

## CAPÍTULO 2 DESPESA PÚBLICA

**MICHEL HABER**

Mestre e Doutorando em Direito Financeiro pela USP. Master of Laws (LL.M.) pela Harvard Law School. Advogado.

**BASILE GEORGES CAMPOS CHRISTOPOULOS**

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo – USP (CAPES). Coordenador do Curso de Direito Matutino da Sociedade de Ensino Universitário do Nordeste – SEUNE. Professor do Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* da DIREITO GV na Fundação Getúlio Vargas – FGV em São Paulo.

**RICARDO EZEQUIEL TORRES**

Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela USP. Pós-Graduado e Bacharel em Direito pela PUC-SP. LLM master of laws em Direito Tributário pelo Insper. Advogado e Contabilista.

SUMÁRIO: 1. As políticas públicas e a despesa pública – 2. Conceito e características das despesas públicas – 3. Princípios que orientam as despesas públicas – 4. Classificações das despesas públicas: 4.1 Critérios doutrinários; 4.2. Critério legal – Lei 4.320/1964; 4.2.1. Despesas de custeio e transferências correntes; 4.2.2. Investimentos, inversões financeiras e transferências de capital; 4.2.3. Detalhamento das categorias econômicas; 4.3. A classificação da Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001 – 5. Execução da despesa pública: 5.1. Empenho, liquidação e pagamento; 5.2. Créditos adicionais; 5.3. Limitação de empenho – 6. Restos a pagar: 6.1. Conceito; 6.2. Repercussão nas contas públicas e tratamento jurídico e contábil; 6.3. Os restos a pagar e a Lei de Responsabilidade Fiscal – 7. Despesas por determinação constitucional e legal: 7.1. Despesas obrigatórias; 7.2. Despesas vinculadas; 7.3. Despesas com pessoal – 8. Precatórios: 8.1. Conceito, características e regime geral de pagamento; 8.2. Os parcelamentos promovidos pelos arts. 33 e 78 dos ADCT: 8.2.1. O art. 33 do ADCT; 8.2.2. O art. 78 do ADCT; 8.3. Regime Especial Provisório (EC 62/2009); 8.4. Compensação de tributos com precatórios; 8.5. A utilização de precatórios como garantia em execução fiscal; 8.6. Requisição de pequeno valor – RPV – 9. Gastos sigilosos.

### 1. As políticas públicas e a despesa pública

A evolução histórica da concepção de Estado foi acompanhada pela evolução da proteção dos direitos dos homens.

Na fase do Estado Liberal, os direitos fundamentais circunscreviam-se a valores como liberdade, igualdade, segurança e propriedade, cuja efetivação pressupunha uma abstenção do Estado.

Na era do Estado Social, o rol de direitos fundamentais foi expandido para albergar valores como a saúde, educação, proteção ao meio ambiente, o que pressupõe a ação estatal. E é exatamente na ação do Estado, no sentido de promover tais direitos, que se verificam as denominadas *políticas públicas*.

Conceito de políticas públicas é, usualmente, associado aos programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Políticas públicas, nesse sentido, consistem na tomada de providências para que os direitos se realizem, para que as necessidades da população sejam atendidas, em suma, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades.

A execução de tais programas e a tomada de providências demandam, contudo, a aplicação de recursos públicos, isto é, a realização de *despesas públicas*. Daí a correlação entre despesas e políticas públicas, sendo a existência destas condicionada à aplicação daquelas.

Há, todavia, uma assimetria entre recursos e gastos, razão pela qual nasce a perquirição pelo conceito de necessidade e a consequente opção pelos valores que se pretende prestigiar como socialmente relevantes. Nesse sentido, a efetivação dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas pressupõe a tomada de uma decisão política acerca do gasto a ser realizado.

## 2. Conceito e características das despesas públicas

Pode-se definir a despesa pública como a atividade administrativa de dispêndio de recursos do Estado objetivando à satisfação das necessidades públicas.

