

## **Aula 04**

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

Autor:

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

06 de Junho de 2023

# Índice

1) Orçamento Público - Conceitos .....	3
2) Tipos de Orçamento .....	8
3) Espécies de Orçamento .....	12
4) Orçamento Público - Normas Gerais de Direito Financeiro - Natureza Jurídica do Orçamento Brasileiro .....	29
5) Questões Comentadas - Orçamento Público: Conceito. Técnicas Orçamentárias - Multibancas .....	57
6) Questões Comentadas - Orçamento Público - Normas Gerais de Direito Financeiro - Natureza Jurídica do .....	72
7) Lista de Questões - Orçamento Público: Conceito, Técnicas Orçamentárias - Multibancas .....	82
8) Lista de Questões - Orçamento Público - Normas Gerais de Direito Financeiro - Multibancas .....	92



# ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS.

## Conceitos

Pessoal, vou iniciar esta aula com as palavras do ex-ministro do STF, Carlos Ayres Britto, quando analisava a Ação Direta de Inconstitucionalidade - (ADI) 4.048-1, momento em que afirmou ser o "Orçamento (LOA) a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição". Parece ser uma frase um tanto exagerada, mas, na verdade, a fala dele faz todo sentido. Não há como alcançar qualquer resultado de uma política pública ou mesmo entregar qualquer serviço público, sem a instrumentalização do orçamento.

Quando analisamos a evolução do orçamento no tempo, percebemos um encadeamento de eventos que transformou uma lei estática, que, em sua concepção tradicional, previa receitas e autorizava despesas, para se tornar uma verdadeira ferramenta de gestão e de planejamento.

Mas, afinal, qual seria o conceito de orçamento público?

Pois bem! Vamos relembrar alguns conceitos sobre orçamento público:

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

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

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



Queria fazer algumas ponderações em relação a esses conceitos:

O primeiro conceito apresentado (Aliomar Baleeiro) enfatiza o próprio processo legislativo do orçamento (LOA). Pois, a previsão cabe somente ao Poder Executivo (competência exclusiva e indelegável) e a autorização será realizada pelo Poder Legislativo. Ainda reforça o autor que o orçamento obedece a um período de tempo para sua execução: o que identificamos como princípio da anualidade ou periodicidade.

Já o segundo conceito (Giacomoni), o foco está no próprio processo de integração entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA). Ele também destaca que a LOA (curto prazo) é quem operacionaliza todo o processo de alocação de recursos e que ela deve estar em concordância (compatibilidade) com planejamento de médio e longo prazo.

Por fim, o conceito trazido por Abrúcio e Loureiro reforça a finalidade do orçamento em instrumentalizar as políticas públicas, bem como deixa claro que tal documento tem, entre suas características fundamentais, o aspecto político envolvido. Portanto, dependendo da escolha política, é possível priorizar a alocação dos recursos para determinadas demandas sociais e grupos de interesses. Além disso, ele reconhece a importância do planejamento para o processo orçamentário.

Sendo assim, podemos dizer que o orçamento:

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



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

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

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



Tal afirmação é confirmada pela doutrina. Conforme Giacomoni (2003), o orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos, sendo concebido inicialmente como um mecanismo eficaz de controle parlamentar sobre o Executivo. Ao longo do tempo sofreu mudanças no plano conceitual e técnico (aspectos jurídico, econômico, financeiro, de planejamento e programação, gerencial e controle administrativo, por exemplo) para acompanhar a própria evolução das funções do Estado."

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

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



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

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

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

Está correto o que se afirma em

- A) I, II e III.
- B) I e II, apenas.
- C) I e III, apenas.
- D) II e III, apenas.
- E) I, apenas.

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

**Político:** tem a característica do grupo partidário que detém a maioria, consoante a escolha dos cidadãos. É a ótica que diz respeito à sua característica de plano de governo ou programa de ação do grupo/facção partidária que detém o poder. O parlamento autoriza a despesa pública, levando



em consideração as necessidades coletivas. Parte da ideia de que os recursos são limitados e as necessidades são ilimitadas, logo são definidas prioridades.

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

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

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

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

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

Agora vamos analisar os itens:

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

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

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

Resposta: letra A

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



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

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

Resposta: Certa.

**(CESPE - TCE/PA - 2016)** Julgue o item seguinte, relativo ao orçamento público.

Além de ser um dos instrumentos de gestão mais antigos da administração pública, o orçamento público é um conceito estático cujas funções têm permanecido inalteradas desde a sua criação.

Conforme Giacomoni (2003), o orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos, sendo concebido inicialmente como um mecanismo eficaz de controle parlamentar sobre o Executivo. Ao longo do tempo sofreu mudanças no plano conceitual e técnico (aspectos jurídico, econômico, financeiro, de planejamento e programação, gerencial e controle administrativo, por exemplo) para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.

Resposta: Errada.





## Tipos de Orçamento

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

- ⇒ **Orçamento Legislativo:** a elaboração, a votação e o controle do orçamento são competências do Poder Legislativo. Normalmente ocorre em países parlamentaristas. Ao Executivo cabe apenas a execução. Exemplo: Constituição Federal de 1891.



- ⇒ **Orçamento Executivo:** a elaboração, a votação, o controle e a execução são competências do Poder Executivo. É típico de regimes autoritários. Exemplo: Constituição Federal de 1937.





⇒ **Orçamento Misto:** a elaboração e a execução são de competência do Executivo, cabendo ao Legislativo a votação e o controle. Exemplo: a atual Constituição Federal de 1988.



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

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

Resposta: Errada

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

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

Resposta: Certa

(VUNESP – Câmara de Araras/SP – 2015) O tipo de orçamento utilizado em países parlamentaristas, no qual a elaboração, a votação e a aprovação do orçamento são de competência do Poder Legislativo, cabendo ao Executivo a sua execução, é denominado misto.

No orçamento **legislativo**, a elaboração, a votação e o controle do orçamento são competências do Poder Legislativo. Normalmente ocorre em países parlamentaristas. Ao Executivo cabe apenas a execução.

Resposta: Errada

(CESPE – TCU - 2015) Considerando a evolução conceitual da terminologia usada em referência ao orçamento, o Brasil utilizou o orçamento legislativo, o executivo e o misto ao longo de sua história.

O Brasil vivenciou os três tipos:

\_ **Orçamento Legislativo**: a elaboração, a votação e o controle do orçamento são competências do Poder Legislativo. Ao Executivo cabe apenas a execução. Exemplo: Constituição Federal de 1891.

\_ **Orçamento Executivo**: a elaboração, a votação, o controle e a execução são competências do Poder Executivo. Exemplo: Constituição Federal de 1937.

\_ **Orçamento Misto**: a elaboração e a execução são de competência do Executivo, cabendo ao Legislativo a votação e o controle. Exemplo: a atual Constituição Federal de 1988.

Resposta: Certa

(CESPE – Polícia Federal – 2014) No Brasil, elabora-se o orçamento do tipo legislativo, dada a competência para votar e aprovar o orçamento ser do Poder Legislativo.



No Brasil, elabora-se o orçamento do tipo **misto**, pois a elaboração e a execução são de competência do Executivo, enquanto ao Legislativo cabe a votação e o controle.

Resposta: Errada

(CESPE – TJ/CE – 2014) O orçamento misto é aquele que envolve entidades da administração pública direta e indireta.

O orçamento misto é aquele que **a elaboração e a execução são de competência do Executivo, cabendo ao Legislativo a votação e o controle.**

Resposta: Errada



## Espécies de Orçamento

Agora iremos estudar as espécies orçamentárias ou técnicas orçamentárias (como as bancas costumam chamar). Antes de falar sobre as características de cada uma dessas espécies, é importante conversarmos um pouco sobre a evolução do orçamento público no tempo.

Acredita-se que a origem das primeiras normas que tratam sobre controle das despesas públicas tenha surgido com a *Carta Magna* de 1215. A partir daí, o orçamento passou por diversas alterações, no intuito de adaptá-lo à realidade que se apresentava ano após ano. Sendo assim, o conceito, as funções e as técnicas de elaboração do orçamento público foram alterados com o passar do tempo.

Segundo José Mauricio Conti, a evolução do próprio Estado, com o aumento de sua dimensão e a ampliação de suas funções, levou a uma necessidade de aperfeiçoamento da administração pública, inclusive e especialmente no âmbito das técnicas orçamentárias, o que foi aos poucos modificando essa concepção clássica do orçamento, que passou a assumir uma função mais efetiva no planejamento da ação governamental e condução das políticas públicas, até mesmo em decorrência do crescente intervencionismo do Estado nas atividades sociais e econômicas.

Nesse contexto, as técnicas orçamentárias acabaram por evoluir para que pudessem se aprimorar e racionalizar sua utilização, tornando-se um instrumento da moderna Administração Pública, com uma concepção de orçamento como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar para atingir objetivos e metas programadas.

Essas alterações foram motivadas por novas teorias e técnicas que se difundiram ao redor do mundo, sendo chamadas de espécies ou, por outros autores, de tipos de orçamento. Utilizaremos a denominação **espécies** por ser mais adequada para se diferenciar dos tipos legislativo, executivo e misto.

### Orçamentos tradicional ou clássico

Iniciarei este tópico com o conceito trazido por José Afonso da Silva sobre o tema. Segundo o autor, orçamento tradicional ou clássico seria a espécie de orçamento, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas. Sendo assim, orçamento era uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, classificadas estas por objeto, sem se cogitar das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômico-sociais a atingir com sua execução.

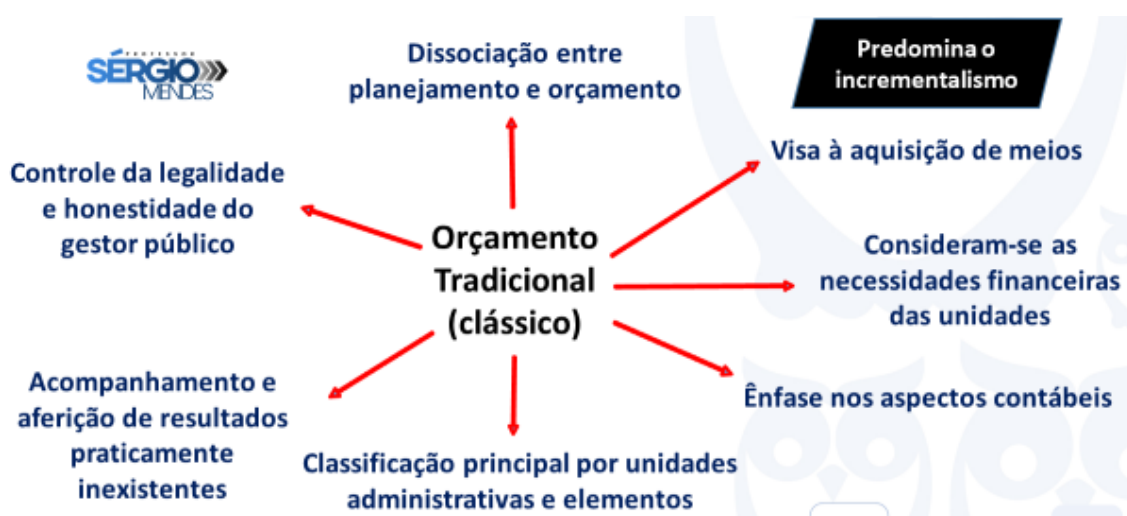
E quais são as peculiaridades que envolvem o orçamento tradicional? A falta de planejamento da ação governamental é uma das principais características do orçamento tradicional. Além disso, constitui-se num mero instrumento contábil e baseia-se no orçamento do exercício anterior, ou seja, enfatiza atos passados.

Tal técnica demonstra uma despreocupação do gestor público com o atendimento das necessidades da população, pois considera apenas as necessidades financeiras das unidades organizacionais. Assim, nesta espécie de orçamento não há preocupação com a realização dos



programas de trabalho do Governo, importando-se apenas com as necessidades dos órgãos públicos para realização das suas tarefas, sem questionamentos sobre objetivos e metas. Predomina o incrementalismo, ou seja, os gastos do exercício financeiro anterior são ajustados em algum percentual discricionário.

Ademais, José Mauricio Conti diz que o orçamento tradicional apresenta como atributo básico a classificação das despesas por itens, ou "por linhas" (*line-item budget*), com ênfase nos *inputs*, ou seja, nos insumos ou itens de gasto, fornecendo informações sobre como e quanto de recursos são gastos, em vez de especificar no que são aplicados, sem estabelecer vínculo entre os *inputs* e os *outputs*, o que acaba por não permitir aferir a eficiência do gasto.



Resumindo, o orçamento clássico ou tradicional é uma peça meramente contábil financeira, sem nenhuma espécie de planejamento das ações do Governo, onde prevalece o aspecto jurídico do orçamento em detrimento do aspecto econômico, o qual possui função secundária.

Almeja-se a neutralidade e a busca pelo equilíbrio financeiro. As funções do orçamento (alocativa, distributiva e estabilizadora) ficam em segundo plano. Portanto, o orçamento tradicional é somente um documento de previsão de receita e de autorização de despesas.

## Orçamento de desempenho ou por realizações

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

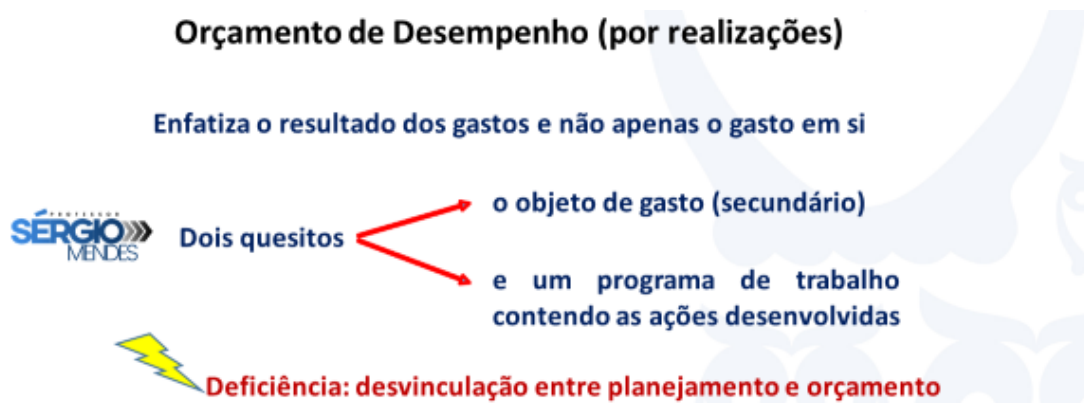
José Afonso da Silva pontua o "orçamento por realizações" como o primeiro passo nas reformas das técnicas orçamentárias, em que se deixa de tratar o orçamento como mero documento de registro e controle de despesas para reconhecê-lo como instrumento de intervenção do estado na economia, criado para aperfeiçoar e dar maior eficiência ao serviço público.





O autor ainda afirma que o orçamento de desempenho tem por característica marcante a classificação das despesas por “funções, atividades e tarefas governamentais (educação, saúde, tantas crianças a alfabetizar, tantos doentes a atender) e não por objeto (pessoal, material, serviços de terceiros etc.) como no orçamento tradicional”.

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



## Orçamento de base zero ou por estratégia

Antes de trazer o conceito de orçamento base zero, é importante contextualizar um pouco como surgiu essa espécie de orçamento. Peter A. Pyhrr vislumbrou em um artigo intitulado “orçamento base zero”, publicado na Harvard Business Review em 1970, nos Estados Unidos, a aplicação dos conceitos por ele desenvolvidos, na empresa Texas Instruments Inc. para o planejamento orçamentário do ano de 1970.

Tal documento foi adaptado para o setor governamental por solicitação do então governador do estado da Geórgia, Jimmy Carter, pois Pyhrr dizia que a Administração Pública, por ser predominantemente prestadora de serviços, poderia se beneficiar totalmente do orçamento base zero. Portanto, o orçamento base zero surgiu principalmente em função da necessidade presente à época de contenção de gastos, tanto no setor público quanto privado.

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

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





Esse procedimento requer ainda que todas as atividades e operações sejam identificadas e classificadas em ordem de importância por meio de uma análise sistemática para que os pacotes de decisão sejam preparados. Em regra, a alta gerência, por meio do planejamento estratégico, fixa previamente os critérios do orçamento de base zero, de acordo com cada situação. São confrontados os novos programas pretendidos com os programas em execução, sua continuidade e suas alterações. Isso faz com que os gerentes de todos os níveis avaliem melhor as prioridades, confrontando-se incrementos pela ponderação de custos e benefícios, a fim de que ocorra uma aplicação eficiente das dotações em suas atividades. Por isso, incluem-se entre as desvantagens a dificuldade, a lentidão e o alto custo da elaboração do orçamento.

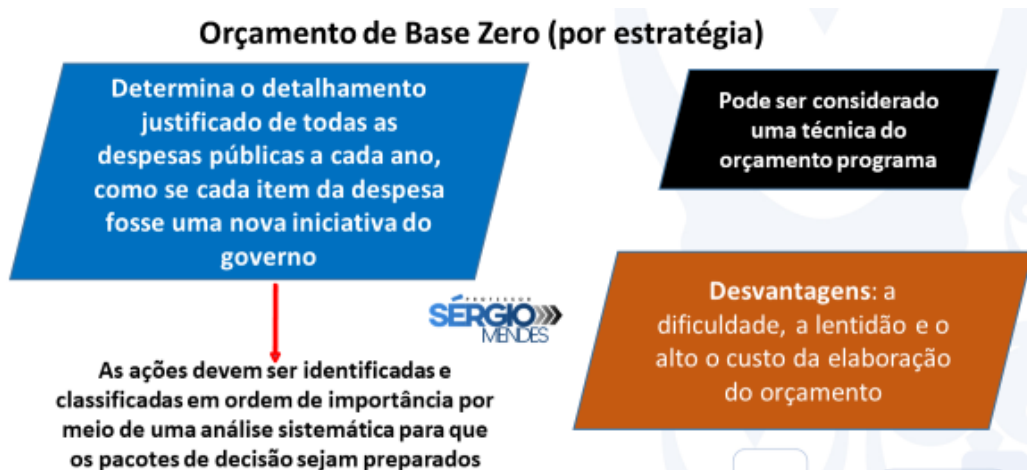
Sendo assim, os órgãos governamentais deverão justificar anualmente, na fase de elaboração da sua proposta orçamentária, a totalidade de seus gastos, sem utilizar o ano anterior como valor inicial mínimo.

Vale ressaltar que alguns autores consideram o orçamento de base zero como uma técnica do Orçamento-Programa. Por exemplo, com um teto de gastos, é razoável admitir que uma técnica como a do orçamento de base zero, a qual tem o poder de extinguir ou redimensionar programas desnecessários, pode ser utilizada para promover o equilíbrio fiscal.



Muito cuidado! Pois o CESPE já considerou como correto o seguinte enunciado: “ a técnica orçamentária conhecida como base zero exige uma reavaliação periódica das despesas associadas a cada ação ou programa”. O candidato pode ficar confuso por conta do termo “reavaliação”, como se fosse orçamento já criado em períodos anteriores e que está passando por um processo de revisão. Entretanto, para a banca, o termo foi utilizado como algo que exige a cada nova elaboração orçamentária a reavaliação dos programas, questionando-se se as atuais ações governamentais são eficientes e eficazes, bem como se devem ser eliminadas ou reduzidas, para dar maior prioridade a outras ações ou mesmo para reduzir os gastos. Esta definição está presente no artigo do Peter Phyr. Inclusive, a questão caiu na prova da Seplan RR e CGDF, ambas aplicadas em 2023.





## Orçamento-programa

Fazendo um breve relato da história do Orçamento-Programa, podemos afirmar que ele surgiu nos Estados Unidos, na década de 50, nas grandes empresas privadas, com o nome de sistema de planejamento, programação e orçamentação (Planning-Programming Budgeting System – PPBS).

No Brasil, a Lei 4.320/1964 contém determinações para a elaboração da Lei Orçamentária Anual que são típicas do Orçamento-Programa, estimulando a sua adoção, no entanto, não criou as condições formais e metodológicas necessárias à implantação.

Tal modelo ficou explícito no Decreto-Lei 200/1967 quando diz: *Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual*<sup>1</sup>.

