

Eduardo Aragão

MANUAL DE

# DIREITO

---

# FINANCEIRO

2ª Edição

2026



@eduardo.\_aragao

[www.eduardoaragao.com](http://www.eduardoaragao.com)

## 1 Introdução ao Direito Financeiro

### 1.1 Atividade Financeira do Estado

O Estado é uma entidade que existe para a promoção do bem-estar e da segurança da sociedade que o compõe. Para tanto, ele desempenha uma série de funções consideradas essenciais, como a garantia da ordem e segurança, a administração da Justiça, a oferta de serviços públicos, a regulação e fiscalização da atividade econômica, a defesa nacional, a proteção ao meio ambiente, o exercício de funções diplomáticas, a promoção da cultura e da educação, dentre outras.

Para que o Estado possa desempenhar todas essas atividades e satisfazer as necessidades públicas, é preciso que ele tenha dinheiro, é preciso que o Estado (a) obtenha os recursos financeiros necessários, (b) faça a gestão desses recursos e (c) gaste-os de acordo com as prioridades que forem estabelecidas. Tudo isso será feito por meio de sua atividade financeira.

Assim, podemos dizer que **a Atividade Financeira é o meio pelo qual o Estado obtém e depende recursos, com a finalidade de satisfazer as necessidades públicas.**

Segundo Kiyoshi Harada<sup>1</sup>, a atividade financeira do Estado estaria vinculada à satisfação de três necessidades públicas básicas:

- a) a prestação de serviços públicos;
- b) o exercício regular do poder de polícia; e
- c) a intervenção no domínio econômico.

---

<sup>1</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 27ª ed. Rev. E atual – São Paulo: Editora Atlas, 2018 – pg. 31

Certo, o Estado deve obter dinheiro para gastá-lo satisfazendo as necessidades públicas, mas quem define uma necessidade como pública? A resposta é simples: considera-se pública toda necessidade de interesse geral que é satisfeita pelo Estado em virtude de previsão normativa, como as decorrentes de determinações previstas na Constituição Federal ou em leis. De acordo com Aliomar Baleeiro, a necessidade torna-se pública por uma **decisão política**, por uma escolha dos políticos em definir que uma determinada necessidade (educação infantil, por exemplo) deva ser satisfeita pelo Estado.

Perceba que para execução das atividades ou serviços que irão satisfazer essas necessidades, o Estado precisa (a) criar, (b) obter, (c) gerir e (d) despender/gastar recursos públicos, ou seja, ele precisa realizar sua atividade financeira, a qual servirá de instrumento para a satisfação das necessidades públicas. Portanto, **a atividade financeira é uma atividade-meio (instrumento) para que o Estado possa realizar sua atividade-fim.**

O Estado existe não para obter e gastar recursos, sua finalidade não é essa. A obtenção de recursos é apenas um dos meios que utiliza o Estado para cumprir seu papel, e nesse aspecto podemos fazer uma ligação com a temática do interesse público que estudamos no direito administrativo.

A doutrina e a jurisprudência costumam dividir o interesse público, aquele que deve ser buscado pelo Estado, em (a) interesse público primário e (b) interesse público secundário.

O **interesse público primário** está relacionado à busca pela satisfação de necessidades coletivas públicas ou simplesmente necessidades públicas, o que se dará por meio da prestação de atividades administrativas à coletividade, como os serviços públicos, o exercício do poder de polícia, o fomento à atividade econômica e social e a intervenção na ordem econômica.

Preste atenção em um detalhe importante: o termo aqui utilizado não é tão somente necessidades coletivas, mas sim **necessidades coletivas públicas** ou **necessidades públicas**, e isso se dá pelo fato de que nem toda necessidade coletiva é uma necessidade pública, sendo plenamente possível a existência de necessidades

coletivas privadas. Por exemplo, a coletividade que compõe um condomínio fechado de casas pode ter por necessidade a instalação de uma sala de jogos na área comum, por demanda das crianças e adolescentes; essa necessidade é coletiva, mas não é uma necessidade coletiva pública, estando restrita àquele grupo privado específico. Por outro lado, a construção de uma praça pública, com equipamentos para atendimento de todos os quantos desejarem, é uma necessidade coletiva pública, trazendo mais espaços de lazer e área verde para o bairro ou a cidade como um todo. Por isso é bom deixar bem delineado que o Estado busca a satisfação de necessidades coletivas públicas ou necessidades públicas.

A importância dessa distinção pode ser percebida na análise de uma questão cobrada na prova da PGE-AL em 2021 pelo CEBRASPE (Q1857369)<sup>2</sup>, na qual foi considerada incorreta a alternativa que dizia que “uma das finalidades da atividade financeira do Estado é o custeio de necessidades coletivas”.

A justificativa para o desacerto na assertiva seria justamente a ausência da realização da distinção entre a necessidade coletiva pública, a ser satisfeita pelo Estado, e a necessidade coletiva privada, que pode ser satisfeita pelo esforço coordenado da sociedade e por grupos específicos, como associações de classe, sindicatos, condôminos etc.

Por sua vez, **interesse público secundário** “é o interesse do próprio Estado, enquanto sujeito de direitos e obrigações, ligando-se fundamentalmente à noção de **interesse do erário**, implementado por meio de atividades administrativas instrumentais necessárias para o atendimento do interesse público primário, tais como as relacionadas ao orçamento, aos agentes públicos e ao patrimônio público<sup>3</sup>”.

Em resumo, o interesse público primário está ligado à própria satisfação das necessidades coletivas públicas, à atuação do Estado como um Estado de bem-estar social, já o interesse público secundário está ligado ao dinheiro que o Estado precisa arrecadar. Eles não estão dissociados, pois o interesse público primário é necessário para justificar o interesse público secundário, e o interesse público secundário é

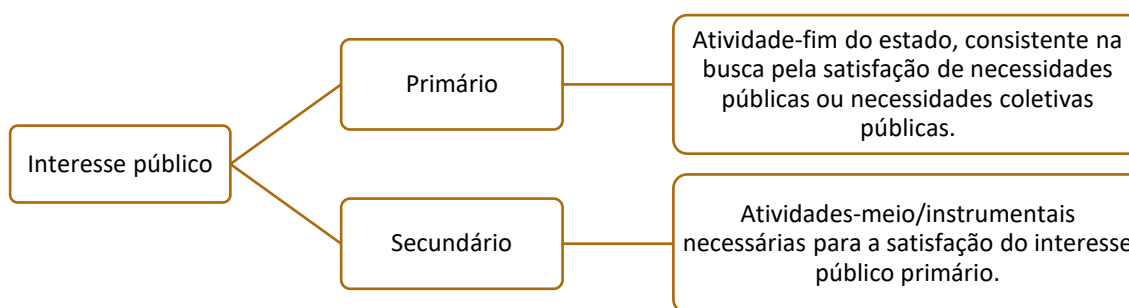
---

<sup>2</sup> Esse número corresponde à identificação da questão na plataforma QConcursos, basta copiar e pesquisar no google que a questão irá aparecer.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo – 9. ed., - Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021, p. 40-42.

