



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE DIREITO

Graduação - Disciplina: Direito Financeiro DEF0215 (2021-1)

Docente: Professor Titular Heleno Taveira Torres

Aula 9: Despesas ou gastos públicos (22.05.2023)

*Conceito de despesa pública na Teoria da Constituição

Financeira:

- Despesa pública exige uma unidade normativa, desde a competência constitucional e da criação material por lei específica, passando pela autorização legislativa das dotações orçamentárias, até chegar na execução das leis de aplicação das despesas por meio de atos administrativos, sob os controles internos e externos.
- A normatividade acompanha todo o percurso da despesa pública, segundo normas constitucionais das competências relativa a cada uma das suas etapas (poder de criar despesa, dever de realizar a despesa e **direito à despesa**).



*Conceito de despesa pública na Teoria da Constituição

Financeira:

- Os atos jurídicos de “despesas públicas” são ações normativas do Estado que têm origem na norma de competência que estabelece as condições para criação de normas jurídicas com a finalidade de atendimento de necessidades públicas, que são aquelas definidas pelos fins e valores constitucionais.
- Integram ainda as necessidades públicas aquelas que afetam as gerações futuras, as demandas intergeracionais, na medida em que o Estado tem vocação para a permanência e durabilidade indefinida no tempo.



- *Conceito de despesas públicas:

DEFINIÇÃO SUBJETIVA:

Realizada por intermédio da Fazenda Pública ou pessoas autorizadas por lei para promover gastos em nome do Estado

DEFINIÇÃO OBJETIVA:

“Designa o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para o funcionamento dos serviços públicos.” (Aliomar Baleeiro)

DEFINIÇÃO FINALÍSTICA:

Prepondera sua destinação, com emprego de recursos segundo os interesses públicos, satisfação do bem comum e outros.

DEFINIÇÃO FUNCIONAL:

Realizada segundo os critérios legalmente qualificados, com autorização legislativa da lei orçamentária e previsão legal do procedimento e da finalidade do gasto



*Princípio da legalidade (formal e material) das despesas públicas:

-Legalidade de criação da despesa. Aplicado a toda Administração, pelo art. 37, da CF. Traz a vedação ao uso do poder regulamentar para criar ou aumentar despesas, conforme art. 84, VI, a, da CF:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

Legalidade orçamentária para atribuir recursos e autorizar a despesa pública. Diferentemente do que ocorre com as receitas, não existem despesas extraorçamentárias. Todas as despesas devem estar previstas na lei orçamentária ou em créditos adicionais.

Legalidade para a realização da despesa pública. Para despesas com obras, serviços e compras, deve haver licitação e contratação prévia, nas hipóteses da **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**



☐ LEGALIDADE MATERIAL:

- ☐ **Princípio da Transparência do Orçamento Público.** Coibir a existência de despesas obscuras ou a inclusão de verbas, programas, projetos ou gastos imprecisos.
- ☐ **Princípios da legitimidade e da economicidade (art. 70 da CF)**
- ☐ **Obrigatoriedade da Execução Orçamentária.**
- ☐ **Princípios de moralidade e de eficiência (art. 37 da CF)** - o princípio da boa administração é um imperativo da Administração comprometida com o Estado Democrático de Direito. Improbidade administrativa para os gestores -Lei 8.429/92.



*Classificação e espécies de despesas públicas:

Despesa como norma (conceito constitucional de despesa pública) *versus* despesa como fato. As necessidades coletivas encontram-se no plano fático (objeto de estudo da ciência das finanças), ao que o destino das despesas ou gastos públicos visam a atender, concretamente.

- Quanto à competência: despesas federais, estaduais e municipais.

- Quanto à periodicidade: despesas ordinárias (estáveis e rotineiras); extraordinárias (situações imprevisíveis).

- Positivada na Lei nº 4.320/64 (art. 12): classificação econômica e funcional. **Despesas correntes** (contínuas, rotineiras ou periódicas), que, por sua vez, podem ser *de custeio* ou *transferências correntes*; e as **despesas de capital** (sua realização importa em uma operação financeira de aquisição patrimonial ou de redução da dívida pública), que **podem ser investimentos, inversões financeiras ou transferências de capital**.





Relação entre Lei de criação e de autorização da despesa pública

1) **Competências** constitucionais das despesas públicas

2) A **fonte jurídica da despesa pública** será sempre a **lei material** que prescreve os critérios necessários para sua realização e regula os atos do seu cumprimento. A legalidade constitucional da despesa pública não conhece descontinuidade.

3) Os **créditos orçamentários** são autorizações ou habilitações, por lei, na forma de norma individual e abstrata, para atribuir certo volume de recursos à realização da despesa pública pelos órgãos públicos designados; A autorização do crédito orçamentário não é fonte material da despesa.

4) A **despesa, in concreto**, será realizada conforme a legalidade do procedimento administrativo e a aplicação por atos administrativos de formalização (empenho, liquidação, pagamento etc).

A despesa somente serve de objeto aos créditos orçamentários porque leis, previamente, a criaram e estabeleceram seu regime jurídico. E as **autorizações orçamentárias** não obrigam a **realização concreta** da despesa, excetuados os casos expressamente previstos na Constituição ou nas leis.

O fluxo de recursos empregados na execução da despesa pressupõe a autorização das leis orçamentárias, para aperfeiçoamento da relação jurídica entre o Estado e o destinatário dos recursos (i), além das leis materiais que criam a despesa *in abstracto* (ii).



LRF - Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os **recursos legalmente vinculados a finalidade específica** serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º 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.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º **Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente**, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

No art. 9.º, § 2.º, declara que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.



ORDENADOR DE DESPESAS

O Dec.lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, prescreve no § 1.º do art. 80 a definição de “ordenador da despesa” - “§ 1.º *Ordenador de despesas* é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de *empenho, autorização de pagamento*, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”.

A Constituição prescreve o **dever de prestação de contas**. É o que se vê no parágrafo único do art. 70, a saber: “*Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*”

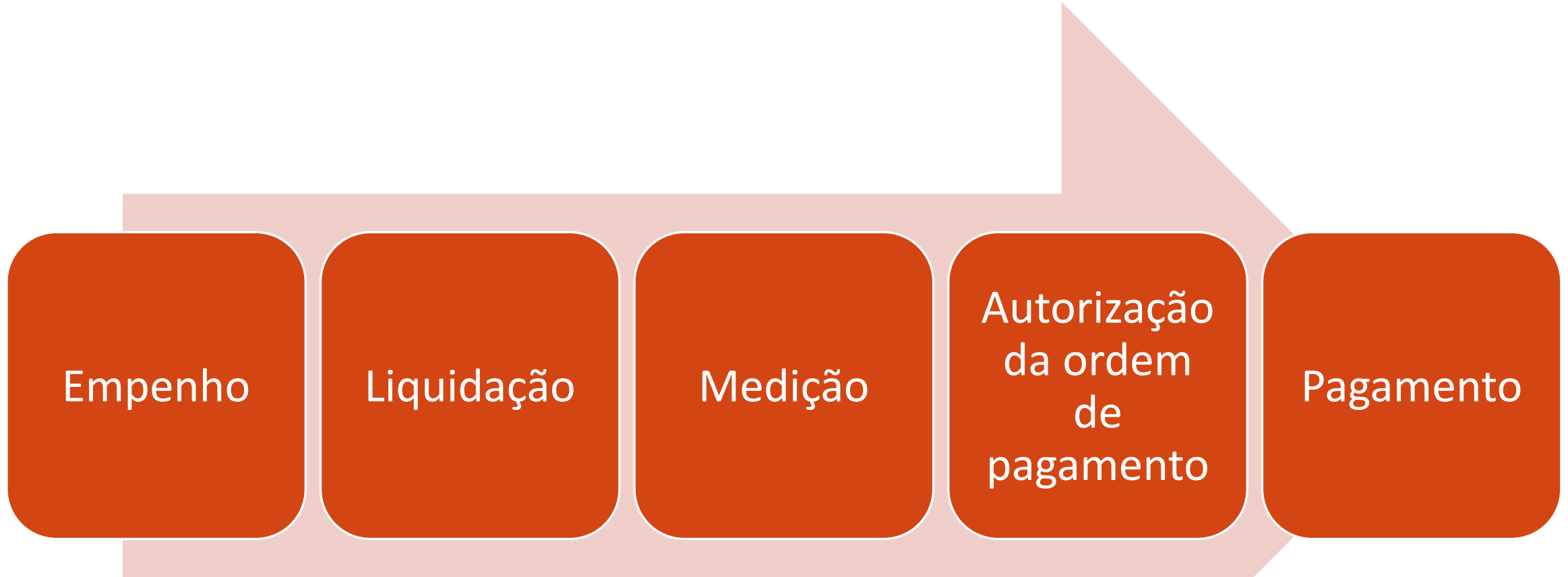
Função de ordenador de despesas se presta para a regularidade, previsibilidade e eficiência da gestão financeira do Estado, pela identificação do sujeito certo e determinado para realização dos atos de comprometimento financeiro da Fazenda Pública, ao longo da atividade financeira do Estado (especialmente nas fases de *empenho* e *autorização de pagamento*).

A condição de ser “ordenador de despesas” é uma especialidade de função administrativa.

Assim, por ordenador de despesas deve-se entender todo agente político ou administrativo que, em nome da Fazenda Pública, tenha poderes (autonomia financeira) para realizar despesas, assinar contratos ou alienar patrimônio, assim como decidir sobre novas despesas ou assumir obrigações patrimoniais.



Fases de Realização da despesa pública:



Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (licitações e contratos)

“Art. 92. São **necessárias** em todo contrato **cláusulas** que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as **condições de pagamento**, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a **data do adimplemento das obrigações** e a do **efetivo pagamento**;

VI - os critérios e a periodicidade da **medição**, quando for o caso, e o prazo para **liquidação** e para **pagamento**;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o **crédito pelo qual correrá a despesa**, com a indicação da **classificação funcional programática e da categoria econômica**.”



Empenho

-Lei nº 4.320/64 “Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.”

-§ 1º *Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho”.*

- Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

Art. 95. O **instrumento de contrato é obrigatório**, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).



1) Empenho

- Reserva no orçamento da quantia a ser paga, com a consequente emissão da “nota de empenho”. Atesta a obrigação de pagar para o Estado, mas não confere direito subjetivo ao credor.

- Além de ser imprescindível ao pagamento, a nota de empenho conterá: a indicação do credor, o objetivo e o montante da obrigação, o valor reserva e sobre qual dotação orçamentária ela recaiu (arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64).

□ **Empenho ordinário, por estimativa e global** (parágrafos do art. 60):

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho. -> **gastos ordinários, como pagamento de servidores.**

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar. -> **conta de luz, água, em que se utiliza a estimativa anual de gasto.**

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento. -> **contratos administrativos, em que já se conhece o valor total do contrato, bem como parcelamentos.**



Limitações ao empenho: Não existe cancelamento de empenho, contudo, **ele não poderá exceder o limite dos créditos concedidos** (art. 59 da Lei nº 4.320/64 + art. 9º da LRF):

“Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

[...]

Art. 9º. 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 subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1o No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2o Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.



2) Liquidação

Verificação do direito do credor, da origem e valor do crédito e do adimplemento da contraprestação, com base no contrato ou ajuste, na nota de empenho e nos comprovantes de prestação do serviço ou entrega do material. O pagamento só ocorrerá após a liquidação (arts. 62 e 63 da L. 4.320/64).

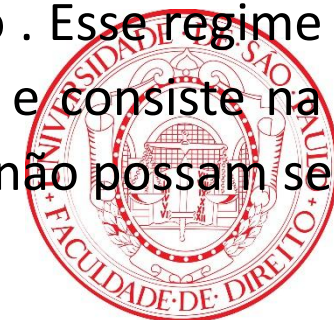
3) Medição

4) Autorização da ordem de pagamento

Despacho exarado pela autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (art. 64 da L. 4.320/64).

5) Pagamento

O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento . Esse regime de adiantamento é só para despesas expressamente(art. 65 da L. 4.320/64) previstas em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho, e é usado para despesas que não possam se sujeitar ao processo normal de aplicação (art. 68 da L. 4.320/64).



Medição

Pronunciamento Técnico CPC 17, sobre os Contratos de Construção

“O estágio de execução (stage of completion) de um contrato pode ser determinado de várias maneiras. A entidade deve usar o método que mensure com confiabilidade o trabalho executado. Dependendo da natureza do contrato, os métodos podem contemplar:

- (a) a proporção dos custos incorridos com o trabalho executado até a data, vis-à-vis os custos totais estimados do contrato;
- (b) medição do trabalho executado; ou
- (c) evolução física do trabalho contratado.

Os pagamentos parcelados e os adiantamentos recebidos dos clientes não refletem, necessariamente, o trabalho executado e não devem servir de parâmetro para mensuração da receita.”



Medição

Lei nº 14.133/21 – art. 46

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

II - empreitada por preço global;

III - empreitada integral;

IV - contratação por tarefa;

V - contratação integrada;

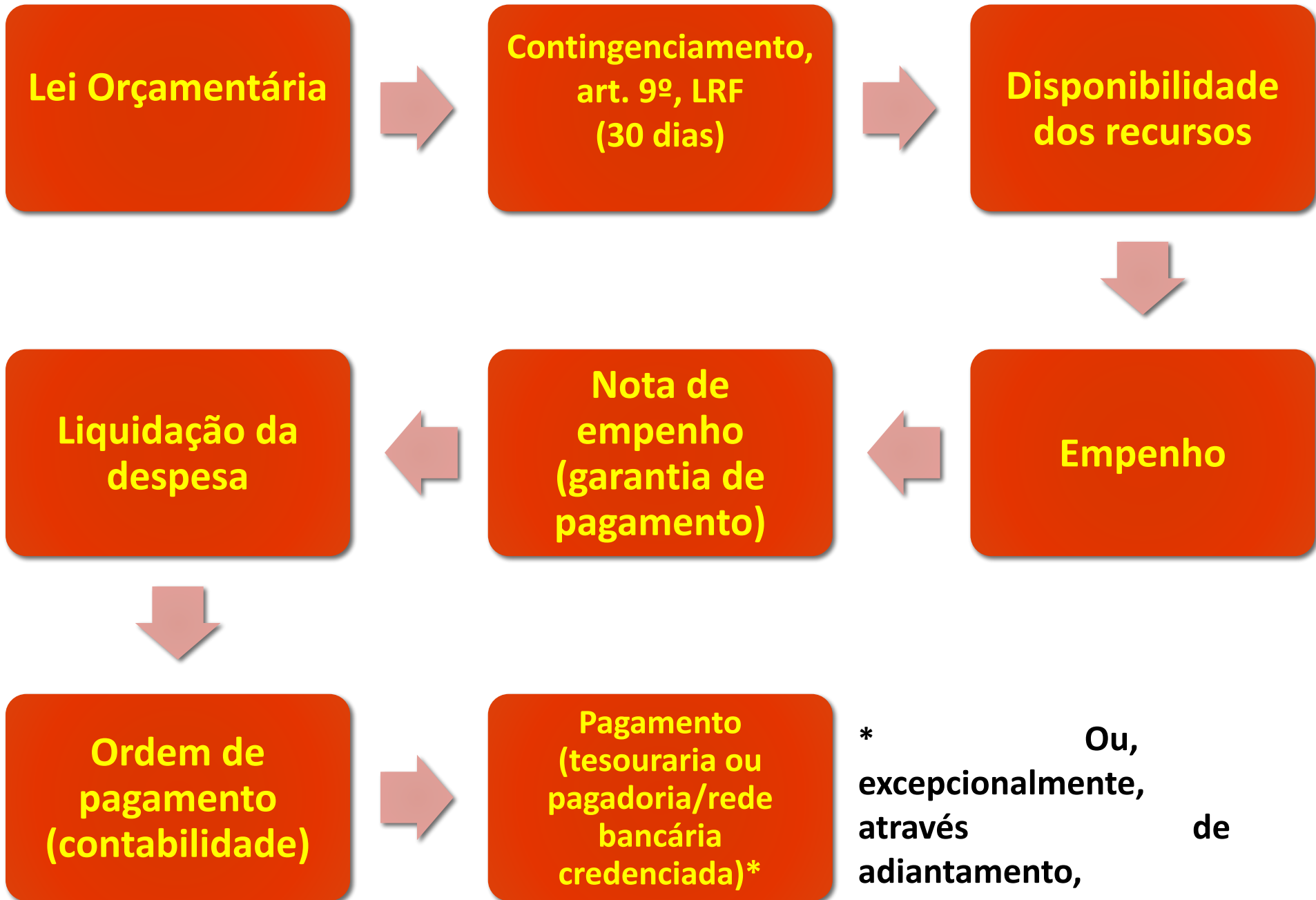
VI - contratação semi-integrada;

§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do **caput** deste artigo serão licitados por preço global e **adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado**, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

VI - os **critérios e a periodicidade da medição**, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;





* Ou, excepcionalmente, através de adiantamento, consistente na entrega de numerário a



Prescrição para cobrança

Quanto às dívidas da Fazenda Pública, assim prescreve o Decreto 20.910/1932:

Art. 1.º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.



Constituição

– Limites da despesa pública em geral (EC nº 109, de 2021)

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a **relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95%** (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **é facultado** aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, **aplicar o mecanismo de ajuste fiscal** de vedação da: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;



Constituição – Limites (EC nº 109, de 2021)

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

- a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;
- b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e
- d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.



Constituição - Limites (EC nº 109, de 2021)

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.

(...)

§ 5º As disposições de que trata este artigo:

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário;

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada:

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.



Constituição – Limites (EC nº 109, de 2021)

Art. 167-B. Durante a vigência de estado de **calamidade pública** de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República, a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nos arts. 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.

Art. 167-C. Com o **propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos**, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 na contratação de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes.

Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 desta Constituição.

Art. 167-E. Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do caput do art. 167 desta Constituição.

Art. 167-F. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B desta Constituição:

I - são dispensados, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, os limites, as condições e demais restrições aplicáveis à União para a contratação de operações de crédito, bem como sua verificação;

II - o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública.

§ 1º Lei complementar pode definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional. (...)

Art. 167-G. Na hipótese de que trata o art. 167-B, aplicam-se à União, até o término da **calamidade pública**, as vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.



*Despesas com pessoal

- **Constituição - Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

*“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como **despesa total com pessoal**: o 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.*

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

*§ 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.”*



- LIMITES das despesas de pessoal - Art. 19 da LRF:

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).”

- Se chegar perto do limite, excedendo 95%, o ente já encontrará algumas limitações. É o chamado “limite prudencial”. Art. 22 da LRF:

“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95%** (noventa e cinco por cento) do limite, **são vedados** ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.”



Limites globais de Pessoal

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, (...) d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



Limites de Pessoal

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 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.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.



Despesas obrigatórias

Despesas obrigatórias - percentuais mínimos da Constituição (Ex: saúde → arts. 198, I a III e 77 do ADCT, II e III → 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro para a União , 12% da arrecadação dos impostos e transferências obrigatórias para os Estados e DF ; e 15% da arrecadação dos impostos e transferências obrigatórias para os Municípios. Educação → art. 212 → 18% da arrecadação de impostos para a União; e 25% da arrecadação dos impostos e transferências obrigatórias para os Estados, DF Municípios).



