

Harrison Leite

Manual de **Direito**
Financeiro

12^a
Edição

revista
atualizada
ampliada

2023

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 4

DESPESAS PÚBLICAS

Sumário • 1. Introdução – 2. Conceito – 3. Classificação: 3.1. Quanto à Origem do Recurso; 3.2. Quanto à competência do ente: 3.2.1. Federal; 3.2.2. Estadual; 3.2.3. Municipal; 3.3. Quanto à regularidade; 3.4. Quanto à natureza legal: 3.4.1. Despesas Correntes; 3.4.2. Despesas de Capital; 3.5. Quanto ao disposto pela LRF; 3.6. Classificações para os concursos de Auditor do Tribunal de Contas, Técnicos e Analistas: 3.6.1. Classificação institucional; 3.6.2. Classificação Funcional-Programática – 4. Fases da despesa Pública: 4.1. Empenho: 4.1.1. Tipos de Empenho; 4.1.2. Pode um empenho ser cancelado ou anulado?; 4.2. Liquidação; 4.3. Pagamento. Importância do ordenador de despesas: 4.3.1. Impessoalidade no pagamento – Ordem cronológica de sua ocorrência; 4.3.2. Pagamento antecipado; 4.3.3. Retenções de tributos nos pagamentos e exigência de certidões de regularidade fiscal – 5. Regime Contábil da Despesa: 5.1. Exceções aos regimes contábeis; 5.2. Regime de Competência e o período adicional – 6. Restos a Pagar: 6.1. Restos a pagar em final de mandato – 7. Adiantamento ou Suprimento de Fundos – 8. Despesas Públicas de Origem Administrativa: Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) – 9. Despesas Públicas de Origem Judicial: Precatório: 9.1. Conceito e finalidade; 9.2. Alcance do regime; 9.3. Procedimento; 9.4. Regra geral dos precatórios; 9.5. Classificação dos precatórios. Ordem de pagamento; 9.5.1. Jurisprudência e a EC n. 94/16; 9.6. Requisitos de Pequeno Valor; 9.7. Exceção ao regime. Força material do orçamento – O caso dos anistiados políticos; 9.8. Função administrativa do Tribunal; 9.9. Complementação, Suplementação e Fracionamento de Precatório; 9.10. Compensação de precatório realizado pela Fazenda Pública (compensação de ofício); 9.11. Precatórios e reflexos tributários: 9.11.1. Compensação realizada pelo contribuinte; 9.11.2. Precatório e o processo executivo fiscal; 9.11.3. Precatório e Certidão Negativa de Débito (CND); 9.11.4. Precatórios, depósitos judiciais e litigância tributária (LC n. 151/15); 9.10.5. Precatório e transação tributária; 9.12. Precatórios e suas múltiplas finalidades; 9.13. Atualização monetária dos precatórios; 9.14. Cessão de Precatórios; 9.15. Das Emendas Constitucionais n.s 113 e 114, ambas de 2021. PEC dos Precatórios. Limitação de seu pagamento; 9.16. Amortização de dívidas via precatórios; 9.17. Regimes Especiais de Precatórios: 9.17.1. Regime Especial da EC n. 62/09; 9.17.2. Como era aplicado o Regime Especial de Precatório da EC n. 62/09; 9.17.3. Da modulação de efeitos da decisão do STF; 9.17.4. Emendas Constitucionais n. 94/16 e n. 99/17 – um novo regime de pagamento de precatórios; 9.18. Precatório e Dano Moral; 9.19. Do sequestro das contas públicas e hipóteses de permissão constitucional; 9.20. Intervenção federal; 9.21. Do cancelamento de precatórios e sua prescrição – 10. Despesas Públicas e O Novo Regime Fiscal (EC n. 95/16 – “PEC DOS GASTOS PÚBLICOS”): 10.1. Período do Novo Regime Fiscal; 10.2. Alcance do Regime; 10.3. Indexador do crescimento das despesas; 10.4. Exceções ao regime; 10.5. Vedações; 10.6. Novo Regime Fiscal e a proteção dos direitos sociais – 11. Despesas Públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): 11.1. Da execução orçamentária; 11.2. Limitação de empenho. Contingenciamento; 11.3. Limitação de empenho de outros poderes pelo Executivo. Inconstitucionalidade reconhecida; 11.4. Geração de despesa; 11.5. Despesa obrigatória de caráter continuado – DOCC; 11.6. Despesas com pessoal: 11.6.1. Conceito; 11.6.2. Limites de gasto; 11.6.3. Exceções ao cômputo dos gastos; 11.6.4. Despesas nulas; 11.6.5. Controle dos gastos de pessoal; 11.7. Despesas com a seguridade social – 12. Destinação de Recursos para o Setor Privado – Subvenções – 13. Cooperação entre os entes Federativos – 14. Transferências: 14.1. Transferências Obrigatórias; 14.2. Transferências Voluntárias: 14.2.1. Requisitos; 14.2.2. Exceções; 14.2.3. Do Cadastro Único de Convênio. Sanções aos entes federativos; 14.2.4. Medidas que habilitam o ente federativo ao recebimento das transferências voluntárias. Responsabilização pessoal do ex-gestor; 14.2.5. Princípio da intranscendência subjetiva das sanções – 14.3. Transferências automáticas – 15. Despesas públicas em tempos de crise – Reflexos da pandemia da COVID-19. EC n. 106/20 e LC n. 173/20: 15.1. Considerações iniciais; 15.2. Critérios para a fixação das despesas em tempos de crise. Análise à luz das recentes inovações legislativas; 15.3. Calamidade Pública e a Constituição Federal (EC n. 109/21); 15.4. Crise financeira e medidas constitucionais de controle de gastos (EC n. 109/21); 15.5. Crise financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal; 15.6. O recente caso Coronavírus – Como os poderes enfrentaram o problema; 15.6.1. O problema; 15.6.2. Medidas legislativas tomadas no âmbito da receita, da despesa e do crédito público para o combate à crise. EC 106/20 e LC n. 173/20; 15.6.3. Do enfrentamento judicial – 16. Quadro Sinóptico – 17. Súmulas Aplicáveis: 17.1. STJ; 17.2. STF – 18. Informativos Recentes: 18.1. STJ; 18.2. STF – 19. Jurisprudência Selecionada: 19.1. STJ; 19.2. STF – 20. Questões de Concursos Públicos.

1. INTRODUÇÃO

Despesa pública é tema que tem suscitado discussões acirradas em direito financeiro. Tal se dá por conta da essencialidade dos dispêndios públicos para a satisfação do interesse público, o que só pode ocorrer se houver disponibilidade financeira, mas, para além disso, se houver observância de diversas normas para a realização dos gastos, conforme se verá.

E aqui o tema chama mais atenção por conta da **relevância das despesas para a satisfação dos direitos fundamentais**, assunto ainda longe de consenso, quando está em discussão a escassez dos recursos diante da efetivação dos mencionados direitos.

A começar pela CF/88, diversas são as normas que impõem parâmetros e limites de gastos aos administradores, de modo que o gasto público se tornou assunto de constantes debates jurídicos, razão justificadora da importância do seu estudo. Ademais, é justamente no gasto público que se diferenciam os administradores, visto que, quanto à receita, dificilmente a influência do Executivo seria sentida, já que sua maior parte vem dos tributos, que nascem da vontade da lei e só por este mecanismo poderia ser modificada. Quanto à despesa, embora deva estar escudada na lei, tem-se notado enorme diferença entre os administradores, uma vez que há certa liberdade na escolha de certos gastos, chamados de não vinculados.

Por esta razão, há diversas normas que orientam e limitam os gastos, o que exige do Administrador um comportamento responsável com a coisa pública.

Neste capítulo, estudaremos as despesas públicas, não dentro da visão do que se pode ou não gastar, de vez que há sempre uma margem de discricionariedade nos gastos públicos, que oscilam de acordo com as ideologias políticas, mas em relação à parte do gasto que é intrinsecamente vinculada à lei, e que deve ocorrer sempre de determinada forma.

2. CONCEITO

Consiste no **conjunto de gastos realizados pelo Poder Público para a consecução de suas atividades principais**, com o objetivo de financiar as ações do governo, sempre com foco na satisfação das necessidades públicas. É, assim, o desembolso realizado pelo Estado para atender os serviços públicos e os encargos assumidos no interesse geral da sociedade.

A realização de gastos depende de atividade prudente do Estado. É que há sempre uma tendência de seu crescimento ano a ano. O Estado é demandado todos os anos a aumentar ou reajustar salários, aperfeiçoar a sua política distributiva, proteger os menos favorecidos, ampliar as políticas sociais, tudo para cumprir o art. 3º, da Constituição Federal, que elenca como um dos objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades.

Por outro lado, há tendência igual do Estado em manter os privilégios de determinadas categorias de cidadãos, a exemplo do que ocorre em certos poderes e órgãos, a significar ausência de recursos para as prioridades anteriormente citadas.

A junção desses dois fatores tem feito com que as despesas públicas estejam no centro do debate público há anos, o que torna o seu estudo instigante e imperioso.

Instigante porque o foco do estudo envolve o dinheiro de todo mundo e, ao mesmo tempo, o dinheiro de outrem, que não é quem decide o seu destino. Embora seja a lei o instrumento da representação democrática, ela nem sempre reflete o anseio popular de realização do gasto.

Imperioso porque, na quadra atual, repensar o tamanho do Estado, o seu endividamento e a ausência de recursos para investimentos é medida urgente, sob risco de paralisação estatal, que, sem recursos, ficará impossibilitado de concretizar as normas sociais tendentes à justiça corretiva da elevada desigualdade nacional.

Quando trata dos gastos públicos, Milton Friedman os classifica em quatro categorias gradativas: (i) gastar o seu dinheiro com você mesmo; (ii) gastar o seu dinheiro com o outro; (iii) gastar o dinheiro de outrem com você; e (iv) gastar o dinheiro de outrem com terceiro¹.

Na categoria (i), há forte incentivo para a economia e para a maximização de fazer o máximo com menos; na categoria (ii) há também forte incentivo para se economizar, mas há menor preocupação em se obter a maximização do atendimento das necessidades do destinatário. A satisfação do terceiro é melhor quando lhe damos o dinheiro para que ele gaste como queira. Na categoria (iii), não há muito incentivo em diminuição dos custos, tendo em vista que os recursos são alheios. E, na categoria (iv), não há incentivo para se economizar, nem para atender o destinatário dos recursos de forma mais adequada.

A arrecadação e a aplicação dos tributos encontram-se nas categorias (iii) e (iv). Os legisladores decidem a aplicação dos recursos de outrem, e decidem para os gastos consigo mesmos e para com os demais. Embora se tratem de recursos dos próprios cidadãos, estes não se sentem, muitas vezes, representados pela lei orçamentária, e, por óbvio, nesse caso não se aplica a categoria (i). O dinheiro é do povo e embora ele autorize o gasto, em muitos deles não há legitimidade. É tênue o vínculo entre o cidadão e o seu representante.

Como o dinheiro gasto é sempre de outrem, aparenta não haver limite para que esses gastos disparem. Daí a atenção dispensada por Aliomar Baleeiro ao **aumento progressivo das despesas públicas**, tema encontradíssimo também nas lições internacionais. Seja pelo aumento populacional ou pela transferência de atividades privadas para o serviço público, o certo é que se trata de tendência invencível aludido crescimento².