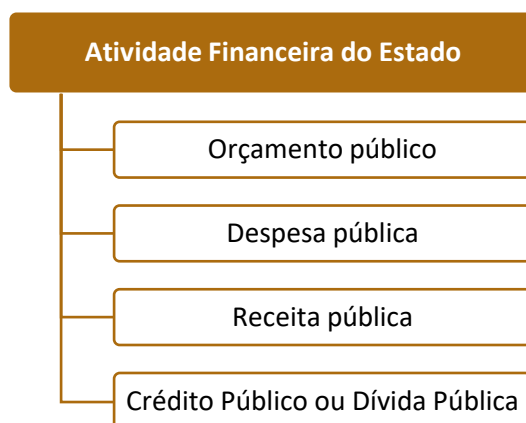
necessário em razão da necessidade de obtenção de recursos para satisfazer o interesse público primário. Voltando ao exemplo da praça: se o Estado precisa construir uma praça (interesse público primário), então ele precisa arrecadar dinheiro para isso (interesse público secundário); e o Estado somente precisa arrecadar esse dinheiro (interesse público secundário) porque precisa construir a praça (interesse público primário).

O exemplo utilizado foi o da praça, mas poderia ser também envolvendo questões relacionadas à segurança interna e externa, funcionamento das instituições públicas, promoção da saúde, da educação etc. Sugiro que substitua a praça por qualquer um desses no exemplo e exercite sua mente para melhor fixação.



Então, **quando o Estado realiza a atividade financeira, ele está realizando o interesse público secundário, buscando meios para que possa satisfazer o interesse público primário.**

É aqui que entra o Direito Financeiro, que pode ser entendido como o sub-ramo (ramo derivado) do Direito Público que estuda as finanças do Estado, em sua estreita relação com a atividade financeira, a qual é definida por quatro fenômenos: (a) orçamento público, (b) despesa pública, (c) receita pública e (d) crédito público.



Nesses termos, a importância do Direito Financeiro para a manutenção do Estado é primordial, uma vez que é por meio das regras relativas ao Direito Financeiro que será possível realizar todo o controle do fluxo de caixa estatal, projetando quanto será arrecadado, quanto será gasto, com o que será gasto, se será necessário obter empréstimos, como se darão os investimentos, qual parcela dos recursos arrecadados será direcionada para a seguridade social, qual parcela será direcionada para o pagamento de remuneração no serviço público ou para a contraprestação em contratos administrativos. Além disso, nas regras de Direito Financeiro também encontraremos limitadores do gasto público, como percentuais máximos de comprometimento das receitas com gasto com pessoal e condições à concessão de subvenções.

Este Manual possui capítulos próprios sobre orçamento público, despesa pública, receita pública e crédito público. Porém, para que já possamos sair desse momento introdutório com uma noção básica desses conceitos, iremos ver agora uma breve explicação de cada um deles.

O orçamento público, em termos simples, refere-se à (a) organização e (b) controle dos recursos públicos, sendo essencial para o funcionamento eficaz de um Estado. Para facilitar a compreensão imagine o orçamento de uma família, na qual se faz um planejamento para controle do quanto aquele núcleo familiar recebe de salário (receita) e o quanto gasta com moradia, alimentação, contas de luz, água, telefone, internet, diversão, saúde, educação (despesas). No entanto, em vez do âmbito doméstico, o orçamento público faz essa gestão a nível das contas públicas dos entes federados.

As despesas públicas representam os gastos a serem realizados pelo Estado para suprir as necessidades coletivas públicas, abrangendo áreas como saúde, educação, segurança e infraestrutura, englobando tanto as necessidades de manutenção daquilo que já existe, como de investimento para criação e ampliação de serviços e infraestruturas.

Por sua vez, as receitas públicas englobam os recursos que o Estado têm à sua disposição para custear essas necessidades coletivas públicas. Isso inclui, por exemplo, os impostos, as taxas, as contribuições e as receitas provenientes da atuação econômica

das empresas estatais. É crucial que a arrecadação seja eficiente e transparente, garantindo assim a sustentabilidade das políticas públicas mediante uma gestão responsável das finanças públicas.

Entretanto, haverá situações em que as receitas arrecadadas não serão suficientes para cobrir as despesas planejadas e necessárias, de modo que o Estado precisará recorrer a empréstimos públicos, na condição de tomador/devedor. A esse fenômeno do direito financeiro é dado o nome de crédito público. Essa prática é uma forma de equilibrar as contas públicas, ao menos temporariamente, permitindo a continuidade dos serviços essenciais à população.

Podemos sintetizar as finalidades da atividade financeira do Estado nos seguintes verbos:



O Estado obtém/adquire receitas públicas, despense esse valor obtido, faz a gestão do que entra e do que sai, e “cria” recursos pela obtenção de empréstimos.

Portanto, compreender o funcionamento do orçamento público é fundamental para que a gestão pública seja eficiente e atenda às necessidades da sociedade de forma responsável e transparente. Neste sentido, ao garantir uma alocação adequada de recursos, o Estado contribui para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar de seus cidadãos.

## 1.2 Reserva do Possível e Escolhas Trágicas

A reserva do possível é um conceito fundamental no direito financeiro que aborda a limitação dos recursos disponíveis para atender às demandas sociais, especialmente em áreas como saúde, educação e assistência social. Ela reconhece que, embora haja necessidades diversas e urgentes na sociedade, os recursos financeiros são

finitos/escassos e, portanto, existe um limite em relação àquilo que o Estado pode prover com os recursos que possui.

Essa ideia se conecta às chamadas "escolhas trágicas" no contexto do direito financeiro. Essas escolhas referem-se às decisões difíceis que os governos precisam tomar ao alocar seus recursos, priorizando determinadas áreas em detrimento de outras devido à escassez de fundos. Por exemplo, os governantes devem escolher entre investir mais em saúde pública ou em educação, sabendo que ambas são essenciais, mas os recursos são limitados.

Em termos legais, a reserva do possível reconhece que o Estado deve cumprir suas obrigações, mas dentro dos limites financeiros disponíveis. Isso implica que, em certos casos, a implementação de políticas públicas ou a garantia de direitos fundamentais pode ser limitada pela disponibilidade de recursos, o que pode ser objeto de debates jurídicos sobre a efetivação desses direitos.

A reserva do possível tem duas perspectivas importantes: a jurídica e a fática. A reserva do possível jurídica está intrinsecamente relacionada ao cumprimento da lei orçamentária. Isso significa que há um limite jurídico que será estabelecido nas leis orçamentárias com base em estudos que atestem a maior ou menor capacidade financeira do Estado para garantir os direitos fundamentais, determinando as devidas alocações de recursos. Esse aspecto pode representar um impeditivo para modificar a execução orçamentária com base em decisões judiciais, uma vez que a legislação orçamentária estabelece a distribuição de recursos de acordo com prioridades e limitações financeiras pré-determinadas, sendo essa uma atividade minuciosa a ser desempenhada com base em estudos técnicos e decisões políticas que redundarão na elaboração da legislação.

Por outro lado, a reserva do possível fática diz respeito à própria escassez de recursos no plano fático. Se na reserva do possível jurídica a limitação consiste primordialmente na escolha de quais prioridades deverão receber a alocação dos recursos estatais, o que passa a constituir o objeto de uma lei (vinculação jurídica), aqui na reserva do possível fática a limitação consiste na própria inexistência de recursos capazes de suprir todas as necessidades coletivas públicas.