De acordo com Core, “em um processo de planejamento e orçamento integrados, ressalta a imperiosa necessidade de que os fins e os meios orçamentários sejam tratados de uma forma equilibrada. Considerando que, desde o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Administração Pública Federal estabeleceu o orçamento-programa anual como um instrumento de planejamento, a ideia de discriminar a despesa pública por objetivo, ou seja, de acordo com os seus fins, já é bastante familiar a todos quantos atuam nessa área.”

Ainda de acordo com o autor, “a Constituição Federal de 1988, cumprindo a tradição das anteriores, ocupou-se profusamente de matéria orçamentária, chegando até a definir instrumentos de planejamento e orçamento com elevado grau de detalhe. (...) A atual Constituição optou por um modelo fortemente centralizado, a partir da constatação de que havia anteriormente uma excessiva fragmentação orçamentária, inclusive com importantes programações e despesas inteiramente (previdência social, por exemplo) fora da lei orçamentária, sem a observância, portanto, do princípio da universalidade.”

No entanto, o orçamento-programa tornou-se realidade apenas com o Decreto 2.829/1998, o qual estabeleceu normas para elaboração e execução do plano plurianual e dos orçamentos da União. Além disso, a Portaria 117/1998, substituída, posteriormente, pela Portaria 42, de 14 de abril de

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



1999, com a preservação dos seus fundamentos, atualizou a discriminação da despesa por funções da Lei 4.320/1964 e revogou a Portaria 9, de 28 de janeiro de 1974 (Classificação Funcional – Programática); e a Portaria 51/1998 instituiu o recadastramento dos projetos e das atividades constantes do orçamento da União.

Na verdade, tais modificações, que em razão da Portaria 42/1999 assumiram uma abrangência nacional, com aplicação também para Estados, municípios e Distrito Federal, representam a segunda etapa de uma reforma orçamentária que se delineou pelos idos de 1989, sob a égide da nova ordem constitucional recém-instalada.

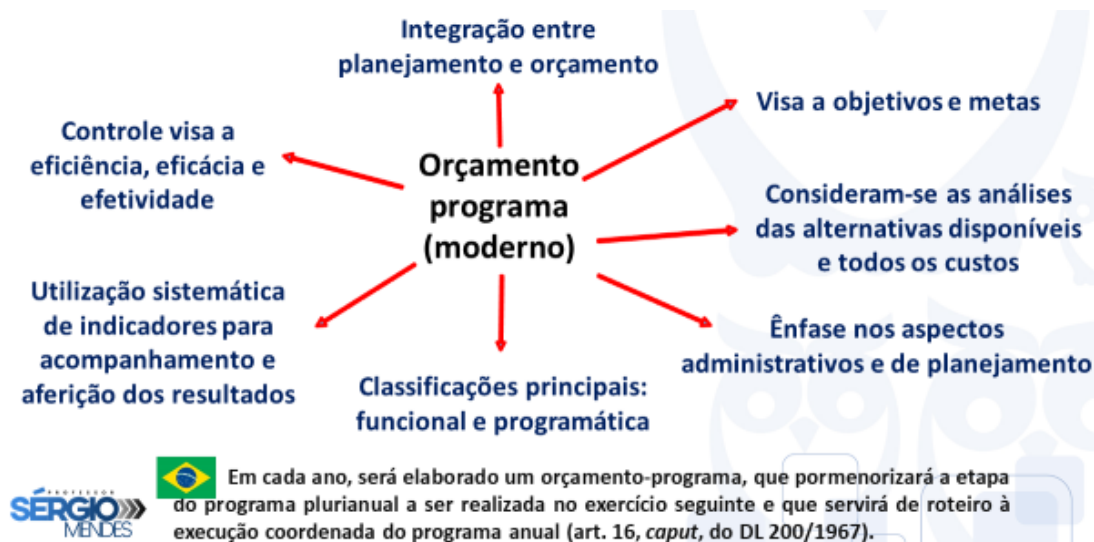
Mas, afinal, qual é o conceito de orçamento-programa? Podemos afirmar que ele é um instrumento de planejamento da ação do Governo, por meio da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, com estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados e previsão dos custos relacionados.

Nas palavras de José Mauricio Conti, o conceito de orçamento-programa corresponde a uma técnica de orçamentação que se constitui em um instrumento por meio do qual o planejamento governamental se materializa em dotações orçamentárias precisas e específicas, na forma de programas, que definem atividades e projetos com resultados e metas, de modo a vincular as referidas dotações ao atingimento dos objetivos fixados no plano.

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

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





Qual seria a maior dificuldade no orçamento-programa? Eu diria que a definição dos produtos finais de um programa de trabalho é um dos maiores desafios do orçamento-programa, já que algumas atividades também adicionam valores intangíveis, em complemento aos físicos, como uma ação de qualificação do servidor. Exemplificando, o número de servidores qualificados é um resultado tangível, porém a capacidade de inovação, a melhora do processo de trabalho, a retenção de talentos no serviço público e a satisfação do cidadão atendido pelo servidor são metas bem mais subjetivas. É difícil para os sistemas contábeis mensurarem esse tipo de valor e, particularmente, na Administração Pública, há dificuldades para a medição, em termos quantitativos.

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

Como as bancas costumam cobrar este assunto? Na maioria das vezes, as questões abordam as principais diferenças entre o orçamento tradicional e o Orçamento-programa, que podem ser sintetizadas no quadro a seguir, transcrito do livro de James Giacomoni<sup>2</sup>:

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

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



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



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

## Orçamento participativo

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

O processo de orçamento participativo tem a necessidade de um contínuo ajuste crítico, baseado em um princípio de autorregulação, com o intuito de aperfeiçoar os seus conteúdos democráticos e de planejamento, e assegurar a sua não estagnação.

Assim, não possui uma metodologia única. Além disso, os problemas são diferentes de acordo com o tamanho dos municípios, principais implementadores do processo.

Ressalta-se que, apesar de algumas tentativas na esfera estadual, na experiência brasileira o orçamento participativo foi concebido e praticado inicialmente como uma forma de gerir os recursos públicos municipais. No nosso País, destaca-se a experiência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.



Importante lembrar que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, elenca a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como **condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal**.

*Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:*

*III – planejamento municipal, em especial:*

*d) plano plurianual;*

*e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;*

*f) gestão orçamentária participativa;*

*Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.*

E a como ficam as competências atribuídas pela Constituição aos Poderes Executivo e Legislativo, no tocante ao processo legislativo das leis orçamentárias? Veja bem, pessoal, neste caso não há perda da participação do Legislativo e nem diretamente de legitimidade. Há um aperfeiçoamento da etapa que se desenvolveria apenas no Executivo ( que possui competência exclusiva e indelegável sempre). No orçamento participativo, a comunidade é considerada parceira do Executivo no processo orçamentário. O que ocorre é que muitas vezes as desigualdades socioeconômicas tendem a criar obstáculos à participação dos grupos sociais desfavorecidos.

E como funciona na prática? Quando a decisão está nas mãos de poucos, torna-se mais rápida a mudança de direção ou de opiniões. Em um orçamento como o participativo, são feitas várias reuniões em diversas regiões para se chegar a uma conclusão. Em caso de necessidade de mudanças, é muito trabalhoso efetuar-las. Por isso, no orçamento participativo considera-se que há uma perda da flexibilidade. Ocorre uma maior rigidez na programação dos investimentos, pois se tem uma decisão compartilhada com a comunidade, ao contrário da decisão monopolizada pelo Executivo no processo tradicional. E é muito mais difícil chegar a um consenso, não é verdade?

Vale lembrar que a Constituição de 1988 obriga os municípios a adotar como princípio na elaboração das leis orgânicas a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (artigo 29, inciso XII).

Existe alguma lei que fala sobre o orçamento participativo? Sim, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo a LRF, deve ser incentivada a participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das leis orçamentárias<sup>3</sup>. Entretanto,

---

<sup>3</sup> Art. 48, § 1º, I, da LRF.



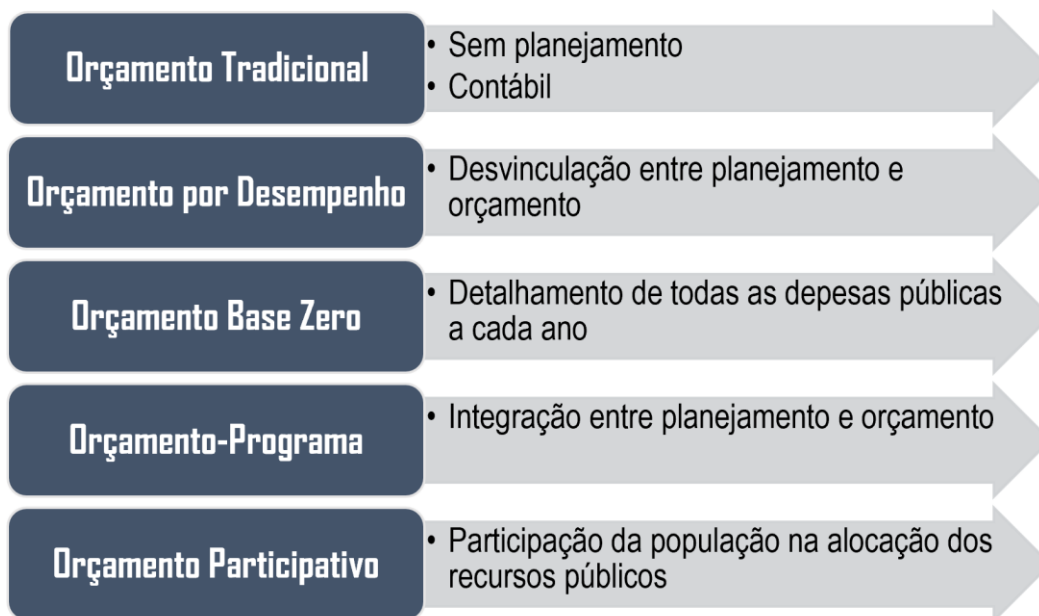


segundo a CF/1988, a iniciativa das leis orçamentárias é do Poder Executivo<sup>4</sup>. Assim, o Poder Executivo não é obrigado a seguir as sugestões da população, no entanto, deve ouvi-las.



<sup>4</sup> Art. 165, caput, da CF/1988.





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

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

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

Resposta: Certa.



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

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

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

Resposta: Errada.

( FCC - PGE/AM - 2022) O orçamento-programa

A) concentra o foco sobre insumos e recursos financeiros antes de serem usados, permitindo o controle pelo Poder Legislativo.

B) tem abrangência vertical e considera despesas alternativas a partir do zero para as atividades governamentais.

C) é elaborado pelo Poder Legislativo que detém a iniciativa de proposição de projeto de lei orçamentária no Brasil.

D) utiliza medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produtos finais).

E) é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização e, por isso, o principal critério de classificação da despesa orçamentária é o institucional.

O orçamento sofreu constantes evoluções, ao longo do tempo, desde o modelo clássico (tradicional) até o modelo atual, denominado orçamento-programa.

De acordo com Giacomoni (2012) : "Ao longo do tempo sofreu mudanças no plano conceitual e técnico (aspectos jurídico, econômico, financeiro, de planejamento e programação, gerencial e controle administrativo, por exemplo) para acompanhar a própria evolução das funções do Estado."

Analisando as assertivas:

A) Errada. Na verdade, é uma característica do orçamento tradicional ou clássico. No orçamento tradicional, a preocupação era tão somente quanto aos aspectos contábeis e necessidade dos órgãos ou com gastos para realização de suas tarefas.

B) Errada. A assertiva traz o conceito de orçamento base-zero. O orçamento base-zero pressupõe um reexame crítico dos dispêndios de cada área governamental, de modo que não haja direitos adquiridos sobre o montante dos gastos do exercício anterior.

C) Errada. Essa é uma característica do orçamento legislativo. Nesse tipo de orçamento, só havia participação do Poder Executivo na execução. As demais etapas do ciclo orçamentário eram todas de competência legislativa.



D) Correta. Orçamento-programa é um método de elaboração do orçamento. Trata-se do modelo orçamentário atualmente utilizado no Brasil, implementado, para grande parte da doutrina, pela CF/88 por meio da criação do PPA e LDO, ligando o planejamento à execução orçamentária. Tal modelo é um instrumento de planejamento da ação do governo, por meio da identificação de programas de trabalho, e suas ações (projetos, atividades e operações especiais), e também estabelecimento de objetivos e metas, além da previsão dos custos que serão alocados. Sendo assim, é orientado a resultados, sendo possível medir o desempenho, as realizações e os esforços para execução dos programas.

E) Errada. No orçamento-programa, o principal critério é o programático. A ligação entre planejamento e orçamento se dá por meio de programas - nível máximo dos pacotes de trabalho e que corresponde, justamente, à estrutura programática. Por sua vez, a classificação institucional permite-nos encontrar quem é o responsável pela execução de determinado programa.

Resposta: Letra D.

**(FGV - SEFAZ-ES - 2021) Relacione as técnicas orçamentárias listadas a seguir a suas respectivas explicações.**

1. orçamento incremental
2. orçamento programa
3. orçamento base zero
4. orçamento participativo

- ( ) Tem como ênfase a eficiência e considera toda despesa como nova.
- ( ) Feito através de ajustes marginais nos itens de receitas e despesas.
- ( ) Integra planejamento e orçamento com objetivos e metas a alcançar.
- ( ) Estimula o exercício da cidadania e o compromisso da população com o bem público.

Assinale a opção que apresenta a relação correta, segundo a ordem apresentada

- a) 1 – 2 – 3 – 4.
- b) 1 – 3 – 2 – 4.
- c) 2 – 4 – 3 – 1.
- d) 3 – 1 – 2 – 4.
- e) 3 – 1 – 4 – 2.

Comentários:

A questão versa sobre as técnicas orçamentárias. Iremos marcar as palavras chaves que são marcações importantes para você gabaritar este assunto. vamos lá:

- (3) - Orçamento base zero - Tem como ênfase a eficiência e considera toda despesa como nova.



- (1) - Orçamento incremental - Feito através de ajustes marginais nos itens de receitas e despesas.
- (2) - Orçamento programa - Integra planejamento e orçamento com objetivos e metas a alcançar.
- (4) - Orçamento participativo - Estimula o exercício da cidadania e o compromisso da população com o bem público.

Resposta: Letra D.

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

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

Resposta: Certa.

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

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

Resposta: Errada.

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

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

Resposta: Certa

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

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

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



Resposta: Errada

(FCC - Câmara de Fortaleza/CE - 2019) Considerado um instrumento básico do planejamento de ação do governo, o chamado orçamento- programa apresenta os propósitos para os quais a Administração solicita os recursos necessários sem, no entanto, identificar os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos, e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

O orçamento programa apresenta os propósitos para os quais a Administração solicita os recursos necessários e **identifica** os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos, e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

Resposta: Errada

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

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

Resposta: Errada

(CESPE – TCE/PB – 2018) Um instrumento de gestão pública no qual a população é convidada a definir anualmente as prioridades de investimento do governo em seu município é o orçamento participativo.

O orçamento participativo objetiva a participação real da população no processo de elaboração e a alocação dos recursos públicos de forma eficiente e eficaz segundo as demandas sociais.

Resposta: Certa

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

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

Resposta: Errada





(FGV – Câmara Municipal de Salvador – 2018) Um dos modelos orçamentários difundidos a partir da aplicação da lógica empresarial no setor público tem como base para elaboração do orçamento atual a não vinculação com os montantes de despesa ou nível de atividade do exercício anterior. Embora de difícil operacionalização, o modelo propicia reavaliações constantes das alocações de recursos. Esse modelo orçamentário é denominado orçamento base-zero.

O **OBZ** tem como principal característica a ausência de direito adquirido em relação ao orçamento anterior. Em todo exercício (ano) deve haver um reexame crítico dos gastos governamentais, com justificativa para todos os recursos solicitados. É como se estivesse mesmo partindo do zero. Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.

Resposta: Certa

(FGV – ALERJ – 2017) O orçamento surgiu no setor público como instrumento de controle. A consolidação da democracia e o crescimento das atribuições do Estado criaram a necessidade de desenvolvimento de modelos orçamentários condizentes com as necessidades da Administração Pública. Um elemento que caracteriza a concepção moderna de orçamento público é ausência de integração entre planejamento e orçamento.

É característica do orçamento programa (moderno) a **integração** entre planejamento e orçamento

Resposta: Errada

(VUNESP - PAULIPREV/Pref. de Paulínia/SP - 2018) O orçamento por desempenho é o tipo de orçamento adotado pela legislação financeira brasileira e representa a manutenção, ano após ano, da mesma estrutura do orçamento anterior, com ajustes marginais nas receitas previstas e despesas autorizadas.

O orçamento **programa** é o utilizado no Brasil. Ainda, o orçamento de **desempenho apresenta o objeto de gasto e um programa de trabalho que contém as ações desenvolvidas com dimensões do orçamento, sem vinculá-lo a um sistema de planejamento público.**

Resposta: Errada

(VUNESP - PAULIPREV/Pref. de Paulínia/SP - 2018) Adotado no Brasil, o orçamento-programa busca dar ênfase aos objetivos finais a serem perseguidos pela ação do Estado, vinculando o planejamento estatal com a autorização das despesas no orçamento.

Adotado no Brasil, o orçamento-programa busca dar ênfase aos objetivos finais a serem perseguidos pela ação do Estado, vinculando o planejamento estatal com a autorização das despesas no orçamento. Por meio do orçamento-programa, tem-se o estabelecimento de objetivos e a quantificação de metas, com a consequente formalização de programas visando ao atingimento das metas e alcance dos objetivos. Com esse modelo, passa a existir um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.



Resposta: Certa



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

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

Iniciaremos agora um tópico bastante interessante. Eu, particularmente, adoro falar sobre funções clássicas do orçamento e intervenção do Estado na economia. É um tema de Finanças Públicas, mas que é muito cobrado nos editais de AFO, principalmente a partir de 2020. E o nível tem sido extremamente difícil. Por exemplo, na prova do CNMP 2023 para técnico, a abordagem do CESPE foi surreal sobre este tema. Mas, não se preocupe, que irei explicar tudo bem devagar, beleza?

Antes de trazer as definições das funções clássicas do orçamento, torna-se fundamental entender o porquê da intervenção do Estado na economia. E a primeira pergunta que vocês devem fazer é: por que é tão importante o Estado ter um orçamento?

Antigamente, acreditava-se que o mercado por si só resolvia a maioria dos problemas da sociedade, principalmente os econômicos. Quem pensava assim eram os teóricos da teoria clássica, como *Adam Smith*. Eles pregavam o liberalismo econômico e a “mão invisível do mercado”, o qual afirmava que o interesse individual, por si só, poderia resultar na melhoria do bem comum. Em outras palavras, esta corrente defendia que o Estado deveria intervir o mínimo possível, tanto na vida pessoal (liberalismo individual) quanto na vida econômica (liberalismo econômico).

Na lógica de *Adam Smith*, o Estado possui apenas três funções: a defesa da sociedade contra os inimigos externos, a proteção dos indivíduos contra as ofensas mútuas e a realização de obras públicas que não possam ser realizadas pela iniciativa privada (BOBBIO, 1992).

Ou seja, despesa orçamentária reduzida e pequena taxa de tributação na sociedade.

Com o advento da denominada “Crise de 1929” ou “Grande Depressão”, verificou-se o avanço do modelo intervencionista do Estado em detrimento do Estado liberal. Afinal, na hora que o aperto vem, todo mundo quer ser salvo pelo Estado. Foi o que aconteceu recentemente durante a pandemia da Covid-19. O mundo se tornou muito mais intervencionista. E toda crise é assim mesmo, pessoal. A crise financeira de 2008 (crise do *subprime*) teve uma ajuda gigante do governo



americano para salvar os bancos.

Mas, voltando para o intervencionismo. Quem foi o criador dessa teoria intervencionista? Aí temos a figura do *John Maynard Keynes* trazendo o keynesianismo ao contexto mundial.

O keynesianismo basicamente estuda as medidas de intervenção do governo na economia, buscando o pleno emprego, o desenvolvimento econômico, a estabilização da moeda e a melhor distribuição da renda.