***Constituição Federal, arts. 198, §2º e 212, caput:**

“Art. 198

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)”

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.”



*Exceção de responsabilidade pelo gasto mínimo com educação (EC119/2022)

Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021. ADCT



- **Pagamento das despesas oriundas de sentenças judiciais: Precatórios**

- **Lei nº 4.320/64:**

“Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.”

Precatório é uma requisição formal de pagamento que a Fazenda Pública é condenada judicialmente a realizar.

Objetivo: Permitir o planejamento orçamentário pela Administração, possibilitando que essa despesa oriunda de um processo judicial possa ser prevista no orçamento.

Procedimento: Transitada em julgado a ação e definido o valor a ser pago pela Fazenda Pública, o juiz da causa determinará a expedição de ofício requisitório ao Presidente do Tribunal - com o valor a ser pago, número do processo, partes e data de expedição -, para que este comunique à Fazenda Pública a existência da obrigação, a fim de que a verba necessária ao seu pagamento seja consignada no orçamento como despesa a ser paga no exercício seguinte, se comunicado o Presidente do Tribunal até 1º de julho.

CF – A Emenda Constitucional nº 62/09 trouxe uma série de modificações no regime de pagamento de precatórios previsto pelo art. 100.



“Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais **na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.**



-“Art. 100. § 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, **constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte**, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

[...]

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).”



Os débitos da Fazenda Pública devem ser pagos por meio do sistema de precatórios, na seguinte ordem:

- Quem é pago em 1º lugar: créditos alimentares de idosos e portadores de doenças graves. – “**superprioridade**”, “precatórios alimentares preferenciais”
- Quem é pago em 2º lugar: créditos alimentares de pessoas que não sejam idosos ou portadoras de doenças graves. – “**prioridade**”, “precatórios alimentares ordinários”
- Quem é pago em 3º lugar: créditos não alimentares. – “**precatórios comuns**”

Obs1: dentro de cada uma dessas “filas”, os débitos devem ser pagos conforme a ordem cronológica em que os precatórios forem sendo apresentados.

Obs2: os débitos de natureza alimentícia são aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil.

Obs3: a prioridade para créditos alimentares de idosos e portadores de doenças graves possui um limite de valor previsto no § 2º do art. 100. Assim, se o valor a receber pelo idoso ou doente grave for muito alto, parte dele será paga com preferência e o restante será quitado na ordem cronológica de apresentação do precatório. Esse limite corresponde ao triplo do valor limite para a expedição de “Requisição de Pequeno Valor”

e foi considerado constitucional pelo STF.



- ADI'S 4357/DF e 4425/DF (CNI) -

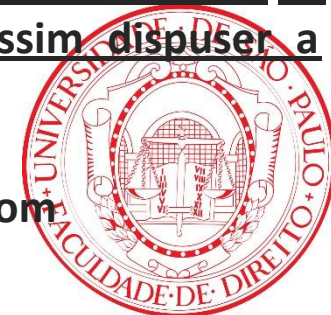
(STF. Pleno, Min. Rel. Ayres Britto. Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, Julgadas em 14.03.13)

“Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, **os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.**(Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)”

“Art. 86. Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de parcelamento estabelecida no caput do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002) [...]

§ 2º Os débitos a que se refere o caput deste artigo, se ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, nos termos do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)”

- E a EC 62/09 trouxe regramento semelhante no art. 97 do ADCT, julgado inconstitucional pelo STF, juntamente com outros dispositivos, nas ADI's nº 4357 e 4425, adiante.



Transferências Voluntárias e Emendas

Art. 166-A. As **emendas individuais impositivas** apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual **poderão** alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

(Incluído pela Emenda Constitucional no 105, de 2019)

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida (...)

§ 2o **Na transferência especial** a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5o deste artigo.

§ 4o **Na transferência com finalidade definida** a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