É a falta de recursos não por conta de uma vinculação jurídica a determinados gastos, mas sim pela própria ausência do dinheiro para a realização de despesas relacionadas a todas as necessidades públicas, reconhecendo que os recursos são de fato limitados e que o atendimento às demandas sociais dependeria de recursos que são, no momento, inexistentes e inalcançáveis. Essa limitação concreta de recursos representa um desafio na implementação de políticas públicas e na garantia de direitos, muitas vezes dificultando a ampliação ou a adaptação de serviços mesmo diante de determinações judiciais, já que o Judiciário pode em tese determinar que o Estado faça algo, mas não pode prover os meios financeiros para que essa determinação seja cumprida.

A interseção entre a reserva do possível e as escolhas trágicas destaca a complexidade das decisões financeiras governamentais, já que há uma constante necessidade de equilibrar prioridades sociais diante de recursos limitados, o que pode gerar dilemas éticos e debates legais sobre a distribuição justa e adequada dos recursos disponíveis.

Por fim, é importante dizer que o legislador constituinte antecipou essa questão da escassez de recursos ao prever uma série de normas vinculativas que direcionam percentuais específicos da receita corrente líquida para despesas em determinadas áreas elencadas como prioritárias. Um exemplo clássico são os gastos mínimos obrigatórios com educação e saúde, refletindo a preocupação em assegurar um nível básico de atendimento nessas áreas essenciais.

Essas vinculações orçamentárias são um mecanismo que busca proteger os direitos fundamentais da população mesmo diante das limitações financeiras do Estado. Ao estabelecer esses percentuais mínimos, a Constituição tenta garantir uma certa estabilidade e continuidade nos investimentos nessas áreas prioritárias, minimizando os impactos das variações orçamentárias anuais e da escassez de recursos sobre serviços tão vitais para a sociedade, de modo que eventual corte de gastos públicos deverá respeitar a manutenção de um patamar mínimo de investimento em determinadas áreas, como estabelecido pelo constituinte.

### 1.3 Fontes do Direito Financeiro

### 1.3.1 Introdução

As fontes do direito referem-se às origens e fundamentos das normas jurídicas que regem uma sociedade. Em regra, elas podem ser divididas em fontes formais, que dizem respeito aos meios de veiculação das normas jurídicas, e fontes materiais, que são os fatores sociais, políticos e econômicos que influenciam a formação do direito.

Além disso, tratados internacionais, princípios gerais do direito e a própria Constituição de um país também são considerados fontes do direito, pois fornecem as bases para a criação e interpretação das normas legais. Assim, as fontes do direito desempenham um papel crucial na estruturação e funcionamento do sistema jurídico de uma sociedade.

Iremos tratar das fontes com uma subdivisão em fontes principais e fontes secundárias.

### 1.3.2 Fontes Principais

As principais fontes do direito financeiro são:

- a) **Constituição Federal:** é o fundamento de validade de todas as demais normas jurídicas, trazendo diversas disposições acerca do direito financeiro, tanto em capítulo próprio (Capítulo II – Das Finanças Públicas, do art. 163 ao art. 169) como em passagens ao longo de toda a Constituição Federal, a exemplo das normas relativas à repartição de receitas tributárias e à atuação do Tribunal de Contas na fiscalização contábil, financeira e orçamentária.
- b) **Leis Complementares:** para algumas matérias em específico a Constituição Federal exige que seu tratamento se dê por meio de leis complementares, que não possuem qualquer grau de hierarquia em relação às leis ordinárias, tratando-se de mera determinação constitucional que objetiva, em síntese, a realização de maiores debates acerca da matéria tratada, tendo em vista o quórum mais elevado para aprovação dessa espécie normativa (maioria absoluta) em comparação com o quórum das leis ordinárias (maioria simples). As duas leis complementares mais importantes para o direito financeiro são a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade

Fiscal) e a Lei nº 4.320/64 que, apesar da roupagem originária de lei ordinária, foi recepcionada pela ordem constitucional vigente com status de lei complementar, demandando a edição de outra lei complementar caso se deseje alterar suas disposições ou mesmo revogá-la.

CF, Art. 165. (...) § 9º Cabe à lei complementar: (...)

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. [Lei nº 4.320/64]

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. [Lei de Responsabilidade Fiscal]

- c) Leis Ordinárias:** as leis ordinárias mais importantes para o direito financeiro são aquelas que veiculam o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA), além das leis que autorizam a abertura de créditos adicionais especiais ou suplementares.
- d) Medidas Provisórias:** no âmbito do direito financeiro é possível editar medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários, que também podem ser abertos via Decreto do Executivo. As medidas provisórias têm previsão expressa na Constituição Federal para o âmbito federal (da União), mas é possível sua previsão tanto na Constituição Estadual como nas Leis Orgânicas do DF e dos Municípios, desde que seja observado, por simetria, o modelo federal traçado na CF.

CF, Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

d) planos plurianuais (PPA), diretrizes orçamentárias (LDO), orçamento (LOA) e créditos adicionais e suplementares, **ressalvado o previsto no art. 167, § 3º (abertura de créditos extraordinários);**

- e) **Leis Delegadas:** é importante destacar aqui que as leis delegadas não têm muito espaço no direito financeiro, pois o art. 68, § 1º, III, da Constituição Federal dispõe que não podem ser objeto de lei delegada nem as matérias que sejam destinadas ao tratamento por lei complementar, aqui entrando as normas gerais sobre direito financeiro, nem as matérias relativas a planos plurianuais (PPA), diretrizes orçamentárias (LDO) e orçamentos (LOA e leis de créditos adicionais). No entanto, caso haja uma possibilidade de legislar em matéria de direito financeiro fora dessas vedações, será possível em tese a utilização da lei delegada.

CF, Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: (...)

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

- f) **Jurisprudência:** as reiteradas decisões judiciais tomadas em torno de uma matéria e que formam o posicionamento consolidado dos tribunais sobre o tema, a exemplo do ocorrido com os requisitos para a elaboração de medidas provisórias a respeito de créditos extraordinários, em que formou-se no STF sólida jurisprudência pela admissão de uma interpretação restritiva, de modo que somente situações fáticas semelhantes ou iguais às previstas na CF (como guerra, comoção interna ou calamidade pública) ensejariam a possibilidade de abertura de crédito extraordinário via medida provisória, e não toda e qualquer situação de relevância e urgência.
- g) **Resoluções do Senado Federal:** elas têm papel fundamental no que se refere às dívidas públicas, conforme o art. 52, incisos V, VII e IX, da CF.

### 1.3.3 Fontes Secundárias

Por outro lado, são fontes secundárias do direito financeiro as seguintes fontes abaixo elencadas:

- a) **Decretos:** atos emanados pelo Chefe do Poder Executivo para, regulamentando a legislação, buscar o fiel cumprimento da lei.
- b) **Resoluções Legislativas:** em especial as Resoluções do Senado Federal, que têm papel fundamental no que se refere às dívidas públicas, conforme o art. 52, incisos V, VII e IX, da CF.
- c) **Atos normativos:** com destaque para as Resoluções dos Tribunais de Contas, as quais fornecem importante orientação aos gestores públicos em matéria financeira e orçamentária.
- d) **Decisões administrativas:** também tem como importante fonte os Tribunais de Contas.
- e) **Decisões judiciais:** trata-se de exemplo de judicialização das políticas públicas, como os casos envolvendo a reserva do possível e o mínimo existencial.