Nesse contexto, podemos afirmar que o Estado intervém na Economia para:

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

Como ele atende às necessidades da sociedade? ofertando bens e serviços públicos que a iniciativa privada não tem interesse em ofertar. Por exemplo, a defesa nacional, iluminação pública e investimentos em infraestrutura.

E como manter a estabilidade econômica? Quando o governo consegue equilibrar os níveis de preços na economia (inflação) e a quantidade de emprego.

E melhorar a distribuição de renda? É quando o Estado atua diretamente na transferência de renda (bolsa família) ou quando isenta imposto de renda às famílias de baixa renda. O imposto progressivo também é outro exemplo (tributar mais quem ganha mais e menos quem ganha menos).

Por fim, buscar o crescimento econômico é quando o Estado, por meio do orçamento público, intervém nos ciclos econômicos (crises). Para isso, ele faz uso, muitas vezes, das políticas fiscais e monetárias.

Falamos até agora das finalidades do Estado intervir na economia. Mas, como justificar tal intervenção? A resposta é: devido às **FALHAS DE MERCADO**. E quais são elas? Abaixo iremos explicar cada uma.



**Bens públicos:** Os bens públicos se subdividem em **bens públicos puros** ou **semipúblicos/meritórios**. O primeiro (bens públicos puros) tem como característica ser **bens não rivais** e **não excludentes**. Por exemplo, no fornecimento de iluminação pública, eu não consigo excluir Maria por que ela não pagou pela iluminação pública (característica de não excludente). Da mesma forma, se João receber luz do poste, Maria também pode obter o mesmo acesso à iluminação da rua (característica de não rival), bem como qualquer pessoa que passar por essa rua iluminada vai se beneficiar do mesmo serviço, independente de ter pago ou não (é o que a economia chama de carona).

Por esse motivo, a iniciativa privada não quer ofertar tal serviço (falha de mercado). O mercado simplesmente não consegue precificar. Então, o Estado intervém, por meio do orçamento público (arrecadação de receitas e gastos públicos), e oferta o bem.

Os bens meritórios ou semipúblicos são oferecidos tanto pelo Estado como pelo mercado e não possuem as características de indivisibilidade e não exclusão. Por exemplo, serviço de saúde e educação. Se a iniciativa privada consegue fornecer, porque o Estado oferece tais serviços? É por conta da relevância social envolvida. Imagina se não existisse o SUS? independente da qualidade, ele é direito de todos os brasileiros e dever do Estado.

**Monopólios naturais:** O monopólio natural acontece quando existe um único prestador do serviço (ausência de competição) em determinado setor. Por exemplo, água ou gás canalizado. E por que o Estado tem que intervir? Por ser um único fornecedor, pode acontecer desse ofertante colocar preços abusivos ou/e diminuir a qualidade do serviço. Então, o Estado intervém, por meio do orçamento público, ofertando diretamente ou regulando o mercado.

**Externalidades:** As externalidades representam falhas de mercado que se referem aos efeitos sociais, econômicos e ambientais indiretamente causados pela ação de um agente privado. Elas podem ser **positivas** ou **negativas**. Serão positivas quando o benefício privado de uma ação for menor que o benefício social (ou custo privado maior do que o custo social). Por exemplo, investimentos em energias renováveis. Sendo assim, o Estado intervém, por meio do orçamento público, e incentiva tais atividades.



Por outro lado, as **externalidades negativas** dizem respeito ao efeito social negativo provocado por um agente privado (benefício social menor que benefício privado ou custo social maior que custo privado). Um exemplo de externalidade negativa é a própria poluição dos rios por meio de uma determinada indústria. O Estado deve combater essas práticas por meio de fiscalização e regulação.

**Assimetria de informação:** Assimetria de informação justifica a intervenção do Estado em razão do mercado por si só não fornecer dados suficientes para que os agentes tomem suas decisões racionalmente. Em outras palavras, é quando uma das partes possui mais informações acerca de determinada transação do que a outra parte. É considerada uma falha de mercado, tendo em vista que a assimetria de informação pode ocasionar desequilíbrio no mercado.

O próprio setor público tem mais informação sobre suas atividades do que o contribuinte e ele deve mitigar esse problema por meio da transparência (leis e regulamentos que garantam o equilíbrio das informações transacionadas). Exemplos de medidas de solução para a assimetria da informação seria a exigência de que balanços contábeis das empresas com capital aberto sejam publicados pela imprensa.

Ademais, sobre assimetria de informação, trago dois conceitos importantíssimos: **seleção adversa** e **risco moral (*moral hazard*)**. O primeiro acontece quando os agentes econômicos selecionam de maneira incorreta determinados bens e serviços no mercado por desconhcerem as informações relevantes sobre eles. O segundo acontece quando uma das partes da transação, depois da negociação já concluída, adota condutas mais negligentes ou perigosas contrárias ao combinado, sem que a outra parte tenha meios de controlar ou verificar suas ações.

**Mercados incompletos:** Um mercado incompleto é uma falha que acontece quando um bem ou serviço não é ofertado pelo mercado, ainda que o seu custo de produção esteja abaixo do preço que os potenciais consumidores estariam dispostos a pagar. Ou seja, nem sempre o setor privado está disposto a assumir tais riscos.

Por exemplo, quando o Estado incentiva o desenvolvimento industrial em determinada região que possui difícil acesso e condições precárias ou simplesmente porque a indústria local é muito incipiente, temos situações de mercado incompleto. E como resolver problemas de mercados incompletos? Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento regional, o Estado pode conceder incentivos tributários para a implantação da indústria nesta região. Pode também melhorar sua infraestrutura por meio de investimentos públicos (fornecimento de





água e energia, por exemplo). Um outro exemplo seria a concessão de crédito de longo prazo pelo BNDES.

**Desemprego e inflação:** Essa falha vem argumentar que o livre mercado (defendido pelos clássicos) não soluciona problemas, como os altos níveis de desemprego e inflação. Sendo assim, é necessário ações do Estado na implementação de políticas que visem a estabilidade de preços e pleno emprego.



Veja como esse assunto foi abordado na prova de técnico do CNMP, pelo CESPE/Cebraspe 2023 (**ITEM FALSO**):

“ a assimetria de informação decorrente de comportamentos oportunistas dos agentes possuidores da informação provoca dois problemas principais: seleção adversa, quando a assimetria deriva das ações dos agentes que distorcem o risco e pode ser amenizada com monitoramento e incentivos em busca de maior lisura nos mecanismos contratuais; e o perigo moral (*moral hazard*) quando a assimetria está no diferencial de riscos entre os diversos agentes econômicos - uma parte sabe suas características privadas e a outra as desconhece ou não tem acesso a elas-, porém tal risco pode ser amenizado com melhorias da qualidade e do fluxo de informações”. Na verdade, a banca inverteu os conceitos de seleção adversa e risco moral, deixando o item falso.

Então, pessoal, tudo que relatei até aqui são os argumentos que justificam a existência do Estado. Tal função é necessária para corrigir e complementar o sistema de mercado, que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas.

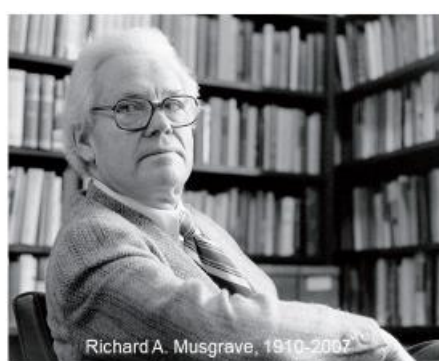
E como o Estado executa seu processo de intervenção? é por meio da Política Fiscal e Funções do Governo. Sendo assim, a ação do governo por meio da política fiscal alberga três funções básicas: **função alocativa; função distributiva e função estabilizadora.**



## Funções Clássicas do Orçamento

O Governo desenvolve funções com objetivos específicos, porém relacionados, utilizando os instrumentos de intervenção de que dispõe o Estado.

A classificação cobrada em concursos é a de Richard Musgrave (1974), a qual se tornou clássica. Ele propôs uma classificação denominada de **funções fiscais**. Entretanto, considerando o orçamento como principal instrumento de ação do Estado na economia, o próprio autor as considera também como as próprias **funções do orçamento: ALOCATIVA, DISTRIBUTIVA e ESTABILIZADORA**.



Richard A. Musgrave, 1910-2007  
Propôs uma classificação denominada de funções fiscais

Entretanto, considerando o orçamento como principal instrumento de ação do Estado na economia, o próprio autor as considera também como as próprias funções do orçamento:

Alocativa

Distributiva

Estabilizadora

PROFESSOR  
SERGIO  
MENDES

### Função Alocativa

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

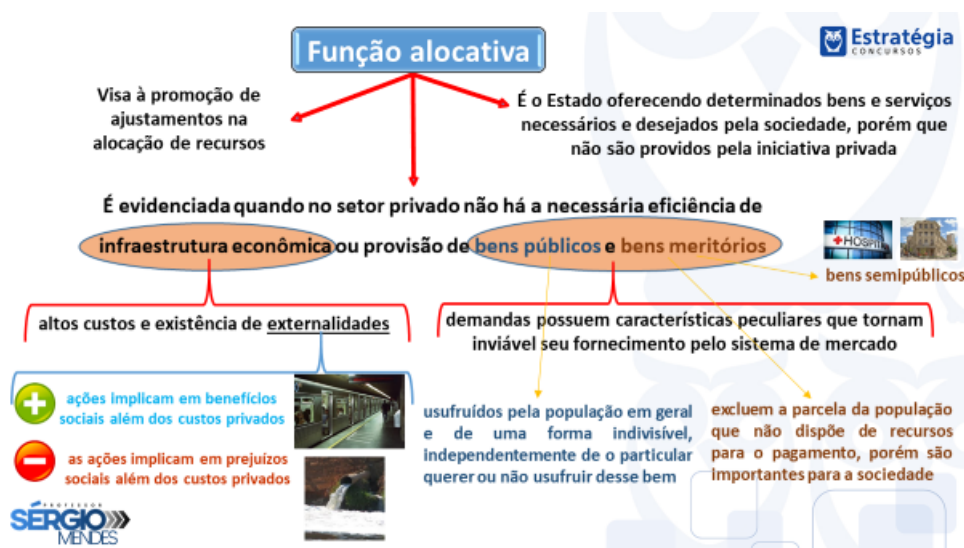
Os investimentos na infraestrutura econômica são fundamentais para o desenvolvimento, porém são necessários altos valores com retornos demorados, que muitas vezes desestimulam a iniciativa do setor privado nessa área. Outro aspecto relevante é a existência de externalidades (como já expliquei anteriormente), que afastam o mercado da eficiência econômica, sendo denominadas de positivas quando as ações implicam em benefícios sociais além dos custos privados, como a instalação de uma linha de metrô que diminui o número de veículos transitando; e de negativas quando as ações implicam em prejuízos sociais além dos custos privados, como no caso da poluição de um rio por uma indústria. No caso de externalidades positivas, a função alocativa se evidenciará no incentivo governamental, como por meio de subsídios e desoneração da tributação; ao passo que no caso de externalidade negativa deverá haver um desincentivo governamental, como por meio de maior tributação, de multas e até de proibição.



Reforçando o que falei anteriormente, quanto aos bens públicos e meritórios, suas demandas possuem características peculiares que tornam inviável seu completo fornecimento pelo sistema de mercado. Bens públicos são aqueles usufruídos pela população em geral e de uma forma indivisível, independentemente de o particular querer ou não usufruir desse bem. Já os bens meritórios (ou semipúblicos) excluem a parcela da população que não dispõe de recursos para o pagamento. Assim, podem ser explorados pelo setor privado, no entanto, podem e devem também ser produzidos pelo Estado, em virtude de sua importância para a sociedade, como a educação e a saúde.



Trago aqui um exemplo trazido na prova de técnico do CNMP, elaborada pelo CESPE/Cebraspe em 2023, em que considerou como correta a seguinte afirmativa: "A transposição do rio São Francisco, a partir da sua finalização, passou a integrar o rol de bens e serviços públicos ofertados em complemento à ação do mercado, por conseguinte é correto afirmar que essa intervenção do governo, por meio ajustamento de alocação de recursos, diz respeito à função alocativa orçamentária".



## Função Distributiva

A função distributiva visa à promoção de ajustamentos na distribuição de renda. Surge em virtude da necessidade de correções das falhas de mercado, contrabalanceando equidade e eficiência. Os instrumentos mais usados para o ajustamento são os sistemas de tributos e as transferências.

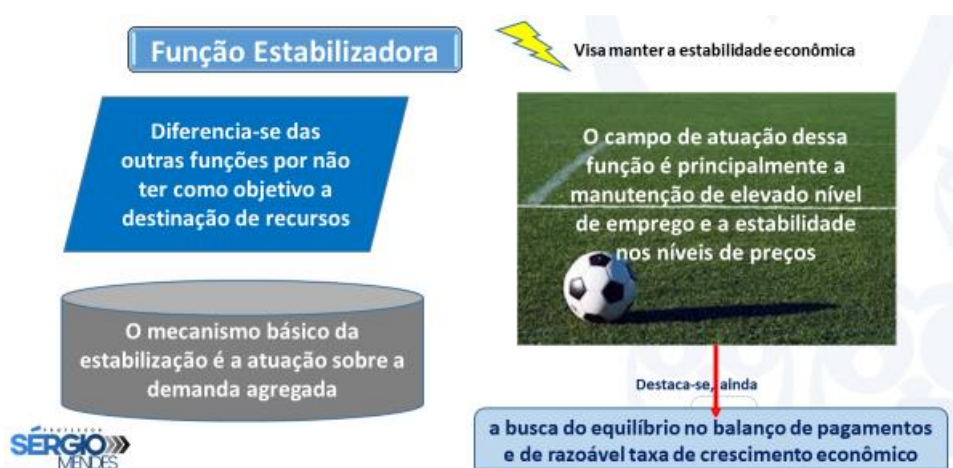


Cita-se como exemplo de medida distributiva o imposto de renda progressivo, realocando as receitas para programas de alimentação, transporte e moradia populares. Outro exemplo é a concessão de subsídios aos bens de consumo popular, financiados por tributos incidentes sobre os bens consumidos pelas classes de rendas mais altas.



## Função Estabilizadora

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



(FGV - TCU - Auditor Federal de Controle Externo - 2022) A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) é considerada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como imune ao pagamento



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

- (A) distribucionista do Estado;
- (B) estabilizadora do Estado;
- (C) alocativa do Estado;
- (D) progressiva do Estado;
- (E) referencial do Estado.

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

Resposta: Letra C

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

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

Resposta: Errada

(FGV – Analista – IBGE – 2016) Independentemente das competências específicas dos entes estatais, suas atribuições são geradoras de crescentes despesas, que exigem cada vez mais recursos para seu financiamento. Quando um ente estatal propõe no orçamento a estruturação do anel viário para





escoamento da produção em uma determinada região, trata-se de uma atividade do âmbito da função do orçamento estabilizadora.

A **função alocativa** visa à promoção de ajustamentos na alocação de recursos. É o Estado oferecendo determinados bens e serviços necessários e desejados pela sociedade, porém que não são providos pela iniciativa privada.

Investimentos na infraestrutura econômica são fundamentais para o desenvolvimento, porém são necessários altos valores com retornos demorados, que muitas vezes desestimulam a iniciativa do setor privado nessa área.

Resposta: Errada

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

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

Resposta: Certa

▪

(CESPE – Auditor - Conselheiro Substituto – TCE/PR – 2016) A função do orçamento público que visa melhorar a posição de algumas pessoas em detrimento de outras e, com isso, corrigir falhas do mercado é denominada função distributiva.

A função distributiva visa à promoção de ajustamentos na distribuição de renda. Surge em virtude da necessidade de correções das falhas de mercado, contrabalanceando equidade e eficiência.

Resposta: Certa

(FCC – Consultor Legislativo – AL/PE – 2014) Em relação às funções do Estado na economia, para que o Estado possa cumprir adequadamente sua função distributiva, necessariamente terá de abrir mão das funções alocativa e estabilizadora, levando o país a suportar surtos inflacionários.

O Governo desenvolve funções com objetivos específicos, porém relacionados, utilizando os instrumentos de intervenção de que dispõe o Estado. Uma função **não** exclui a outra.

Resposta: Errada





## Normas Gerais de Direito Financeiro

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



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



No art. 24 da CF/1988:

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

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

*II – orçamento;*

*(...).*

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

**COMPETÊNCIA CONCORRENTE**

CF/1988

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **CONCORRENTEMENTE** sobre:  
I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;  
II – orçamento;  
(...).”

➤ No entanto, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e à estadual no que couber.

➤ Assim, apesar de **não** concorrerem com a União e os estados, os municípios legislam naquilo que for de interesse local e suplementam a legislação federal e a estadual, **sem** contrariá-las.

Inexistindo lei federal sobre normas gerais de Direito Financeiro, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades; sobrevindo lei federal sobre normas gerais, a lei estadual restará suspensa sua eficácia, no que lhe for contrária<sup>2</sup>. Assim, inicialmente, se a União não exercer a sua competência legislativa concorrente em Direito Financeiro e o Estado-Membro exercer a sua, em sobrevindo lei federal que regule a questão, a lei estadual restará suspensa. Não é revogada, o que significa que se a União revogar a sua lei geral, a lei estadual sairá da inércia e entrará em vigor, até que outra lei federal lhe suspenda novamente os efeitos ou outra lei estadual a revogue.

**COMPETÊNCIA CONCORRENTE**

Inexistindo lei federal sobre normas gerais de Direito Financeiro, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades;

sobrevindo lei federal sobre normas gerais,

a lei estadual restará suspensa sua eficácia, no que lhe for contrária.

Assim, inicialmente, se a União não exercer a sua competência legislativa concorrente em Direito Financeiro e o Estado-Membro exercer a sua, em sobrevindo lei federal que regule a questão, a lei estadual restará suspensa.

Não é revogada,

o que significa que se a União revogar a sua lei geral, a lei estadual sairá da inércia e entrará em vigor, até que outra lei federal lhe suspenda novamente os efeitos ou outra lei estadual a revogue.

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

<sup>2</sup> Art. 24, §§ 3º e 4º, da CF/1988.



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

#### LEI 4320/1964

Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal

Embora ela tenha passado pelo rito de elaboração reservado às leis ordinárias, a CF/1967 e a CF/1988 trouxeram a orientação de que as normas gerais de Direito Financeiro seriam disciplinadas por lei complementar.

Assim, a Lei 4.320/1964 possui o status de lei complementar, já que trata de normas gerais de Direito Financeiro.

Houve a novação de sua natureza normativa pelo art. 165, § 9º, da CF/1988, o qual lhe conferiu uma posição *sui generis* no quadro das fontes do Direito: como lei ordinária em sentido formal e lei complementar no sentido material.

SÉRGIO  
MENDES



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

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

Resposta: Errada



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

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

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

II – orçamento.

Resposta: Errada

(CESPE – Analista Judiciário – TRT/8 – 2016) De acordo com a CF, compete à União legislar **privativamente** sobre direito financeiro.

De acordo com a CF/1988, compete à União, **aos Estados e ao Distrito Federal** legislar **concorrentemente** sobre Direito Financeiro.

Resposta: Errada

(FGV – Oficial de Chancelaria – MRE – 2016) Na Federação brasileira, a União exerce certas competências legislativas concorrentes com outros entes federativos, o que exige um nível mínimo de harmonização entre as distintas esferas de governo. Considerando a sistemática constitucional, é correto afirmar que, nessa esfera de competências, os Estados possuem competência plena, enquanto a União não editar as normas gerais.

Inexistindo lei federal sobre normas gerais de Direito Financeiro, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades; sobrevindo lei federal sobre normas gerais, a lei estadual restará suspensa sua eficácia, no que lhe for contrária.

Resposta: Certa

(FCC – Analista – AL/PE – 2014) De acordo com a Constituição Federal, a competência da União para legislar sobre Direito Financeiro e Orçamento é concorrente com a dos Estados e do Distrito Federal, no que diz respeito a estabelecer normas específicas ou gerais de direito financeiro e orçamento.



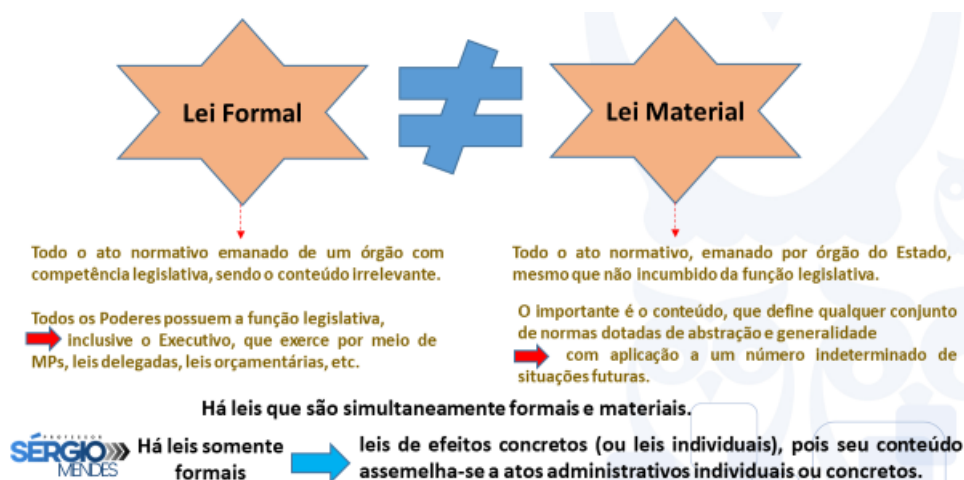
A competência da União para legislar sobre Direito Financeiro e Orçamento é concorrente com a dos Estados e do Distrito Federal, no que diz respeito a estabelecer normas **gerais** de direito financeiro e orçamento.

Resposta: Errada

## Natureza Jurídica Do Orçamento Brasileiro

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

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



O Supremo Tribunal Federal (STF) adotou, durante anos, o entendimento de que as leis orçamentárias não seriam passíveis de controle abstrato de constitucionalidade sob o argumento





de que tais atos normativos, em razão dos efeitos concretos que lhes são característicos, mais seriam assemelhados a atos administrativos propriamente ditos do que com leis.

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

**Ementa:** CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. **1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes.** 2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, caput, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade. 3. Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontrolavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos. 4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indispôs abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepôs à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF. 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos "ex nunc" (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão "Poder Legislativo 4,5%", do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015. (ADI 5449 MC-Ref, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 20-04-2016 PUBLIC 22-04-2016).

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





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

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

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

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

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

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

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

Guarde, então, a seguinte informação:

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



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

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

Resposta: Errada

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

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

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

Resposta: Errada

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

⇒ **Orçamento impositivo:** é aquele em que, uma vez consignada uma despesa no orçamento, ela deve ser necessariamente executada. Nesta visão, o orçamento, por se tratar de uma lei, deve ser rigorosamente cumprido. No Brasil, é adotado para a execução de emendas parlamentares individuais e de bancada.

⇒ **Orçamento autorizativo:** não existe obrigatoriedade de execução das despesas consignadas no orçamento público, já que o Poder Público tem a discricionariedade para avaliar a conveniência e a oportunidade do que deve ou não ser executado. Em nosso país, o orçamento é autorizativo na quase totalidade da LOA. Como regra geral, o fato de ser



fixada uma despesa na lei orçamentária anual não gera o direito de exigência de sua realização por via judicial.

Em outras palavras, a principal diferença entre o orçamento autorizativo e o impositivo é que, no primeiro, o Executivo tem uma discricionariedade para executar os gastos (sem necessidade de se justificar ao Legislativo). Portanto, sua função é eminentemente autorizativa de gastos. Sendo assim, mesmo que a arrecadação das receitas estejam sujeitas à obrigação legal, não haveria obrigatoriedade de execução das despesas, salvo aquelas também vinculadas legal ou constitucionalmente (a exemplo das emendas parlamentares). Este, inclusive, é o entendimento aceito pela maioria da doutrina.



ORÇAMENTO IMPOSITIVO

No orçamento impositivo, uma vez consignada uma despesa no orçamento, ela deve ser necessariamente executada. No Brasil, é adotado para a execução de emendas parlamentares individuais e de bancada.

ORÇAMENTO AUTORIZATIVO

No orçamento autorizativo, adotado no Brasil na quase totalidade da LOA, o Poder Público tem a discricionariedade para avaliar a conveniência e oportunidade do que deve ou não ser executado.





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

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

Resposta: Certa

(CESPE - Oficial Técnico de Inteligência - ABIN - 2018) A jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal considera que as leis orçamentárias não podem ser objeto de controle de constitucionalidade em abstrato, dada a sua natureza jurídica material de ato administrativo concreto.

O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Assim, **há a possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.**

Resposta: Errada

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



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

Resposta: Errada

(FGV – Auditor do Tesouro – Pref. do Recife/PE – 2014) O modelo orçamentário brasileiro tem natureza impositiva, sendo fruto da iniciativa do Poder Executivo, que envia os projetos de lei para apreciação e votação do Poder Legislativo.

O orçamento público tem natureza predominantemente **autorizativa**, sendo fruto da iniciativa do Poder Executivo, que envia os projetos de lei para apreciação e votação do Poder Legislativo.

Resposta: Errada

## A Atividade Financeira Do Estado

### Conceito

O Direito Financeiro é o ramo do Direito Público que disciplina a atividade financeira do estado, a qual será estudada neste tópico.

Para o mestre Aliomar Baleeiro,

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

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

### Características

**Presença de pessoa jurídica de direito público:** sempre haverá a presença de pelo menos uma pessoa jurídica de direito público, como a União, os Estados, os Municípios, as autarquias etc. A relação pode ocorrer apenas entre órgãos públicos ou entre estes e órgãos privados.



**Instrumentalidade:** a atividade financeira do estado é um instrumento que visa arrecadar recursos e direcionar as despesas para os fins públicos. É instrumental porque é a gestão direta do dinheiro público, o qual por si só não tem utilidade, ou seja, a moeda não é um fim em si mesmo. É uma função instrumental relevante e seu regular desenvolvimento é condição indispensável para o desempenho de todas as demais atividades.

**Natureza:** pode ser fiscal, se o principal objetivo for a obtenção de receitas e a realização de despesas; ou extrafiscal, caso o foco principal seja a interferência no domínio econômico, como por meio do fomento à economia e/ou indução de comportamentos nos atores da iniciativa privada, visando a um efeito diverso da simples arrecadação de receitas e execução de despesas.

De acordo com Maurice Duverger, o Estado pode adotar diversas formas para proceder ao intervencionismo fiscal:

- ⇒ Intervenção por aumento ou diminuição da carga tributária global mediante o aumento ou diminuição, em conjunto, da carga dos impostos, obtendo-se resultados econômicos válidos. Assim, a diminuição da carga tributária produz uma baixa de preço de revenda dos produtos e um aumento da disponibilidade dos particulares, gerando um desenvolvimento dos negócios; já o aumento global dos impostos restringe o consumo pelos cidadãos e evita que um excesso de disponibilidade monetária faça subir os preços pela desproporção entre a oferta e a procura.
- ⇒ Intervenção mediante discriminação, caso em que se escolhem determinados tributos que incidam sobre dadas atividades, tributando-se gravosamente as que são consideradas prejudiciais, e concedendo-se vantagens fiscais àquelas que devem ser protegidas, como a tributação aduaneira sobre determinados bens.
- ⇒ Intervencionismo por amputação através do aumento de impostos sobre rendas e heranças elevadas, objetivando-se amputar parte delas como forma de tentar igualar o nível de vida dos indivíduos, tendo tal forma de intervenção um efeito direto e uma finalidade social.
- ⇒ Intervencionismo por redistribuição, pelo qual o Estado não só retira parte das riquezas dos contribuintes como também a redistribui mediante subvenção ou outra classe de auxílio aos grupos sociais de baixa capacidade econômica.

**Conteúdo monetário:** não pertence ao campo da atividade financeira do estado a captação de outras coisas que não seja dinheiro. Por exemplo, não pertencem à atividade financeira do estado os bens e os serviços.

## Finalidades

As finalidades do Estado estão relacionadas à gestão e ao planejamento de recursos públicos; à obtenção de recursos financeiros por meio de ingressos públicos ou crédito público; ao dispêndio de recursos para sua manutenção e para a interferência na economia visando à promoção do desenvolvimento econômico e social e a consecução do bem comum. São elas:





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

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

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

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



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

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

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

Resposta: Certa.



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

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

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

Resposta: Letra E

(FCC - Consultor Legislativo – Finanças Públicas – CLDF – 2018) Há consenso doutrinário quando os juristas, de forma unânime e sem qualquer divergência, afirmam que o Direito Financeiro é

- a) o conjunto de regras jurídicas que disciplinam somente as despesas públicas.
- b) um ramo do Direito Público que rege as relações jurídicas entre o Estado e os particulares, decorrentes somente da atividade de obtenção, pelo Estado, de receitas, desde que correspondam ao conceito de tributo.
- c) um ramo do Direito Administrativo, porque, além de ser regulado pelos princípios administrativos, a organização dos serviços públicos, relacionados com a atividade financeira do Estado, é objeto do Direito Administrativo.



d) um ramo do Direito Econômico e tem por objeto a instituição, arrecadação e destinação das receitas não tributárias, mas, no tocante às receitas tributárias, é o Direito Tributário que cuida do aspecto da destinação delas.

e) um ramo do Direito Público e seu objeto é o conjunto de princípios e normas jurídicas que se relaciona com a atividade financeira do Estado, ou seja, com as despesas públicas, receitas públicas, orçamento público e créditos públicos.

O Direito Financeiro é o ramo do Direito Público que disciplina a atividade financeira do estado, a qual possui as finalidades de obter receita, criar crédito público, gerir recursos e despender recursos, para sua manutenção e para a interferência na economia visando à promoção do desenvolvimento econômico e social e a consecução do bem comum.

Resposta: Letra E

(FCC - Consultor Legislativo – Finanças Públicas – CLDF – 2018) A respeito da finalidade da atividade financeira do Estado, a doutrina ensina que

a) o objetivo fundamental da atividade financeira do Estado é proporcionar recursos econômicos para o custeio de sua manutenção e funcionamento, sendo que esta atividade está intimamente vinculada ao próprio fim do Estado, ou seja, o bem comum da população.

b) a atividade financeira do Estado é puramente instrumental, porque obter recursos e realizar gastos é um fim em si mesmo; além disso, o Estado tem por objetivo único o aumento de seu patrimônio (superávit).

c) há idêntica conduta entre o Estado e o particular, porque este também procura obter, despender e criar condições para sua manutenção e de sua família; mas uma conduta difere da outra porque a atividade financeira do Estado é facultativa e a do particular é obrigatória.

d) a exploração direta de atividade econômica pelo Estado brasileiro é regra, permitindo, de forma excepcional, aos particulares, a livre iniciativa e a livre concorrência, de acordo com o que estabelece a Constituição Federal.

e) todas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, por expressa disposição constitucional, têm a finalidade de exercerem atividades financeiras em prol do bem comum e, por isso, todas gozam de privilégios fiscais, extensivos ou não às demais empresas do setor privado.

As finalidades do Estado estão relacionadas à gestão e ao planejamento de recursos públicos; à obtenção de recursos financeiros por meio de ingressos públicos ou crédito público; ao dispêndio



de recursos para sua manutenção e para a interferência na economia visando à promoção do desenvolvimento econômico e social e a consecução do bem comum.

Resposta: Letra A

(CESPE – Analista - MPU – 2015) A atividade financeira do Estado, caracterizada pela presença constante de uma pessoa jurídica de direito público, tem como principal finalidade a arrecadação de recursos.

A atividade financeira do Estado é caracterizada pela presença constante de uma pessoa jurídica de direito público, como a União, os Estados, os Municípios, as autarquias etc.

A atividade financeira do Estado tem como finalidades obter receita, criar crédito público, gerir recursos e despender recursos visando à promoção do desenvolvimento econômico e social e a consecução do bem comum.

Logo, é **incorreto** afirmar que a atividade financeira do Estado tem como principal finalidade a arrecadação de recursos. A principal finalidade **é a promoção do desenvolvimento econômico e social e a consecução do bem comum.**

Resposta: Errada

(FCC – Técnico de Controle Externo – TCE/AP - 2012) A atividade financeira do Estado compreende:

- a) apenas a obtenção de receitas originárias.
- b) apenas a obtenção de receitas, tanto originárias como derivadas.
- c) a obtenção de receitas e a realização de despesas.
- d) a prestação de serviços públicos e a realização de obras públicas.
- e) apenas a geração das despesas.

Entre as finalidades da atividade financeira do Estado estão: obter receitas (originárias e derivadas) e despender recursos (realizar despesas).

Resposta: Letra C



(FCC – Procurador de Contas – TCE/RR – 2008) NÃO é uma característica da atividade financeira do Estado:

- a) a presença constante de uma pessoa jurídica de direito público.
  - b) sua finalidade é a consecução do bem comum.
  - c) a instrumentalidade, pois tal atividade é apenas um meio para o Estado atingir seus objetivos.
  - d) conteúdo e objeto de cunho econômico-financeiro, referindo-se a dinheiro.
  - e) a arrecadação de recursos é a principal finalidade de tal atividade.
- 
- a) Correta. Uma das características da atividade financeira do Estado: presença de uma pessoa jurídica de direito público.
  - b) Correta. A atividade financeira do Estado visa à promoção do desenvolvimento econômico e social e à consecução do bem comum.
  - c) Correta. Uma das características da atividade financeira do Estado: instrumentalidade.
  - d) Correta. Outra característica da atividade financeira do Estado: conteúdo monetário.
  - e) É a incorreta. A atividade financeira do Estado visa à promoção do desenvolvimento econômico e social e à consecução do bem comum. A obtenção de recursos **é apenas uma das finalidades**.

Resposta: Letra E

(FUNRIO - Fiscal de Tributos – Pref. de Itaboraí/RJ – 2007) A atividade financeira do Estado desenvolve-se em três campos, a saber:

- a) direção; coordenação e controle
- b) orçamento; execução e análise
- c) planejamento, orçamento e balanço
- d) receita; gestão e despesa
- e) tributação, arrecadação e fiscalização



As finalidades do Estado estão relacionadas à gestão e ao planejamento de recursos públicos; à obtenção de recursos financeiros por meio de ingressos públicos ou crédito público; ao dispêndio de recursos para sua manutenção e para a interferência na economia visando à promoção do desenvolvimento econômico e social e a consecução do bem comum.

Logo, pode-se afirmar que a atividade financeira do Estado se desenvolve nos campos: receita; gestão e despesa.

Resposta: Letra D





# ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS - QUESTÕES COMENTADAS

## CONCEITOS, TIPOS E ESPÉCIES DE ORÇAMENTO

1) (VUNESP - Procurador - PAULIPREV/Pref. de Paulínia/SP - 2018) A respeito dos tipos de orçamentos públicos, é correto afirmar:

a) o orçamento por desempenho é o tipo de orçamento adotado pela legislação financeira brasileira e representa a manutenção, ano após ano, da mesma estrutura do orçamento anterior, com ajustes marginais nas receitas previstas e despesas autorizadas.

b) adotado no Brasil, o orçamento-programa busca dar ênfase aos objetivos finais a serem perseguidos pela ação do Estado, vinculando o planejamento estatal com a autorização das despesas no orçamento.

c) o orçamento base zero consiste na técnica de codificação dos subelementos de despesas orçamentárias por meio da utilização de sequências numéricas iniciadas com o dígito zero, seguidas da classificação funcional da despesa.

d) o orçamento clássico, adotado no Brasil, baseia-se na ausência de correlação entre as despesas autorizadas em anos seguidos, revendo-se, na integralidade, a cada ano, o mérito de cada ação orçamentária e a disponibilidade de recursos para seu financiamento.

e) o orçamento-programa visa a promover incentivos às unidades orçamentárias, por meio da ampliação dos recursos destinados a ações com bom desempenho em anos anteriores, colocando ênfase no objeto do gasto público.

a) Errada. O orçamento **programa** é o utilizado no Brasil. Ainda, o orçamento de desempenho apresenta o **objeto de gasto e um programa de trabalho que contém as ações desenvolvidas com dimensões do orçamento, sem vinculá-lo a um sistema de planejamento público.**

b) Correta. Adotado no Brasil, o orçamento-programa busca dar ênfase aos objetivos finais a serem perseguidos pela ação do Estado, vinculando o planejamento estatal com a autorização das despesas no orçamento. Por meio do orçamento-programa, tem-se o estabelecimento de objetivos e a quantificação de metas, com a consequente formalização de programas visando ao atingimento das metas e alcance dos objetivos. Com esse modelo, passa a existir um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.

c) e d) Erradas. O **orçamento base zero** baseia-se na ausência de correlação entre as despesas autorizadas em anos seguidos, revendo-se, na integralidade, a cada ano, o mérito de cada ação orçamentária e a disponibilidade de recursos para seu financiamento.

e) Errada. O orçamento-programa enfatiza o **objetivo** do gasto público.

Resposta: Letra B

2) (VUNESP – Contador – Prefeitura de Suzano/SP - 2017) Há um tipo de orçamento utilizado em países onde impera o poder absoluto, em que a elaboração, a aprovação, a execução e o controle do



orçamento são de responsabilidade e competência do poder no qual se concentra, quase exclusivamente, a função administrativa. Esse orçamento é denominado

- a) misto.
- b) jurídico.
- c) econômico.
- d) legislativo.
- e) executivo.

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

Resposta: Letra E

**3) (VUNESP - APOFP - CONCURSO UNIFICADO DE PROMOÇÃO - 2017) O orçamento público que se caracteriza por uma estrutura que dá ênfase aos aspectos contábeis e de gestão, por utilizar como principais critérios classificatórios unidades administrativas e elementos de despesa e por considerar, na sua elaboração, as necessidades financeiras das unidades organizacionais, corresponde ao orçamento**

- a) por programas.
- b) por desempenho.
- c) tradicional.
- d) por realizações.
- e) por resultado.

São características do **orçamento tradicional**: estrutura que dá ênfase aos aspectos contábeis e de gestão, por utilizar como principais critérios classificatórios unidades administrativas e elementos de despesa e por considerar, na sua elaboração, as necessidades financeiras das unidades organizacionais,

Resposta: Letra C

**4) (VUNESP – Promoção de Servidores Estatutários – Inspetor Fiscal de Rendas - Pref. de Guarulhos/SP – 2016) O orçamento público é caracterizado por ser multidisciplinar sob os aspectos político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc. Seu conceito sofreu significativas alterações ao longo do tempo em decorrência da evolução de sua função. Dessa forma, o entendimento de seu conceito atual fica facilitado a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados. Uma classificação simples, mas útil para o objetivo dessa análise, é a que divide a história da evolução conceitual do orçamento público em duas fases:**

- a) orçamento incremental e orçamento base zero.
- b) orçamento tradicional e orçamento moderno.
- c) orçamento incremental e orçamento plurianual.
- d) orçamento tradicional e orçamento base zero.
- e) orçamento anual e orçamento plurianual.

Se dividíssemos a evolução conceitual do orçamento em apenas duas partes, seriam apenas as seguintes: **orçamento tradicional (ou clássico) e orçamento moderno (ou programa).**

Resposta: Letra B



- 5) (VUNESP – Analista Financeiro e Orçamentário - Câmara de Araras/SP – 2015) O tipo de orçamento utilizado em países parlamentaristas, no qual a elaboração, a votação e a aprovação do orçamento são de competência do Poder Legislativo, cabendo ao Executivo a sua execução, é denominado
- a) misto.
  - b) executivo.
  - c) legislativo.
  - d) misto e este é o tipo utilizado atualmente no Brasil.
  - e) executivo e este é o tipo utilizado atualmente no Brasil.

No **orçamento Legislativo**, a elaboração, a votação e o controle do orçamento são competências do Poder Legislativo. Normalmente ocorre em países parlamentaristas. Ao Executivo cabe apenas a execução.

Resposta: Letra C

- 6) (VUNESP – Analista - Ciências Econômicas – Pref. de São Paulo/SP - 2015) O modelo orçamentário que se caracteriza por contemplar a preocupação com o gasto público, a preocupação com o que foi adquirido e a preocupação com o que foi realizado denomina-se
- a) básico.
  - b) programático.
  - c) flexível.
  - d) tradicional.
  - e) misto.

O modelo orçamentário que se caracteriza por contemplar a preocupação com o que foi realizado, considerando todos os custos, é o orçamento **programa**.

Resposta: Letra B

- 7) (VUNESP - Assistente Contábil – CRO/SP – 2015) Trata-se de um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em um período. O texto refere-se a
- a) razões contábeis auxiliares.
  - b) balanço financeiro.
  - c) plano de contas aplicado ao setor público.
  - d) sistema ERP.
  - e) orçamento.

Um dos inúmeros conceitos possíveis de **orçamento**: importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em um período.

Resposta: Letra E

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



- b) orçamento tradicional e ao orçamento clássico.
- c) orçamento impositivo e ao orçamento clássico.
- d) orçamento-programa e ao orçamento por resultado.
- e) orçamento por desempenho e ao orçamento clássico.

O **orçamento tradicional** se caracteriza por realizar a alocação de recursos visando à aquisição de meios e por utilizar como principais critérios classificatórios as unidades administrativas e os elementos de despesa. O **orçamento programa** se caracteriza por realizar a alocação de recursos visando à consecução de objetivos e metas e por utilizar como principal critério classificatório a funcional-programática.

Resposta: Letra A

9) (FCC - Contador - Câmara de Fortaleza/CE - 2019) Considerado um instrumento básico do planejamento de ação do governo, o chamado orçamento- programa

a) apresenta os propósitos para os quais a Administração solicita os recursos necessários sem, no entanto, identificar os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos, e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

b) não necessita estar vinculado aos planos e às diretrizes macros de governo, ou seja, não é preciso que ele esteja integrado ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

c) vincula o orçamento ao planejamento, devendo mostrar os objetivos e as metas para os quais se solicitam as dotações orçamentárias.

d) foi instituído no Brasil a partir da Constituição de 1988, que consagrou as funções de planejamento e orçamento público.

e) tem sua elaboração, sua execução e seu controle baseados na classificação por programas globais, sem considerar as especificidades no nível das atividades.

a) Errada. O orçamento programa apresenta os propósitos para os quais a Administração solicita os recursos necessários e **identifica** os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos, e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

b) Errada. O orçamento programa **necessita** estar vinculado aos planos e às diretrizes macros de governo, ou seja, **é preciso** que ele esteja integrado ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

c) Correta. O orçamento programa vincula o orçamento ao planejamento, devendo mostrar os objetivos e as metas para os quais se solicitam as dotações orçamentárias.

d) Errada. As origens do orçamento programa no Brasil remontam a **década de 60**.

e) Errada. O orçamento programa tem sua elaboração, sua execução e seu controle baseados na classificação por **programas, considerando** as especificidades no nível das atividades.

Resposta: Letra C

10) (FCC - Auditor Fiscal - SEFAZ/BA - 2019) O orçamento-programa de um determinado ente público estadual



- a) realiza a alocação de recursos visando a consecução de objetivos e metas e utiliza como principal critério de classificação da despesa a funcional-programática.
- b) visa avaliar a economicidade das ações governamentais bem como a legalidade no cumprimento do orçamento.
- c) apresenta as despesas públicas que devem ser executadas por função, subfunção e elemento de despesa, sendo que a estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis e de gestão.
- d) impõe ao poder executivo a obrigatoriedade de investir em programas não discriminados como prioritários no Plano Plurianual pelo referido poder, sendo uma forma de implementação de políticas públicas regionalizadas.
- e) incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, sendo que a alocação de recursos visa à aquisição de meios.

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

b) e c) Erradas. O orçamento programa visa a **eficiência, eficácia e efetividade**.

d) Errada. O orçamento programa impõe ao Poder Executivo a **integração** entre planejamento e orçamento.

e) Errada. O orçamento **participativo** incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, sendo que a alocação de recursos visa a **objetivos e metas**.

Resposta: Letra A

**11) (FCC – Consultor Legislativo – Finanças Públicas – CL/DF - 2018) Se o orçamento público for elaborado com base na concepção do orçamento-programa, terá como um dos principais critérios de classificação da despesa orçamentária aquele por**

- a) natureza e o objetivo de um programa vinculado à função saúde poderá ser aumentar o número de vacinas adquiridas.
- b) estrutura programática e o objetivo de um programa vinculado à função educação poderá ser aumentar o número de livros adquiridos.
- c) estrutura programática e o objetivo de um programa vinculado à função educação poderá ser a redução do analfabetismo.
- d) ações e o objetivo de um programa vinculado à função saúde poderá ser aumentar o número de médicos contratados.
- e) elementos de despesa e o objetivo de um programa vinculado à função assistência social poderá ser a redução da população em situação de vulnerabilidade.

Os principais critérios de classificação orçamentária no orçamento-programa são o funcional e o programático.

O objetivo deve estar relacionado à efetividade, ou seja, à transformação da realidade, e não aos meios para se chegar ao propósito final. Assim, a redução do analfabetismo e da população em situação de vulnerabilidade podem ser objetivos do orçamento-programa.

A única alternativa que apresenta ambas informações corretas é a Letra C.

Resposta: Letra C



**12) (FCC – Analista Judiciário – Contabilidade – TRE/PR - 2017) Sobre o orçamento-programa, considere:**

**I. O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.**

**II. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.**

**III. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.**

**IV. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.**

**V. O principal critério classificatório utilizado é por unidade administrativa.**

**VI. O controle visa a avaliar a legalidade no cumprimento do orçamento.**

**Está correto o que se afirma APENAS em:**

**a) I.**

**b) I e II.**

**c) I, II, IV e VI.**

**d) I, III e IV.**

**e) III, V e VI.**

I e II) Corretos. O orçamento-programa é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização e a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.

III, IV, V e VI) Errados. São características do orçamento **clássico**: a alocação de recursos visa à aquisição de meios; a estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão; o principal critério classificatório utilizado é por unidade administrativa e elementos; o controle visa a avaliar a legalidade no cumprimento do orçamento.

Logo, está correto o que se afirma apenas em **I e II**.

Resposta: Letra B

**13) (FCC – Analista Judiciário – Contabilidade – TRT/11 - 2017) Sobre o Orçamento-Programa é INCORRETO afirmar que**

**a) o orçamento é o elo de interação entre o planejamento e as funções executivas da organização.**

**b) a ênfase está nos meios (o que se compra) e não nas diretrizes, prioridades, objetivos e metas.**

**c) o controle visa avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.**

**d) a Lei nº 4.320/1964 contém determinações para a elaboração da Lei Orçamentária Anual que são típicas do Orçamento- Programa.**

**e) o principal critério de classificação está contido na Portaria STN e MOG nº 42/1999.**

a) Correta. Com o orçamento programa, passa a existir um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização

b) Errada. No orçamento **tradicional** a ênfase está nos meios (o que se compra) e não nas diretrizes, prioridades, objetivos e metas.

c) Correta. O controle no orçamento programa visa avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

d) Correta. A Lei nº 4.320/1964 contém determinações para a elaboração da Lei Orçamentária Anual que são típicas do Orçamento- Programa.





e) Correta. O principal critério de classificação do orçamento programa é o funcional e programático, contido na Portaria nº 42/1999.

Resposta: Letra B

**14) (FCC – Auditor – Conselheiro Substituto – TCM/RJ - 2015) O orçamento do qual consta apenas a previsão da receita e a fixação da despesa, constituindo uma peça meramente contábil-financeira, sem nenhuma espécie de planejamento da ação do governo, sem qualquer objetivo econômico e social de forma clara e sem preocupação com objetivos e metas e voltado preferencialmente às necessidades dos órgãos públicos, denomina-se orçamento**

**a) de desempenho ou por realizações.**

**b) estatal.**

**c) clássico ou tradicional.**

**d) pragmático.**

**e) de base zero ou por estratégia.**

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

Resposta: Letra C

**15) (FCC – Auditor – Conselheiro Substituto – TCM/RJ - 2015) A espécie de orçamento cuja técnica utilizada para sua confecção consiste em desconsiderar os valores do ano anterior como valor inicial mínimo, e proceder a uma análise crítica de todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais, e de suas efetivas necessidades, sem qualquer compromisso com montantes iniciais de dotações, denomina-se orçamento**

**a) real ou efetivo.**

**b) de base zero ou por estratégia.**

**c) participativo.**

**d) democrático.**

**e) de desempenho ou por realizações.**

O **orçamento de base zero ou por estratégia** consiste basicamente em uma análise crítica de todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais. Nesse tipo de abordagem, na fase de elaboração da proposta orçamentária, haverá um questionamento acerca das reais necessidades de cada área, não havendo compromisso com qualquer montante inicial de dotação. Os órgãos governamentais deverão justificar anualmente, na fase de elaboração da sua proposta orçamentária, a totalidade de seus gastos, sem utilizar o ano anterior como valor inicial mínimo.

Resposta: Letra B



16) (FCC – Procurador de Contas – TCM/RJ - 2015) O orçamento é conceituado pela doutrina como uma lei formal, especial (trata de matéria específica), de efeito concreto e com certo prazo de vigência. Por isso, sua natureza jurídica é de “lei”, sendo uma lei autorizativa, porque autoriza a Administração a praticar atos administrativos, assim como cobrar tributos e efetuar despesas. Sobre as espécies de orçamento, é correto afirmar:

- a) A doutrina afirma que a Constituição Federal brasileira adotou o chamado Orçamento Misto, em que o Poder Executivo tem a competência para elaboração dos projetos de leis orçamentárias e o envio destes projetos ao Poder Legislativo, para sua discussão e aprovação.
- b) A Constituição Federal consagrou três espécies de leis orçamentárias, ou seja, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, todas com a mesma duração no tempo, pois todas têm vigência de um ano, diferenciando, apenas, quanto ao conteúdo de cada uma delas.
- c) O Brasil adotou, em sua Constituição, o orçamento legislativo, cuja elaboração, discussão e votação competem ao Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo apenas a sua realização.
- d) A Lei de Diretrizes Orçamentárias se desdobra em três subespécies, a saber: lei de orçamento fiscal, lei de orçamento das empresas estatais e lei de orçamento da seguridade social.
- e) A lei que instituir o Plano Plurianual compreenderá as metas de prioridade da Administração federal, vedando, entretanto, a inclusão das despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e consagrando, assim, o princípio da anualidade orçamentária.

Questão que mistura diversos tópicos da matéria.

a) Correta. A Constituição Federal brasileira adotou o chamado Orçamento Misto, em que o Poder Executivo tem a competência para elaboração dos projetos de leis orçamentárias e o envio destes projetos ao Poder Legislativo, para sua discussão e aprovação. A execução também é predominantemente de responsabilidade do Poder Executivo e, o controle, preponderantemente do Poder Legislativo.

b) Errada. A Constituição Federal consagrou três espécies de leis orçamentárias, ou seja, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, diferenciando quanto ao conteúdo. Entretanto, o período a que se referem **também é diferente**, pois o PPA abrange um período de quatro anos.

c) Errada. O Brasil adotou, em sua Constituição de **1891**, o orçamento legislativo, cuja elaboração, discussão e votação competem ao Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo apenas a sua realização.

d) Errada. O orçamento fiscal, o orçamento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social integram **uma única lei orçamentária anual**.

e) Errada. 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** (art. 165, § 1º, da CF/1988).

Resposta: Letra A

17) (FGV - Técnico Superior - Administração - DPE/RJ - 2019) A situação deficitária das contas públicas do governo federal fez com que candidatos à presidência nas eleições de 2018 propusessem mudanças drásticas na técnica de elaboração do orçamento utilizada pelo governo. Uma dessas propostas apresentava a necessidade de que os gestores públicos justificassem anualmente de forma detalhada cada



gasto público empregado, sem compromisso com qualquer montante inicial de dotação. Trata-se de técnica conhecida como orçamento:

- (A) clássico;
- (B) programa;
- (C) base-zero;
- (D) por desempenho;
- (E) de teto móvel.

O **orçamento base zero** consiste no processo de elaboração de orçamento que exige dos gestores, a cada novo exercício, a justificativa detalhada dos recursos solicitados, sem compromisso com qualquer montante inicial de dotação.

Resposta: Letra C

**18) (FGV – Analista Legislativo – Controladoria – Câmara Municipal de Salvador – 2018) No ciclo de elaboração do orçamento público, os poderes Executivo e Legislativo têm funções legalmente estabelecidas.**

**São funções do Poder Legislativo:**

- a) elaboração e acompanhamento;
- b) elaboração e sanção;
- c) apreciação e execução;
- d) aprovação e avaliação;
- e) sanção e avaliação.

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

Resposta: Letra D

**19) (FGV – Analista Legislativo – Controladoria – Câmara Municipal de Salvador – 2018) Um dos modelos orçamentários difundidos a partir da aplicação da lógica empresarial no setor público tem como base para elaboração do orçamento atual a não vinculação com os montantes de despesa ou nível de atividade do exercício anterior. Embora de difícil operacionalização, o modelo propicia reavaliações constantes das alocações de recursos. Esse modelo orçamentário é denominado orçamento:**

- a) programa;
- b) base-zero;
- c) incremental;
- d) operacional;
- e) com teto móvel.

O **orçamento base-zero** tem como principal característica o não-direito adquirido em relação ao orçamento anterior. Em todo exercício (ano) deve haver um reexame crítico dos gastos governamentais, com justificativa para todos os recursos solicitados. É como se estivesse mesmo partindo do zero. Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.

Resposta: Letra B



**20) (FGV - Analista - Administrativo - TJ/SC - 2018) Desde o surgimento das primeiras práticas orçamentárias até a vigência dos atuais instrumentos de planejamento, o processo de orçamentação no setor público passou por várias modificações relacionadas diretamente com o papel do Estado. Uma das características das práticas modernas de orçamento que marca essa evolução é o(a):**

- a) foco no controle de insumos e produtos;
- b) ênfase no impacto econômico do gasto público;
- c) independência dos instrumentos de planejamento;
- d) reforço no controle contábil das unidades orçamentárias;
- e) tendência à contenção da despesa pública.

Como instrumento de programação econômica, o orçamento-programa procura levar os decisores públicos a uma escolha racional, que maximize o dinheiro do contribuinte, destinando os recursos públicos a programas e projetos de maior necessidade.

Resposta: Letra B

**21) (FGV – Auditor Municipal de Controle Interno – CGM/Niterói - 2018) O governante de um pequeno país, preocupado com as finanças públicas, decide pesquisar uma nova espécie de orçamento para adotá-la em sua administração. Ele entende que a espécie de orçamento ideal é aquela que justifica anualmente cada uma das despesas, enfatizando as necessidades do momento. Sendo assim, a espécie de orçamento adequada às necessidades desse país é o**

- a) base zero.
- b) tradicional.
- c) legislativo.
- d) autorizativo.
- e) típico.

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

Resposta: Letra A

**22) (FGV - Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - Pref. de Niterói/RJ - 2018) A edição do Decreto Federal nº 2.829/98, que disciplinou o plano plurianual, tornou o orçamento- programa uma realidade no país.**

**Sobre o orçamento-programa, assinale a afirmativa correta.**

- a) É elaborado a partir de ajustes incrementais nas receitas e despesas, com base nos orçamentos anteriores.
- b) Integra o orçamento com o planejamento, quantificando objetivos e fixando metas.
- c) Contempla a participação direta da população no processo decisório sobre a alocação dos recursos públicos.
- d) Enfatiza a legalidade das ações do gestor e a aquisição dos meios.
- e) Evidencia o objeto dos gastos, pautando-se nas necessidades financeiras de cada unidade.

a) Errado. O **orçamento tradicional** é elaborado a partir de ajustes incrementais nas receitas e despesas, com base nos orçamentos anteriores.



b) Correto. Por meio do orçamento-programa, tem-se o estabelecimento de objetivos e a quantificação de metas, com a conseqüente formalização de programas visando ao atingimento das metas e alcance dos objetivos. Com esse modelo, passa a existir um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.

c) Errado. O **orçamento participativo** contempla a participação direta da população no processo decisório sobre a alocação dos recursos públicos.

d) Errado. O **orçamento tradicional** enfatiza a legalidade das ações do gestor e a aquisição dos meios.

e) Errado. Errado. O **orçamento tradicional** evidencia o objeto dos gastos, pautando-se nas necessidades financeiras de cada unidade.

Resposta: Letra B

**23) (FGV – Especialista Legislativo – Ciências Contábeis – ALERJ – 2017) O orçamento surgiu no setor público como instrumento de controle. A consolidação da democracia e o crescimento das atribuições do Estado criaram a necessidade de desenvolvimento de modelos orçamentários condizentes com as necessidades da Administração Pública. Um elemento que caracteriza a concepção moderna de orçamento público é:**

a) ausência de integração entre planejamento e orçamento;

b) ênfase na redução dos gastos públicos;

c) influência da lógica empresarial;

d) neutralidade das finanças públicas;

e) papel secundário do aspecto econômico.

a) Errada. É característica do orçamento de **desempenho** a ausência de integração entre planejamento e orçamento

b) Errada. A redução dos gastos públicos pode até ser buscada em vários momentos, mas **não** é essa a ênfase do orçamento programa. O que deve ocorrer é que o gasto público no orçamento programa deve estar vinculado a uma finalidade.

c) Correta. O Orçamento-Programa surgiu nos EUA, na década de 50, nas grandes empresas privadas, em um esforço para planejar os seus desenvolvimentos empresariais. Logo, há influência da lógica empresarial.

d) e e) Erradas. São características do orçamento **tradicional**: neutralidade das finanças públicas e papel secundário do aspecto econômico.

Resposta: Letra C

**24) (FGV - Analista Censitário - Gestão e Infraestrutura - IBGE - 2017) Desde o surgimento das primeiras práticas orçamentárias na administração pública, o orçamento tem evoluído e têm surgido modelos e conceitos orçamentários com o objetivo de fornecer informações para a gestão adequada dos recursos públicos. Um dos modelos orçamentários mais difundidos é o chamado orçamento-programa, que tem entre as suas características:**



- a) enfatizar as metas e objetivos de curto prazo;
- b) ser instrumento disciplinador das finanças públicas;
- c) priorizar as necessidades financeiras das unidades organizacionais;
- d) manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos públicos;
- e) adotar medidas de desempenho com a finalidade de acompanhar o cumprimento das metas definidas.

Por meio do **orçamento-programa**, tem-se o estabelecimento de objetivos e a quantificação de metas, com a consequente formalização de programas visando ao atingimento das metas e alcance dos objetivos. Com esse modelo, passa a existir um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.

Resposta: Letra E

**25) (FGV – Oficial de Chancelaria – MRE – 2016) O modelo orçamentário vigente para as entidades públicas brasileiras é o denominado Orçamento-Programa. De acordo com esse modelo:**

- a) a alocação de recursos visa à aquisição de meios;
- b) a elaboração do orçamento tem caráter incremental;
- c) as ações governamentais não devem impactar a economia;
- d) o controle visa a avaliar a eficiência das ações governamentais;
- e) o principal critério de classificação da despesa é por elemento.

No orçamento-programa, o controle visa a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. Os demais itens trazem características mais próximas do orçamento tradicional.

Resposta: Letra D

**26) (FGV – Analista – Orçamento e Finanças – IBGE – 2016) As concepções que norteiam o desenvolvimento das técnicas orçamentárias passaram por constante evolução, sobretudo em decorrência da maior complexidade das atividades desempenhadas pelos entes estatais. Porém, os primeiros modelos de orçamento foram desenvolvidos a partir da concepção de orçamento tradicional.**

Uma característica associada a essa concepção inicial do orçamento é:

- a) alocação de recursos visando à consecução de objetivos e metas;
- b) classificações suficientes para instrumentalizar o controle de despesas;
- c) consideração dos custos dos projetos, inclusive os que extrapolam o exercício;
- d) decisões orçamentárias tomadas com base em avaliações;
- e) estrutura do orçamento relacionada a aspectos administrativos e de planejamento.

Uma característica associada ao orçamento tradicional é a classificação principal por unidades administrativas e elementos, ou seja, suficientes para instrumentalizar o controle de despesas. As demais alternativas trazem características do **orçamento programa**.

Resposta: Letra B

**27) (FGV – Analista – Planejamento e Gestão – IBGE – 2016) Desde as primeiras tentativas de se elaborar um orçamento no âmbito governamental até os dias atuais, vários modelos de orçamento foram propostos, tendo em vista contribuir para uma melhor destinação dos recursos públicos. O modelo de orçamento em que as ações de um programa governamental constituem unidades de decisão cujas necessidades de recursos são avaliadas em pacotes de decisão é o orçamento:**

- a) base zero;
- b) gerencial;





- c) participativo;
- d) por desempenho;
- e) por programa.

O processo do orçamento de base zero concentra a atenção na análise de objetivos e necessidades, o que requer que cada administrador justifique seu orçamento proposto em detalhe e cada quantia a ser gasta, aumentando a participação dos gerentes de todos os níveis no planejamento das atividades e na elaboração dos orçamentos. Esse procedimento requer ainda que todas as atividades e operações sejam identificadas e classificadas em ordem de importância por meio de uma análise sistemática para que os pacotes de decisão sejam preparados.

Resposta: Letra A

**28) (FGV – Analista – Orçamento e Finanças – IBGE – 2016) Como marco da evolução dos modelos e práticas orçamentárias, o orçamento base-zero (OBZ) surgiu nos Estados Unidos na década de 1970, no governo Jimmy Carter. Não obstante suas contribuições para o aperfeiçoamento da moderna concepção de orçamento, o OBZ não é considerado um método de organizar ou apresentar o orçamento público. Uma das razões é que:**

- a) apresenta resistência por parte da burocracia para sua adoção;
- b) não apresenta relação clara entre planejamento e orçamento;
- c) o controle de despesas constitui elemento secundário;
- d) propõe a alocação de recursos com o objetivo de aquisição de meios;
- e) tem foco somente na avaliação e tomada de decisão sobre despesas.

O OBZ requer que todas as atividades e operações sejam identificadas e classificadas em ordem de importância por meio de uma análise sistemática para que os pacotes de decisão sejam preparados.

Alguns doutrinadores consideram que o OBZ não é considerado um método de organizar ou apresentar o orçamento público. Uma das razões é que tem foco somente na avaliação e tomada de decisão sobre despesas, tanto é que alguns autores consideram que o orçamento de base zero é uma técnica do Orçamento-Programa.

Resposta: Letra E

**29) (FGV – Analista – Orçamento e Finanças – IBGE – 2016) O orçamento-programa, na concepção original da Organização das Nações Unidas (ONU), é tido como um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. Desta forma, caso um ente público elabore sua proposta orçamentária com base na técnica do orçamento-programa, um elemento que NÃO está entre os essenciais é a identificação dos(as):**

- a) custos dos programas, identificados por meio dos insumos necessários para a obtenção dos resultados;
- b) instrumentos de integração dos esforços governamentais para concretização dos objetivos (programas);
- c) medidas de desempenho para as realizações e os esforços despendidos na execução dos programas;
- d) necessidades das unidades organizacionais para subsidiar as decisões orçamentárias;
- e) objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para os quais serão utilizados os recursos orçamentários.

A identificação das necessidades das unidades organizacionais para subsidiar as decisões orçamentárias é característica do orçamento **tradicional**. No orçamento programa são considerados **as análises das alternativas disponíveis e todos os custos relacionados**.



As demais alternativas se referem corretamente ao orçamento-programa.

Resposta: Letra D

**30) (FGV – Analista Administrativo – TJ/SC – 2015) A prática de elaboração de um orçamento para as atividades governamentais tem origem na Inglaterra e apresentou diversas características que marcam sua evolução ao longo do tempo. O método de elaboração de orçamento em que a cada novo exercício deve haver justificativa detalhada dos recursos solicitados é o orçamento:**

- a) programa;
- b) por desempenho;
- c) participativo;
- d) base zero;
- e) operacional.

No **orçamento de base zero**, na elaboração da proposta orçamentária anual, os órgãos governamentais deverão justificar a totalidade de seus gastos.

Resposta: Letra D

**31) (FGV – Analista Judiciário – Administrador – TJ/RO – 2015) Os conceitos de orçamento tradicional e orçamento moderno não são modelos definidos, mas concepções extremas a partir das quais os modelos e técnicas orçamentárias são elaborados. Uma das características da concepção tradicional do orçamento público é:**

- a) a alocação de recursos com vistas à aquisição de meios;
- b) a existência de associação entre orçamento e planejamento;
- c) a preponderância do aspecto econômico, que reflete a intervenção do Estado;
- d) a utilização do orçamento como instrumento de administração;
- e) o controle com vistas a avaliar a eficiência e eficácia das ações.

O orçamento tradicional visa à alocação de recursos com vistas à aquisição de meios.

As demais alternativas trazem características do orçamento-programa.

Resposta: Letra A

**32) (FGV – Analista – Economia – DPE/RO – 2015) Uma característica do orçamento-programa, que se baseia em uma concepção moderna de orçamento, que o diferencia das práticas orçamentárias tradicionais é o(a):**

- a) ênfase na função de controle;
- b) ênfase no aspecto jurídico do orçamento;
- c) foco nos insumos;
- d) posição secundária do aspecto econômico;
- e) vinculação entre orçamento e planejamento.

Por meio do orçamento-programa, tem-se o estabelecimento de objetivos e a quantificação de metas, com a consequente formalização de programas visando ao atingimento das metas e alcance dos objetivos. Com esse modelo, passa a existir um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização. A vinculação entre planejamento e orçamento passa a ocorrer no orçamento-programa.

Resposta: Letra E



**33) (FGV - Contador - Pref. de Niterói - 2015) A concepção do orçamento como um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização está relacionada ao conceito de orçamento:**

- a) base-zero;**
- b) participativo;**
- c) programa;**
- d) por competência;**
- e) por desempenho.**

Por meio do orçamento-programa, tem-se o estabelecimento de objetivos e a quantificação de metas, com a consequente formalização de programas visando ao atingimento das metas e alcance dos objetivos. Com esse modelo, passa a existir um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.

Resposta: Letra C



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

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

- 1) (VUNESP – Procurador – Câmara de Campo Limpo Paulista/SP – 2018) Além da Constituição Federal, são fundamentais para o subsistema jurídico de direito financeiro no Brasil a chamada Lei Geral de Orçamentos (LGO), de 1964, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000. A respeito destas leis e de sua eficácia normativa, é correto afirmar que
- ambas as leis foram editadas como leis complementares, apenas podendo ser modificadas por lei complementar posterior, em linha com o previsto na Constituição.
  - apenas a LGO foi editada como lei complementar, sendo a LRF decorrência da conversão em lei de Medida Provisória editada em 1999.
  - a LGO foi editada como Decreto-Lei, dada a sua origem e tramitação durante regime de exceção no Brasil. Não obstante, esta lei foi recepcionada pela Constituição de 1988 como lei ordinária, ou seja, como lei da mesma espécie da LRF.
  - a LGO foi editada como lei ordinária, sendo, porém, recepcionada pela Constituição de 1988 como lei complementar, em razão da matéria. A LRF, por sua vez, já foi editada como lei complementar.
  - os dispositivos previstos na LGO e na LRF são de cunho obrigatório apenas para a União Federal, servindo apenas de referência para os estados e municípios, os quais não se obrigam aos seus termos, em razão da autonomia federativa constitucional de que gozam.

Embora a Lei 4.320/1964 tenha passado pelo rito de elaboração reservado às leis ordinárias, a CF/1967 e a CF/1988 trouxeram a orientação de que as normas gerais de Direito Financeiro seriam disciplinadas por lei complementar. Assim, a Lei 4.320/1964 possui o *status* de lei complementar, já que trata de normas gerais de Direito Financeiro. Houve a novação de sua natureza normativa pelo art. 165, § 9º, da CF/1988, o qual lhe conferiu uma posição *sui generis* no quadro das fontes do Direito: como lei ordinária em sentido formal e lei complementar no sentido material.

A LRF, por sua vez, já foi editada como lei complementar.

Resposta: Letra D



2) (VUNESP – Analista Financeiro e Orçamentário - Câmara de Araras/SP – 2015) A lei orçamentária possui processo legislativo diferenciado e de tramitação peculiar definido no art. 166 e parágrafos da CF/88 e é de iniciativa do Executivo, trata de matéria específica, ou seja, fixação das despesas e previsão das receitas, necessárias à execução anual da política governamental. Esse conjunto de características da natureza jurídica do orçamento é denominado

- a) formal.
- b) especial.
- c) temporária.
- d) ordinária.
- e) principiológica.

A lei orçamentária é **especial** pois possui processo legislativo diferenciado, há iniciativa do Executivo e trata de matéria específica: previsão de receitas e fixação de despesas.

Resposta: Letra B

3) (VUNESP – Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas – SEFAZ/SP – 2013) A Constituição Federal de 1988, em clara adoção dos princípios federativos e da teoria dos freios e contrapesos preconizados por Montesquieu, houve por bem dotar os entes políticos de capacidades legislativas diversas com o fito de alcançar um verdadeiro “federalismo”.

Ocorre que há certas exceções a estes princípios, notadamente quando mais de um ente “federado” pode legislar sobre a mesma matéria. Assim, há possibilidade de mais de um ente legislar sobre orçamento?

- a) Sim, quando não houver quebra da autonomia superior de que goza o Senado da República como órgão legislador revisor.
- b) Não, pois isso fere o princípio da independência e harmonia dos poderes estampados no Art. 2.º da Constituição Federal.
- c) Sim, desde que haja prévia concordância de todos os entes federados, devidamente homologada pelo presidente da mesa diretora do Congresso Nacional, nos termos do Art. 53 da Constituição Federal.
- d) Sim, quando houver medida provisória que autorize.
- e) Sim, trata-se de competência concorrente.

No estudo dos ramos do Direito, o Direito Financeiro pertence ao Direito Público, sendo um ramo cientificamente autônomo em relação aos demais ramos. A própria Constituição Federal, consoante o inciso I do art. 24, assegura tal autonomia:

*“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:  
I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;  
II – orçamento;  
(...)”*

Assim, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre Direito Financeiro e sobre Orçamento.



Resposta: Letra E

- 4) (VUNESP – Procurador – São José do Rio Preto – 2008) Assinale a alternativa correta no que diz respeito à Lei n.º 4.320/64.
- a) Estatui normas gerais de direito financeiro.
  - b) Estatui normas específicas para elaboração e controle dos orçamentos, exclusivamente, das pessoas jurídicas da administração direta.
  - c) Estatui normas específicas para elaboração e controle de orçamentos das pessoas jurídicas da administração direta e indireta.
  - d) Determina o tributo como receita patrimonial.
  - e) Determina o tributo como receita originária.

Atualmente, ainda é a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui **normas gerais de Direito Financeiro** para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Resposta: Letra A

- 5) (VUNESP - Consultor Técnico Legislativo – Economia - Câmara Municipal de São Paulo – 2007) É parte da função alocativa do Estado
- a) aplicar alíquotas maiores de imposto aos mais ricos.
  - b) fornecer iluminação pública.
  - c) fazer investimentos para aumentar o emprego.
  - d) determinar a taxa básica de juros.
  - e) fiscalizar a evasão de impostos.

A função alocativa visa à promoção de ajustamentos na alocação de recursos. É o Estado oferecendo determinados bens e serviços necessários e desejados pela sociedade, porém que não são providos pela iniciativa privada. É o caso do fornecimento de iluminação pública.

Resposta: Letra B

- 6) (CONSULPLAN – Advogado – CODEG/Guarapari/ES – 2013) De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre
- a) trânsito.
  - b) orçamento.
  - c) seguridade social.
  - d) propaganda comercial.
  - e) sistemas de consórcios.

Na CF/1988:





*“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:  
I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;  
II – orçamento;*

Resposta: Letra B

7) (FCC – Consultor Legislativo – Orçamento Público e Desenvolvimento Econômico – Assembleia Legislativa/PE – 2014) Em relação às funções do Estado na economia,

- a) para que o Estado possa cumprir adequadamente sua função distributiva, necessariamente terá de abrir mão das funções alocativa e estabilizadora, levando o país a suportar surtos inflacionários.
- b) a adoção de políticas de transferência de renda em favor de populações mais carentes é um instrumento para que o Estado cumpra sua função distributiva.
- c) os instrumentos de política monetária não são adequados para que o Estado cumpra sua função estabilizadora.
- d) a criação de empresas estatais é o único meio pelo qual o Estado poderá cumprir suas funções alocativa e distributiva.
- e) para que o Estado possa cumprir com suas funções alocativa e distributiva acabará necessariamente incorrendo em déficit orçamentário, sacrificando assim a função estabilizadora.

a) e e) Erradas. O Governo desenvolve funções com objetivos específicos, porém relacionados, utilizando os instrumentos de intervenção de que dispõe o Estado. Uma função **não** exclui a outra.

b) Correta. Na função distributiva, os instrumentos mais usados para o ajustamento são os sistemas de tributos e as transferências, como a adoção de políticas de transferência de renda em favor de populações mais carentes.

c) Errada. Os instrumentos de política monetária **são** adequados para que o Estado cumpra sua função estabilizadora.

d) Errada. Há **diversos** meios para o Estado cumprir suas funções alocativa e distributiva.

Resposta: Letra B

8) (FCC – Analista de Planejamento e Orçamento – SEAD/PI - 2013) No Sistema Único de Saúde, o fornecimento de serviços hospitalares e ambulatoriais de alta complexidade para toda a população pelo governo estadual se relaciona com a sua função

- a) alocativa, com a produção de bens privados.
- b) distributiva, com a provisão de bens públicos.
- c) alocativa, com a provisão de bens públicos.
- d) estabilizadora, com a produção de bens públicos.
- e) alocativa, com a provisão de bens semipúblicos.



A **função alocativa** visa à promoção de ajustamentos na alocação de recursos. No que tange aos bens **meritórios (ou semipúblicos)**, excluem a parcela da população que não dispõe de recursos para o pagamento. Assim, podem ser explorados pelo setor privado, no entanto, podem e devem também ser produzidos pelo Estado, em virtude de sua importância para a sociedade, como a educação e a saúde.

Resposta: Letra E

9) (FCC – Auditor –TCE/SP - 2013) Segundo a classificação de Richard Musgrave sobre as funções do setor público (Estado), em economias de mercado, é correto afirmar:

- a) Faz parte da função distributiva do Estado a produção de bens e serviços de infraestrutura, já que estes beneficiam principalmente a população carente.
- b) O Estado desempenha sua função estabilizadora na economia ao diminuir impostos quando a economia está em depressão.
- c) O programa bolsa-família é um exemplo da função alocativa do Estado, já que o Estado minimiza a pobreza ao alocar recursos para os mais pobres.
- d) Produzir bens públicos é um exemplo da função estabilizadora desempenhada pelo Estado.
- e) O Estado desempenha bem sua função distributiva quando cobra impostos progressivos sobre a renda e efetua gastos que beneficiam as pessoas de maior nível de renda.

a) Errada. A função distributiva beneficia principalmente a população carente. Entretanto, faz parte da função **alocativa** do Estado a produção de bens e serviços de infraestrutura.

b) Correta. A função estabilizadora age na demanda agregada de forma a aumentá-la ou diminuí-la. O Estado desempenha sua função estabilizadora na economia ao diminuir impostos quando a economia está em depressão, visando aumentar o consumo.

c) Errada. O programa bolsa-família é um exemplo da função **distributiva** do Estado, já que o Estado minimiza a pobreza ao alocar recursos para os mais pobres.

d) Errada. Produzir bens públicos é um exemplo da função **alocativa** desempenhada pelo Estado.

e) Errada. O Estado desempenha bem sua função distributiva quando cobra impostos progressivos sobre a renda e efetua gastos que beneficiam as pessoas de **menor** nível de renda.

Resposta: Letra B

10) (FCC – Analista – Todos os Cargos – Assembleia Legislativa/PE – 2014) De acordo com a Constituição Federal, a competência da União para legislar sobre Direito Financeiro e Orçamento

a) é concorrente com a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observadas as restrições decorrentes de tratados e convenções firmados entre Brasil e Organizações Internacionais.



- b) é complementar, desde que não tenha sido exercida pelos Estados ou pelos Municípios, observadas, quando for o caso, as restrições decorrentes de compromissos firmados com países estrangeiros e organismos internacionais.
- c) é limitada a estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e orçamento no âmbito municipal, exceto no que concerne aos assuntos que tiverem sido objeto de acordo com organismos internacionais.
- d) se não exercida para editar lei federal sobre normas gerais, permitirá que os Estados exerçam sua competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.
- e) é concorrente com a dos Estados e do Distrito Federal, no que diz respeito a estabelecer normas específicas ou gerais de direito financeiro e orçamento.

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre Direito Financeiro.

Inexistindo lei federal sobre **normas gerais** de Direito Financeiro, os Estados exercerão a **competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades**; sobrevindo lei federal sobre normas gerais, a lei estadual restará suspensa sua eficácia, no que lhe for contrária. Assim, inicialmente, se a União não exercer a sua competência legislativa concorrente em Direito Financeiro e o Estado-Membro exercer a sua, em sobrevindo lei federal que regule a questão, a lei estadual restará suspensa. Não é revogada, o que significa que se a União revogar a sua lei geral, a lei estadual sairá da inércia e entrará em vigor, até que outra lei federal lhe suspenda novamente os efeitos ou outra lei estadual a revogue.

Resposta: Letra D

11) (FGV – Analista – Planejamento e Gestão – IBGE – 2016) Independentemente das competências específicas dos entes estatais, suas atribuições são geradoras de crescentes despesas, que exigem cada vez mais recursos para seu financiamento. Quando um ente estatal propõe no orçamento a estruturação do anel viário para escoamento da produção em uma determinada região, trata-se de uma atividade do âmbito da seguinte função do orçamento:

- a) alocativa;
- b) distributiva;
- c) estabilizadora;
- d) fiscal;
- e) investimento.

A função alocativa visa à promoção de ajustamentos na alocação de recursos. É o Estado oferecendo determinados bens e serviços necessários e desejados pela sociedade, porém que não são providos pela iniciativa privada.

Investimentos na infraestrutura econômica são fundamentais para o desenvolvimento, porém são necessários altos valores com retornos demorados, que muitas vezes desestimulam a iniciativa do setor privado nessa área.



Resposta: Letra A

12) (FGV - Auditor Substituto de Conselheiro - TCE/RJ - 2015) Texto: "O Ministério da Educação (MEC) não tem dinheiro para assinar novos contratos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) neste semestre, disse o secretário executivo da pasta, Luiz Cláudio Costa. Ele informou que o MEC ainda não foi notificado da determinação judicial para reabertura do prazo de inscrições, mas adiantou que a pasta recorrerá da decisão. Segundo Costa, "mesmo que [o prazo para inscrições] seja reaberto, será inútil". Ele informou que foram reservados R\$ 2,5 bilhões para o FIES, o limite foi atingido e não será possível financiar novos contratos neste semestre. O FIES oferece cobertura da mensalidade de cursos em instituições privadas de ensino superior a juros de 3,4% ao ano. O estudante começa a quitar o financiamento 18 meses após a conclusão do curso. O programa acumula 1,9 milhão de contratos e abrange mais de 1,6 mil instituições." Fonte: Agência Brasil (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2015-05/mec-esta-sem-dinheiro-para-novos-contratos-do-fies>)

A função econômica do Estado a que se refere o programa mencionado no texto é:

- a) alocativa, por tratar de um bem público puro;
- b) alocativa, por se referir à provisão de um bem meritório;
- c) distributiva, por ser um bem semi-público;
- d) distributiva, por promover ajustamentos na distribuição de renda;
- e) distributiva, por convergir com o Ideal de Pareto.

A função **alocativa** é evidenciada quando no setor privado não há a necessária eficiência de infraestrutura econômica ou provisão de bens públicos e bens meritórios.

Os **bens meritórios** (ou semipúblicos) excluem a parcela da população que não dispõe de recursos para o pagamento. Assim, podem ser explorados pelo setor privado, no entanto, podem e devem também ser produzidos pelo Estado, em virtude de sua importância para a sociedade, como a **educação** e a saúde.