O autor aponta três fatores como responsáveis pela parte mais considerável do aumento progressivo da despesa:

(i) o incremento da capacidade econômica do homem contemporâneo, devido ao aperfeiçoamento da técnica de produção, aumenta a sua capacidade financeira, gera mais riqueza e permite ao Estado arrecadar mais, para, com esse recurso, fazer os investimentos necessários a suportar a evolução, seja com a necessidade de portos maiores, redes ferroviárias, rodovias, aeródromos, dentre outros;

(ii) elevação do nível político, moral e cultural das massas, sob o influxo de ideias-forças, levam os indivíduos a exigir e a conceder mais ampla e eficaz expansão dos serviços públicos. Assim, como a democracia repousa na dignidade da pessoa humana, o Estado assume papel

1. FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 1. ed., Rio de Janeiro: LTC, 2014. p. 153.

2. BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Forense: Rio de Janeiro, 2004. p. 87.

central na proteção dessa dignidade, obrigando-o a ampliar suas políticas sociais. Os direitos sociais passam a ser judiciáveis e, a cada nível de proteção atendido, surge outro, numa crescente sem fim. Sempre haverá novos desejos, novas necessidades, o que é inseparável do aperfeiçoamento da civilização, sendo o Estado sempre chamado a absorver essas despesas, outrora privadas.

(iii) as guerras, mormente em países belicosos ou que estão expostos ao mesmo perigo potencial de agressões externas. Um rápido olhar em orçamentos de países como Estados Unidos e Inglaterra, desde as eras priscas, demonstram o efeito fulminante das guerras na expansão das despesas públicas. Os gastos podem ser maiores inclusive após as guerras, devido as pensões aos inválidos, viúvas, órfãos, ex-combatentes, dentre outros.

Além dessas razões, outras, peculiares em cada nação, revelam causas de crescimento das despesas, como ocorre no Brasil que, embora não sendo país beligerante, tem gastos vultosos em projetos mal planejados, obras faraônicas, erros políticos de toda sorte, bem como despesas de caráter meramente eleitoreiro, sem qualquer responsabilidade financeira. Sem falar, no caso específico da saúde, do aumento decorrente do avanço tecnológico e da inovação da indústria farmacêutica, para além da aplicação desordenada do princípio da solidariedade, que impõe despesas aos entes federativos sem um critério seguro quanto à competência para o gasto.

A ausência de impositividade do orçamento colabora com esse crescimento, dada a liberação de emendas apenas com fins de manutenção da base política, elevado fisiologismo, aumento de gastos com servidores, criação de empregos, equiparações e majorações de vencimentos sem análise da capacidade financeira de seu pagamento.

Sobre o tema arremata Aliomar Baleeiro³:

“Onde medrarem governos corruptos, negligentes, dissipadores, ou ineptos, as despesas públicas sofrerão as consequências, tanto mais nefastas quanto não correspondem a nenhum benefício para o levantamento físico, moral ou intelectual do povo, mas, ao contrário, concorrem para desmoralização geral”

Embora antiga, trata-se de certa afirmativa, aplicável à realidade brasileira, e revelada com os últimos acontecimentos de desvios de recursos públicos e de sua má aplicação, o que tem refletido nas leis orçamentárias dos últimos anos.

O crescimento das despesas chegou a tal ponto que, nos últimos exercícios financeiros, ultrapassou as receitas arrecadadas, resultando em déficit primário superior a R\$ 160 bilhões anuais⁴, ou seja, o Governo Federal brasileiro anualmente gasta mais do que arrecada, o que gera consequências nefastas, mormente para o crescimento do país. Por este motivo, o Congresso Nacional aprovou a EC n. 95/16, que instituiu o Novo Regime Fiscal, a fim de conter o seu crescimento ao índice da inflação, conforme se verá ao longo desse capítulo.

3. BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Forense: Rio de Janeiro, 2004. p. 96.

4. Como prova, tem-se a Lei n. 13.473, de 08 de agosto de 2017 (LDO de 2017) que prevê o déficit nos termos do seu art. 2º: “Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2018 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 161.300.000.000,00 (cento e sessenta e um bilhões e trezentos milhões de reais), sendo R\$ 159.000.000.000,00 (cento e cinquenta e nove bilhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e R\$ 3.500.000.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei”.

3. CLASSIFICAÇÃO

Quando o tema é classificação, há uma diversidade de matérias a alcançar, visto que cada doutrinador, ao deparar-se com o objeto de análise, percebe uma forma diferenciada de depurar o seu estudo, aproximando as partes semelhantes, afastando-as das dessemelhantes, gerando, assim, classes de estudos, a justificar uma categorização.

Assim é que, nesta matéria, há classificações de diversas formas, desde as estritamente contábeis às jurídicas, que serão as aqui estudadas por conta do objetivo do trabalho.

Nessa linha, e para começar, algumas classificações serão desenhadas, o que não significa excluir outras porventura existentes⁵.

3.1. Quanto à Origem do Recurso

As despesas podem ser **orçamentárias ou extraorçamentárias**. Orçamentárias quando constam na lei do orçamento e nos seus créditos adicionais. Decorre do princípio da legalidade, visto que toda despesa pública carece de autorização legislativa para a sua execução.

A despesa extraorçamentária é aquela que não consta do orçamento ou em seus créditos adicionais. São valores com os quais o gestor não pode contar para fazer face aos gastos públicos no seu exercício financeiro. Decorrem do levantamento de depósitos, cauções ou quaisquer valores que se revistam de características de simples transitoriedade.

Um exemplo serve para clarificar: quando um servidor realiza algum empréstimo consignado no seu salário, esse valor será retido pela Administração e repassado ao banco credor. Assim, quando da retenção, aludido valor é lançado como receita, mas não no orçamento, daí ser uma receita extraorçamentária. Por sua vez, quando o valor é pago ao banco, se caracteriza uma despesa extraorçamentária. Na mesma linha, estão as despesas de depósitos, cauções, restos a pagar, dentre outros. São todas despesas que não constam do orçamento.

A antecipação de receita orçamentária (ARO), empréstimo que se toma para pagar dentro do mesmo exercício financeiro, é um exemplo clássico de receita extraorçamentária, e o seu pagamento, por óbvio, é despesa extraorçamentária. Ele não é uma receita que se soma ao orçamento, mas apenas uma antecipação da receita para suprir déficit financeiro, e que, com a sua realização, deverá haver o pagamento do empréstimo correspondente. Computá-lo como receita orçamentária significaria levar em conta o seu valor por duas vezes, o que não é possível.

Cumpre registrar que, **enquanto a amortização da dívida principal do ARO é uma despesa extraorçamentária, o pagamento dos seus juros é uma despesa orçamentária**, visto que deve estar incluído dentro do orçamento.

5. Um estudo mais técnico da matéria levaria a uma análise das despesas públicas numa ótica mais contábil do que jurídica, visto que o exame da programação orçamentária da despesa comporta um emaranhado de desdobramentos não compatíveis com a proposta do estudo. Sobre o tema, ver MENDES, Sérgio. Administração Financeira e Orçamentária. São Paulo: Método, 2010. Capítulo IX.

EXEMPLO DE QUESTÃO SOBRE O TEMA

(AGU – Procurador Federal de 2ª Categoria 2010 – Unb/CESPE) O princípio da legalidade em matéria de despesa pública significa que se exige a inclusão da despesa em lei orçamentária para que ela possa ser realizada, com exceção dos casos de restituição de valores ou pagamento de importância recebida a título de caução, depósitos, fiança, consignações, ou seja, advindos de receitas extraorçamentários que, apesar de não estarem fixados na lei orçamentária, sejam objeto de cumprimento de outras normas jurídicas.

Resposta: Alternativa correta

3.2. Quanto à competência do ente

As despesas podem ser:

3.2.1. Federal

Visa a atender a fins e serviços da União Federal, em cujo orçamento está consignada;

3.2.2. Estadual

Objetiva atender a fins e serviços do Estado, estando fixada em seu orçamento; e

3.2.3. Municipal

Tem por finalidade atender a fins e serviços do Município, sendo consignada no orçamento municipal.

Dúvida poderia surgir no caso de gastos em que há recursos de mais de um ente ao mesmo tempo. Exemplo: quando a União realiza um convênio com um Município e lhe repassa determinado valor, sendo que, para completar o montante global do investimento, o Município também precisa investir parte com a sua receita própria. Nesse ponto, a despesa seria federal ou municipal? E a fiscalização das contas, se daria pelo TCM ou TCU?

O STF tem definido que, em casos como tais, os recursos federais são fiscalizados pelo TCU e os municipais pelo TCM. Quanto à parte investigativa e judicial, ver item 5.3 do capítulo 6.

3.3. Quanto à regularidade

Nesse ponto, as despesas podem ser **ordinárias ou extraordinárias**. No primeiro caso estão aquelas despesas que comumente ocorrem, voltadas às necessidades públicas estáveis, permanentes e periódicas, como as despesas de manutenção da máquina, aí incluídas as despesas de pessoal, materiais de consumo, dentre outras. São as despesas de rotina do serviço público.

Extraordinárias são as despesas que objetivam satisfazer necessidades públicas acidentais, realizadas em situações imprevisíveis, o que demanda, em contrapartida, uma receita extraordinária. São hipóteses raras como guerra externa, calamidade pública ou comoção interna, elencadas na CF, art. 167, § 3º, casos em que os créditos são manejados por **medida provisória**. Não há regularidade em sua verificação.

3.4. Quanto à natureza legal

Dentre as classificações existentes, **a que sobressalta em importância é aquela dada pela Lei n. 4.320/1964**. Por esta lei, as despesas podem ser correntes ou de capital.

3.4.1. Despesas Correntes

São as despesas contínuas que, na sua maioria, referem-se a serviços realizados pela Administração Direta, Indireta, ou aquisição de bens para atender a despesas desta natureza. Dito de outro modo, são as despesas destinadas à manutenção da máquina, como pagamento de pessoal, despesas de consumo, pagamento de juros, dentre outras.

São classificadas em despesas de custeio e transferências correntes.

- A) As **despesas de custeio, conforme redação do** § 1º, do art. 12, da Lei n. 4.320/64, são as “dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”. **Compreendem as despesas em que há uma contraprestação ao pagamento que o Estado realiza periodicamente**, tais como as relacionadas à remuneração dos servidores, pagamento a fornecedores, dentre outros. Pelo fato de inexistir contraprestação, não se incluem nesse rol, as despesas com inativos e pensionistas, dentre outros. Com as despesas de custeio, o Estado “se movimenta”, presta serviços, adquire bens para a sua manutenção, dá contrapartida, dentre outros eventos que caracterizam essas despesas.
- B) As **transferências correntes, na redação do** § 2º, do art. 12, da Lei n. 4.320/64, são as “dotações para despesas **as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços**, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado”. Aposentados, por exemplo, recebem seus proventos, mas não trabalham para o poder público, daí a justificativa para que os mesmos sejam aqui classificados. Assim, são exemplos de despesas desta natureza o pagamento de inativos e pensionistas, o salário-família, o pagamento de juros da dívida pública, as subvenções, dentre outros.

EXEMPLO DE QUESTÃO SOBRE O TEMA

(**Procurador Junto ao TCM/BA 2011**) (...) juros da dívida pública, as pensões, aposentadorias, subvenções sem encargos e outros pagamentos dos cofres públicos, aos quais não corresponde uma prestação de serviços ou de coisas da parte dos beneficiários. (Aliomar Baleeiro. Uma introdução à ciência das finanças. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 115)

O conceito acima descrito refere-se à despesa denominada

- a) Transferência corrente
- b) Extraordinária
- c) Inversão financeira
- d) De investimento
- e) De custeio

Resposta: Alternativa A

Ainda sobre as transferências correntes, importante realçar o tema das **subvenções**, já que são transferências, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei n. 4.320/64, “destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I – subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II – subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril”.

