

Princípios Orçamentários

Há autores que diferenciam princípios orçamentários de princípios do Direito Financeiro, estes últimos estão mais atrelados ao regime constitucional do Direito Financeiro e são também mais abrangentes.

Os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na concepção da proposta orçamentária. São eles:

1. Unidade

A peça orçamentária deve ser única para cada ente federativo, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro. Dessa forma integrado, é possível obter eficácia no retrato geral das finanças públicas e permite-se ao Poder Legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do Executivo.

São evidências do cumprimento deste princípio o fato de que apenas um orçamento é examinado, aprovado e homologado. Além disso, tem-se um caixa único e uma única contabilidade. Não significa, entretanto, que não podem haver subdivisões no orçamento. O princípio da unidade é respaldado legalmente por meio do Art. 2º da Lei 4.320/64 e pelo § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

2. Universalidade

Princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Não pode haver deduções do valor universal das receitas e despesas. Indispensável para o controle parlamentar, pois possibilita:

- a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para respectiva arrecadação e realização;
- b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização Legislativa;
- c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las.

3. Anualidade

O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período anual. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício, reabertos

nos limites de seus saldos, que serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente.

O princípio não exclui a possibilidade de planos orçamentários com abrangências maiores que o tempo de um ano, como é o caso do Plano Plurianual, lei orçamentária que contempla quatro anos.

4. Exclusividade

A lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira. Ou seja, dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação de despesa. Este princípio encontra-se expresso no art. 165, § 8º da Constituição Federal:

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

5. Especificação

Alguns autores tratam este princípio como um desdobramento do princípio da Exclusividade. Para que a exclusividade seja garantida, é necessária Especificação. As receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, de forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. Como regra clássica, tinha o objetivo de facilitar a função de acompanhamento e controle do gasto público, pois inibe a concessão de autorizações genéricas que propiciam demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo, dando mais segurança ao contribuinte e ao Legislativo.

6. Não afetação

Chamado também de princípio da não vinculação, configura-se como regra na qual nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos casos ou a determinado gasto. Ou seja, a receita não pode ter vinculações. Essas reduzem o grau de liberdade do gestor e engessam o planejamento de longo, médio e curto prazos.

Este princípio encontra-se expresso no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, mas aplica-se somente às receitas de impostos, e traz também as ressalvas:

“A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação

de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.”

7. Transparéncia

Este princípio relaciona-se com toda a atividade financeira, e demonstra que toda ação governamental deve ser transparente, inclusive a lei orçamentária. A concepção de transparéncia vem modificando-se, e determina-se que a divulgação de dados seja também passível de compreensão. O orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas pessoas que, por força do ofício ou interesse, precisem manipulá-lo.

O art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a transparéncia deva ser assegurada pelos seguintes mecanismos:

- Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público;
- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

8. Equilíbrio

Presente na Lei de Responsabilidade Fiscal, este princípio aparece em seus artigos 1º e 4º, e sugere o equilíbrio entre receitas e despesas:

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