Resposta: Letra B

13) (FGV – Agente Público – TCE/BA – 2013 – Prova Anulada) Os investimentos em infraestrutura exigem elevados recursos financeiros e longo período de retorno, o que desestimula o envolvimento da iniciativa privada, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Assinale a alternativa que apresenta a função econômica do Estado tratada no fragmento acima.

- a) Função estabilizadora.
- b) Função alocativa.
- c) Função desenvolvimentista.
- d) Função meritória.
- e) Função distributiva.

A função **alocativa** visa à promoção de ajustamentos na alocação de recursos. É o Estado oferecendo determinados bens e serviços necessários e desejados pela sociedade, porém que não



são providos pela iniciativa privada. O setor público pode atuar produzindo diretamente os produtos e serviços ou via mecanismos que propiciem condições para que sejam viabilizados pelo setor privado. A **função alocativa** é evidenciada quando no setor privado não há a necessária eficiência de infraestrutura econômica ou provisão de bens públicos e bens meritórios. Investimentos na infraestrutura econômica são fundamentais para o desenvolvimento, porém são necessários altos valores com retornos demorados, que muitas vezes desestimulam a iniciativa do setor privado nessa área.

Resposta: Letra B

14) (FGV – Técnico de Administração – Conder – 2013) O Estado realiza políticas econômicas para promover o emprego e o desenvolvimento social, diante da incapacidade do mercado em promovê-los. Essa ação do Estado está baseada na função

- a) distributiva.
- b) alocativa.
- c) social.
- d) estabilizadora.
- e) financeira.

A **função estabilizadora** visa manter a estabilidade econômica, diferenciando-se das outras funções por não ter como objetivo a destinação de recursos. O campo de atuação dessa função é principalmente a manutenção de elevado nível de emprego e a estabilidade nos níveis de preços.

Resposta: Letra D

15) (FGV – Economista – Sudene – 2013) Um tipo de falha de mercado, com a qual as economias se deparam, são as externalidades. A intervenção do Estado pode ser justificada nesse caso, por meio das seguintes possibilidades:

- ( ) Concessão de subsídios para gerar externalidades positivas.
- ( ) Imposição de penalidades para reduzir a geração de externalidades negativas.
- ( ) Assumir a responsabilidade de um investimento cujo prazo de maturação é longo e pouco rentável.

Assinale:

- a) se apenas a possibilidade I estiver correta.
- b) se apenas a possibilidade II estiver correta.
- c) se apenas as possibilidades I e II estiverem corretas.
- d) se apenas as possibilidades II e III estiverem corretas.
- e) se todas as possibilidades estiverem corretas.

I e II) Corretos. No caso de externalidades positivas, a função alocativa se evidenciará no incentivo governamental, como por meio de subsídios e desoneração da tributação; ao passo que no caso de externalidade negativa deverá haver um desincentivo governamental, como por meio de maior tributação, de multas e até de proibição.





III) Correto. A função alocativa é evidenciada quando no setor privado não há a necessária eficiência de infraestrutura econômica ou provisão de bens públicos e bens meritórios. Investimentos na infraestrutura econômica são fundamentais para o desenvolvimento, porém são necessários altos valores com retornos demorados, que muitas vezes desestimulam a iniciativa do setor privado nessa área.

Logo, todas as possibilidades estão corretas.

Resposta: Letra E

16) (FGV – Consultor Legislativo – Orçamento Público - Assembleia Legislativa/MA – 2013) No planejamento governamental, o orçamento recebe grande destaque em seu aspecto econômico, revelando-se um instrumento de ação estatal na economia de forma a executar suas diversas funções. Com relação à finalidade da função distributiva, assinale a afirmativa correta.

- a) Manter a estabilidade econômica tendo como finalidade principal o combate à inflação e o consequente aumento de renda da população economicamente ativa
- b) Buscar o equilíbrio entre as execuções da receita e despesa públicas a fim de distribuir as políticas públicas conforme a capacidade de arrecadação
- c) Promover ajustamentos na alocação de recursos orçamentários buscando a manutenção dos gastos com custeio e os investimentos necessários para a melhoria da qualidade das ofertas de bens e serviços
- d) Promover o ajustamento na distribuição de rendas na busca da melhoria progressiva da qualidade de vida das camadas mais pobres da população
- e) Ampliar a atuação do Estado nos três níveis de poder de forma a atender satisfatoriamente todas as demandas da população apresentadas pelas lideranças partidárias

a) Errada. Está relacionado à função **estabilizadora** manter a estabilidade econômica tendo como finalidade principal o combate à inflação e o consequente aumento de renda da população economicamente ativa.

b) Errada. Está mais relacionado à função **estabilizadora** buscar o equilíbrio entre as execuções da receita e despesa públicas e distribuir as políticas públicas conforme a capacidade de arrecadação.

c) Errada. Está relacionado à função **alocativa** promover ajustamentos na alocação de recursos orçamentários buscando a manutenção dos gastos com custeio e os investimentos necessários para a melhoria da qualidade das ofertas de bens e serviços.

d) Correta. Está relacionado à função distributiva promover o ajustamento na distribuição de rendas na busca da melhoria progressiva da qualidade de vida das camadas mais pobres da população





e) Errada. Ampliar a atuação do Estado nos três níveis de poder não está relacionado diretamente a nenhuma função, pois há correntes que defendem menor participação do Estado e não sua ampliação.

Resposta: Letra D

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

- a) facultativo;
- b) discricionário;
- c) impositivo;
- d) autorizativo;
- e) formal.

O orçamento **impositivo** é aquele em que, uma vez consignada uma despesa no orçamento, ela deve ser necessariamente executada. Nesta visão, o orçamento, por se tratar de uma lei, deve ser rigorosamente cumprido. No Brasil, é adotado para a execução de emendas parlamentares individuais e de bancada.

Resposta: Letra C

18) (FGV – Oficial de Chancelaria – MRE – 2016) Na Federação brasileira, a União exerce certas competências legislativas concorrentes com outros entes federativos, o que exige um nível mínimo de harmonização entre as distintas esferas de governo. Considerando a sistemática constitucional, é correto afirmar que, nessa esfera de competências:

- a) a União possui competência plena, enquanto não editadas as normas específicas dos Estados;
- b) a União e os Estados devem observar as normas gerais constantes da Constituição Federal;
- c) a superveniência da legislação estadual revoga a norma editada pela União que se mostre incompatível;
- d) os Estados possuem competência plena, enquanto a União não editar as normas gerais;
- e) a superveniência da lei estadual sobre normas gerais suspende a eficácia da lei editada pela União.

Inexistindo lei federal sobre normas gerais de Direito Financeiro, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades; sobrevindo lei federal sobre normas gerais, a lei estadual restará **suspensa** sua eficácia, no que lhe for contrária.

Resposta: Letra D



# ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS - LISTA DE QUESTÕES

## CONCEITOS, TIPOS E ESPÉCIES DE ORÇAMENTO

- 1)** (VUNESP - Procurador - PAULIPREV/Pref. de Paulínia/SP - 2018) A respeito dos tipos de orçamentos públicos, é correto afirmar:
- a) o orçamento por desempenho é o tipo de orçamento adotado pela legislação financeira brasileira e representa a manutenção, ano após ano, da mesma estrutura do orçamento anterior, com ajustes marginais nas receitas previstas e despesas autorizadas.
  - b) adotado no Brasil, o orçamento-programa busca dar ênfase aos objetivos finais a serem perseguidos pela ação do Estado, vinculando o planejamento estatal com a autorização das despesas no orçamento.
  - c) o orçamento base zero consiste na técnica de codificação dos subelementos de despesas orçamentárias por meio da utilização de sequências numéricas iniciadas com o dígito zero, seguidas da classificação funcional da despesa.
  - d) o orçamento clássico, adotado no Brasil, baseia-se na ausência de correlação entre as despesas autorizadas em anos seguidos, revendo-se, na integralidade, a cada ano, o mérito de cada ação orçamentária e a disponibilidade de recursos para seu financiamento.
  - e) o orçamento-programa visa a promover incentivos às unidades orçamentárias, por meio da ampliação dos recursos destinados a ações com bom desempenho em anos anteriores, colocando ênfase no objeto do gasto público.
- 2)** (VUNESP – Contador – Prefeitura de Suzano/SP - 2017) Há um tipo de orçamento utilizado em países onde impera o poder absoluto, em que a elaboração, a aprovação, a execução e o controle do orçamento são de responsabilidade e competência do poder no qual se concentra, quase exclusivamente, a função administrativa. Esse orçamento é denominado
- a) misto.
  - b) jurídico.
  - c) econômico.
  - d) legislativo.
  - e) executivo.
- 3)** (VUNESP - APOFP - CONCURSO UNIFICADO DE PROMOÇÃO - 2017) O orçamento público que se caracteriza por uma estrutura que dá ênfase aos aspectos contábeis e de gestão, por utilizar como principais critérios classificatórios unidades administrativas e elementos de despesa e por considerar, na sua elaboração, as necessidades financeiras das unidades organizacionais, corresponde ao orçamento
- a) por programas.
  - b) por desempenho.
  - c) tradicional.
  - d) por realizações.
  - e) por resultado.
- 4)** (VUNESP – Promoção de Servidores Estatutários – Inspetor Fiscal de Rendas - Pref. de Guarulhos/SP – 2016) O orçamento público é caracterizado por ser multidisciplinar sob os aspectos político, jurídico,



contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc. Seu conceito sofreu significativas alterações ao longo do tempo em decorrência da evolução de sua função. Dessa forma, o entendimento de seu conceito atual fica facilitado a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados. Uma classificação simples, mas útil para o objetivo dessa análise, é a que divide a história da evolução conceitual do orçamento público em duas fases:

- a) orçamento incremental e orçamento base zero.
- b) orçamento tradicional e orçamento moderno.
- c) orçamento incremental e orçamento plurianual.
- d) orçamento tradicional e orçamento base zero.
- e) orçamento anual e orçamento plurianual.

**5)** (VUNESP – Analista Financeiro e Orçamentário - Câmara de Araras/SP – 2015) O tipo de orçamento utilizado em países parlamentaristas, no qual a elaboração, a votação e a aprovação do orçamento são de competência do Poder Legislativo, cabendo ao Executivo a sua execução, é denominado

- a) misto.
- b) executivo.
- c) legislativo.
- d) misto e este é o tipo utilizado atualmente no Brasil.
- e) executivo e este é o tipo utilizado atualmente no Brasil.

**6)** (VUNESP – Analista - Ciências Econômicas – Pref. de São Paulo/SP - 2015) O modelo orçamentário que se caracteriza por contemplar a preocupação com o gasto público, a preocupação com o que foi adquirido e a preocupação com o que foi realizado denomina-se

- a) básico.
- b) programático.
- c) flexível.
- d) tradicional.
- e) misto.

**7)** (VUNESP - Assistente Contábil – CRO/SP – 2015) Trata-se de um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em um período. O texto refere-se a

- a) razões contábeis auxiliares.
- b) balanço financeiro.
- c) plano de contas aplicado ao setor público.
- d) sistema ERP.
- e) orçamento.

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

- a) orçamento tradicional e ao orçamento-programa.
- b) orçamento tradicional e ao orçamento clássico.



- c) orçamento impositivo e ao orçamento clássico.
- d) orçamento-programa e ao orçamento por resultado.
- e) orçamento por desempenho e ao orçamento clássico.

**9)** (FCC - Contador - Câmara de Fortaleza/CE - 2019) Considerado um instrumento básico do planejamento de ação do governo, o chamado orçamento- programa

- a) apresenta os propósitos para os quais a Administração solicita os recursos necessários sem, no entanto, identificar os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos, e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.
- b) não necessita estar vinculado aos planos e às diretrizes macros de governo, ou seja, não é preciso que ele esteja integrado ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).
- c) vincula o orçamento ao planejamento, devendo mostrar os objetivos e as metas para os quais se solicitam as dotações orçamentárias.
- d) foi instituído no Brasil a partir da Constituição de 1988, que consagrou as funções de planejamento e orçamento público.
- e) tem sua elaboração, sua execução e seu controle baseados na classificação por programas globais, sem considerar as especificidades no nível das atividades.

**10)** (FCC - Auditor Fiscal - SEFAZ/BA - 2019) O orçamento-programa de um determinado ente público estadual

- a) realiza a alocação de recursos visando a consecução de objetivos e metas e utiliza como principal critério de classificação da despesa a funcional-programática.
- b) visa avaliar a economicidade das ações governamentais bem como a legalidade no cumprimento do orçamento.
- c) apresenta as despesas públicas que devem ser executadas por função, subfunção e elemento de despesa, sendo que a estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis e de gestão.
- d) impõe ao poder executivo a obrigatoriedade de investir em programas não discriminados como prioritários no Plano Plurianual pelo referido poder, sendo uma forma de implementação de políticas públicas regionalizadas.
- e) incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, sendo que a alocação de recursos visa à aquisição de meios.

**11)** (FCC – Consultor Legislativo – Finanças Públicas – CL/DF - 2018) Se o orçamento público for elaborado com base na concepção do orçamento-programa, terá como um dos principais critérios de classificação da despesa orçamentária aquele por

- a) natureza e o objetivo de um programa vinculado à função saúde poderá ser aumentar o número de vacinas adquiridas.
- b) estrutura programática e o objetivo de um programa vinculado à função educação poderá ser aumentar o número de livros adquiridos.
- c) estrutura programática e o objetivo de um programa vinculado à função educação poderá ser a redução do analfabetismo.
- d) ações e o objetivo de um programa vinculado à função saúde poderá ser aumentar o número de médicos contratados.
- e) elementos de despesa e o objetivo de um programa vinculado à função assistência social poderá ser a redução da população em situação de vulnerabilidade.



- 12)** (FCC – Analista Judiciário – Contabilidade – TRE/PR - 2017) Sobre o orçamento-programa, considere:
- I. O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
  - II. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
  - III. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.
  - IV. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.
  - V. O principal critério classificatório utilizado é por unidade administrativa.
  - VI. O controle visa a avaliar a legalidade no cumprimento do orçamento.
- Está correto o que se afirma APENAS em:
- a) I.
  - b) I e II.
  - c) I, II, IV e VI.
  - d) I, III e IV.
  - e) III, V e VI.
- 13)** (FCC – Analista Judiciário – Contabilidade – TRT/11 - 2017) Sobre o Orçamento-Programa é INCORRETO afirmar que
- a) o orçamento é o elo de interação entre o planejamento e as funções executivas da organização.
  - b) a ênfase está nos meios (o que se compra) e não nas diretrizes, prioridades, objetivos e metas.
  - c) o controle visa avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.
  - d) a Lei nº 4.320/1964 contém determinações para a elaboração da Lei Orçamentária Anual que são típicas do Orçamento- Programa.
  - e) o principal critério de classificação está contido na Portaria STN e MOG nº 42/1999.
- 14)** (FCC – Auditor – Conselheiro Substituto – TCM/RJ - 2015) O orçamento do qual consta apenas a previsão da receita e a fixação da despesa, constituindo uma peça meramente contábil-financeira, sem nenhuma espécie de planejamento da ação do governo, sem qualquer objetivo econômico e social de forma clara e sem preocupação com objetivos e metas e voltado preferencialmente às necessidades dos órgãos públicos, denomina-se orçamento
- a) de desempenho ou por realizações.
  - b) estatal.
  - c) clássico ou tradicional.
  - d) pragmático.
  - e) de base zero ou por estratégia.
- 15)** (FCC – Auditor – Conselheiro Substituto – TCM/RJ - 2015) A espécie de orçamento cuja técnica utilizada para sua confecção consiste em desconsiderar os valores do ano anterior como valor inicial mínimo, e proceder a uma análise crítica de todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais, e de suas efetivas necessidades, sem qualquer compromisso com montantes iniciais de dotações, denomina-se orçamento
- a) real ou efetivo.
  - b) de base zero ou por estratégia.
  - c) participativo.
  - d) democrático.
  - e) de desempenho ou por realizações.



**16)** (FCC – Procurador de Contas – TCM/RJ - 2015) O orçamento é conceituado pela doutrina como uma lei formal, especial (trata de matéria específica), de efeito concreto e com certo prazo de vigência. Por isso, sua natureza jurídica é de “lei”, sendo uma lei autorizativa, porque autoriza a Administração a praticar atos administrativos, assim como cobrar tributos e efetuar despesas. Sobre as espécies de orçamento, é correto afirmar:

- a) A doutrina afirma que a Constituição Federal brasileira adotou o chamado Orçamento Misto, em que o Poder Executivo tem a competência para elaboração dos projetos de leis orçamentárias e o envio destes projetos ao Poder Legislativo, para sua discussão e aprovação.
- b) A Constituição Federal consagrou três espécies de leis orçamentárias, ou seja, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, todas com a mesma duração no tempo, pois todas têm vigência de um ano, diferenciando, apenas, quanto ao conteúdo de cada uma delas.
- c) O Brasil adotou, em sua Constituição, o orçamento legislativo, cuja elaboração, discussão e votação competem ao Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo apenas a sua realização.
- d) A Lei de Diretrizes Orçamentárias se desdobra em três subespécies, a saber: lei de orçamento fiscal, lei de orçamento das empresas estatais e lei de orçamento da seguridade social.
- e) A lei que instituir o Plano Plurianual compreenderá as metas de prioridade da Administração federal, vedando, entretanto, a inclusão das despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e consagrando, assim, o princípio da anualidade orçamentária.

**17)** (FGV - Técnico Superior - Administração - DPE/RJ - 2019) A situação deficitária das contas públicas do governo federal fez com que candidatos à presidência nas eleições de 2018 propusessem mudanças drásticas na técnica de elaboração do orçamento utilizada pelo governo. Uma dessas propostas apresentava a necessidade de que os gestores públicos justificassem anualmente de forma detalhada cada gasto público empregado, sem compromisso com qualquer montante inicial de dotação. Trata-se de técnica conhecida como orçamento:

- (A) clássico;
- (B) programa;
- (C) base-zero;
- (D) por desempenho;
- (E) de teto móvel.

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

- a) elaboração e acompanhamento;
- b) elaboração e sanção;
- c) apreciação e execução;
- d) aprovação e avaliação;
- e) sanção e avaliação.

**19)** (FGV – Analista Legislativo – Controladoria – Câmara Municipal de Salvador – 2018) Um dos modelos orçamentários difundidos a partir da aplicação da lógica empresarial no setor público tem como base para elaboração do orçamento atual a não vinculação com os montantes de despesa ou nível de atividade do exercício anterior. Embora de difícil operacionalização, o modelo propicia reavaliações constantes das alocações de recursos. Esse modelo orçamentário é denominado orçamento:

- a) programa;





- b) base-zero;
- c) incremental;
- d) operacional;
- e) com teto móvel.

**20)** (FGV - Analista - Administrativo - TJ/SC - 2018) Desde o surgimento das primeiras práticas orçamentárias até a vigência dos atuais instrumentos de planejamento, o processo de orçamentação no setor público passou por várias modificações relacionadas diretamente com o papel do Estado. Uma das características das práticas modernas de orçamento que marca essa evolução é o(a):

- a) foco no controle de insumos e produtos;
- b) ênfase no impacto econômico do gasto público;
- c) independência dos instrumentos de planejamento;
- d) reforço no controle contábil das unidades orçamentárias;
- e) tendência à contenção da despesa pública.

**21)** (FGV – Auditor Municipal de Controle Interno – CGM/Niterói - 2018) O governante de um pequeno país, preocupado com as finanças públicas, decide pesquisar uma nova espécie de orçamento para adotá-la em sua administração. Ele entende que a espécie de orçamento ideal é aquela que justifica anualmente cada uma das despesas, enfatizando as necessidades do momento. Sendo assim, a espécie de orçamento adequada às necessidades desse país é o

- a) base zero.
- b) tradicional.
- c) legislativo.
- d) autorizativo.
- e) típico.

**22)** (FGV - Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - Pref. de Niterói/RJ - 2018) A edição do Decreto Federal nº 2.829/98, que disciplinou o plano plurianual, tornou o orçamento- programa uma realidade no país.

Sobre o orçamento-programa, assinale a afirmativa correta.