Ressalta-se que a despesa pública deve sempre perseguir as necessidades públicas, que perfazem decisões políticas, deliberadas e estabelecidas no âmbito legislativo e enunciadas no texto constitucional e nos demais diplomas legislativos. Elas se distinguem tanto das necessidades coletivas (afeitas a determinado grupo de pessoas) quanto das privadas (relativas a um indivíduo específico). Não há que se confundir o interesse particular do gestor público ou de determinada coletividade com o interesse público, muito embora por vezes possam ser coincidentes.

Não se pode perder de vista que, ao ser definida como atividade administrativa, a despesa pública deve sempre atentar aos fundamentos (art. 1.º da CF/1988) e objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3.º da CF/1988).

Aqui se encontram, portanto, os parâmetros jurídicos que nortearão os gestores públicos na elaboração orçamentária, mecanismo adequado para determinar o destino a ser conferido ao dinheiro público e, por consequência, as necessidades públicas que serão atendidas.

É de se notar que a despesa pública, para que seja efetivada, requer a existência de contrapartida em receita. A existência de um montante adequado de recursos públicos é imprescindível na busca pela eficiência da despesa e o consequente atingimento das necessidades públicas. Na mesma linha, de nada adianta uma máquina arrecadatória eficiente se a despesa pública não demonstrar o mesmo predicado. Receita e despesa, nesse sentido, perfazem o verso e o anverso de uma mesma moeda. A qualidade na gestão das finanças públicas deve ser medida, necessariamente, nas duas pontas da atividade financeira do Estado.

Finalmente, ressalta-se que a despesa pública deve atender a determinadas formalidades para a sua realização. Ela segue um procedimento específico que se encontra prescrito na Lei 4.320/1964, na Lei 8.666/1993 e na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Trata-se do ciclo para a realização da despesa pública, que serve como um mecanismo no controle da aplicação dos recursos públicos.

## 3. Princípios que orientam as despesas públicas

A despesa pública deve atenção tanto aos princípios gerais de direito financeiro quanto a princípios jurídicos específicos que balizam sua realização.

Como atividade que se desenvolve no seio da administração pública, aplicam-se lhe os princípios prescritos no art. 37 da CF/1988. Deve observar, também, os demais princípios espreitados pelo texto constitucional, explícita ou implicitamente. Assim, a despesa pública deve se pautar, dentre outros, pelos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

*Princípio da legalidade* norteia todo o sistema jurídico, regulando, também, a despesa pública (arts. 165 e 167, I e II da CF/1988). Todo e qualquer gasto público deve ter previsão legal. Em outras palavras, o gestor público somente pode incorrer em dispêndios que apresentem autorização legislativa, e a consequente indicação da fonte de financiamento. Em regra, é a lei orçamentária anual que autoriza a realização de gastos públicos, na medida em que enuncia a previsão de receita e a fixação das despesas.

Pode acontecer de a despesa estar estipulada de maneira insuficiente na lei orçamentária ou simplesmente de surgir a necessidade de realização de gastos extraordinário. Nessas situações, admite-se a abertura de créditos adicionais, não previstos na lei orçamentária anual, mediante instrumentos legislativos específi-

cos. Percebe-se que mesmo nesses casos o princípio da legalidade se faz presente, haja vista a necessidade de atos normativos que autorizem a abertura de créditos adicionais.

*Princípio da publicidade* exige que todos os atos administrativos estejam expostos aos cidadãos. Aplicado à despesa pública, o princípio em questão tenciona viabilizar o direito do cidadão à informação acerca dos gastos públicos, inclusive como forma de aumentar o controle social sobre estes. A Lei Complementar 131/2009 visa a dar eficácia a tal princípio, na medida em que exige transparência na gestão fiscal dos entes federativos, determinando a disponibilização de informações pormenorizadas acerca de todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa. Vale ressaltar, porém, que o ordenamento jurídico brasileiro admite a realização de certos gastos sigilosos, como se verá mais adiante.

