

**Orçamento Público (DEF0326)**  
**Professor Associado José Maurício Conti**  
**Davi Pessoa (Nº USP 12689241)**  
**Gabriel Amorim (Nº USP 12508930)**  
**Gabriela Marília (Nº USP 12509611)**

## **ROTEIRO DE APRESENTAÇÃO**

### **SEMINÁRIO 5: LEGALIDADE DO GASTO PÚBLICO**

#### **Legalidade da Despesa Pública**

##### **I. Introdução**

- Objetivo: Explicar o conceito de legalidade da despesa pública e suas diferentes concepções, expondo a proposta do autor em dividi-la em 4 campos: (i) orçamentária; (ii) procedimental; (iii) global; e (iv) específica.

##### **1. Legalidade Orçamentária**

- Conceito: Apresentar legalidade orçamentária como a conformidade das despesas públicas com as normas orçamentárias pré-estabelecidas.
- Legislação Aplicável: Referenciar as leis que sustentam a legalidade orçamentária, como a LDO e o PPA.
- Aplicação Prática: Debater a ampliação de seu escopo ao longo da história, bem como seu caráter normativo e informativo

##### **2. Legalidade Procedimental**

- Definição: Explicar que a legalidade procedimental envolve seguir procedimentos legais na execução das despesas.
- Procedimentos de Licitação: Detalhar as etapas de licitação e contratação conforme a Lei nº 8.666/1993, enfatizando a transparência e a competitividade.
- Contratação Direta: Discutir os casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, e os procedimentos que devem ser seguidos para manter a legalidade.

##### **3. Legalidade Global ou Agregada**

- Normas legais que disciplinam a despesa pública sob o seu ponto de vista agregado → somatório de despesas de um mesmo grupo ou da despesa total realizada por determinado ente federado, órgão ou Poder.
- Normas visam atender recomendações da **macroeconomia** → proteger a equidade intergeracional e a sustentabilidade das finanças públicas e do crescimento econômico
  - Preocupação surge com a LRF (LC nº 101/2000)
- **Princípio da equidade intergeracional** (ou equilíbrio intergeracional): exigência de um direito financeiro responsável, significando que “atores e decisores jurídico-financeiros devem ser dotados de uma visão temporal de longo prazo, que ultrapasse o momento decisório e permita projetar positivamente os efeitos da decisão

num âmbito temporal alargado, abrangendo sujeitos que não tomaram partido da decisão” – Joaquim Freitas da Rocha

- Bens públicos e semi-públicos produzidos no presente sejam aptos a projetar as suas utilidades em momentos futuros temporalmente afastados, de modo a que as gerações vindouras possam retirar vantagens da sua efetivação
- Dar prioridade a despesas de capital e de natureza reprodutiva, potenciadoras de proveitos em momentos temporalmente diferidos,
- Colocar em plano secundário as despesas correntes e aquelas cuja utilidade se esgota no próprio período financeiro ou no ciclo de curto-prazo
- Exige-se que “as gerações futuras não sejam desproporcionalmente oneradas com encargos inerentes à satisfação das necessidades colectivas da geração presente”
  - Ex.: no caso de empréstimos contraídos a longo prazo para custear investimentos presentes pouco produtivos, contribuintes do futuro pagarão por bens dos quais tiram pouco proveito → constitucionalmente inaceitável
- Estabelecimento das metas fiscais de resultado, primário e nominal, visando o equilíbrio das contas públicas → controlar o déficit público
  - Busca por superávits primários (desde a edição da LRF) → ainda sim, o equilíbrio nominal está longe de ser atingido
  - Resultado primário: diferença entre as receitas e as despesas não-financeiras do Estado → exclui-se os gastos e recebimentos de juros.
  - Norma disciplina o resultado entre receitas e despesas (e não diretamente a despesa pública em seu conjunto)
  - **Déficit público tem relação direta com o equilíbrio intergeracional**
    - a) o déficit público afeta o equilíbrio intergeracional, pois parcela da obrigação/responsabilidade (burden) das despesas atuais é transferida para as gerações futuras;
    - b) a emissão de títulos, utilizadas para fazer face ao déficit, pode acarretar o decréscimo do investimento (privado) e prejudicar indiretamente as futuras gerações;
    - c) o endividamento externo pode aumentar com o déficit, reduzindo os padrões de vida no futuro.

