § 6º e art. 135, § 2º, I, da ADCT</b>	O projeto de lei do PPA será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro
<b>Art. 166, § 7º</b>	Aplica-se ao PPA, no que não contrariar o disposto nessa seção, as demais normas do processo legislativo
<b>Art. 167, § 1º</b>	Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, o sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade