

DESPESA PÚBLICA

SUMÁRIO: 15.1 Conceito de despesas públicas – 15.2 Decisão política – 15.3 Requisitos para a despesa. Vinculação constitucional – 15.4 Classificação das despesas – 15.5 Geração da despesa à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – 15.6 Despesa obrigatória de caráter continuado – 15.7 Despesas com pessoal – 15.8 Do controle da despesa total com pessoal – 15.9 Despesas com seguridade social – 15.10 Democratização do gasto público: 15.10.1 Constitucionalismo. Direitos negativos e positivos; 15.10.2 As políticas públicas; 15.10.3 O gasto constitucional, o legal e o político; 15.10.4 Mecanismos e instrumentos de controle; 15.10.5 O direito de exigir o cumprimento do dever constitucional; 15.10.6 Princípios jurídicos tributários das receitas e princípios financeiros dos gastos; 15.10.7 Ainda os princípios e a justa distribuição dos recursos. O princípio da proporcionalidade. O princípio da legalidade. O princípio da anualidade. O princípio da isonomia. O princípio da capacidade receptiva. O princípio da eficiência; 15.10.8 Distribuição racional de recursos; 15.10.9 Crises; 15.10.10 A extrafiscalidade como solução ou problema?; 15.10.11 O gasto com os valores constitucionais. O meio ambiente; 15.10.12 O mau uso das receitas públicas – 15.11 Contingenciamento de despesas: 15.11.1 Localização do problema. Conceito; 15.11.2 Requisitos. O art. 9.º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 15.11.3 Legalidade de sua adoção frente à não realização da receita; 15.11.4 A falsa previsão de receitas; 15.11.5 Momento apropriado para o procedimento; 15.11.6 Contingenciamento das receitas transferidas obrigatórias; 15.11.7 Cancelamento de empenhos. 15.11.8 Pressupostos.

15.1 Conceito de despesas públicas

De acordo com Aliomar Baleeiro, há dois conceitos de despesa pública. O primeiro dispõe que se trata do “conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”.¹ O outro, estipula, trata-se da “aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”.²

1. *Direito...* cit., p. 65.

2. *Idem*, *ibidem*.

Ambas definições apresentam bem a noção de despesa pública. Após traçar as finalidades que devem ser atendidas – qualificadas como de interesse público – o Estado tem necessidade de abastecer-se monetariamente para financiar o atendimento e o cumprimento de seus objetivos. Após a entrada de dinheiro, por arrecadação, deve aplicá-lo nos fins previamente traçados. Daí a despesa.

Em tempos remotos era dispensável a arrecadação de dinheiro porque o Estado (embora não tivesse as conformações do Estado Moderno) satisfazia suas necessidades mediante requisições de serviços ou bens. Se houvesse a necessidade de abrir uma estrada, determinava-se aos aldeões ou escravos que a abrissem (requisição de serviço), e, se precisasse de alimentação para a corte, determinava-se a entrada da colheita ou de animais (requisição de bens). Assim, satisfazia suas necessidades não se preocupando com os interesses individuais dos súditos.

Com a crescente politização das camadas populares e o avanço dos direitos e garantias fundamentais, torna-se intocável a liberdade pessoal, que apenas pode ser tangenciada quando de expressa disposição constitucional. O patrimônio particular apenas pode servir como base de arrecadação pelo Estado quando houver expressa previsão constitucional e nos limites por ela traçados.

Posteriormente, passou-se por fase intermediária, em que os agentes públicos eram diretamente remunerados pelos usuários (até hoje ainda existem os denominados emolumentos de cartórios extrajudiciais, isto é, o que se paga ao escrivão por serviço prestado).

15.2 Decisão política

A decisão de gastar é fundamentalmente uma *decisão política*. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto. A decisão política já vem inserta no documento solene de previsão de despesas. Dependendo das convicções políticas, religiosas, sociais, ideológicas, o governante elabora seu plano de gastos. Daí a variação que pode existir de governo para governo, inclusive diante das necessidades emergentes. As opções podem variar: hospital, maternidade, posto de puericultura, escolas, rodovias, aquisição de veículos, contratação de pessoal etc.

Uma vez estabelecidas as prioridades, mediante autorização legislativa (aprovação da lei orçamentária ou de créditos especiais e complementares), opera-se a despesa (saída de dinheiro) pelas formas estabelecidas em lei e que serão adiante analisadas.

15.3 Requisitos para a despesa. Vinculação constitucional

Por expressa disposição constitucional, “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” (art. 212, *caput*, da CF). Para o ensino tem o governo que despende os percentuais previstos (dependendo do nível da entidade estatal). Poderá haver afetação para a prestação de garantias de financiamento por antecipação da receita. É o que dispunha o inciso IV do art. 167 da CF, com a redação dada pela EC n. 29/2000, que estabeleceu vinculação de recursos para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Com o advento da EC n. 42/2003 as hipóteses foram aumentadas para a administração tributária e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita e pagamento de débito para com a União.

A despesa é vinculada em relação ao ensino e também no tocante à saúde. Deve o administrador efetuar o pagamento das despesas legais, tais como os servidores públicos, bem como o serviço da dívida que não pode ser contingenciado. De outro lado, deve efetuar previsão orçamentária do pagamento dos serviços públicos e consumá-lo. Logo, pouco resta ao Poder Público como eleição de despesa, tirante obras e serviços e compras que deva realizar.

O Poder Público elege, então, politicamente, quais os rumos a dar à economia. Sofre, todavia, algumas restrições. Todas as despesas têm de estar devidamente autorizadas pelo Congresso Nacional, quando da aprovação da lei orçamentária (arts. 165, §§ 5.º, 6.º e 9.º, 167 e 169, todos da CF). Os dispositivos mencionados estão em consonância com os incisos V a IX do art. 52 da CF.

Nenhuma despesa pode ser efetuada sem a prévia autorização do Poder Legislativo.

Outra restrição que se impõe à despesa é que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (art. 37, XXI, da CF).

Ao lado da *autorização legislativa*, torna-se imprescindível que o Estado realize suas obras, serviços e compras mediante *licitação*. Sem obediência ao processo da licitação, a aquisição poderá ser anulada. O texto que disciplina a licitação, hoje, é a Lei 8.666/93.

Evidente está que há certas despesas que dispensam a licitação. A própria lei disporá sobre as causas de exclusão (impossibilidade da licitação) e de dispensa (hipóteses de desnecessidade). Apenas a título de exemplo, pode-se mencionar determinado objeto único (a espada da proclamação da independência) ou despesa ínfima (a aquisição de uma lâmpada para substituição em escola de distrito, no interior). Em tais casos, a licitação pode ser indispensável ou dispensável.

Além de tais exigências, todas as despesas devem estar devidamente *documentadas*. Toda despesa, além de prevista, deve estar *empenhada*. De acordo com o art. 58 da Lei 4.320/64, “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”. O art. 60, *caput*, da mesma Lei estabelece taxativamente que “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

Formalmente, pode operar-se a despesa através de *contrato* (hipóteses de licitação-concorrência, tomada de preço), por nota de empenho e por *comprovações de entrega de material* ou da *prestação de serviços* (art. 63, § 2.º, I a III, da Lei 4.320/64).

Daí ser viável exercer o controle rígido sobre a despesa realizada. Importante, todavia, que esse controle não se limite a seu exame formal, mas, fundamentalmente, abranja o atendimento da finalidade.

Enfim, efetuamos estudo sobre a vinculação das despesas à luz do novo conceito de orçamento que propomos, chegando à conclusão que, ao lado das vinculações constitucionais, outras há, decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, do orçamento participativo, dos fundos de destinação etc., tal como exposto em outro capítulo.

15.4 Classificação das despesas

Como já foi dito anteriormente, as classificações não são “certas ou erradas”, elas são úteis ou inúteis, na medida em que logram transmitir claramente o pensamento ou facilitar o entendimento do objeto de classificação.

Primeiro, considerando-se sua *periodicidade*, os gastos podem ser *ordinários* ou *extraordinários*. De acordo com Griziotti, “os gastos ordinários devem sustentar-se com recursos que possam renovar-se a cada orçamento, isto é, com os recursos ordinários proporcionados às disponibilidades da renda nacional que podem destinar-se às finanças públicas”.³ Já os extraordinários atendem a questões momentâneas, ou seja, de caráter esporádico.

Esta classificação é importante por servir ao agente público como fundamento para a eleição dos recursos que devem ser direcionados para tais despesas.

Utilizando-nos de classificação legal, disposta na Lei 4.320/64, é possível distinguir as despesas em *correntes* e *de capital* (art. 12).

As primeiras são as de *custeio* (pessoal civil, militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos) e de *transferências correntes* (subvenções sociais, econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social e diversas). As *de capital*

3. *Princípios...* cit., p. 61.

comportam os *investimentos* (obras, 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), as *inversões financeiras* (aquisição de imóveis, participação em aumento ou constituição de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos e diversos) e as *transferências de capital* (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras e outras contribuições).

Por último, tendo-se em conta a *competência*, as despesas podem ser federais, estaduais e municipais, de conforme o ente responsável por sua implementação.

15.5 Geração das despesas públicas à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal

Como mencionado anteriormente, todas as despesas devem encontrar respaldo constitucional ou legal, necessário que gerem benefício ao Poder Público, seja como aumento patrimonial, seja como retribuição a serviços prestados ou compra de bens ou serviços etc. Assim, serão consideradas “não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17” (art. 15 da LC 101/2000).

“A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes” (art. 16, *caput* e I, da LC 101/2000). Caso o governo delibere realizar qualquer atividade, deverá ter em mente o que isso gerará de despesa. Por exemplo: o Prefeito do Município “X” resolve estruturar um serviço de fornecimento de dados a outros Municípios e necessita estimar o custo da iniciativa por três anos, bem como verificar se há dotação para tanto. A exigência de estimativa do impacto deve vir acompanhada de “declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (art. 16, II).

A despesa há de estar adequada, ou seja, com dotação específica e suficiente ou, em se tratando de previsão genérica, deve estar acobertada entre as despesas realizadas e a realizar, não ultrapassando os limites estabelecidos para o exercício (art. 16, § 1.º, I). Exige-se ainda, que seja compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, adaptada a objetivos, prioridades e metas previstos em tais instrumentos (art. 16, § 1.º, II).

Em sendo assim, classifica-se a despesa, de acordo com a lei, tendo em vista o critério de adequação ou não às leis anteriores: a) adequada; b) compatível; e c) irrelevante.

Nos termos do art. 16, § 4.º, da LC 101/2000, as normas analisadas constituem condição prévia para: "(...) I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras" e "II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3.º do art. 182 da Constituição".

Veja-se que a lei reitera seu rigor em suas diversas disposições. Especificamente em relação à despesa, exige compatibilidade vertical com normas anteriores, ao lado de ter previsão de impacto não apenas no exercício em que deva entrar em vigor como também nos dois seguintes.

Apenas depois de atendidos tais requisitos é que haverá empenho e licitação, bem como a desapropriação de imóveis urbanos.

15.6 Despesa obrigatória de caráter continuado

Será *obrigatória de caráter continuado* a 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" (art. 17 da LC 101/2000).

Desta norma decorre a imprescindibilidade de que a despesa ocorra por no mínimo três exercícios, uma vez que a lei expressamente menciona período *superior* a dois exercícios.

Sobre o tema, análise mais detalhada será feita no Capítulo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.

15.7 Despesas com pessoal

Todas as restrições a despesas com pessoal passaram a ser disciplinadas pela LC 101/2000. O art. 18 considera despesa total com pessoal, de cada ente federativo, os gastos: a) o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas; b) 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; c) encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência; e, por fim, d) os valores de contratos terceirizados de mão-de-obra (§ 1.º), substitutiva de servidores e empregados públicos.

15.8 Do controle da despesa total com pessoal

A Lei estabelece casos de nulidade de ato que provoque aumento de despesa com pessoal (art. 21 da LC 101/2000);⁴ tal invalidade pressupõe que esse ato tenha sido praticado em desobediência a preceito constitucional ou legal.

4. O STF, na ADIn 2.238-5 (Acórdão publicado no DJE 12.09.2008), conferiu, liminarmente, interpretação conforme a CF ao inciso II do art. 21 da LC 101/2000, para que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar.

Caso haja excesso na despesa com pessoal, deverá ocorrer redução desta aos limites estabelecidos em lei nos dois quadrimestres seguintes, sendo ao menos um terço no primeiro quadrimestre, podendo inclusive ser adotada exoneração de estáveis, tal como previsto nos §§ 3.º e 4.º do art. 169 da CF (art. 23).

Em primeiro lugar, deve haver redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança (art. 169, § 3.º, I, da CF). Este é um dos maiores cancrios da Administração Pública brasileira. Embora devam existir, porque são mais bem remunerados e destinam-se a provimento por pessoas capacitadas, os políticos deturparam os denominados cargos em comissão ou de confiança. É que ali são colocados apaniguados políticos e todo tipo de pessoa que só irá servir para trabalhar "politicamente", com manifesto prejuízo para a Administração Pública e para as exigências de seriedade no trato com as coisas do Estado.

Em segundo lugar, devem ser exonerados os não estáveis. Ora, se já se sabe que haverá excesso na despesa, ultrapassando os limites legais, não poderá haver nomeação. O curioso é que se decreta a nomeação para dali a um tempo descobrir que ela não poderia ter ocorrido, exonerando-se o não estável. Sabidamente, a estabilidade é adquirida após três anos de efetivo exercício para os nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público (art. 41 da CF).

Apenas depois de tais providências é que o estável poderá ser atingido, e o será nos termos dos §§ 4.º e 5.º do art. 169 da CF. Ainda assim tem aplicação a Lei 9.801/99 (menor tempo de serviço, maior remuneração, menor idade etc.).

Qualquer descumprimento das normas, criará impedimento para o recebimento de verbas tributárias transferidas.

As disposições relativas às despesas com pessoal são e devem ser severas. Há Municípios que se endividam ou fazem política mesquinha de inchaço dos quadros públicos, na expectativa sórdida de fazer "média" com os recursos públicos. A prática remonta ao coronelismo, dando margem ao surgimento do compadrio, do filhotismo e do nepotismo, o que arruína os cofres públicos. Municípios vivem na expectativa de repasses de verbas dos Estados e da União. Como os tributos transferidos já se mostram insuficientes, efetuam nomeações irresponsáveis, gerando obrigação dos entes maiores de socorrer os menores. Tal prática tende a terminar com severidade no cumprimento das obrigações legais que regem o equilíbrio financeiro dos entes federativos. A gerência pública é coisa bastante séria para ficar em mãos menores.

15.9 Despesas com seguridade social

A seguridade social compreende um conjunto integrado de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a "assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (art. 194 da CF). Para sustentar tal conjunto de propostas e atividades, o Estado deve abastecer seus cofres, cobrando contribuições (art. 195). Daí destiná-las às finalidades previstas na Constituição, controlando não só sua arrecadação, mas também seu emprego, vinculando os recursos às atividades previstas.