#### 4. Legalidade Específica ou Reserva Legal Das Prestações Pecuniárias

- Impõe que direitos subjetivos relativos a prestações pecuniárias do Estado sejam estabelecidos em lei, a qual deverá estabelecer o valor da prestação ou a sua forma de cálculo, os beneficiários, os requisitos para a concessão e as hipóteses de extinção, se for o caso.
- Vedação à criação de direitos subjetivos de natureza pecuniária por meio de atos normativos infralegais ou a concessão de prestações pecuniárias que não tenham fundamento em lei.

- Exigência de lei formal (lei definidora de direito) como condição necessária para a legitimidade da prestação nos casos em que a prestação pecuniária implicar o tratamento diferenciado entre os cidadãos ou quando não houver contraprestação do beneficiário, uma vez que a despesa pública deve buscar atender a necessidades gerais da coletividade
  - Não é **condição suficiente** para a legitimidade: é necessária ainda a vinculação ao interesse público e conformidade com os objetivos fundamentais da república e princípios constitucionais
    - Leis que estabeleçam prestações para determinadas categorias, grupos sociais ou agentes públicos desvinculadas do interesse público ou que vão de encontro aos objetivos fundamentais da República ou aos princípios constitucionais padecem de inconstitucionalidade por ilegitimidade.
    - ex.: Lei Geral da Copa, que previa prêmios de 100.000 a campeões das copas de 58, 62 e 70.
  - Conceder direitos de natureza pecuniária a determinadas categorias, grupos de pressão, etc. implica dispor de menos recursos para o atendimento das necessidades gerais da coletividade → recursos públicos são escassos
- Além dos direitos às prestações pecuniárias, outros direitos subjetivos não pecuniários mas que podem vir a ser traduzidos em dinheiro devem estar sujeitos à reserva legal
- Fundamento para a exigência de lei formal:
  - **Princípio da reserva legal** (inferido por indução)
    - o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998: fixação da remuneração de servidores públicos e do subsídio de agentes públicos só poderá ser feita mediante lei específica, observada a iniciativa privativa de cada caso;
    - b) o art. 26, caput, da LRF: “A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica”;
    - c) o art. 28, caput, da LRF: salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário;
    - d) o art. 19 da Lei nº 4.320/1964, que dispõe que 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.
    - RE nº 405.386/RJ: “Há matérias a cujo respeito a disciplina não pode ser conferida por ato administrativo, demandando a edição de lei, ainda que em sentido meramente formal. É o caso das pensões especiais”.
    - Art. 150, § 6º, da CF/88: qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido

mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.

- **Princípio da legalidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).**
  - A lei é um pressuposto de atuação da Administração Pública - somente pode atuar e prosseguir os fins previstos em lei (Paulo Modesto)
  - Não se restringe à intervenção restritiva nos direitos fundamentais – obrigar os particulares a “fazer ou deixar de fazer alguma coisa” (art. 5º, II, CF)

## **DESPESA PÚBLICA**

- a) conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa jurídica de direito público para o funcionamento de serviços públicos; (aspecto global)
- b) a aplicação de certa quantia em dinheiro por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo (aspecto individual/concreto)
  - A realização de despesas depende estritamente da autorização pela LOA. Art. 167, I, II, da CF
  - Créditos orçamentários: autorização legislativa para realização de despesa. Dotação=valor.
  - Princípio da discriminação/especificação: créditos orçamentários não podem ser genéricos. A partir do princípio, despesas são individualizadas mediante classificações.
- **CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA**
  - Informações (a) qualitativas e (b) quantitativas
    - a) por esfera, institucional, funcional, estrutura programática
    - b) dimensão física, dimensão financeira
  - Classificação institucional está baseada em dois níveis hierárquicos:
    - órgãos orçamentários
    - unidades orçamentárias
      - Destaca-se também a figura das unidades administrativas, que podem atuar como unidades gestoras. O orçamento da unidade orçamentária, portanto, pode ser repartido entre unidades gestoras.
  - Classificação econômica:
    - Despesas correntes
      - Despesas correntes de custeio
      - Transferências correntes
    - Despesas de capital
      - Investimentos
      - Inversões financeiras
      - Transferências de capital
  - A despesa, no orçamento, é representada por código que contém:
    - Categoria econômica da despesa,
    - Grupo de natureza,

- Modalidade de aplicação,
- Elemento da despesa
- Desdobramento do elemento (facultativo)
- Classificação funcional inclui:
  - Função
  - Subfunção
    - Permite-se atualmente matricialidade — combinação de função e subfunção diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas
- Classificação programática visa cumprir o orçamento-programa. Há programas:
  - Finalísticos
  - De gestão
  - Operações especiais
- As ações orçamentárias, por sua vez, dividem-se em:
  - Atividades
  - Projetos
  - Operações especiais