*Princípio da impessoalidade* exige que a gestão da coisa pública seja feita à luz do interesse público, jamais como forma de atingir interesses pessoais dos gestores ou de terceiros. É nesse sentido que afirma-se que a despesa deve perseguir o atingimento das necessidades públicas. Como decorrência deste princípio, exige-se, por exemplo, que as contratações públicas sejam precedidas de processo licitatório (regulamentado pela Lei 8.666/1993), conferindo impessoalidade ao ato administrativo.

Vale ressaltar interessante interface existente entre o princípio da publicidade e o princípio da impessoalidade. Isso porque se admite que o administrador dê publicidade aos atos, programas, obras, serviços e campanhas realizados pela sua administração, não podendo, porém, constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (art. 37, § 1.º, da CF/1988). Em outras palavras, o princípio da impessoalidade aplicado à despesa pública prescreve que os gastos sejam sempre vinculados à administração pública, jamais ao administrador (gestor público) ou a seu governo. Assim, propagandas oficiais que não observarem a impessoalidade, configurando meio de autopromoção, violam o texto constitucional.

*Princípio da moralidade* prescreve que o administrador público atue pautado em cânones éticos, em atenção ao plexo de regras que regem a atuação da administração pública. Compreendem-se em seu âmbito os princípios da boa-fé e da lealdade, sendo defeso à administração agir com malícia quando da realização de despesas públicas.<sup>1</sup>

1. O Superior Tribunal de Justiça já determinou que prefeito municipal fosse responsabilizado criminalmente por fracionar despesas como forma de fugir da exigência de licitação, o que fere, dentre outros, o princípio da moralidade (STJ, REsp 504.785/PB, j. 02.10.2003, rel. Min. José Arnaldo da Fonseca).

*Princípio da eficiência* exige produtividade por parte da administração pública. Relativamente ao gasto público, tal princípio impõe que este seja realizado de forma a otimizar os recursos, atingindo o interesse público no seu máximo grau possível.

Por fim, a despesa pública deve atingir com mais ênfase a camada populacional mais necessitada, visando à construção da sociedade justa e solidária, propugnada pelo art. 3.º, I, da CF/1988, bem como o início da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais, tal qual previsto no art. 3.º, III, da CF/1988. Trata-se do princípio da *capacidade receptiva*, corolário da isonomia no lado da despesa pública, e que exige a divisão dos recursos públicos conforme a necessidade dos cidadãos. Ela complementa o princípio da capacidade contributiva na busca pela concretização dos ideais republicanos, eis que de nada adianta uma tributação justa se o mesmo não se verificar na ponta da despesa pública, sob pena de aquela ter seus efeitos anulados.

#### 4. Classificações das despesas públicas

##### 4.1. Critérios doutrinários

Há diversos critérios doutrinários de classificação das despesas públicas. Quanto à origem, as despesas podem ser: *orçamentárias*, quando constam da lei orçamentária ou de créditos adicionais; ou *extraorçamentárias*, quando decorrentes de valores contabilmente transitórios, não previstos no orçamento, mas decorrentes de outras previsões normativas (por exemplo, valores de depósitos e consignações em folha de pagamento de servidores).

Sob a ótica do território, as despesas podem ser *internas*, assim entendidas aquelas dentro do território nacional, ou *externas*, isto é, aquelas no exterior e em moeda estrangeira.

As despesas podem também ser classificadas como produtivas, reprodutivas e improdutivoas. As *produtivas* criam utilidades por meio da atuação estatal (atividade policial, atividade jurisdicional etc.); as *reprodutivas* são as que representam aumento da capacidade produtora do país (construção de escolas, estradas, hidrelétrica etc.); e as *improdutivas* correspondem às despesas que não geram utilidade.