No ponto, merece atenção a redação dos artigos 16-19, da Lei n. 4.320/64, pois tratam da matéria com bastante minúcia:

I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

II) Das Subvenções Econômicas

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

- a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
- b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

É através das subvenções que os Estados ajudam as instituições assistenciais, sem fins lucrativos, quando secundam o Estado naquilo que lhe é essencial. Segundo a própria previsão legal, seu cabimento é devido sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica.

Aludidos repasses carecem de critérios rígidos na sua prestação de contas, além de terem sua previsão na lei orçamentária anual para a sua ocorrência. Alguns Tribunais de Contas exigem, inclusive, que, na aprovação da LOA, faça constar a relação das entidades a ser beneficiadas com possíveis concessões de subvenções sociais, a fim de evitar verdadeiro descontrole nesse setor, visto que, diferentemente do que deveria ocorrer, em que instituições filantrópicas são constituídas para desafogarem o Estado, no Brasil, muitas vezes, sua criação tem o fim de justamente buscar recursos públicos para o seu desempenho.

Cada entidade beneficiada deverá apresentar um Plano de Trabalho, dentre diversos outros documentos, a fim de que o gestor os analise e pondere sobre os benefícios do repasse do recurso a título de subvenção, ou, em sentido contrário, resolva aplicar diretamente através do ente federativo.

A Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei n. 13.204, de 2015, trouxe importantes normas para padronizar o regime jurídico das parcerias voluntárias entre Estado e entes privados, em que estão, envolvidas ou não, transferências de recursos financeiros, conforme melhor explicado no Item 12 deste capítulo.

3.4.2. Despesas de Capital

São despesas marcadas por uma operação financeira relativa a uma aquisição patrimonial (obras, bens móveis ou imóveis etc.) ou a uma redução da dívida pública. O art. 12, da Lei 4.320/64, classifica essas despesas em três espécies:

A) Investimento – para o § 4º, do artigo 12, da Lei n. 4.320/64, são consideradas despesas de investimento “as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”.

São despesas relevantes para o desenvolvimento de um país, dado que se vocacionam ao planejamento e à execução de obras que são vitais para o crescimento de uma nação. A realidade financeira do país tem deixado pouca margem para despesas desse jaez, equívoco que urgentemente precisa ser reparado.

B) Inversões Financeiras – estas vêm classificadas no § 5º, do mesmo artigo, e são as dotações destinadas (i) à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; (ii) à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e (iii) constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

C) Transferências de capital – Estas despesas vêm descritas no § 6º do mesmo artigo: “São **Transferências** de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as **dotações para amortização da dívida pública**”.

Nesse sentido, quando a União repassa algum recurso, mediante convênio, para um Município executar uma obra, para a União esse repasse é despesa na modalidade “transferência de capital”, tendo em vista que o ente executor da obra o utilizará como investimento, por conta da finalidade do recurso vinculado. Por sua vez, o Município receberá essa receita como “receita de capital”, na modalidade, “transferência de capital”, e, quando efetivar o gasto, o mesmo será “despesa de capital” na modalidade “investimento”.

A Lei n. 4.320/64 traz exemplos destas despesas, dignos de nota:

DESPESAS CORRENTES	
Despesas de Custeio	Transferências Correntes
Pessoa Civil Pessoal Militar Material de Consumo Serviços de Terceiros Encargos Diversos	Subvenções Sociais Subvenções Econômicas Inativos Pensionistas Salário Família e Abono Familiar Juros da Dívida Pública Contribuições de Previdência Social Diversas Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL		
Investimentos	Inversões Financeiras	Transferências de Capital
Obras Públicas Serviços em Regime de Programação Especial Equipamentos e Instalações Material Permanente Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas	Aquisição de Imóveis Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento Constituição de Fundos Rotativos Concessão de Empréstimos Diversas Inversões Financeiras	Amortização da Dívida Pública Auxílios para Obras Públicas Auxílios para Equipamentos e Instalações Auxílios para Inversões Financeiras Outras Contribuições.

EXEMPLO DE QUESTÃO SOBRE O TEMA

(ESAF – PFN/2012) Suponha-se que a União pretenda adquirir o imóvel onde atualmente está instalada, mediante contrato de aluguel, a sede da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Nesse caso, a despesa pública será classificada como:

- despesa corrente, por destinada à manutenção de serviço anteriormente criado.
- transferência corrente, por destinada à manutenção de entidade de direito público.
- investimento, por acarretar aumento patrimonial.
- inversão financeira, por destinada à aquisição de imóvel.
- transferência de capital, por implicar diminuição da dívida pública.

Resposta: Alternativa D

3.5. Quanto ao disposto pela LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal deu muita atenção às despesas públicas, dada a certeza de imposição de rígidos critérios para a sua efetivação. Assim foi que, ao tratar da criação, expansão e do aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, classificou as despesas públicas em **adequadas, compatíveis, irrelevantes** e de **caráter continuado**.

A despesa pública será **adequada** com a lei orçamentária anual, na linha do inciso I, § 1º do seu art. 16, quando for objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.

Por sua vez, será **compatível** com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do inciso II do § 1º do art. 16 da aludida lei, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

A despesa pública **irrelevante** é aquela segundo os termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentária, na linha do § 3º do art. 16 da LRF.

Por fim, a despesa pública de **caráter continuado**, nos termos do art. 17 da LRF, aquela despesa corrente, derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

3.6. Classificações para os concursos de Auditor do Tribunal de Contas, Técnicos e Analistas

As despesas públicas podem ser classificadas ainda de acordo com os anexos da Lei n. 4.320/64, conforme determina o art. 8º desta lei. Nessa linha, a Portaria n. 42, de 14/04/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Orçamento Federal, alinhada com a Portaria Interministerial n. 163, de 04/05/2001, traçam as normas gerais de consolidação das Contas Públicas dos entes federativos, a fim de propor uma mesma classificação orçamentária de receitas e despesas públicas.

De acordo com essas normas, há duas classificações para as despesas: classificação institucional e classificação funcional-programática.

3.6.1. Classificação institucional

Reflete a estrutura organizacional de alocação dos créditos orçamentários, distribuindo-os por Instituições ou Órgãos, que pode ser em dois ou três níveis, dependendo da necessidade. Por exemplo, pode-se ter uma estrutura orçamentária com apenas três níveis:

(i) Governadoria do Estado
(i.i) Gabinete do Governador
(i.ii) Gabinete do Vice-Governador
(i.iii) Gabinete Civil

Uma estrutura orçamentária com poucas unidades traz economia operacional, porém pode causar uma excessiva centralização no poder decisório. Aumentando o número de unidades, há uma descentralização do processo orçamentário, dando maior dinamicidade à operacionalização da despesa.

Nesta classificação, **aponta-se “quem faz a despesa”**, que poderá ser um órgão orçamentário ou uma unidade orçamentária. Ela permite comparar as dotações orçamentárias recebidas por cada órgão ou unidade orçamentária, e identifica o agente responsável pelas dotações autorizadas pelo Legislativo para dado programa.

Um órgão ou uma unidade orçamentária não corresponde necessariamente a uma estrutura administrativa, como ocorre, por exemplo, com alguns fundos especiais. Assim, tanto uma Universidade, que possui estrutura administrativa, pode ser uma unidade orçamentária, quanto um fundo, que apenas gere recursos.

Os níveis do detalhamento da despesa são enumerados da seguinte forma:

- a) **Órgão:** corresponde ao maior nível de agregação de serviços ou atribuições dos Poderes Constituídos, dos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas.

Ex.: – Assembleia Legislativa

– Tribunal de Justiça

– Governadoria do Estado

- b) **Unidade Orçamentária:** corresponde ao nível intermediário e/ou final de agregação de serviços afins, a cargo de cada órgão.

Ex.: **Governadoria do Estado**

- Gabinete do Governador
- Gabinete do Vice-Governador
- Gabinete Civil

- c) **Unidade Administrativa ou Executiva:** a depender da complexidade da estrutura da unidade administrativa, esta poderá ser dividida em unidades menores.

Ex.: **Secretaria de Cultura**

- Gabinete do Secretário
- Unidade de Recursos Humanos

O código da classificação institucional compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros correspondentes ao órgão e os demais à unidade orçamentária.

Ex.:	26.000	Ministério da Educação
	26.105	Instituto Benjamin Constant
	26.237	Universidade Federal de Juiz de Fora
	26.290	INEP

3.6.2. Classificação Funcional-Programática

Essa classificação é a junção de duas classificações distintas: a funcional e a programática. Pela classificação funcional, busca-se basicamente responder à indagação “**em que área de ação governamental a despesa será realizada**”. Ela é composta por diversas funções e subfunções previamente fixadas, na conformidade da Portaria n. 42/99, do então Ministério do Orçamento e Gestão, acima mencionada, aplicável a todos os entes federativos, com o fim de se permitir a consolidação dos gastos públicos.

A classificação programática, por sua vez, está baseada no fato de que toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual – PPA para o período de quatro anos. Conforme estabelecido no artigo 3º, da Portaria MOG n. 42/1999, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos. Ou seja, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas, mas cada um estabelecerá sua estrutura própria, de acordo com a referida Portaria.

Na redação do art. 4º, da Portaria n. 42/99, tem-se que:

Art. 4º. Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

- a) **Funções:** é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação

do setor público. A função se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que, na União, guarda relação com os respectivos Ministérios.

Toda função, como visto, está atrelada a alguma finalidade específica, e se refere a alguma ação desenvolvida pelo Governo. No entanto, aludido entendimento não se aplica à função “Encargos Especiais”, pois a mesma engloba despesas em que não se associa algum bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

Nesse caso, **as ações estarão associadas aos programas do tipo “Operações Especiais”, que constarão apenas do orçamento, não integrando o PPA.**

- b) Subfunções:** indicada pelos três últimos dígitos da classificação funcional, representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

Segundo a Portaria n. 42/99, as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estiverem relacionadas. Ou seja, quando se realiza determinada ação (algum projeto, atividade ou operação especial), classifica-se a despesa em determinada subfunção, de acordo com a especialidade de seu conteúdo, independente de sua relação institucional. Em seguida, associa-se a despesa com a função voltada à área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.

Ex.:	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
	01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
	02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
	03 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
	04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial
	04 – Administração	128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
	05 – Defesa Nacional	151 – Defesa Área 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre

Ex.:	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
	06 – Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência

- c) **Programa:** é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

Os programas podem ser **finalísticos**, quando resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade, como exemplo, “Programa Brasil Universitário”, ou **de Gestão de Políticas Públicas**, quando abrangem as ações de gestão de Governo, como exemplo, “Gestão da Política de Saúde”. Há autores que apresentam ainda outras classificações, sendo esta a mais atual.

A partir do programa são identificadas as ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação.