## 1.4 Competências Legislativas

### 1.4.1 Considerações Gerais

A competência para legislar sobre direito financeiro e orçamento é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, I e II, da CF).

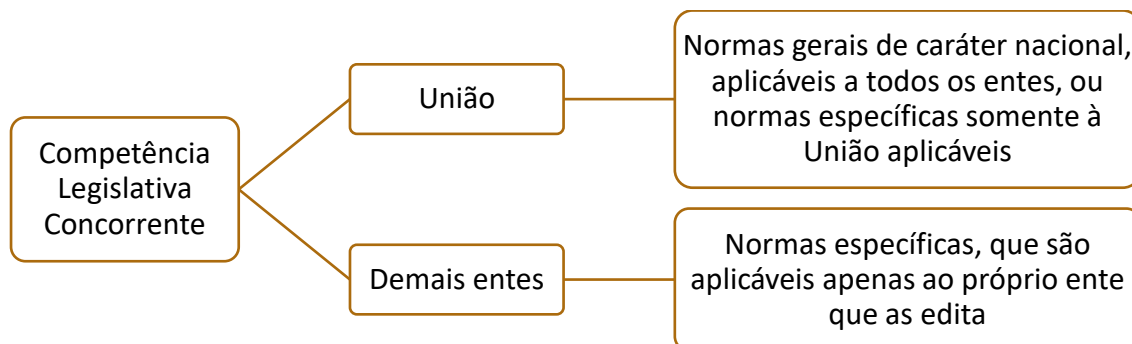
Art. 24, CF. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

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

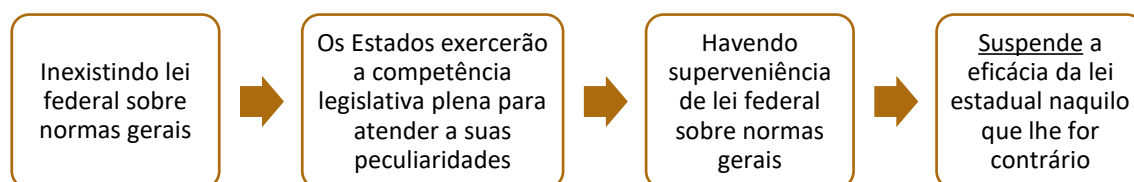
II - orçamento;

Cabe à União, no exercício da competência concorrente, estabelecer as normas gerais de caráter nacional, as quais serão aplicáveis a todos os entes. Já as normas específicas, que são aplicáveis apenas ao próprio ente que as edita, poderão ser

elaboradas tanto pelos Estados e pelo Distrito Federal, bem como pela União. Note que a União pode editar normas gerais de caráter nacional, aplicáveis a todos os entes, inclusive a ela, mas também pode editar normas específicas, aplicáveis apenas à União, mas não aos demais entes.



Além disso, conforme os §§ 1º a 4º do art. 24 da CF, inexistindo lei da União sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades, sendo que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderá a eficácia da lei estadual naquilo que lhe for contrário. Não há aqui uma revogação da lei estadual pela lei federal, mas apenas a suspensão da eficácia da lei estadual.



Cuidado para não trocar suspensão com revogação. A lei superveniente sobre normas gerais editada pela União apenas suspenderá as leis estaduais, mas tão somente apenas naqueles temas conflitantes, em que as normas se contrariam. Não há revogação porque em nosso ordenamento jurídico a revogação e modificação de leis somente ocorre no âmbito de um mesmo ente, não havendo possibilidade de a União revogar normas estaduais, distritais ou municipais.

Vejamos o dispositivo correspondente:

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

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A explicação mais direta acerca dessa impossibilidade é a seguinte: o constituinte quis que fosse assim! Como assim? É que não há no mundo um modelo certo ou errado de federação, sendo cada Estado livre para estabelecer em suas normas como isso se dará. No caso do Brasil, a Constituição Federal traça o desenho de nossa federação, devendo todo nosso sistema federativo ser lido de acordo com as normas postas na Constituição Federal (art. 18, *caput*, da CF), e a opção do constituinte foi de que nesse sistema federativo não há como um ente revogar ou modificar a lei do outro ente, mas na questão referente à distribuição de competências (um dos pontos centrais da federação), optou-se pela suspensão do efeito da norma estadual que seja contrária à norma geral superveniente.

CF, Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos, nos termos desta Constituição.**

Em relação ao DF, como ele não foi citado no § 3º do art. 24 da CF, ficaria ele impedido de legislar quando da inexistência de norma geral sobre a matéria? Não, pois o art. 32, § 1º, da CF atribui ao DF as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios, atraindo assim a incidência da norma prevista no art. 24, § 3º, da CF.

CF, Art. 32, § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Sobre a competência dos Municípios, embora não se possa dizer propriamente que eles estão inseridos dentre os entes detentores de competência legislativa concorrente, tendo em vista a ausência de menção no *caput* do art. 24 da CF, sua competência na matéria também está prevista na Constituição Federal.

Ainda que o art. 24, *caput*, da CF não se refira expressamente à competência dos Municípios, o art. 30, I e II, da CF afirma que a eles compete legislar sobre assuntos de interesse local, dentre eles se encontrando as questões ligadas ao direito financeiro e orçamentário, suplementando a legislação federal e a estadual, no que couber.

CF, Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Além disso, destaca-se que a autonomia dos entes municipais, garantida pelos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, estaria sobremaneira prejudicada caso não fosse conferida a competência para estabelecer normas referentes ao seu próprio orçamento e à gestão de sua finança.

As normas gerais editadas pela União podem ser chamadas também de normas nacionais, tendo em vista que sua aplicação é vinculante para todos os entes federados, que não podem contrariá-las ao editar suas respectivas normas específicas, e deverão constar de lei complementar (art. 163 da CF).

Atualmente, a Lei nº 4.320/64 cumpre essa função de estabelecer normas gerais sobre direito financeiro, tendo sido recepcionada pela CF com status de lei complementar. Outra lei que trata de normas gerais de direito financeiro é a Lei Complementar nº 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que não revogou a Lei nº 4.320/64, uma vez que possuem conteúdo não conflitantes. Apesar de não ter havido revogação, é preciso destacar que eventual conflito que seja verificado entre a Lei nº 4.320/64 e a LRF será resolvido com a prevalência da LRF, aplicando-se o critério cronológico de resolução de antinomias.

#### 1.4.2 Normas Gerais em Direito Financeiro

Algumas controvérsias que envolvem a temática da competência legislativa merecem nossa atenção. A primeira diz respeito às normas gerais em direito financeiro, tendo em vista que a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pode vir a ser abalada em decorrência da predominância de normas de caráter nacional a tratar de finanças públicas, algumas das vezes extrapolando a competência para instituir normas gerais e invadindo o campo de atuação dos demais entes.

Nesse sentido, é possível que uma norma específica federal possa ser erroneamente interpretada como norma geral de caráter nacional e acabe por vincular indevidamente todos os níveis da federação.

Os entes subnacionais (Estados, DF e Municípios) têm defendido que, não havendo uma norma clara emanada da União, especialmente uma lei complementar de normas gerais, deveria a autonomia legislativa deles prevalecer.

Temos como exemplo o disposto no art. 2º, § 4º, I, da Lei nº 11.079/2004, a Lei das Parcerias Público Privadas – PPP, que traz uma limitação, aprioristicamente aplicável a todos os entes, sobre o valor mínimo de contratos de PPP. Inicialmente esse dispositivo exigia que o valor mínimo do contrato fosse de 20 milhões de reais, passando em seguida por alteração legislativa que baixou para 10 milhões de reais o valor mínimo. No entanto, ainda com essa diminuição, a estipulação de valor elevado para a contratação de PPP pode acabar por inviabilizar o uso do instrumento por entes federados menores, a exemplo de pequenos Municípios ou Estados com um orçamento mais enxuto.

Veja que essa limitação de valor seria uma norma específica de direito financeiro a ser aplicável tão somente à União, tanto pelo conteúdo limitativo da autonomia dos entes federados, como pela sua veiculação em lei ordinária, e não em lei complementar, de modo que tal limite não vincularia os demais entes federados, ficando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios livres para estabelecer ou não em sua própria legislação o limite mínimo a ser aplicado em seu âmbito de atuação.

#### **1.4.3 Iniciativa das Leis de Benefícios Fiscais**

A segunda controvérsia diz respeito à iniciativa das leis de benefícios fiscais. O STF decidiu que não há iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagração do processo legislativo acerca de projeto de lei que trata de concessão de benefícios fiscais, uma vez que se trata de matéria eminentemente tributária, e não financeira, apesar do impacto que se sentirá no orçamento público.

STF | ARE 743.480 RG, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-10-2013, P, DJE de 20-11-2013, Tema 682

- A norma não reserva à iniciativa privativa do presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios. Também não incide, na espécie, o art. 165 da CF, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais. Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da CF.

Desse modo, como não existe reserva de iniciativa em matéria tributária, qualquer parlamentar pode apresentar projeto de lei objetivando a concessão de benefício fiscal.

STF | TEMA Nº 682 DA REPERCUSSÃO GERAL

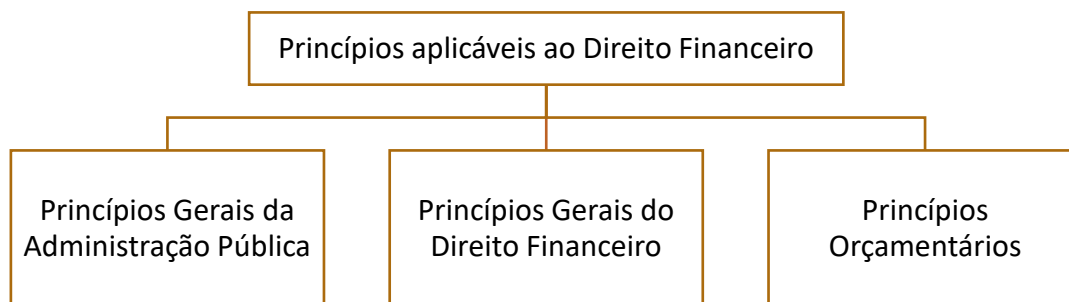
- Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.

## 2 Princípios do Direito Financeiro

### 2.1 Princípios Gerais do Direito Financeiro

A Atividade Financeira do Estado deve observância, de início, àqueles princípios que regem a Administração Pública e estão insculpidos, em grande parte, no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Assim, o Estado deverá observar os princípios gerais da administração: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Mas também há princípios específicos que regem o direito financeiro, podendo ser feita uma separação entre os princípios gerais do direito financeiro, que regem a atividade financeira do Estado como um todo, e os princípios específicos orçamentários, aplicáveis apenas ao orçamento público, uma das faces da atividade financeira do Estado.



Veremos, neste primeiro momento, os seguintes princípios gerais do direito financeiro:

- a) Princípio da Legalidade.
- b) Princípio da Economicidade.
- c) Princípio da Transparência.
- d) Princípio da Responsabilidade Fiscal.

#### 2.1.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade permeia toda a atividade administrativa, determinando que o Estado não faça nada senão aquilo que é autorizado por lei, e aqui na atividade financeira do Estado não poderia ser diferente, sendo aplicável tanto à fixação e execução das despesas quanto às receitas, com sua arrecadação e gestão.

Este é um dos grandes princípios incidentes sobre o direito financeiro, recebendo um papel de destaque no art. 167 da Constituição Federal. Ao ler esse artigo logo abaixo, perceba que, apesar de ele trazer vedações, essas vedações não são, em geral, absolutas. O que se veda, nos incisos I, II, III, V, VI, VIII, IX, relacionados ao princípio da legalidade, é que as ações ali previstas ocorram sem respaldo legal.

Art. 167. São vedados:

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

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas **que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;**

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, **ressalvadas as autorizadas** mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados **pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;**

V - a abertura de crédito suplementar ou **especial sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes;

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;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, **sem prévia autorização legislativa.**

Assim, o princípio da legalidade tem um papel de grande destaque no direito financeiro, ramo do direito público, tanto por ser uma atividade que é desenvolvida pelo Estado como em razão da necessidade de visar sempre a responsabilidade fiscal, com economicidade dos gastos públicos e transparência na gestão da coisa pública, o que se busca garantir através da utilização desse instrumento legislativo para dar coesão (unidade lógica) e publicidade à atuação do Estado em sua atividade financeira.

Não obstante, antes de seguir para o próximo princípio, é preciso analisar uma particularidade da incidência do princípio da legalidade em relação às despesas públicas, dado que existe aqui uma exceção parcial ao princípio da legalidade quando vamos tratar das despesas extraordinárias que precisam ser veiculadas através de créditos extraordinários. Para isso, faremos uma divisão entre despesas ordinárias e despesas extraordinárias.

As despesas ordinárias seguem o princípio da legalidade desde o seu nascedouro, havendo a obrigatoriedade de autorização em lei para que sejam realizadas. O trâmite para sua realização começa com uma autorização legislativa de sua abertura e a abertura em si fica por conta de um decreto do Executivo, que só é juridicamente viável após essa autorização legislativa.

Isso significa que o Poder Executivo não pode, a qualquer momento, decidir realizar uma despesa ordinária e fazê-la por conta própria, ele necessitará de uma anuência prévia do Poder Legislativo, o que se dará mediante a previsão de dotação orçamentária para essa despesa através da legislação orçamentária, seja por meio da própria lei orçamentária anual ou por meio de uma lei de créditos adicionais especiais (para autorização de despesa não prevista originariamente na LOA) ou suplementares (para reforço de despesas insuficientemente previstas na LOA).

Porém, algumas despesas são necessárias de serem realizadas para satisfazer necessidades surgidas de fatos imprevisíveis, havendo necessidades públicas urgentes a serem atendidas, motivo pelo qual não seria possível esperar todo o trâmite legislativo

para que fosse possível a utilização de recursos públicos nessas situações. Não seria possível esperar uma autorização legislativa de sua abertura para só depois o Executivo realizar efetivamente essa abertura da despesa. Entram aqui as despesas extraordinárias.

As despesas extraordinárias, que, como sugere o nome, surgem em situações extraordinárias, não precisam de uma autorização prévia do Legislativo para que os créditos que as suportarão sejam abertos pelo Executivo. O Poder Executivo poderá, de forma prévia ao conhecimento do Legislativo, editar um decreto ou uma medida provisória abrindo o crédito necessário para fazer face às despesas extraordinárias, executando-as desde já, e somente após isso remeter o ato de abertura ao Poder Legislativo.