- a) É elaborado a partir de ajustes incrementais nas receitas e despesas, com base nos orçamentos anteriores.
- b) Integra o orçamento com o planejamento, quantificando objetivos e fixando metas.
- c) Contempla a participação direta da população no processo decisório sobre a alocação dos recursos públicos.
- d) Enfatiza a legalidade das ações do gestor e a aquisição dos meios.
- e) Evidencia o objeto dos gastos, pautando-se nas necessidades financeiras de cada unidade.

**23)** (FGV – Especialista Legislativo – Ciências Contábeis – ALERJ – 2017) O orçamento surgiu no setor público como instrumento de controle. A consolidação da democracia e o crescimento das atribuições do Estado criaram a necessidade de desenvolvimento de modelos orçamentários condizentes com as necessidades da Administração Pública. Um elemento que caracteriza a concepção moderna de orçamento público é:

- a) ausência de integração entre planejamento e orçamento;
- b) ênfase na redução dos gastos públicos;
- c) influência da lógica empresarial;
- d) neutralidade das finanças públicas;



e) papel secundário do aspecto econômico.

**24)** (FGV - Analista Censitário - Gestão e Infraestrutura - IBGE - 2017) Desde o surgimento das primeiras práticas orçamentárias na administração pública, o orçamento tem evoluído e têm surgido modelos e conceitos orçamentários com o objetivo de fornecer informações para a gestão adequada dos recursos públicos. Um dos modelos orçamentários mais difundidos é o chamado orçamento-programa, que tem entre as suas características:

- a) enfatizar as metas e objetivos de curto prazo;
- b) ser instrumento disciplinador das finanças públicas;
- c) priorizar as necessidades financeiras das unidades organizacionais;
- d) manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos públicos;
- e) adotar medidas de desempenho com a finalidade de acompanhar o cumprimento das metas definidas.

**25)** (FGV – Oficial de Chancelaria – MRE – 2016) O modelo orçamentário vigente para as entidades públicas brasileiras é o denominado Orçamento-Programa. De acordo com esse modelo:

- a) a alocação de recursos visa à aquisição de meios;
- b) a elaboração do orçamento tem caráter incremental;
- c) as ações governamentais não devem impactar a economia;
- d) o controle visa a avaliar a eficiência das ações governamentais; e) o principal critério de classificação da despesa é por elemento.

**26)** (FGV – Analista – Orçamento e Finanças – IBGE – 2016) As concepções que norteiam o desenvolvimento das técnicas orçamentárias passaram por constante evolução, sobretudo em decorrência da maior complexidade das atividades desempenhadas pelos entes estatais. Porém, os primeiros modelos de orçamento foram desenvolvidos a partir da concepção de orçamento tradicional.

Uma característica associada a essa concepção inicial do orçamento é:

- a) alocação de recursos visando à consecução de objetivos e metas;
- b) classificações suficientes para instrumentalizar o controle de despesas;
- c) consideração dos custos dos projetos, inclusive os que extrapolam o exercício;
- d) decisões orçamentárias tomadas com base em avaliações;
- e) estrutura do orçamento relacionada a aspectos administrativos e de planejamento.

**27)** (FGV – Analista – Planejamento e Gestão – IBGE – 2016) Desde as primeiras tentativas de se elaborar um orçamento no âmbito governamental até os dias atuais, vários modelos de orçamento foram propostos, tendo em vista contribuir para uma melhor destinação dos recursos públicos. O modelo de orçamento em que as ações de um programa governamental constituem unidades de decisão cujas necessidades de recursos são avaliadas em pacotes de decisão é o orçamento:

- a) base zero;
- b) gerencial;
- c) participativo;
- d) por desempenho;
- e) por programa.

**28)** (FGV – Analista – Orçamento e Finanças – IBGE – 2016) Como marco da evolução dos modelos e práticas orçamentárias, o orçamento base-zero (OBZ) surgiu nos Estados Unidos na década de 1970, no governo Jimmy Carter. Não obstante suas contribuições para o aperfeiçoamento da moderna concepção de



orçamento, o OBZ não é considerado um método de organizar ou apresentar o orçamento público. Uma das razões é que:

- a) apresenta resistência por parte da burocracia para sua adoção;
- b) não apresenta relação clara entre planejamento e orçamento;
- c) o controle de despesas constitui elemento secundário;
- d) propõe a alocação de recursos com o objetivo de aquisição de meios;
- e) tem foco somente na avaliação e tomada de decisão sobre despesas.

**29)** (FGV – Analista – Orçamento e Finanças – IBGE – 2016) O orçamento-programa, na concepção original da Organização das Nações Unidas (ONU), é tido como um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. Desta forma, caso um ente público elabore sua proposta orçamentária com base na técnica do orçamento-programa, um elemento que NÃO está entre os essenciais é a identificação dos(as):

- a) custos dos programas, identificados por meio dos insumos necessários para a obtenção dos resultados;
- b) instrumentos de integração dos esforços governamentais para concretização dos objetivos (programas);
- c) medidas de desempenho para as realizações e os esforços despendidos na execução dos programas;
- d) necessidades das unidades organizacionais para subsidiar as decisões orçamentárias;
- e) objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para os quais serão utilizados os recursos orçamentários.

**30)** (FGV – Analista Administrativo – TJ/SC – 2015) A prática de elaboração de um orçamento para as atividades governamentais tem origem na Inglaterra e apresentou diversas características que marcam sua evolução ao longo do tempo. O método de elaboração de orçamento em que a cada novo exercício deve haver justificativa detalhada dos recursos solicitados é o orçamento:

- a) programa;
- b) por desempenho;
- c) participativo;
- d) base zero;
- e) operacional.

**31)** (FGV – Analista Judiciário – Administrador – TJ/RO – 2015) Os conceitos de orçamento tradicional e orçamento moderno não são modelos definidos, mas concepções extremas a partir das quais os modelos e técnicas orçamentárias são elaborados. Uma das características da concepção tradicional do orçamento público é:

- a) a alocação de recursos com vistas à aquisição de meios;
- b) a existência de associação entre orçamento e planejamento;
- c) a preponderância do aspecto econômico, que reflete a intervenção do Estado;
- d) a utilização do orçamento como instrumento de administração;
- e) o controle com vistas a avaliar a eficiência e eficácia das ações.

**32)** (FGV – Analista – Economia – DPE/RO – 2015) Uma característica do orçamento-programa, que se baseia em uma concepção moderna de orçamento, que o diferencia das práticas orçamentárias tradicionais é o(a):

- a) ênfase na função de controle;
- b) ênfase no aspecto jurídico do orçamento;
- c) foco nos insumos;



- d) posição secundária do aspecto econômico;
- e) vinculação entre orçamento e planejamento.

**33)** (FGV - Contador - Pref. de Niterói - 2015) A concepção do orçamento como um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização está relacionada ao conceito de orçamento:

- a) base-zero;
- b) participativo;
- c) programa;
- d) por competência;
- e) por desempenho.



## 9 - Gabarito

Questão	Gabarito
1.	B
2.	E
3.	C
4.	B
5.	C
6.	B
7.	E
8.	A
9.	C
10.	A
11.	C
12.	B
13.	B
14.	C
15.	B
16.	A

17.	C
18.	D
19.	B
20.	B
21.	A
22.	B
23.	C
24.	E
25.	D
26.	B
27.	A
28.	E
29.	D
30.	D
31.	A
32.	E
33.	C



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

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

- 1)** (VUNESP – Procurador – Câmara de Campo Limpo Paulista/SP – 2018) Além da Constituição Federal, são fundamentais para o subsistema jurídico de direito financeiro no Brasil a chamada Lei Geral de Orçamentos (LGO), de 1964, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000. A respeito destas leis e de sua eficácia normativa, é correto afirmar que
- a) ambas as leis foram editadas como leis complementares, apenas podendo ser modificadas por lei complementar posterior, em linha com o previsto na Constituição.
  - b) apenas a LGO foi editada como lei complementar, sendo a LRF decorrência da conversão em lei de Medida Provisória editada em 1999.
  - c) a LGO foi editada como Decreto-Lei, dada a sua origem e tramitação durante regime de exceção no Brasil. Não obstante, esta lei foi recepcionada pela Constituição de 1988 como lei ordinária, ou seja, como lei da mesma espécie da LRF.
  - d) a LGO foi editada como lei ordinária, sendo, porém, recepcionada pela Constituição de 1988 como lei complementar, em razão da matéria. A LRF, por sua vez, já foi editada como lei complementar.
  - e) os dispositivos previstos na LGO e na LRF são de cunho obrigatório apenas para a União Federal, servindo apenas de referência para os estados e municípios, os quais não se obrigam aos seus termos, em razão da autonomia federativa constitucional de que gozam.
- 2)** (VUNESP – Analista Financeiro e Orçamentário - Câmara de Araras/SP – 2015) A lei orçamentária possui processo legislativo diferenciado e de tramitação peculiar definido no art. 166 e parágrafos da CF/88 e é de iniciativa do Executivo, trata de matéria específica, ou seja, fixação das despesas e previsão das receitas, necessárias à execução anual da política governamental. Esse conjunto de características da natureza jurídica do orçamento é denominado
- a) formal.
  - b) especial.
  - c) temporária.
  - d) ordinária.
  - e) principiológica.
- 3)** (VUNESP – Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas – SEFAZ/SP – 2013) A Constituição Federal de 1988, em clara adoção dos princípios federativos e da teoria dos freios e contrapesos preconizados por Montesquieu, houve por bem dotar os entes políticos de capacidades legislativas diversas com o fito de alcançar um verdadeiro “federalismo”.





Ocorre que há certas exceções a estes princípios, notadamente quando mais de um ente “federado” pode legislar sobre a mesma matéria. Assim, há possibilidade de mais de um ente legislar sobre orçamento?

- a) Sim, quando não houver quebra da autonomia superior de que goza o Senado da República como órgão legislador revisor.
- b) Não, pois isso fere o princípio da independência e harmonia dos poderes estampados no Art. 2.º da Constituição Federal.
- c) Sim, desde que haja prévia concordância de todos os entes federados, devidamente homologada pelo presidente da mesa diretora do Congresso Nacional, nos termos do Art. 53 da Constituição Federal.
- d) Sim, quando houver medida provisória que autorize.
- e) Sim, trata-se de competência concorrente.

**4)** (VUNESP – Procurador – São José do Rio Preto – 2008) Assinale a alternativa correta no que diz respeito à Lei n.º 4.320/64.

- a) Estatui normas gerais de direito financeiro.
- b) Estatui normas específicas para elaboração e controle dos orçamentos, exclusivamente, das pessoas jurídicas da administração direta.
- c) Estatui normas específicas para elaboração e controle de orçamentos das pessoas jurídicas da administração direta e indireta.
- d) Determina o tributo como receita patrimonial.
- e) Determina o tributo como receita originária.

**5)** (VUNESP - Consultor Técnico Legislativo – Economia - Câmara Municipal de São Paulo – 2007) É parte da função alocativa do Estado

- a) aplicar alíquotas maiores de imposto aos mais ricos.
- b) fornecer iluminação pública.
- c) fazer investimentos para aumentar o emprego.
- d) determinar a taxa básica de juros.
- e) fiscalizar a evasão de impostos.

**6)** (CONSULPLAN – Advogado – CODEG/Guarapari/ES – 2013) De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre

- a) trânsito.
- b) orçamento.
- c) seguridade social.
- d) propaganda comercial.
- e) sistemas de consórcios

**7)** (FCC – Consultor Legislativo – Orçamento Público e Desenvolvimento Econômico – Assembleia Legislativa/PE – 2014) Em relação às funções do Estado na economia,

- a) para que o Estado possa cumprir adequadamente sua função distributiva, necessariamente terá de abrir mão das funções alocativa e estabilizadora, levando o país a suportar surtos inflacionários.
- b) a adoção de políticas de transferência de renda em favor de populações mais carentes é um instrumento para que o Estado cumpra sua função distributiva.
- c) os instrumentos de política monetária não são adequados para que o Estado cumpra sua função estabilizadora.



d) a criação de empresas estatais é o único meio pelo qual o Estado poderá cumprir suas funções alocativa e distributiva.

e) para que o Estado possa cumprir com suas funções alocativa e distributiva acabará necessariamente incorrendo em déficit orçamentário, sacrificando assim a função estabilizadora.

**8)** (FCC – Analista de Planejamento e Orçamento – SEAD/PI - 2013) No Sistema Único de Saúde, o fornecimento de serviços hospitalares e ambulatoriais de alta complexidade para toda a população pelo governo estadual se relaciona com a sua função

- a) alocativa, com a produção de bens privados.
- b) distributiva, com a provisão de bens públicos.
- c) alocativa, com a provisão de bens públicos.
- d) estabilizadora, com a produção de bens públicos.
- e) alocativa, com a provisão de bens semipúblicos.

**9)** (FCC – Auditor –TCE/SP - 2013) Segundo a classificação de Richard Musgrave sobre as funções do setor público (Estado), em economias de mercado, é correto afirmar:

- a) Faz parte da função distributiva do Estado a produção de bens e serviços de infraestrutura, já que estes beneficiam principalmente a população carente.
- b) O Estado desempenha sua função estabilizadora na economia ao diminuir impostos quando a economia está em depressão.
- c) O programa bolsa-família é um exemplo da função alocativa do Estado, já que o Estado minimiza a pobreza ao alocar recursos para os mais pobres.
- d) Produzir bens públicos é um exemplo da função estabilizadora desempenhada pelo Estado.
- e) O Estado desempenha bem sua função distributiva quando cobra impostos progressivos sobre a renda e efetua gastos que beneficiam as pessoas de maior nível de renda.

**10)** (FCC – Analista – Todos os Cargos – Assembleia Legislativa/PE – 2014) De acordo com a Constituição Federal, a competência da União para legislar sobre Direito Financeiro e Orçamento

- a) é concorrente com a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observadas as restrições decorrentes de tratados e convenções firmados entre Brasil e Organizações Internacionais.
- b) é suplementar, desde que não tenha sido exercida pelos Estados ou pelos Municípios, observadas, quando for o caso, as restrições decorrentes de compromissos firmados com países estrangeiros e organismos internacionais.
- c) é limitada a estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e orçamento no âmbito municipal, exceto no que concerne aos assuntos que tiverem sido objeto de acordo com organismos internacionais.
- d) se não exercida para editar lei federal sobre normas gerais, permitirá que os Estados exerçam sua competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.
- e) é concorrente com a dos Estados e do Distrito Federal, no que diz respeito a estabelecer normas específicas ou gerais de direito financeiro e orçamento.

**11)** (FGV – Analista – Planejamento e Gestão – IBGE – 2016) Independentemente das competências específicas dos entes estatais, suas atribuições são geradoras de crescentes despesas, que exigem cada vez mais recursos para seu financiamento. Quando um ente estatal propõe no orçamento a estruturação do anel viário para escoamento da produção em uma determinada região, trata-se de uma atividade do âmbito da seguinte função do orçamento:

- a) alocativa;



- b) distributiva;
- c) estabilizadora;
- d) fiscal;
- e) investimento.

**12)** (FGV - Auditor Substituto de Conselheiro - TCE/RJ - 2015) Texto: “O Ministério da Educação (MEC) não tem dinheiro para assinar novos contratos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) neste semestre, disse o secretário executivo da pasta, Luiz Cláudio Costa. Ele informou que o MEC ainda não foi notificado da determinação judicial para reabertura do prazo de inscrições, mas adiantou que a pasta recorrerá da decisão. Segundo Costa, “mesmo que [o prazo para inscrições] seja reaberto, será inútil”. Ele informou que foram reservados R\$ 2,5 bilhões para o FIES, o limite foi atingido e não será possível financiar novos contratos neste semestre. O FIES oferece cobertura da mensalidade de cursos em instituições privadas de ensino superior a juros de 3,4% ao ano. O estudante começa a quitar o financiamento 18 meses após a conclusão do curso. O programa acumula 1,9 milhão de contratos e abrange mais de 1,6 mil instituições.” Fonte: Agência Brasil (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2015-05/mec-esta-sem-dinheiro-para-novos-contratos-do-fies>)

A função econômica do Estado a que se refere o programa mencionado no texto é:

- a) alocativa, por tratar de um bem público puro;
- b) alocativa, por se referir à provisão de um bem meritório;
- c) distributiva, por ser um bem semi-público;
- d) distributiva, por promover ajustamentos na distribuição de renda;
- e) distributiva, por convergir com o Ideal de Pareto.

**13)** (FGV – Agente Público – TCE/BA – 2013 – Prova Anulada) Os investimentos em infraestrutura exigem elevados recursos financeiros e longo período de retorno, o que desestimula o envolvimento da iniciativa privada, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Assinale a alternativa que apresenta a função econômica do Estado tratada no fragmento acima.

- a) Função estabilizadora.
- b) Função alocativa.
- c) Função desenvolvimentista.
- d) Função meritória.
- e) Função distributiva.

**14)** (FGV – Técnico de Administração – Conder – 2013) O Estado realiza políticas econômicas para promover o emprego e o desenvolvimento social, diante da incapacidade do mercado em promovê-los. Essa ação do Estado está baseada na função

- a) distributiva.
- b) alocativa.
- c) social.
- d) estabilizadora.
- e) financeira.

**15)** (FGV – Economista – Sudene – 2013) Um tipo de falha de mercado, com a qual as economias se deparam, são as externalidades. A intervenção do Estado pode ser justificada nesse caso, por meio das seguintes possibilidades:

- ( ) Concessão de subsídios para gerar externalidades positivas.



- ( ) Imposição de penalidades para reduzir a geração de externalidades negativas.
- ( ) Assumir a responsabilidade de um investimento cujo prazo de maturação é longo e pouco rentável.

Assinale:

- a) se apenas a possibilidade I estiver correta.
- b) se apenas a possibilidade II estiver correta.
- c) se apenas as possibilidades I e II estiverem corretas.
- d) se apenas as possibilidades II e III estiverem corretas.
- e) se todas as possibilidades estiverem corretas.

**16)** (FGV – Consultor Legislativo – Orçamento Público - Assembleia Legislativa/MA – 2013) No planejamento governamental, o orçamento recebe grande destaque em seu aspecto econômico, revelando-se um instrumento de ação estatal na economia de forma a executar suas diversas funções. Com relação à finalidade da função distributiva, assinale a afirmativa correta.

- a) Manter a estabilidade econômica tendo como finalidade principal o combate à inflação e o consequente aumento de renda da população economicamente ativa
- b) Buscar o equilíbrio entre as execuções da receita e despesa públicas a fim de distribuir as políticas públicas conforme a capacidade de arrecadação
- c) Promover ajustamentos na alocação de recursos orçamentários buscando a manutenção dos gastos com custeio e os investimentos necessários para a melhoria da qualidade das ofertas de bens e serviços
- d) Promover o ajustamento na distribuição de rendas na busca da melhoria progressiva da qualidade de vida das camadas mais pobres da população
- e) Ampliar a atuação do Estado nos três níveis de poder de forma a atender satisfatoriamente todas as demandas da população apresentadas pelas lideranças partidárias

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

- a) facultativo;
- b) discricionário;
- c) impositivo;
- d) autorizativo;
- e) formal.

**18)** (FGV – Oficial de Chancelaria – MRE – 2016) Na Federação brasileira, a União exerce certas competências legislativas concorrentes com outros entes federativos, o que exige um nível mínimo de harmonização entre as distintas esferas de governo. Considerando a sistemática constitucional, é correto afirmar que, nessa esfera de competências:

- a) a União possui competência plena, enquanto não editadas as normas específicas dos Estados;
- b) a União e os Estados devem observar as normas gerais constantes da Constituição Federal;
- c) a superveniência da legislação estadual revoga a norma editada pela União que se mostre incompatível;
- d) os Estados possuem competência plena, enquanto a União não editar as normas gerais;
- e) a superveniência da lei estadual sobre normas gerais suspende a eficácia da lei editada pela União.



## Gabarito

Questão	Gabarito
1.	D
2.	B
3.	E
4.	A
5.	B
6.	B
7.	B
8.	E
9.	B

10.	D
11.	A
12.	B
13.	B
14.	D
15.	E
16.	D
17.	C
18.	D



# ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

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



1

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



2

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



3

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



4

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



5

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



6

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



7

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



8

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



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