Pelo critério da competência constitucional de cada entidade política, as despesas públicas podem ser classificadas como *federais*, *municipais*, *estaduais* ou *distritais*.

Tal classificação é oportuna para identificar a despesa a partir do ente do qual emanam os recursos respectivos, bem como o órgão responsável por seu pagamento.

Todavia, vale lembrar que existem não só matérias de competência comum das três esferas políticas, como também de competência concorrente. Ademais, é

frequente a superposição de serviços públicos, implicando a duplicação ou triplificação desses serviços para o mesmo fim.

Também é apontada como útil a classificação pelo critério da *periodicidade*. Nessa perspectiva, as despesas podem ser *ordinárias*, sustentadas com recursos que integram usualmente o orçamento anual; ou *extraordinárias*, para atender necessidades momentâneas, de caráter esporádico.

As despesas ordinárias são as vocacionadas a satisfazer as necessidades públicas permanentes, bem como as que, embora não rotineiras, sejam previstas e consignadas na lei orçamentária; já as extraordinárias visam ao atendimento de necessidades imprevistas, imprevisíveis e urgentes, a exemplo das despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Menciona-se ainda as despesas especiais, que têm por finalidade atender a necessidades novas, surgidas após a aprovação do orçamento. Conquanto imprevisíveis, diferem das extraordinárias por não serem dotadas da mesma urgência.

#### 4.2. Critério legal – Lei 4.320/1964

Nada obstante as diversas classificações doutrinárias existentes, tem-se como critério objetivo para o enquadramento das despesas, sob a ótica orçamentária, a chamada *classificação legal*, com base no art. 12 da Lei 4.320/1964, que distingue as despesas públicas em *correntes* e de *capital*.

Essa classificação tem em conta a introdução ou não de um bem de capital no patrimônio do ente público. As despesas correntes não contribuem diretamente para a aquisição de um bem de capital, diferentemente das despesas de capital.

É possível estabelecer uma correlação entre as despesas correntes e de capital e a classificação das despesas em produtivas e reprodutivas, com a finalidade de elucidar as diferenças básicas entre umas e outras. As despesas correntes relacionam-se à remuneração de serviços com vistas à manutenção de utilidades públicas promovidas pelo Estado, configurando as ditas despesas produtivas. As despesas de capital, por sua vez, vinculam-se à aquisição ou produção de bens, criando utilidades e aumentando a capacidade de produção do País, razão pela qual se qualificam como reprodutivas.

Sob o viés da contabilidade pública, as despesas de capital mantêm correlação com a incorporação de um ativo ou a desincorporação de um passivo.

As despesas correntes são geralmente associadas à ideia de inchaço da máquina pública, ao passo que as despesas de capital relacionam-se a fatores de promoção do desenvolvimento econômico. Tal percepção evidencia-se pelo arcabouço legal e constitucional que reprime o gasto sob a modalidade de despesas correntes. O art. 167, X, da CF/1988, veda transferências voluntárias e empréstimos pela União,

Estados e suas instituições financeiras para custeio de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos Estados, Distrito Federal e municípios. No mesmo sentido é o art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe limites de despesa com pessoal para cada ente da federação.

A divisão em despesas correntes e de capital comporta ainda detalhamento classificatório: o art. 12 da Lei 4.320/1964 subdivide as despesas correntes em despesas de custeio e transferências correntes; e as despesas de capital em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

##### 4.2.1. Despesas de custeio e transferências correntes

As despesas de custeio constituem dotações para a manutenção de serviços já existentes. Enquadram-se nessa categoria os gastos com pessoal, material de consumo, e obras de conservação e adaptação de bens imóveis, dentre os quais se incluem os bens de uso comum do povo, como ruas, estradas e praças.