Essas despesas extraordinárias representam uma exceção parcial ao princípio da legalidade estrita, uma vez que o papel do Legislativo será posterior ao próprio início da utilização desses valores, e não prévio, como é o comum de ocorrer.

Em síntese, é de conhecimento que, no âmbito da Administração Pública, a autoridade só poderá desempenhar as suas funções dentro do que for previsto em lei. Isso significa que as despesas públicas só poderão ser realizadas se houver previsão do dispêndio na LOA ou em lei que autorize a abertura de crédito adicional (suplementar ou especial). O Legislativo autoriza a abertura do crédito pelo qual correrá a despesa e o Executivo, tendo essa autorização, realiza a abertura do crédito via decreto.

A exceção fica por conta dos créditos adicionais extraordinários, os quais podem ser abertos via decreto ou medida provisória, na hipótese de despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme artigo 167, § 3º, da CF/1988, antes mesmo de qualquer análise pelo Legislativo. Somente após a abertura do crédito pelo Executivo é que este submeterá essa medida ao controle e apreciação do Legislativo.

Portanto, o princípio da legalidade orienta toda a atividade financeira do Estado, tendo um papel fundamental em limitar a discricionariedade da Administração Pública na execução dos gastos públicos.

### 2.1.2 Princípio da Economicidade

O princípio se relaciona com a eficácia dos gastos públicos, ou seja, tem como objetivo garantir que seja possível custear com a maior amplitude possível as necessidades públicas utilizando o mínimo de recursos públicos para tal. A existência ou não de economicidade nos gastos públicos é uma das análises que será feita quando do controle interno e do controle externo das contas públicas (art. 70 da CF).

CF, Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

### 2.1.3 Princípio da Transparência

O princípio da transparência no direito financeiro não se limita à mera fiscalização interna do governo. Ele se estende a um compromisso amplo de divulgação de informações financeiras não apenas para órgãos de controle, mas para toda a sociedade. Isso significa que as contas públicas devem estar acessíveis e apresentadas de maneira clara e compreensível, permitindo que qualquer pessoa possa analisar e compreender a situação financeira do governo.

Além disso, a transparência no direito financeiro não se restringe apenas à divulgação de dados numéricos e relatórios. Ela também abrange o acesso aos processos de tomada de decisão, as justificativas por trás das políticas financeiras e uma prestação de contas contínua. Isso assegura a responsabilidade e a confiança na gestão dos recursos públicos. É um pilar essencial para a democracia, possibilitando que os cidadãos entendam como o dinheiro público é usado e participem ativamente do debate e controle das políticas financeiras.

O princípio da transparência, respaldado nos arts. 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, emerge como uma ferramenta crucial para o exercício do controle social das finanças públicas pelos cidadãos. Esse princípio se materializa por

meio da disponibilização eletrônica das versões completa e simplificada das leis orçamentárias, bem como das prestações de contas e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal.

Para fins de prova, preste bastante atenção nesses artigos acima citados da Lei de Responsabilidade Fiscal, que serão reproduzidos e comentados abaixo. Em relação ao art. 48, extraia quais são os instrumentos de transparência na gestão fiscal. Há um quadro logo após o texto legal.

LRF, 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.

Mas não é só o *caput* do art. 48 que traz os instrumentos da gestão fiscal, havendo previsão, também, no seu parágrafo primeiro, que trata do orçamento participativo (inciso I), da gestão orçamentária participativa (inciso II, complementado com o art. 48-A da LRF) e da adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, cujo padrão mínimo de qualidade será estabelecido pelo Poder Executivo da União para todos os entes da federação (inciso III).

LRF, Art. 48, § 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de **sistema integrado de administração financeira e controle**, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

#### Instrumentos de Gestão Fiscal

- Planos;
- Orçamentos;
- Leis de Diretrizes Orçamentárias;
- Prestações de Contas e o Parecer Prévio do Tribunal de Contas;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- Relatório de Gestão Fiscal;
- As versões simplificadas dos documentos listados acima;
- Orçamento Participativo;
- Gestão Orçamentária Participativa;
- Adoção de Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle.

Leia novamente e com bastante atenção o final do parágrafo anterior e o inciso III acima. É o Poder Executivo da União (Federal) que irá estabelecer o padrão mínimo de qualidade para o sistema integrado de administração financeira e controle de todos os entes, não somente da União, mas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Não é o poder Executivo de cada um, mas o da União.

LRF, Art. 48, § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

Mais uma vez, perceba que a União desempenha um papel primordial na padronização das contas públicas, dispondo o § 2º do art. 48 da LRF que a periodicidade, o formato e o sistema para disponibilização das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais de todos os entes serão estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, sendo que a divulgação deve ocorrer em meio eletrônico de amplo acesso ao público. A disponibilização em meio eletrônico garante uma efetiva publicidade, retirando barreiras espaciais que impediriam a análise dessas informações e dados caso fosse adotado um outro meio.

LRF, Art. 48, § 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32.

Já o § 3º traz a necessidade de consolidação das informações relativas às dívidas públicas dos Estados, do DF e dos Municípios, que deverão ser encaminhadas ao Ministério da Fazenda, órgão da União, dada a grande preocupação em manter a dívida pública em níveis sustentáveis (art. 164-A da CF), sendo preciso que haja a consolidação dessas informações em um órgão central.

A respeito da dívida pública, essa consolidação de informações é importante para que o Senado possa cumprir seu papel estabelecido pelo art. 52, V, VI e IX, da CF.

CF, Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

A infringência dessas disposições contidas nos §§ 2º e 3º do art. 48 da LRF tem como consequência o impedimento de que, enquanto durar essa situação, o ente infrator receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, ressalvando dessa vedação a possibilidade de contratação de operação de crédito destinada ao pagamento da dívida mobiliária, conforme disposto no art. 48, § 4º, c/c art. 51, § 2º, da LRF.

LRF, Art. 48, § 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.

LRF, Art. 51, § 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o Poder ou órgão referido no art. 20 receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária.

Ao tornar acessíveis ao público os documentos orçamentários, cria-se a oportunidade para um controle social efetivo dos gastos públicos. Isso não apenas garante a transparência das ações governamentais, mas também promove a participação ativa dos cidadãos na fiscalização das finanças do Estado.

Essa noção de transparência financeira está intrinsecamente ligada ao conceito de orçamento participativo, como visto no art. 48, § 1º, I e II, da LRF, no qual a população é incentivada a contribuir para a elaboração do orçamento por meio de audiências públicas realizadas durante o processo de formulação do orçamento. Essa prática não apenas permite a expressão das necessidades e preferências da comunidade, mas também fortalece a participação da sociedade no controle das contas públicas, reforçando, assim, a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos financeiros do governo.

Um outro dispositivo que reforça o dever de transparência da administração pública é o art. 49 da LRF. Entretanto, dessa vez o foco são as contas apresentadas pelo

Chefe do Poder Executivo, que deverão ficar disponíveis para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade durante todo o exercício.