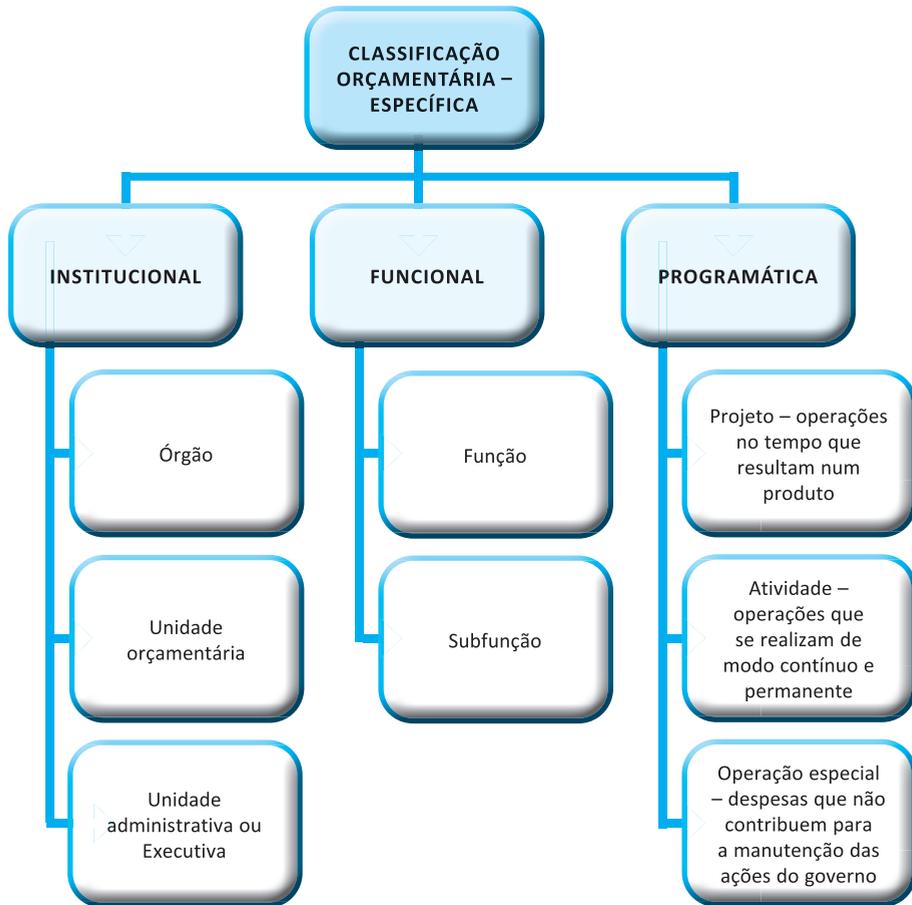
- d) **Ações:** são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. São também consideradas ações as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas ou jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, financiamentos etc.

As ações podem ser classificadas em atividades, projetos ou operações especiais.

d.1) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de **modo contínuo e permanente**, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Ex.: “Vigilância Sanitária em Serviços de Saúde”.

d.2) Projeto: instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, **limitadas no tempo**, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Ex.: “Implantação de Poços Artesianos”, “Capacitação de Servidores”. Esses projetos têm dia para começar e dia para acabar, diferentemente de uma atividade, que é algo contínuo e permanente.

d.3) Operações Especiais: são despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais **não resulta um produto**, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Ex.: Amortização, juros, pagamento de aposentadorias e pensões, transferências constitucionais e legais, encargos e rolagem da dívida contratual e mobiliária.



4. FASES DA DESPESA PÚBLICA

Se há rigorosidade para o ingresso de recursos públicos, a fim de que ele observe a estrita legalidade, maior inflexibilidade ocorre quando o tema é o gasto público. É que a legislação brasileira traça todo um procedimento, que se inicia com a compatibilização do gasto com os desígnios constitucionais, perpassados pelos PPA, LDO e LOA, para, em observância às normas impostas pelo direito administrativo, principalmente quanto à lei de licitações (Lei n. 8.666/93 e Lei n. 14.133/21), efetuar-se o gasto real, que, dentro da seara orçamentária observa **três etapas ou estágios**.

Antes, porém, cumpre registrar que, para realizar qualquer gasto, o Governo precisa de autorização orçamentária, seja ela fixada na LOA, seja fixada em créditos adicionais, a ela incorporados. Após a fixação, a despesa será efetuada de acordo com a programação realizada. Com a programação, compatibilizam-se as prioridades das aplicações com as disponibilidades financeiras, para manter-se o equilíbrio durante a execução orçamentária.

Após esta etapa, surge a fase administrativa do gasto, com observância dos procedimentos previstos em lei para a contratação. No campo do direito administrativo, importa trazer a

de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Portanto, ficou autorizado ao Estado a gastar o quanto precisasse para o combate à pandemia, sem preocupação com o equilíbrio das contas, dado que este deve ceder diante da enormidade do problema.

A liminar foi referendada pelo Pleno em 13 de maior de 2020, mas houve perda superveniente do interesse de agir, com a extinção da ação, em virtude da EC n. 106/2020 que tratou da matéria decidida pelo Supremo¹⁴⁵.

Outros temas chegaram ao STF atinentes à Pandemia, mas referentes a diferentes áreas de análise que não especificamente o direito financeiro. O certo é que, com as medidas tomadas, e com o entendimento dado pelo STF às normas de direito financeiro, ficou clara a mudança de aceção da atividade financeira do Estado, que não pode mais se circunscrever a uma atividade-meio, como *mero instrumento de arrecadação de receita pública, para subsidiar determinados gastos, através de uma orçamentação pública que analisa a necessidade de empréstimos públicos, quando as receitas próprias não forem suficientes*. A atividade financeira vai muito além.

A leitura dada pela Constituição de 1988 ao tema reclama nova direção à atividade financeira, que não pode estar alheia aos fins constitucionais, uma vez que estes se tornam fins do próprio Estado, de sorte que compete à atividade financeira do Estado buscar a sua efetivação. A leitura do artigo 1º da CF/88, que informa os fundamentos da República Federativa do Brasil, conjugado com o seu art. 3º, que determina os seus objetivos, revela que se tratam de normas com efetividade reclamada no Estado Democrático de Direito, para o qual o direito financeiro não é mero instrumento do seu alcance, senão o tema central do seu estudo.

Um momento de crise como o atual revela que a atividade financeira do Estado deve estar no centro de atenção da complexa atividade conciliatória entre limites de receita, escolhas de gastos e prioridades constitucionais. Uma atividade financeira que não interaja com esses fins não é a imposta na Constituição Federal de 1988. Por esta razão que toda alteração legislativa, e as decisões judiciais que trataram do tema, tiveram uma única finalidade, de colocar a dignidade da pessoa humana acima da rigidez orçamentária, com o compromisso de que o equilíbrio, agora afastado, seja retomado tão logo cessem os efeitos da pandemia.

16. QUADRO SINÓPTICO

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA		
INSTITUTO	CONTEÚDO	ITEM
Conceito	Consiste no conjunto de gastos realizados pelo Poder Público para a consecução de suas atividades principais, quais sejam, a prestação de serviços públicos com o fim de atender a um interesse público.	2

145. “O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. 7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes”. ADI 6357 MC-REF/DF em 13.05.2020.

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA				
INSTITUTO	CONTEÚDO			ITEM
Classificações				
Classificações	Quanto à origem do recurso	Orçamentárias	Quando constam na lei do orçamento e nos seus créditos adicionais.	3
		Extra orçamentárias	São as despesas que não constam do orçamento ou em seus créditos adicionais.	3.1
	Quanto à competência do ente.	As despesas podem ser do ente Federal, Estadual, Distrital ou Municipal.		3.2
	Quanto à regularidade	Ordinárias	Despesas que comumente ocorrem, como, por exemplo, as despesas de manutenção da máquina, dentre outras.	3.3
		Extraordinárias	Despesas realizadas em situações imprevisíveis, o que demandam, em contrapartida, uma receita extraordinária.	
Outras classificações	Quanto à natureza legal	Despesas Correntes	São as despesas contínuas, que não representam ganho de patrimônio para o Estado, e se referem a serviços realizados pela Administração Direta, Indireta ou àqueles que recebem recursos públicos para atender a despesas desta natureza. São classificadas em despesas de custeio e transferências correntes.	3.4.1
	Classificação institucional	Despesas de Capital	São despesas eventuais marcadas por uma operação financeira relativa a uma aquisição patrimonial (obras, bens móveis ou imóveis etc.) ou a uma redução da dívida pública. São três espécies: investimento; inversões financeiras e transferências de capital.	3.4.2
	Quanto ao disposto pela LRF	A LRF classifica as despesas em adequadas, compatíveis, irrelevantes e de caráter continuado		3.5
Outras classificações	Classificação institucional	Reflete a estrutura organizacional de alocação dos créditos orçamentários, distribuindo-os por Instituições ou Órgãos, que pode ser em dois ou três níveis, dependendo da conveniência. Os níveis do detalhamento da despesa são enumerados em: órgão, unidade orçamentária e unidade administrativa ou executiva.		3.6.1
Outras classificações (continuação)	Classificação Funcional-Programática	É a junção de duas classificações distintas: a funcional e a programática. Pela classificação funcional busca-se basicamente responder à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. A classificação programática, por sua vez, está baseada no fato de que toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual para o período de quatro anos. As ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas e ações.		3.6.2
Fases da despesa pública				
Etapas ou Fases da Despesa	Empenho	O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Toda despesa demanda prévio empenho. Tipos de empenho: ordinário, estimativa e global.		4
	Liquidação	Liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.		4.2

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA			
INSTITUTO	CONTEÚDO		ITEM
Etapas ou Fases da Despesa	Pagamento	O pagamento é o ato pelo qual a Administração, percebendo que o credor faz jus ao recebimento do numerário, o entrega, recebendo a devida quitação. Deve ser observado a ordem cronológica de sua ocorrência, sob pena de ferir princípios como a impessoalidade e a moralidade na Administração Pública.	4.3
Regime contábil da despesa			
Regime Contábil	Tipos	No regime de competência, as receitas e as despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorrerem, independentemente de recebimento ou pagamento.	5
		No regime de caixa, são consideradas receitas e despesas do exercício todo o que for recebido ou pago durante o ano financeiro, mesmo que se trate de receitas e despesa referentes a exercícios anteriores.	
		No regime misto, adota-se ao mesmo tempo o de caixa e o de competência, sendo esse o regime adotado pela contabilidade pública no Brasil.	
Restos a pagar			
Definição	Despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Despesas processadas são aquelas cujo empenho é executado e liquidado, estando pronta para pagamento. Já as despesas não processadas são aquelas em que os empenhos dos contratos e/ou dos convênios estão em plena execução, mas, por não estarem liquidadas, ainda não existe direito líquido e certo do credor. Os restos a pagar cancelados são chamados de “restos a pagar com prescrição interrompida”.		6
Restos a pagar em final de mandato	A LRF preconiza que se gestor deixar valores inscritos em restos a pagar, deverá também deixar o correspondente recurso para o pagamento. Ademais, é vedado ao titular de Poder nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.		6.1
Restos a pagar e calamidade pública	Pela nova redação do § 1º do art. 65 da LRF (LC n. 173/20), na ocorrência de calamidade pública, os entes federativos ficam dispensados dos limites e afastadas as vedações e sanções previstas nos arts. 35, 37 e 42 da LRF. Como o art. 42 diz respeito aos restos a pagar em final de mandato, conclui-se que se os gestores deixarem despesas ou obrigações para a próxima gestão, desde que estejam relacionadas ao combate à calamidade pública, pode haver descumprimento do art. 42 da LRF, artigo este que originalmente proibia os gestores de deixarem restos a pagar sem cobertura suficiente de caixa para a próxima gestão.		6.2
Adiantamento ou Suprimento de Fundos	São despesas especiais, geralmente pequenas, que não se sujeitam ao processo normal de sua execução e ocorre quando a Administração disponibiliza a um servidor designado determinada monta, para que este faça o devido pagamento.		7
Despesas de exercícios anteriores (DEA)			
Categorias	Três categorias de despesas lançadas no DEA:	As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria.	8
		Restos a Pagar com prescrição interrompida	
		Compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente.	