As transferências correntes, por outro lado, são dotações não relacionadas a contraprestações diretas em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

##### 4.2.2. Investimentos, inversões financeiras e transferências de capital

No rol das despesas de capital, encontram-se os investimentos, rubrica que contempla dispêndios com o planejamento e a execução de obras, inclusive a aquisição de imóveis necessários à sua realização; compra de instalações, equipamentos e material permanente; e, ainda, as dotações para constituição ou aumento de capital de empresas industriais e agrícolas.

As inversões financeiras constituem despesas que revelam a permuta de ativos, tendo lugar: (i) na aquisição de imóveis sem vinculação com obras, (ii) aquisição de bens de capital já em uso, (iii) aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já existentes, desde que não envolva aumento de capital, e (iv) constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas comerciais ou financeiras, inclusive com operações bancárias ou de seguros.

As transferências de capital, por sua vez, consistem no repasse de recursos para que outras entidades de direito público ou privado realizem investimentos ou inversões financeiras.

Existem três tipos de transferências de capital previstas em lei: (i) os auxílios; (ii) as contribuições; e (iii) as dotações para amortização da dívida pública. Tanto os auxílios quanto as contribuições destinam-se à complementação de recursos para a realização de investimentos ou inversões financeiras.

#### 4.2.3. Detalhamento das categorias econômicas

A subdivisão das categorias econômicas previstas no art. 12 da Lei 4.320/1964 é especificada com a previsão do art. 13, que as decompõe por elementos de despesa. Revela-se oportuna a apresentação das categorias inseridas nas mencionadas rubricas, conforme ilustra o seguinte quadro:

DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL
<b>Despesas de Custeio</b>	<b>Investimentos</b>
Pessoal Civil	Obras Públicas
Pessoal Militar	Serviços em Regime de Programação Especial
Material de Consumo	Equipamentos e Instalações
Serviços de Terceiros	Material Permanente
Encargos Diversos	Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas
<b>Transferências Correntes</b>	<b>Inversões Financeiras</b>
Subvenções sociais	Aquisição de Imóveis
Subvenções econômicas	Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras
Inativos	Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento
Pensionistas	Constituição de Fundos Rotativos
Salário Família e Abono Familiar	Concessão de Empréstimos
Juros da Dívida Pública	Diversas Inversões Financeiras
Contribuições de Previdência Social	<b>Transferências de Capital</b>
Diversas transferências correntes	Amortização da Dívida Pública
	Auxílios para Obras Públicas
	Auxílios para Equipamentos e Instalações
	Auxílios para Inversões Financeiras
	Outras Contribuições

#### 4.3. A classificação da Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal imprimiu uma nova dinâmica às contas públicas no país, na medida em que, além da adoção de uma série de práticas de austeridade, fixou prazo para que o Poder Executivo da União promovesse a consolidação das contas dos entes da federação relativas ao exercício anterior

(art. 51), bem assim estabeleceu parâmetros para a divulgação dos relatórios de execução orçamentária bimestral (art. 52).

As referidas consolidação das contas e divulgação dos relatórios, por sua vez, exigiram a uniformização dos procedimentos de execução orçamentária, bem assim a utilização de uma mesma classificação das receitas e despesas públicas que, a teor do art. 52, I, b, e II, b, deveria ter em conta o critério de grupo de natureza.

Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN), órgão central da contabilidade da União, e a Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF), órgão competente para dispor sobre classificações orçamentárias, editaram a Portaria Interministerial 163/2001.

De acordo com o art. 3.º da mencionada Portaria a classificação da despesa compõe-se de: (i) categoria econômica (já prevista no art. 12 da Lei 4.320/1964); (ii) grupo de natureza da despesa, assim compreendida a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto do gasto; (iii) elementos de despesa, com a finalidade identificar os objetos do gasto; (iv) grupo de natureza de despesa é ainda complementado por uma informação gerencial chamada de modalidade de aplicação, que tem por escopo indicar se a despesa é efetuada diretamente por um ente público ou se os recursos correspondentes são transferidos a outro ente para que este realize o gasto (art. 3.º, § 1.º da aludida Portaria).

Dessa forma, a estrutura da natureza da despesa é fixada pelo art. 5.º da Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001 com base em cinco indicações, cujos números constam do seu Anexo II, perfazendo o formato "c.g.mm.ee.dd", onde: "c" representa a categoria econômica; "g" o grupo de natureza da despesa; "mm" a modalidade de aplicação; "ee" o elemento de despesa; e "dd" o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Considerando que as categorias econômicas já estão fixadas em despesas correntes e despesas de capital, bem assim o grande número de modalidades de aplicação e de elementos de despesa apreensíveis pela averiguação do Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, é conveniente expor apenas os grupos de natureza da despesa, assim esquematizados:

GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA PORTARIA STN/SOF 163/2001
Pessoal e Encargos Sociais
Juros e Encargos da Dívida
Outras Despesas Correntes
Investimentos
Inversões Financeiras
Amortização da dívida

## 5. Execução da despesa pública

A despesa pública passa por um processo de execução disciplinado legalmente. Os atos praticados pela administração para execução do orçamento são estabelecidos pela Lei 4.320/1964, e são adiante analisados, juntamente com os mecanismos existentes para ajustar a execução do orçamento às necessidades que eventualmente possam surgir.

### 5.1. *Empenho, liquidação e pagamento*

*Empenho* inicia a fase administrativa da execução das despesas públicas. Ele consiste na criação de uma obrigação de realizar uma determinada parcela da dotação orçamentária. Se a lei orçamentária destina recursos por meio de suas dotações orçamentárias, que são autorizações para a realização de gastos em um valor específico, o empenho designa qual parte do orçamento será executada, sem necessariamente fixar quem serão os credores daquelas obrigações.

Art. 58 da Lei 4.320/1964 define o empenho como o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implementação de condição. Apesar da lei extremamente falar em "obrigação de pagamento", há alguns requisitos que devem ser observados em etapas posteriores para que o pagamento possa ser realizado. Em síntese, o empenho é o ato administrativo que enquadra a despesa em determinado crédito orçamentário, deduzindo-a. Funciona também como uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm previsão orçamentária. É uma das etapas mais importantes da despesa pública, devendo, a princípio, evitar que um pagamento seja frustrado por falta de verba. Possibilita aos diversos órgãos da Administração, além disso, que conheçam as diversas parcelas empenhadas da despesa. É comum deparar-se, no entanto, com o empenho a posteriori, adotado apenas para justificar formalmente o cumprimento das normas pertinentes.

É importante destacar que se prevê, excepcionalmente, um regime de adiantamento das despesas (ou suprimento de fundos), aplicado para os casos expressamente definidos em lei (arts. 68 e 69, Lei 4.320/1964). Consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, sempre devendo haver previsão expressa em lei. É, por exemplo, o regime aplicado para despesas eventuais tais como viagens que exijam pronto pagamento, ou para despesas sigilosas e de pequeno vulto.

De acordo com o art. 59 da Lei 4.320/1964, os valores empenhados não podem superar os valores das dotações às quais se submetem no orçamento público: a nota de empenho retira parcela ou a totalidade dos valores dispostos na norma orçamentária para serem realizados. Assim, o valor do empenho jamais deve ser superior ao valor da dotação.

A realização de empenhos coloca em evidência os compromissos assumidos pela Administração, que deverão ser adimplidos ao longo do exercício financeiro, sendo possível confrontá-los com os créditos orçamentários existentes, o que facilita a análise do *desempenho da execução orçamentária*.

*Empenho* pode ocorrer em três modalidades: (i) *ordinário*, quando o montante a pagar for previamente conhecido, realizando-se de uma só vez; (ii) *global*, quando o montante é previamente conhecido, mas pago parceladamente; e (iii) *por estimativa*, quando não se pode determinar previamente o valor exato (contas de água, luz, etc.).