LRF, Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos **CIDADÃOS E INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE.**

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Em patamar constitucional, destacamos os artigos 31, § 3º, 162 e 165, § 3º, da Constituição Federal, abaixo transcritos. Quando for ler, note a diferença terminológica entre os artigos 31, § 3º, que fala em contribuintes quando trata das contas dos Municípios, e o art. 49 da LRF acima transcrito, que fala em cidadãos e instituições da sociedade quando trata das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo. Como as provas costumam ser literais no texto de lei, tenha cuidado para não fazer alguma troca.

CF, Art. 31, § 3º As **contas dos Municípios** ficarão, durante **sessenta dias**, anualmente, **à disposição de qualquer CONTRIBUINTE**, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

CF, Art. 162. **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão**, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos **tributos arrecadados**, os **recursos recebidos**, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

CF, Art. 165, § 3º O **Poder Executivo publicará**, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, **relatório resumido da execução orçamentária**.

Por fim, dentro desse contexto de transparência nos gastos públicos, merece destaque a decisão do STF no ARE 652.777/SP, Tema 483 da Repercussão Geral, no qual foi firmada a tese de que “É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.”

#### 2.1.4 Princípio da Responsabilidade Fiscal

Esse princípio é a razão de ser da Lei de Responsabilidade Fiscal, estando previsto de forma expressa em seu art. 1º, § 1º, da seguinte forma:

LRF, Art. 1º, § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Em síntese, a responsabilidade na gestão fiscal está voltada para o alcance e manutenção do equilíbrio das contas públicas, devendo haver uma ação planejada e transparente da Administração Pública nesse sentido, a qual buscará prevenir e corrigir desvios capazes de afetar esse equilíbrio.

Para que isso seja possível, deve-se estabelecer metas de resultados entre despesas e receitas e buscar o cumprimento dessas metas, o que será mais bem alcançado com a obediência a certos limites e condições relativos a: a) renúncia de

receita; b) geração de despesa com pessoal; c) seguridade social; d) dívidas consolidada e mobiliária; e) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; f) concessão de garantia; e g) inscrição em restos a pagar.

Um requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal está previsto no art. 11 da LRF, e consiste na instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente federado, o que não vem sendo cumprido pela União, dada a não instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas.

O parágrafo único do art. 11 da LRF traz uma consequência para o ente que não institua todos os impostos (veja que o *caput* fala em tributos, mas a consequência é apenas em relação aos impostos), consistente na vedação de recebimento de transferências voluntárias pelo ente faltante.

LRF, Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Dada a importância da gestão fiscal responsável, a Emenda Constitucional nº 109/2021 introduziu o art. 164-A na Constituição Federal, estabelecendo que os entes devem conduzir suas políticas fiscais de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis. Isso implica que os planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

CF, Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

A Emenda Constitucional nº 109/2021 concentra-se na responsabilidade da gestão fiscal, surgindo em resposta ao desequilíbrio entre despesas e receitas enfrentado pelo poder público, o que tem resultado em um rápido crescimento da dívida pública. Seu propósito principal é conter esse aumento da dívida no Brasil.

Manter uma dívida sustentável não significa necessariamente que as receitas e despesas devam ser equivalentes em números precisos. No entanto, é crucial que haja uma certa equidade, de modo que as despesas não excedam drasticamente as receitas. Em alguns momentos, é inevitável que o Estado contraia dívidas e aumente os gastos, especialmente quando investimentos são necessários para garantir retornos futuros. Essa prática não contradiz a busca pela sustentabilidade da dívida.

Analisados os princípios gerais do direito financeiro, passemos agora aos princípios orçamentários.

## 2.2 Princípios Orçamentários

Conforme dito, tratamos acima acerca dos princípios que regem o Direito Financeiro, mas também existem princípios nesta matéria que se aplicam especificamente ao orçamento público, motivo pelo qual são chamados de princípios orçamentários.

É de se pontuar que a doutrina não é unânime quanto aos princípios que norteiam o orçamento e, inclusive, divergem até mesmo quanto à nomenclatura a ser atribuída a alguns deles, por isso você verá que alguns serão tratados logo abaixo com mais de um nome.

Outro ponto é que existem princípios que constam apenas da Lei nº 4.320/1964, outros que estão presentes apenas na Constituição Federal e outros que são construções doutrinárias.

### 2.2.1 Princípio da Legalidade Orçamentária

O princípio da legalidade orçamentária é um dos pilares fundamentais da administração financeira pública. Ele estabelece que todas as despesas e receitas

públicas devem estar previstas e autorizadas por lei, especificamente por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA, que é aprovada pelo Poder Legislativo.

Esse princípio implica que nenhum gasto público pode ser realizado sem previsão na lei orçamentária ou em leis que autorizem suplementações, remanejamentos ou créditos adicionais. Assim, todos os recursos que serão arrecadados e como serão utilizados devem estar devidamente descritos e autorizados por meio de instrumento legal.

Dentro desse contexto, o princípio da legalidade orçamentária garante a transparência, a responsabilidade e o controle sobre as finanças públicas. Ele assegura que o Estado gaste o dinheiro público de acordo com as prioridades estabelecidas e aprovadas pelo Legislativo, evitando gastos arbitrários ou desvio de recursos para fins não previstos na legislação.

Apesar de não estar previsto no texto constitucional de forma tão aparente quanto o princípio da legalidade administrativa, é possível subtraí-lo de vários dispositivos constitucionais.

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

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

Art. 167. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

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;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

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;

Assim, qualquer despesa que não esteja de acordo com o que foi previsto na Lei Orçamentária Anual ou que não tenha sido autorizada por lei específica configura uma violação ao princípio da legalidade orçamentária, podendo ser considerada ilegal e passível de questionamentos legais e fiscalização por parte dos órgãos competentes.

### 2.2.2 Princípio da Exclusividade

Pelo princípio da exclusividade, não é possível haver na lei orçamentária qualquer matéria estranha ao orçamento. Somente matérias relativas ao orçamento é que devem constar da lei orçamentária, nada mais. Isso se dá para evitar as chamadas caudas orçamentárias ou orçamentos rabilongos, fenômeno que consiste na inclusão, na lei orçamentária, de matérias estranhas ao orçamento, utilizando-se da grande extensão dessas legislações (com centenas de páginas) para que seja possível aprovar demandas muitas vezes impopulares.

Seu fundamento está no art. 165, § 8º, da CF/88:

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

O dispositivo constitucional tem duas exceções, sendo possível incluir na lei orçamentária anual autorização para:

- a) abertura de créditos suplementares; e
- b) contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

No entanto, não poderíamos dizer exatamente que se trata de exceções, dado que a abertura de créditos suplementares consiste no reforço de dotações orçamentárias preexistentes, mas insuficientemente previstas, e a contratação de operação de crédito visa robustecer as receitas públicas. Essas duas exceções tratam, na verdade, de típicas matérias orçamentárias. Porém, para fins de prova, trate-as como exceções ao princípio da exclusividade, que, além do art. 165, § 8º, da CF acima citado, também encontra respaldo no art. 7º da Lei nº 4.320/64.

Lei nº 4.320/64, Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

### 2.2.3 Princípio da Unidade ou da Totalidade

A unidade orçamentária diz respeito a uma unidade de política orçamentária e não a uma unidade documental, devendo haver apenas um orçamento para cada exercício financeiro. É uma unidade no sentido de que o orçamento seja construído de modo a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo para o exercício financeiro a que se refere, possuindo um direcionamento a ser seguido, sendo também em razão disso que é o Poder Executivo o responsável pela consolidação das diversas propostas orçamentárias em um projeto de lei a ser enviado ao Congresso, seguindo uma correspondência do que já traçado nas diretrizes orçamentárias e no plano plurianual.