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA		
INSTITUTO	CONTEÚDO	ITEM
Despesas públicas de origem judicial: Precatório		
Conceito e finalidade	O precatório é um ato jurisdicional de cunho mandamental, decorrente de decisão judicial transitada em julgado contra a Fazenda Pública. Seu montante se constitui em dívida consolidada do Poder Público correspondente. Sua finalidade é satisfazer o credor de dívida pública decorrente de decisões judiciais transitadas em julgado, uma vez que no Brasil é proibida a penhora de bens públicos.	9
Alcance do regime	Refere-se aos pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, bem como as autarquias e as fundações públicas. No julgamento do RE 220906-9-DF, o STF entendeu que o regime dos precatórios se aplica também aos entes da Administração Indireta (sociedade de economia mista e empresas públicas) e outras entidades que explorem serviços públicos de competência típica do Estado. Ressalte-se, ademais, que para o STF, além de a empresa ser dependente, ela não pode possuir atividade econômica com intuito lucrativo e concorrencial.	9.2
Procedimento	O juiz da causa faz ao presidente do respectivo Tribunal uma solicitação para que este requisite a verba necessária ao pagamento do credor. O presidente do Tribunal irá comunicar à Fazenda Pública a existência da obrigação, para ser consignada no orçamento como despesa pública a ser paga no exercício financeiro seguinte. Com a inclusão do valor na dotação “sentenças judiciais” ou “precatórios”, os valores serão liberados e o presidente do Tribunal determinará o pagamento dos precatórios.	9.3
Regra geral dos precatórios	Há duas ordens de precatórios: uma, dos precatórios gerais e outras, dos precatórios alimentares, sendo que os alimentares têm preferência sobre os demais. Dentro da ordem dos precatórios alimentares há outra preferência: daqueles cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei. Nesse caso, os credores serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para pagamentos de requisições de pequeno valor. Insta lembrar que, pela nova EC 99/17, esse limite foi alterado para 5 vezes, nos termos do art. 102, § 2º do ADCT: “§ 2º Na vigência do regime especial previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as preferências relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência serão atendidas até o valor equivalente ao quádruplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, admitido o fracionamento para essa finalidade, e o restante será pago em ordem cronológica de apresentação do precatório” Importante lembrar que honorários advocatícios são considerados precatórios alimentares.	9.4
Requisições de Pequeno Valor	Os créditos de pequeno valor estão fora das regras de expedição de precatórios. O mínimo para o RPV é o valor do maior benefício do regime geral de previdência social. O prazo para o seu pagamento é de 60 dias, contados da entrega da requisição. Na hipótese de desatendimento da requisição judicial, o juiz determinará o sequestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão, nos termos do art. 17, <i>caput</i> , e § 2º da Lei n. 10.259/2001. Nas ações plúrimas, o STJ entende que, tanto para aferir a competência pelo valor da causa, quanto para a expedição de RPV, há de se considerar o valor pleiteado individualmente, e não o valor total da ação.	9.6
Exceção ao regime. Força material do orçamento. O caso dos anistiados políticos	No julgamento do RE 553710/DF, em 23.11.2016, o STF entendeu não ser necessária a inclusão no regime de precatório o pagamento das indenizações devidas aos anistiados políticos, desde que existam rubricas no orçamento destinadas a esse fim e haja reconhecimento do direito. Com esse entendimento, valorizou-se a autoridade da lei orçamentária, na medida em que disposições nele contidas podem ser juridicamente exigidas e diretamente pagas.	9.7
Função administrativa do Tribunal	O procedimento do Presidente do Tribunal em noticiar o Poder Público da existência do precatório, determinar a sua inclusão no orçamento bem como o pagamento do crédito é nitidamente administrativo e não judicial.	9.8

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA			
INSTITUTO	CONTEÚDO		ITEM
Precatório Complementar ou Suplementar	<p>Com a EC n. 62/09, ficou vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução. Exceção há na hipótese de precatório de natureza alimentar, quando o seu beneficiário, originário ou por sucessão hereditária, possuir 60 (sessenta) anos de idade, ou mais, ou for portador de doença grave, ou pessoa com deficiência, definida em lei. Nesse caso, segundo disposto no § 2º, do art. 100, da CF, ele poderá receber parte dos seus valores de forma adiantada, dentro do limite já estudado, admitido o fracionamento para receber a quantia final, dentro da ordem dos precatórios alimentares.</p> <p>Para o STF, também é possível o fracionamento de precatório para pagamento de honorários advocatícios.</p>		9.9
Compensação de precatório realizado pela Fazenda Pública	<p>(Compensação de ofício) – Recente julgado do STF.</p> <p>Quando do pagamento de algum precatório, afirmava a CF, com redação dada pela EC n. 62/09, que o devedor (Estado) poderia abater, a título de compensação, o valor correspondente aos débitos do credor do Estado, ainda que não haja inscrição em dívida ativa. Essa possibilidade foi afastada pelo STF no julgamento das ADIs n. 4357 e 4425.</p>		9.10
Precatórios e reflexos tributários	Compensação de precatório realizado pelo contribuinte	<p>O CTN demanda lei para a compensação, não bastando a simples existência de créditos. O STJ já se manifestou pela impossibilidade de compensação de tributos com precatórios se não houver previsão legal específica. O STJ considerou também inconstitucional o art. 78, § 2º, do ADCT. Com a EC n. 62/09 a única hipótese na atualidade de compensação de tributos com precatório prevista na CF é a descrita no § 10 do art. 97, inciso II do ADCT. No entanto, o art. 97 do ADCT foi julgado inconstitucional, de modo que restou um limbo sobre as consequências desse julgamento, mormente para o caso concreto. No entanto, com a EC n. 94/16, surgiu um “novo regime” de precatórios e expressamente permitiu ao credor de precatório a sua compensação, nos termos do art. 105 do ADCT. E, para não deixar dúvidas, com a EC n. 99/2017, o art. 105, § 2º do ADCT expressamente autorizou o contribuinte a compensar o tributo, nos termos ali fixados.</p>	9.11.1
	Precatório e o processo executivo fiscal	<p>O art. 11, da LEF, prevê a ordem de para a penhora ou o arresto de bens. Pelo seu inciso VIII, é possível um precatório ser apresentado como garantia, por se tratar de um crédito. O STJ reconhece a possibilidade de penhora de precatórios, independente de se tratar da mesma entidade devedora. (ERESp 881014/RS).</p>	9.11.2
	Precatório e Certidão Negativa de Débito	<p>O STF no julgamento da ADI n. 3.453 (DJ 16.03.2007) considerou inconstitucional o art. 19, da Lei n. 11.033/04, que condicionou o levantamento de precatórios à apresentação de certidões negativas de débito.</p>	9.11.3
	Precatórios, depósitos judiciais e litigância tributária (LC n. 151/15)	<p>A LC n. 151/15 permitiu que 70% dos depósitos judiciais e administrativos em dinheiro, envolvendo matéria tributária ou não, nos quais os Estados, Distrito Federal e Municípios sejam parte, sejam transferidos aos cofres desses entes, para serem utilizados para pagamento de precatórios em atraso, dívida pública fundada, despesas de capital e recomposição dos fluxos de pagamentos e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência. Aludida autorização é temerária pois, no futuro, quando da necessidade de repor os valores para o seu levantamento, na hipótese de restar vencido, há enorme risco de inexistência de caixa nos Estados, a agravar ainda mais a realidade das despesas públicas.</p>	9.11.4
	Precatórios e transação tributária	<p>A transação tributária foi regrada pela Lei n. 13.988/20. Sua regulamentação se deu pela Portaria n. 9917/2020 que, no seu inciso VI do art. 8º prevê expressamente a possibilidade de quitação de tributos com precatórios federais, próprios ou de terceiros.</p>	9.11.5

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA		
INSTITUTO	CONTEÚDO	ITEM
Aquisição de imóveis públicos com precatórios	É possível que o credor, ao invés de receber seu crédito em precatório, recebê-lo com a entrega de bens públicos.	9.12
Atualização monetária dos precatórios	<p>Expedido o precatório, deve o credor aguardar o seu pagamento até o final do ano seguinte, contanto apenas com a correção monetária dos valores, mas não com os juros da mora, já que a Administração encontra-se dentro do prazo para o pagamento. A atualização de valores de requisitórios, com a redação da EC n. 62/09, deveria ser feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança. No entanto, com o julgamento das ADIs n. 4357 e 4425, o STF declarou inconstitucional essa correção.</p> <p>A EC n. 99/17 tratou do tema e estipulou a utilização do Índice Nacional de Preços do Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) para correção e atualização do valor dos precatórios durante o período nela vinculado.</p> <p>De lembrar a existência do período de graça constitucional, nos termos da Súmula Vinculante n. 17.</p>	9.13
Cessão de Precatórios	O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor.	9.14
Regimes Especial de Precatórios	A regra constitucional do art. 100, no sentido de que os precatórios apresentados até 1º de julho devem ser pagos até o final do exercício seguinte, pouquíssimas vezes foi cumprida, mormente pelos maiores entes federativos. Na prática, desde a Constituição de 1988 foram criados Regimes Especiais com o fito de afastar os Estados do cumprimento dessa regra. Nesse sentido foi que o art. 33 do ADCT previu o primeiro regime especial. Em seguida, com a EC n. 30/00 foi criado o segundo regime no art. 78 do ADCT. Por sua vez, a EC n. 62/09 criou o terceiro regime, nos arts. 97 e seguintes do ADCT. Esse regime foi alterado pelas Emendas 94/16 e 99/17. Tudo isso com o fim de buscar soluções para o pagamento desse estoque de dívida que ainda é muito elevado em diversos entes federativos.	9.17
Regime Especial da EC n. 62/09	A EC 62/09 criou um Regime Especial de Precatórios, consistente na vinculação de parte da Receita Corrente Líquida (RCL) dos entes ao pagamento de precatórios. Os valores serão depositados em conta especial criada para este fim, que ficará com a Administração do Tribunal local para fins de pagamento de precatórios. Ocorre que no julgamento das ADIs n. 4357 e 4425, o STF considerou todo esse regime inconstitucional. Ainda não se sabe dos efeitos da modulação dessa decisão, uma vez que diversos entes estavam aplicando o REP quando da decisão de inconstitucionalidade. Luiz Fux afirmou que o REP continua sendo aplicado até decisão posterior do STF nesse sentido. Por enquanto, apenas ele deu o seu veredicto sobre a modulação, conforme visto em item específico.	9.17.1
Como era aplicado o Regime Especial de precatório	O REP deveria ser aplicado aos precatórios vencidos e aos emitidos durante o período de vigência do REP. Havia o regime mensal, modalidade em que o ente depositava determinado percentual da RCL, calculado sobre 1/12 dessa receita apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito, e o regime anual, em que o percentual a ser depositado deveria corresponder, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos dividido pelo número de anos restantes. Eles podiam ser divididos em duas montas de 50% (cinquenta por cento), sendo que uma parte, pelo menos 50%, utilizada para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, e a outra segunda parte poderia ser utilizada para pagamentos feitos (i) via leilão, (ii) por pagamento à vista ou (iii) por acordo com os credores. Tudo isso não poderia ser mais aplicado.	9.17.2