Processado o empenho, segue-se à *liquidação*, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da Lei 4.320/1964). A liquidação se destina a verificar a legitimidade da despesa empenhada, apurando a origem e o objeto do que se deseja pagar. Apura, também, a quem se deve pagar e o montante total (art. 63, § 1.º, I, II e III, Lei 4.320/1964).

Consiste a liquidação, deste modo, no ato de verificação do direito adquirido pelo credor ao recebimento da prestação. Esta verificação não é apenas formal. Deverá sempre observar o que ocorre na realidade, muitas vezes incluindo a verificação física do cumprimento da obrigação por parte do contratante (pela visita a uma obra, por exemplo). A liquidação deve levar em conta as condições previstas na licitação, no contrato, no empenho e em todos os atos administrativos que especificam os requisitos para o correto cumprimento da obrigação.

Verificado o direito adquirido do credor, a autoridade competente exara, por despacho, a *ordem de pagamento*, que determina que a despesa seja paga (art. 64 da Lei 4.320/1964). A ordem de pagamento somente poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade (art. 64, parágrafo único, da Lei 4.320/1964).

A execução da despesa se encerra com o *pagamento*, que apenas será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação (art. 62 da Lei 4.320/1964). Será feito mediante ordem bancária ou cheque nominativo contabilizado pelo órgão competente, e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro (art. 74 do Decreto-Lei 200/1967).

Cabe ressaltar que a ordem jurídica de pagamento não se confunde com o ato do depósito bancário na conta do credor. A fase do pagamento possui dois momentos: aquele em que se manda pagar, e aquele em que se paga efetivamente. Excepcionalmente, é possível o pagamento antecipado das despesas, isto é, sem que o fornecedor ou prestador de serviço tenha realizado o serviço ou entregue o bem, conforme prevê o Decreto 93.872/1986.

Assim, pode-se perceber uma ordem sucessiva na realização das despesas públicas: *empenho* → *liquidação* → *pagamento*.

### 5.2. Créditos adicionais

Orçamento público é formado por normas que preveem as receitas e as necessidades públicas, fixando despesas para períodos determinados. No entanto, muitas vezes é necessário modificar as previsões orçamentárias, por meio dos chamados *créditos adicionais*.

Há três modalidades de créditos adicionais: *suplementares, especiais e extraordinários*. Sua disciplina jurídica não é uniforme, e eles podem promover tanto alterações quantitativas como qualitativas no orçamento.

Os créditos suplementares destinam-se ao reforço de dotações orçamentárias que, no curso da execução, se revelaram insuficientes (art. 41, I, da Lei 4.320/1964). Os créditos especiais, por sua vez, atendem a despesas que não têm dotação orçamentária específica (art. 41, II, da Lei 4.320/1964), sendo abertos para um programa não incluído no orçamento. Se o programa criado pelo crédito especial tiver duração superior ao exercício financeiro, deve ser incluído no PPA (art. 167, § 1.º, da CF/1988). Por último, os créditos devem atender a despesas imprevisíveis e urgentes, tais como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3.º, da CF/1988). Todos os programas devem ser compatíveis com o PPA (art. 165, § 7.º, da CF/1988).

Há uma diferença quanto à espécie legislativa adequada para a abertura de cada um desses créditos, e por vezes para um mesmo crédito preveem-se espécies distintas. A regra geral é de que os créditos suplementares e especiais sejam autorizados por lei e abertos por decreto do executivo, indicando-se os recursos correspondentes (art. 167, V, da CF/1988 e art. 42 Lei 4.320/1964). Entende-se que a iniciativa destas leis compete ao chefe do Poder Executivo, que as encaminha ao Poder Legislativo. Ocorre que, no caso dos créditos suplementares, há um espaço significativo para que não seja necessária uma autorização legislativa específica para cada caso. Segundo o art. 165, § 8.º, da Constituição, que contém algumas exceções ao princípio da exclusividade orçamentária, é possível que a lei orçamentária anual contenha uma autorização prévia para a abertura de créditos suplementares. São as *margens de remanejamento do orçamento*, que conferem ao Executivo grande maleabilidade na gestão dos recursos orçamentários.