Lei nº 4.320/64, Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica

financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Porém, como dito, o princípio da unidade não significa unidade documental, isso é, não é necessário que o orçamento conste de um único documento, sendo plenamente possível que o orçamento seja composto pela união de documentos orçamentários, como ocorre no âmbito da União, por expressa previsão no art. 165, § 5º, I, II e III, da Constituição Federal.

Conforme esse dispositivo, no âmbito da União a lei orçamentária anual será composta por três documentos, sendo um orçamento com uma unidade política, mas documentalmente tripartido, da seguinte forma: a) orçamento fiscal; b) orçamento de investimento; e c) orçamento da seguridade social.

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

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

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

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O orçamento, então, se divide em orçamento fiscal, orçamento de investimento e orçamento da seguridade social. Em razão dessa divisão interna do orçamento, parte da doutrina entende que o princípio da unidade foi alterado, pelo que passaram a denominar de princípio da totalidade. Alterado ou não, ambas denominações estão corretas e podem ser objeto de cobrança em provas.

**Pontos Importantes**

- pode ser chamado de princípio da unidade ou da totalidade;
- não se trata de uma unidade documental;
- se trata de uma unidade política;
- o orçamento federal é tripartido em orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social;
- tem expressa previsão legal e constitucional.

**2.2.4 Princípio da Universalidade**

O princípio da universalidade orçamentária é um dos fundamentos essenciais da elaboração do orçamento público. Ele estabelece que todas as receitas e despesas do setor público, sejam elas de natureza fiscal, patrimonial, creditícia ou financeira, devem estar contempladas no orçamento.

Em resumo, a ideia por trás desse princípio é que nenhum valor de receita ou despesa pode ficar fora do orçamento público. Todas as fontes de recursos e todos os gastos planejados pelo governo, órgão ou entidade devem ser detalhados e incluídos no documento orçamentário.

Assim como os princípios da anualidade e da unidade, o princípio da universalidade está expressamente previsto no art. 2º da Lei 4.320/64, encontrando correspondência, ainda, nos arts. 3º e 4º da referida lei.

Lei 4.320/64, 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 Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

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

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

A inclusão de todas as receitas e despesas no orçamento possibilita uma visão abrangente e completa das finanças públicas, facilitando a análise e o acompanhamento por parte dos gestores, legisladores e cidadãos interessados. Isso contribui para uma gestão mais eficiente e para a garantia de que todos os recursos e gastos do setor público estejam devidamente documentados, evitando o uso indevido ou não autorizado dos fundos públicos.

Porém é necessário tratar das exceções a esse princípio:

- a) **Receitas extraordinárias** (art. 3º, p. único, da Lei nº 4.320/64): operações de crédito por antecipação de receita, emissão de papel-moeda, e outras entradas compensatórias no ativo e passivo (ingressos extraorçamentários), como depósitos e cauções.
- b) **Criação e cobrança de tributos após a aprovação da lei orçamentária**: conforme a previsão constante na Súmula nº 66 do STF (“É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro”).

### 2.2.5 Princípio da Anualidade

Esse princípio decorre da própria denominação do orçamento, chamado de lei orçamentária anual. Isso quer dizer que cabe ao orçamento fazer a previsão de receita e a fixação de despesas para o período de um ano, de janeiro a dezembro, o que corresponde ao exercício financeiro, nos termos do art. 32 da Lei nº 4.320/64.

Lei nº 4.320/64, Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

É importante não confundir o princípio da anualidade orçamentária com o não mais existente princípio da anualidade tributária, segundo o qual somente era possível a cobrança de tributos caso a lei orçamentária de cada ano autorizasse tal cobrança, não

sendo suficiente a instituição legal do tributo. Deveria haver a instituição do tributo mais a autorização renovada a cada ano para sua cobrança. Porém, esse princípio da anualidade tributária não mais existe no ordenamento jurídico brasileiro.

### 2.2.6 Princípio do Equilíbrio Orçamentário

Para tal princípio é imprescindível que haja equilíbrio entre as despesas autorizadas e as receitas previstas no orçamento.

É um princípio que está previsto implicitamente no ordenamento jurídico. Segundo Harrison Leite: “quando a Constituição menciona que os benefícios da seguridade social, por exemplo, devem ser acompanhados da correspondente fonte de custeio (art. 195, § 5º), ou quando autoriza o Senado a estabelecer limites de endividamento dos entes federativos (art. 52, VI, VII e IX), nota-se claro compromisso com o equilíbrio orçamentário. Igualmente, quando no art. 167, inciso III, a CF veda ‘a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital’, ela propõe o equilíbrio, a fim de que não sejam realizados empréstimos para o pagamento de despesas correntes. Endividamentos só podem ser realizados para investimento ou abatimento da dívida.”

No entanto, fazemos apenas uma ressalva a essa parte final, posto que, embora a intenção é que não sejam feitos empréstimos para o pagamento de despesas correntes, nada impede que se utilize o valor obtido em uma operação de crédito para o custeio de despesa corrente, o que se veda é apenas que o montante das operações de crédito exceda o montante das despesas de capital. Você verá isso com mais detalhes ao estudar as operações de crédito no capítulo sobre o crédito público.

Assim, o princípio não impede que as despesas públicas superem as receitas, porém, impõe que os empréstimos realizados e os investimentos feitos estejam dentro da capacidade de pagamento da dívida, de sua amortização ou seus juros, dentro de uma realidade particular de cada ente federativo.

### 2.2.7 Princípio do Orçamento Bruto

O artigo 6º da Lei nº 4.320/1964 estabelece que todas as receitas e despesas devem ser expressas na Lei Orçamentária pelo seu valor total, sem permitir quaisquer deduções. Isso significa que tanto as entradas de recursos quanto as saídas em forma de gastos devem ser claramente discriminadas e detalhadas, sem possibilidade de subtrações ou omissões que possam obscurecer a compreensão do total destinado a cada finalidade.

Lei nº 4.320/64, Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Esse artigo traz mais uma importante norma sobre a composição do orçamento, tratando a respeito das transferências de recursos em seu parágrafo primeiro, o qual determina que o ente transferidor deve computar aquele valor em sua despesa (despesa de transferência corrente ou de capital) e o ente receptor deve computar esse mesmo valor em sua receita (receita de transferência corrente ou de capital), assegurando que tanto a origem como o destino desses valores sejam registrados.

Lei nº 4.320/64, Art. 6º, § 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

§ 2º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior aquele em que se elaborar a proposta orçamentária do governo obrigado a transferência.

Assim, exemplificando com o IPVA, no qual o Estado-membro deve repassar 50% do montante arrecadado ao Município em que registrado o veículo automotor, não pode o Estado simplesmente ignorar aquele valor em seu orçamento, sob o argumento de que apenas está fazendo uma gestão temporária do recurso municipal, uma vez que o montante é constitucionalmente destinado ao município.

O que o Estado deverá fazer é registrar toda a arrecadação do IPVA como receita derivada (veremos mais à frente a classificação de receitas e despesas), incluindo o valor