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA		
INSTITUTO	CONTEÚDO	ITEM
Da modulação de efeitos da decisão do STF	O STF, em decisão do pleno, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da EC n. 62/09: (i) dando-lhe sobrevida por cinco exercícios, a contar de 1º.1.2016; (ii) declarou inconstitucional os seguintes dispositivos, com eficácia <i>ex nunc</i> , a partir de 25.3.2015: (ii.i) aplicação do índice oficial de remuneração da caderneta de poupança (TR) até 25.3.2015 e, após essa data, correção pelo IPCA-E para os créditos não tributários e a SELIC para os tributários; (ii.ii) ressalvas aos precatórios já expedidos pela União, que fixaram o IPCA-E como índice de correção; (iii) validade das compensações, leilões e pagamentos à vista realizados até 25.3.2015 e manutenção de possibilidade de acordos diretos, com redução máxima de 40% do crédito atualizado; (iv) manutenção de percentuais vinculados ao pagamento de precatórios, no prazo definido no item (i) acima.	9.17.3
Novo regime de pagamento de precatórios	A EC n. 99/2017 estendeu o prazo para pagamento de precatórios até 2024, deixando de considerar o quanto consignado na decisão do STF quanto ao aspecto temporal. Além disso, resolveu o problema da correção e atualização do valor dos precatórios durante o período do Regime Especial, estipulando o IPCA-E para aludida correção e atualização. Aludido prazo foi estendido para 31.12.2029 por força da EC n. 109/21.	9.17.4
	Foi criado também um único regime mensal, em que os entes federativos depositarão, em conta especial do Tribunal de Justiça, 1/12 do valor calculado percentualmente sobre as receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês do pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial. A EC n. 99/17 trouxe também a necessidade de criação de um Fundo Garantidor equivalente a um terço dos recursos levantados para que os valores possam ser utilizados pelos entes. Para além disso, a nova Emenda Constitucional criou linha de crédito especial para o pagamento de precatórios, instituída pela União ou por suas instituições financeiras, a ser criado em até seis meses contados da entrada em vigor do novo regime. Ficou acrescentado também o §2º do art. 102 do ADCT, ampliando o limite para pagamento de precatório alimentar especial aos credores preferenciais, segundo os critérios de idade, estado de saúde e deficiência. Nesse sentido, enquanto durar o Regime Especial, o teto destes pagamentos será de cinco vezes o valor definido para aquisições de pequeno valor. Por fim, a EC n. 99/2017 inovou ao impor restrição importante aos entes federativos devedores de precatórios pendentes que superem 70% da receita corrente líquida. Eles ficam vedados de realizarem novas desapropriações, salvo hipóteses específicas como as destinadas à educação, saúde, segurança pública, transporte público, saneamento básico e habitação de interesse social.	9.17.4
Precatório e dano moral	A morosidade do Estado no pagamento dos precatórios levanta questões no sentido de ser passível de condenação o ente em danos morais. A jurisprudência não tem reconhecido a demora como causadora de dano moral reparável, exceto quando há desrespeito à ordem cronológica de pagamento.	9.18
Sequestro de contas públicas	Apesar de repetidas vezes os entes federativos serem pegos de surpresa com bloqueios de numerários em suas contas, tem-se que o sequestro das contas públicas é medida constitucionalmente inadmissível, exceto em duas hipóteses: preterimento do direito de precedência do credor e não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito. O STF tem se manifestado no sentido de que os valores vinculados não podem ser bloqueados.	9.19
Intervenção federal	O descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal. No entanto, em relação ao não pagamento de precatórios, o STF entende que não se configura caso de intervenção federal tendo em vista a ausência comprovada de recursos para este fim.	9.20

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA		
INSTITUTO	CONTEÚDO	ITEM
Do cancelamento de precatórios e sua prescrição	O art. 2º da Lei n. 13.463/17 previu o cancelamento dos precatórios e RPVs federais expedidos e cujos valores não tenham sido levantados pelo credor e estejam depositados há mais de dois anos em instituição financeira oficial. O art. 3º da mesma lei previu a possibilidade de seu levantamento.	9.21
DESPESAS PÚBLICAS E O NOVO REGIME FISCAL (EC N. 95/16)		10
<p>A grave crise fiscal levou o Governo Federal a aprovar em 15 de dezembro de 2016 um Novo Regime Fiscal pelo período de vinte anos com o fim de limitar o crescimento dos gastos públicos à inflação do exercício financeiro anterior medida pelo IPCA. Trata-se de regime que alcança as despesas primárias de todos os órgãos e poderes da União e tem por fim gerar credibilidade externa para que haja diminuição da dívida pública e do montante de pagamento dos juros.</p> <p>Há diversas exceções a esse regime, como ocorre com a divisão das receitas tributárias, abertura de créditos extraordinários, despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.</p> <p>Na hipótese de a União ou seus órgãos e demais poderes violarem os limites de crescimento das despesas, surgem diversas vedações, dentre elas a de concessão de reajuste dos vencimentos anuais dos servidores públicos.</p>		
Despesas públicas e A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL		11
Da execução orçamentária	Consiste na tomada de medidas para o cumprimento do orçamento. Reza o art. 47 da Lei n. 4.320/64 que “Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar”. O art. 8º da LRF, por sua vez, fincou o prazo de 30 (trinta) dias, após a publicação da LOA, para o estabelecimento da Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso.	11.1
Limitação de Empenho. Contingenciamento	Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. Com a LC n. 178/2021, ampliou o número de hipóteses em que é vedado o contingenciamento: (i) as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente (gastos com saúde, educação, transferências constitucionais, por exemplo); (ii) as destinadas ao pagamento do serviço da dívida; (iii) as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade (acrescido pela LC n. 177/2021) ; e (iii) as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.	11.2
Limitação de empenho de outros poderes. Inconstitucionalidade reconhecida	A redação do § 3º do art. 9º da LRF permitia ao Executivo, na hipótese de realizado o seu contingenciamento e o mesmo não ser seguido pelos demais órgãos e poderes, limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados na LDO. Esse dispositivo, após intenso debate, foi considerado inconstitucional pelo STF no julgamento da ADIN n. 2.238-5. Não é que os órgãos e Poderes não devam efetuar a limitação de empenho, conforme descrito na LDO; o que não pode é o Executivo limitar o empenho dos outros órgãos e Poderes.	11.3
Geração de despesa	Toda criação, expansão ou aperfeiçoamento (CEA) de ação do governo que gere aumento de despesa deve, necessariamente, ser acompanhado: (i) da estimativa trienal e (ii) da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO.	11.4
Despesa obrigatória de caráter continuado – DOCC	Considera-se DOCC: (i) a despesa corrente; (ii) derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo; (iii) que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.	11.5

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA			
INSTITUTO	CONTEÚDO	ITEM	
Despesas com pessoal	Conceito	<p>Somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.</p> <p>Para a apuração da despesa total com pessoal, leva-se em conta o período de 12 meses, analisando-se o mês de referência com os 11 anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho (redação alterada pela LC n. 178/2021).</p> <p>A LC n. 178/2021 também acresceu o § 3º no art. 18 ao fixar a seguinte redação: § 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal”. Agora, o princípio do orçamento bruto deverá ser observado, sem qualquer possibilidade de se abater dos gastos de pessoal os valores de imposto de renda retido na fonte, por exemplo.</p>	11.6.1
	Limites de Gasto dos Poderes e órgãos. Especificidade da Câmara de Vereadores. Novidades da LC n. 178/21	<p>A LC fixou os seguintes percentuais para gastos com pessoal: União – 50% RCL Estados, DF e Municípios – 60%</p> <p>O art. 20, da LRF, aponta os percentuais que cada órgão ou poder deve se adstringir, valendo a pena fixá-los.</p> <p>A LC 178 reforçou o entendimento de que os limites são individualizados, de sorte que eventual violação do percentual por um órgão ou poder não pode prejudicar quem lhe está vinculado. A redação do § 7º do art. 18 é emblemática: “§ 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão”.</p> <p>Quanto ao Legislativo municipal, seu gestor deve ficar atento aos dois limites de gastos previstos no direito, de sorte que o gasto com a folha de pagamento da Câmara deve ser inferior a 70% da sua receita, e não ultrapassar 6% da RCL do Município.</p>	11.6.2
	Exceções ao cômputo dos gastos	<p>As despesas consideradas como indenizatórias não são despesas de pessoal para fins da LRF. O § 1º, do art. 19, da, expressamente exclui algumas despesas do cômputo do gasto com pessoal. São elas: (i) indenização por demissão de servidores ou empregados; (ii) relativas a incentivos à demissão voluntária; (iii) decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º, do art. 18 (mês de referência somado aos 11 anteriores); (iv) com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV, do art. 21, da Constituição e do art. 31, da Emenda Constitucional n.º 19¹⁴⁶; e (v) com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição</p>	11.6.3

146. O art. 21, incisos XIII e XIV, da CF, atribuem à União a competência para organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, a Defensoria Pública dos Territórios, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. O art. 31, da EC n. 19, por sua vez, ampliou os gastos da União para os ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima. Essa despesa da União não é considerada para fins de limite de sua despesa de pessoal.

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA				
INSTITUTO	CONTEÚDO		ITEM	
Despesas com pessoal		Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: da arrecadação de contribuições dos segurados; da compensação financeira de que trata o § 9º, do art. 201, da Constituição; e de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.		
	Despesas Nulas	O art. 21, da LRF, dispõe que será nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e que não atenda os requisitos ali previstos. Houve recente alteração do seu conteúdo dado pela LC n. 173/2020.	11.6.4	
	Controle dos gastos de pessoal	Limite alerta	Ocorre quando a despesa de pessoal ultrapassa 90% do limite previsto em lei.	A
		Limite prudencial	Se a despesa com pessoal exceder a 95%, haverá um rol de condutas vedadas ao Poder ou órgão.	B
		Excesso de despesa: prazo e medidas para a sua eliminação	O percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, dentre outras providências, as descritas na Constituição Federal.	C
	Regra temporária – Dada a realidade dos gastos com pessoal, a LC 178/21 aumentou consideravelmente o prazo de redução da dívida, que passou de dois quadrimestre para dez anos. Desse modo, o Poder ou órgão cuja despesa com pessoal ao término de 2021 estiver acima do limite, o que não é raro de se ver, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio das medidas previstas em lei, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032. Na verdade, pelo lapso para adequação, há dois anos de carência, de sorte a aumentar o período total para 12 anos.		D	
	Direito à nomeação e limitação orçamentária	Quando entram em conflito o direito subjetivo à nomeação advinda de aprovação em concurso público dentro do número de vagas e a restrição orçamentária que veda o provimento quando o limite prudencial (95% do limite total) é alcançado, o Judiciário tende a desconsiderar as normas orçamentárias proibitivas da contratação.	E	
Controle dos gastos de pessoal	Medidas constitucionais e legais ao controle de gastos com pessoal	A CF previu as seguintes medidas para controle e adequação dos gastos com pessoal: (i) redução em 20% das despesas com cargos em comissão e (ii), exoneração dos servidores não estáveis. Adotadas essas medidas, se não forem suficientes para se	F	

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA				
INSTITUTO	CONTEÚDO		ITEM	
Despesas com pessoal	Controle dos gastos de pessoal		alcançar o limite legal, haverá a (iii) exoneração do servidor estável. Por outro lado, a LRF idealizou formas de alcance dos limites de gastos de pessoal, conforme as previstas nos §§ 1º e 2º do seu art. 23: “Art. 23. § 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.” Além dessa solução, aventou outra de efetividade inconteste: “Art. 23. § 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária”. Ocorre que em 2020 o STF, no julgamento da ADI 2238-5 concluiu o longo processo no sentido de que irredutibilidade do estipêndio funcional é garantia constitucional voltada a qualificar prerrogativa de caráter jurídico-social instituída em favor dos agentes públicos. Portanto, validou o entendimento da inconstitucionalidade dos referidos dispositivos.	
		Direito à revisão anual em tempos de crise financeira. Custos dos direitos	Diante da comprovada inexistência de recursos para a garantia da revisão geral anual, e em face das normas da LRF e da própria Constituição que demandam controle dos gastos e impõem sanções ao gestor que ultrapassa os limites, percebe-se claro conflito normativo no sistema jurídico, a carecer cautela na aplicação de sanções àqueles que, no afã de proteger as regras de responsabilidade fiscal, não garantem as revisões anuais dos servidores, ou, ao contrário, garantem a revisão, mas descumprem os limites de gastos.	G
		Sanções	O descumprimento dos limites de gastos com pessoal leva às seguintes sanções: (i) suspensão das transferências voluntárias ao ente, ressalvadas as destinadas à saúde, à educação e à assistência social; (ii) impedimento de contratação de operações de crédito, ressalvada as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as destinadas à redução de despesas com pessoal (PDV’s); e (iii) impedimento de receber qualquer garantia de outro ente.	H
		Suspensão das sanções frente à queda das receitas. Inovação da LC n. 164/2018	A LC n. 164/18 suspendeu as penalidades impostas aos municípios que ultrapassem o limite de 54% da RCL com gastos de pessoal. Com a nova lei, as três restrições acima não se aplicam ao Município, desde que haja queda de receita real superior a 10%, em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a (i) diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União e (ii) diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.	I

CAPÍTULO 4 – DESPESA PÚBLICA			
INSTITUTO	CONTEÚDO		ITEM
Despesas com pessoal	Despesas com pessoal e calamidade pública	O art. 65 da LRF regula as implicações da calamidade pública nas relações fiscais. Quanto ao gasto com pessoal, ela determina que, sendo a calamidade reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, será suspensa a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas no art. 23 da LRF.	J
	Despesas com a seguridade social	Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.	11.7
Destinação de recursos para o setor privado	São três os requisitos para a transferência de recursos do setor público para o setor privado: (i) Deverá ser autorizada em lei específica; (ii) Atender a outras condições previstas na LDO; e (iii) Estar prevista em dotações da LOA ou em créditos adicionais.		12
Cooperação entre os entes federativos	Dada a necessidade de boa prestação de serviços públicos, muitos deles de competência da União e dos Estados, em diversas situações os Municípios são compelidos a cooperarem com os entes federativos, através de dispêndios de recursos, a fim de que aludidos serviços sejam de fato prestados. Nesse ponto, o art. 62 da LRF previu essa possibilidade desde que haja previsão na LOA, na LDO e um convênio entre os entes.		13
Transferências	Transferências obrigatórias	Trata-se de recursos que o legislador constituinte, na sua grande maioria, determinou o seu repasse, pois dizem respeito à sobrevivência do próprio ente beneficiado.	14.1
	Transferências Voluntárias	Entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.	14.2
	Transferências Automáticas	São resultantes de previsão em lei ou ato administrativo (geralmente portarias dos Ministérios) e são destinadas a custear serviços públicos e programas, no mais das vezes da área social, como saúde, educação e assistência social.	14.3
Despesa pública em tempos de crise	<p>Em tempos de crise o direito financeiro surge como disciplina sobranceira para o debate profundo das grandes alterações que devem ocorrer no mundo jurídico. Temas sobre endividamento a médio e longo prazo, aumento das despesas, redução de receitas, dentre outros, que são essenciais para o combate a crise, não podem ocorrer sem profunda reflexão do direito financeiro. No Brasil, a CF foi lacônica quanto aos efeitos financeiros da calamidade pública ou de crise financeira. No entanto, a LRF no art. 65, recentemente alterado pela LC n. 173/20, trouxe critérios para a sua definição e medidas de flexibilização da LRF.</p> <p>No caso específico do Covid-19, houve uma série de medidas tomadas pelo governo federal, nos âmbitos Executivo e Legislativo, para o aumento da receita dos entes federativos, o repasse de recursos às famílias vulneráveis e a manutenção de empregos e de empresas, que resultaram em aumento elevado do déficit público, a níveis inimagináveis, mas que serviram como medida estatal para a solução que a crise desafiou. O Judiciário também foi instado a se manifestar e flexibilizou as regras da LRF para possibilitar aumento do gasto desvinculado das amarras do equilíbrio fiscal.</p>		15

17. SÚMULAS APLICÁVEIS

17.1. STJ

Súmula n.º 144 – Os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa.

Súmula n.º 311– Os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional.

Súmula n.º 406 – A Fazenda Pública pode recusar a substituição do bem penhorado por precatório.

Súmula n.º 461 – O contribuinte pode optar por receber, por meio de precatório ou por compensação, o indébito tributário certificado por sentença declaratória transitada em julgado.

17.2. STF

Súmula Vinculante n.º 17. Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.

Súmula n.º 647. Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar do Distrito Federal.

Súmula n.º 655. A exceção prevista no art. 100, “caput”, da constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza.

Súmula n.º 733. Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios

18. INFORMATIVOS RECENTES

18.1. STJ

[2015]

Pagamento de precatório preferencial.

A limitação de valor para o direito de preferência previsto no art. 100, § 2º, da CF aplica-se para cada precatório de natureza alimentar, e não para a totalidade dos precatórios alimentares de titularidade de um mesmo credor preferencial, ainda que apresentados no mesmo exercício financeiro e perante o mesmo devedor. RMS 46.155-RO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 29.9.15. 1ª T. (Info STJ 570)

[2014]

Direito de preferência dos idosos no pagamento de precatórios.

O direito de preferência em razão da idade no pagamento de precatórios, previsto no art. 100, § 2º, da CF, não pode ser estendido aos sucessores do titular originário do precatório, ainda que também sejam idosos. RMS 44.836-MG, rel. Min. Humberto Martins, 20.2.14. 2ª T. (Info 535)

Restrição à transferência de recursos federais a município.

A restrição para transferência de recursos federais a Município que possui pendências no Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias (CAUC) não pode ser suspensa sob a justificativa de que os recursos destinam-se à pavimentação de vias públicas. Isso porque a pavimentação de vias públicas não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei 10.522/02. REsp 1.372.942-AL, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1º.4.14. 1ª T. (Info 539)

[2013]

concluir que, no caso do art. 78, eles incidiriam. Vencidos também os Ministros Ayres Britto e Cezar Peluso, que proviam parcialmente o recurso, por reputarem que os juros legais referidos no art. 78 do ADCT compreenderiam apenas os juros devidos por conta do parcelamento, ou seja, decorrentes da mora do Estado. **RE 590751/SP, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 9.12.2010. (RE-590751)** (Info. 612)

19. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

19.1. STJ

Agravo Regimental no Recurso especial/1224521/RS, de 23/08/2012

Num agravo regimental envolvendo juros de mora até a data da requisição ou precatório no orçamento o STJ declarou que “Conforme a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, amparada no entendimento do Supremo Tribunal Federal, não se pode imputar à Fazenda Pública a demora do trâmite processual no período compreendido entre a liquidação do valor devido e a expedição do precatório e sua respectiva inscrição no orçamento”.

Recurso Ordinário em Mandado De Segurança/32592/Paraíba, de 19/05/2012

A primeira Turma do STJ não proveu o recurso em foco que tratava do requerimento de sequestro de rendas públicas pelo fato de não ter, o Estado da Paraíba, pago o precatório, deixando-o vencer. No caso, o Estado membro optou pelo regime especial de pagamento, impossibilitando o sequestro. Conforme a Corte, “O principal motivo ensejador da edição da Emenda Constitucional n.º 62/2009, qual seja, possibilitar que os entes federados quitem de uma vez por todas o seu passivo decorrente de demandas judiciais, pressupõe, como consectário lógico, que a decretação de sequestro apenas ocorra na hipótese de desrespeito ao prazo fixado à luz do regime especial”.

Recurso Ordinário em Mandado De Segurança/31331/ Mato Grosso, de 01/06/2010

“O sequestro de verbas públicas para pagamento de precatórios está previsto na preterição ao direito de precedência do credor (art. 100, § 2º, da CF/88), de aplicação irrestrita aos créditos submetidos a pagamento mediante precatório. A omissão do ente público em sujeitar o crédito do precatório à moratória constitucional, prevista no art. 78 do ADCT, implica na sua submissão ao regime ali previsto, salvo se realizado o pagamento no prazo e na forma do art. 100 da Constituição Federal. Precedentes”

Recurso Ordinário em Mandado de Segurança/30280/Distrito Federal, de 23/02/1020.

Não há ilegalidade no ato impugnado, pois, à época de sua edição, não havia autorização constitucional para fazer prevalecer os créditos de natureza alimentícia dos portadores de doenças graves sobre os demais créditos alimentares. Acórdão recorrido em consonância com o recente posicionamento do STF e com a jurisprudência do STJ. Ademais, mesmo sob a ótica do arcabouço normativo inaugurado como EC n. 62/09, o direito do impetrante ao pagamento do requisitório ainda deveria se submeter-se à ordem cronológica de pagamento estipulada para os demais portadores de doenças graves e os maiores de 60 anos, a teor do preceituado na nova redação do § 2º do art. 100 da Constituição Federal.

Recurso Ordinário em Mandado de Segurança/ 17786/Rio Grande do Sul, de 24/11/2009.

Impossibilidade de o presidente do Tribunal de Justiça efetuar pagamento de precatórios de pequeno valor com recursos existentes em fundos destinados ao sistema de gerenciamento dos depósitos judiciais sem lei que autorize tal procedimento. Direito líquido e certo. Não configuração. “Os precatórios de pequeno valor devem ser liquidados, com a preferência que lhes concede o ordenamento jurídico, com recursos inscritos, de modo específico, no orçamento”. O presidente de Tribunal de Justiça estadual não pode efetuar pagamento de precatórios de pequeno valor com recursos existentes em fundos destinados ao sistema de gerenciamento dos depósitos judiciais sem que haja lei que o autorize a realizar tal procedimento.

Recurso Ordinário em Mandado de Segurança/29014 / PR, de 27/10/2009.

Impetração contra decisão do presidente do Tribunal que indeferiu o sequestro de verbas públicas para pagamento de precatório. Vencimento do prazo para pagamento de parcela. Possibilidade de se determinar

o sequestro de recursos financeiros da entidade executada. Art. 78, § 4º, DO ADCT. “Conforme estabelece o § 4º do art. 78 do ADCT, a autorização para sequestro, nas condições ali previstas, refere-se a cada uma das parcelas anuais da dívida, quando vencidas ou não inseridas na previsão orçamentária ou preteridas na ordem de precedência”.

19.2. STF

Complementação de precatório e citação da Fazenda Pública

O pagamento de complementação de débitos da Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal, decorrentes de decisões judiciais e objeto de novo precatório não dá ensejo à nova citação da Fazenda Pública. Com base nessa orientação, a 1ª Turma, em conclusão de julgamento e por maioria, reformou decisão do Ministro Ricardo Lewandowski, que, ao conhecer de recurso extraordinário, determinara a expedição de novo precatório derivado do reconhecimento, pelo tribunal de origem, de saldo remanescente de parcelas de acordo, com a conseguinte citação da Fazenda Pública — v. Informativo 623. A Turma destacou que o recurso extraordinário fora interposto em data anterior à regulamentação do instituto da repercussão geral. Asseverou que, ante a insuficiência no pagamento do precatório, bastaria a requisição do valor complementar do depósito realizado. Pontuou que eventual erro de cálculo não impediria que a Fazenda Pública viesse aos autos para impugná-lo. O Ministro Ricardo Lewandowski reajustou o voto proferido anteriormente. Vencido o Ministro Dias Toffoli, que negava provimento ao recurso, por entender necessária a citação da Fazenda Pública. **AI 646081 AgR/SP, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 26.11.2013**

Precatórios e vinculação de receita

O Plenário confirmou medida cautelar e julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 245 da Constituição do Estado do Paraná (“Art. 245. Toda importância recebida pelo Estado, da União Federal, a título de indenização ou pagamento de débito, ficará retida à disposição do Poder Judiciário, para pagamento, a terceiros, de condenações judiciais decorrentes da mesma origem da indenização ou do pagamento”). Na decisão acauteladora, o Tribunal consignara que a vinculação exclusiva das importâncias federais recebidas pelo Estado-membro, para o efeito da norma questionada, acarretaria descumprimento do disposto no art. 100 da CF, pois, independentemente da ordem de precedência cronológica de apresentação dos precatórios, instituiria preferência absoluta em favor do pagamento de determinadas condenações judiciais. **ADI 584/PR, rel. Min. Dias Toffoli, 19.3.2014. (ADI-584)**

Intervenção Federal n.º 470-5/SP

O STF entendeu não haver necessidade para intervenção federal nos estados membros, quando do não cumprimento de precatórios judiciais, se não houver uma intenção deliberada e dolosa destes com a intenção do não pagamento. Há, conforme a corte, diversas obrigações a serem cumpridas pela Administração com igual valor. Ademais os estados devem cumprir o princípio da continuidade do serviço público. Acrescenta que a intervenção é medida máxima devendo atender à proporcionalidade. O caso tratava da não inclusão do precatório referente a alimentos no orçamento.

Reclamação 1091-1 – Pará, de 22/05/2002

Reclamação do governador contra ato do TRT da 8ª Região que desrespeitou a autoridade da decisão proferida pelo STF na Adin n.º 1662-SP, ao determinar o sequestro da importância de R\$ 5.351.971,11 da Fundação da Criança e do Adolescente – FUNCAP; e R\$ 9.676.040,43 da Fundação Santa Casa de Misericórdia, concernentes aos precatórios relacionados na ação presente. Legitimidade ativa do reclamante, pois as entidades dependem financeiramente dos recursos do Estado e integram a estrutura administrativa. A omissão no orçamento ou seu não pagamento até o final do exercício subsequente ao da expedição do precatório, não equivalem à hipótese de preterição, única condição que autoriza essa medida.

Rcl 2143 – AgR

E M E N T A: RECLAMAÇÃO – ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RESULTANTE DE JULGAMENTO PROFERIDO EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – INOCORRÊNCIA – SEQUESTRO DE RENDAS PÚBLICAS LEGITIMAMENTE EFETIVADO – MEDIDA CONSTRITIVA

EXTRAORDINÁRIA JUSTIFICADA, NO CASO, PELA INVERSÃO DA ORDEM DE PRECEDÊNCIA DE APRESENTAÇÃO E DE PAGAMENTO DE DETERMINADO PRECATÓRIO – IRRELEVÂNCIA DE A PRETERIÇÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA, QUE INDEVIDAMENTE BENEFICIOU CREDOR MAIS RECENTE, DECORRER DA CELEBRAÇÃO, POR ESTE, DE ACORDO MAIS FAVORÁVEL AO PODER PÚBLICO – NECESSIDADE DE A ORDEM DE PRECEDÊNCIA SER RIGIDAMENTE RESPEITADA PELO PODER PÚBLICO – SEQÜESTRABILIDADE, NA HIPÓTESE DE INOBSERVÂNCIA DESSA ORDEM CRONOLÓGICA, DOS VALORES INDEVIDAMENTE PAGOS OU, ATÉ MESMO, DAS PRÓPRIAS RENDAS PÚBLICAS – RECURSO IMPROVIDO. EFICÁCIA VINCULANTE E FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO ART. 28 DA LEI N.º 9.868/99. – As decisões consubstanciadoras de declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive aquelas que importem em interpretação conforme à Constituição e em declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, quando proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de fiscalização normativa abstrata, revestem-se de eficácia contra todos (“erga omnes”) e possuem efeito vinculante em relação a todos os magistrados e Tribunais, bem assim em face da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, impondo-se, em conseqüência, à necessária observância por tais órgãos estatais, que deverão adequar-se, por isso mesmo, em seus pronunciamentos, ao que a Suprema Corte, em manifestação subordinante, houver decidido, seja no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, seja no da ação declaratória de constitucionalidade, a propósito da validade ou da invalidade jurídico-constitucional de determinada lei ou ato normativo. Precedente. O DESRESPEITO À EFICÁCIA VINCULANTE, DERIVADA DE DECISÃO EMANADA DO PLENÁRIO DA SUPREMA CORTE, AUTORIZA O USO DA RECLAMAÇÃO. – O descumprimento, por quaisquer juízes ou Tribunais, de decisões proferidas com efeito vinculante, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade, autoriza a utilização da via reclamatória, também vocacionada, em sua específica função processual, a resguardar e a fazer prevalecer, no que concerne à Suprema Corte, a integridade, a autoridade e a eficácia subordinante dos comandos que emergem de seus atos decisórios. Precedente: Rcl 1.722/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno). LEGITIMIDADE ATIVA PARA A RECLAMAÇÃO NA HIPÓTESE DE INOBSERVÂNCIA DO EFEITO VINCULANTE. – Assiste plena legitimidade ativa, em sede de reclamação, àquele – particular ou não – que venha a ser afetado, em sua esfera jurídica, por decisões de outros magistrados ou Tribunais que se revelem contrárias ao entendimento fixado, em caráter vinculante, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos processos objetivos de controle normativo abstrato instaurados mediante ajuizamento, quer de ação direta de inconstitucionalidade, quer de ação declaratória de constitucionalidade. Precedente. A SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DA NECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DOS PRECATÓRIOS JUDICIÁRIOS. – O regime constitucional de execução por quantia certa contra o Poder Público, qualquer que seja a natureza do crédito exequendo (RTJ 150/337) – ressalvadas as obrigações definidas em lei como de pequeno valor – impõe a necessária extração de precatório, cujo pagamento deve observar, em obséquio aos princípios ético-jurídicos da moralidade, da impessoalidade e da igualdade, a regra fundamental que outorga preferência apenas a quem dispuser de precedência cronológica (prior in tempore, potior in jure). A exigência constitucional pertinente à expedição de precatório – com a conseqüente obrigação imposta ao Estado de estrita observância da ordem cronológica de apresentação desse instrumento de requisição judicial de pagamento – tem por finalidade (a) assegurar a igualdade entre os credores e proclamar a inafastabilidade do dever estatal de solver os débitos judicialmente reconhecidos em decisão transitada em julgado (RTJ 108/463), (b) impedir favorecimentos pessoais indevidos e (c) frustrar tratamentos discriminatórios, evitando injustas perseguições ou preterições motivadas por razões destituídas de legitimidade jurídica. PODER PÚBLICO – PRECATÓRIO – INOBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE SUA APRESENTAÇÃO. – A Constituição da República não quer apenas que a entidade estatal pague os seus débitos judiciais. Mais do que isso, a Lei Fundamental exige que o Poder Público, ao solver a sua obrigação, respeite a ordem de precedência cronológica em que se situam os credores do Estado. – A preterição da ordem de precedência cronológica – considerada a extrema gravidade desse gesto de insubmissão estatal às prescrições da Constituição – configura comportamento institucional que produz, no que concerne aos Prefeitos Municipais, (a) conseqüências de caráter processual (seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito, ainda que esse ato extraordinário de constrição judicial incida sobre rendas públicas), (b) efeitos de natureza penal (crime de responsabilidade, punível com pena privativa de liberdade – DL 201/67, art. 1º, XII) e (c) reflexos de índole político-administrativa (possibilidade de intervenção do Estado-membro no Município, sempre que essa medida extraordinária revelar-se essencial à execução de ordem ou decisão emanada do Poder Judiciário – CF, art. 35, IV, in fine). PAGAMENTO

ANTECIPADO DE CREDOR MAIS RECENTE – CELEBRAÇÃO, COM ELE, DE ACORDO FORMULADO EM BASES MAIS FAVORÁVEIS AO PODER PÚBLICO – ALEGAÇÃO DE VANTAGEM PARA O ERÁRIO PÚBLICO – QUEBRA DA ORDEM CONSTITUCIONAL DE PRECEDÊNCIA CRONOLÓGICA – INADMISSIBILIDADE. – O pagamento antecipado de credor mais recente, em detrimento daquele que dispõe de precedência cronológica, não se legitima em face da Constituição, pois representa comportamento estatal infringente da ordem de prioridade temporal, assegurada, de maneira objetiva e impessoal, pela Carta Política, em favor de todos os credores do Estado. O legislador constituinte, ao editar a norma inscrita no art. 100 da Carta Federal, teve por objetivo evitar a escolha de credores pelo Poder Público. Eventual vantagem concedida ao erário público, por credor mais recente, não justifica, para efeito de pagamento antecipado de seu crédito, a quebra da ordem constitucional de precedência cronológica. O pagamento antecipado que daí resulte – exatamente por caracterizar escolha ilegítima de credor – transgride o postulado constitucional que tutela a prioridade cronológica na satisfação dos débitos estatais, autorizando, em consequência – sem prejuízo de outros efeitos de natureza jurídica e de caráter político-administrativo –, a efetivação do ato de seqüestro (RTJ 159/943-945), não obstante o caráter excepcional de que se reveste essa medida de constrição patrimonial. Legitimidade do ato de que ora se reclama. Inocorrência de desrespeito à decisão plenária do Supremo Tribunal Federal proferida na ADI 1.662/SP.

AI 270604 AgR

EMENTA: – Agravo regimental. – Ainda que se considere prequestionada a questão do seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito com base na parte final do artigo 100, § 1º, da Constituição, o que é certo é que, para a hipótese de não-pagamento até o final do exercício seguinte ao da inclusão no orçamento, a providência a tomar é outra que não a do seqüestro que o § 2º desse mesmo artigo 100 declara que a sua autorização é cabível “a requerimento do credor e EXCLUSIVAMENTE para o caso de preterimento de seu direito de precedência”. Nesse sentido, correto o acórdão recorrido extraordinariamente, ao salientar que essa preterição não estava demonstrada na espécie, fato que não pode ser reexaminado em recurso extraordinário. Agravo a que se nega provimento.

20. QUESTÕES DE CONCURSOS PÚBLICOS

- 01. (Vunesp – Agente de Fiscalização – Administração – TCE – SP/2017)** No tocante ao controle da despesa com pessoal, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece que se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso, dentre outros, o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada
- (A) a lotação de cargos destinados a áreas estratégicas, previamente determinadas pela lei de cada ente federativo.
 - (B) a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.
 - (C) a contratação de pessoal para preenchimento de cargos de livre nomeação e exoneração a serem lotados no Gabinete do Chefe do Poder Executivo.
 - (D) a reposição de cargos vagos existentes no Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradoria-Geral do Estado.
 - (E) a contratação emergencial de profissionais e agentes das áreas da saúde e da assistência social.
- 02. (Vunesp – Agente de Fiscalização – Administração – TCE – SP/2017)** Acerca das despesas públicas, as dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização, são classificadas como
- (A) subvenções sociais.
 - (B) investimentos.
 - (C) inversões financeiras.
 - (D) contribuições.
 - (E) subvenções econômicas.