Tratando-se de *créditos extraordinários*, admite-se sua abertura por medida provisória, no caso federal, ou decreto do Executivo, no caso de outros entes federativos que não contem com o instrumento da medida provisória. Há, segundo o texto constitucional, três requisitos para a abertura do crédito extraordinário: além da relevância e urgência, próprios daquela espécie normativa (art. 62), há a imprevisibilidade. Contrariando a tendência de se recorrer em demasia a esse tipo de crédito, em razão da maior facilidade de sua abertura, o Supremo Tribunal Federal entendeu, na ADI 4048/DF, que a imprevisibilidade (exemplificada pela

Constituição como situações de guerra, comoção interna e calamidade pública) deve ser observada na abertura do crédito extraordinário. Foi uma importante mudança de perspectiva do STF, que firmou a possibilidade de controle de constitucionalidade de leis orçamentárias. Outra particularidade dos créditos extraordinários é que não necessitam indicar os recursos correspondentes para sua abertura (a regra do art. 167, V, da CF/1988, aplica-se expressamente apenas aos créditos suplementares e especiais).

A propósito dos recursos para a abertura dos créditos suplementares e especiais, a Lei 4.320/1964 é taxativa quanto a sua origem (art. 43). Sempre precedidos de exposição justificativa, admitem-se apenas aqueles provenientes de: a) superávit financeiro (diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro); b) excesso de arrecadação (saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício); c) anulação parcial ou total de doações; e, finalmente, d) recursos provenientes de operações de crédito.

Os créditos adicionais vigem no exercício financeiro em que foram abertos. Segundo o art. 167, § 2.º, da CF/1988, se o ato de autorização de créditos especiais e extraordinários for emitido nos últimos quatro meses do exercício, serão reabertos nos limites dos seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. Nota-se, portanto, que essas duas modalidades de crédito podem ter vigência plurianual se tiverem sido abertos nos últimos quatro meses do exercício. O sentido disso é que, sendo o orçamento federal enviado ao Congresso em meados do mês de agosto, os programas criados por créditos especiais e extraordinários entre agosto e dezembro não estarão previstos nele.

O art. 167, VI, da CF/1988, menciona a existência de outros mecanismos retificadores do orçamento: as transferências, remanejamentos e transposições de recursos. Não fugiu a Constituição à lógica geral das alterações orçamentárias ao vedar que estes procedimentos sejam feitos sem lei específica (proibição do estorno de verbas). A dúvida é se tais alterações seriam instrumentos equivalentes aos créditos adicionais, visto que também se destinam a realocar recursos orçamentários.

As transposições, transferências e remanejamentos são instrumentos raramente utilizados na prática da condução do orçamento. Isto em razão da facilidade da abertura de créditos suplementares dentro das margens de remanejamento ou de créditos extraordinários. A praxe dos governos de diferentes níveis tem sido, assim, abrir créditos adicionais.

### 5.3. Limitação de empenho

A Administração dispõe de diversos mecanismos para ajustar o orçamento às necessidades que surjam durante a sua execução. Para refrear as despesas em tempos de receitas inferiores ao previsto, são estabelecidas *limitações de empenho*.

A limitação de empenho encontra antecedente histórico no *Budget Enforcement Act*, criado em 1990, nos Estados Unidos, na figura conhecida como “*sequestration*”. Pode ser entendida como a proibição da realização de empenhos diante de determinadas circunstâncias, previstas em lei. Trata-se de uma limitação de obrigações, no sentido de que o Poder Público fica impedido de contrair novas obrigações que possam colocar em risco as suas finanças.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o uso da limitação de empenhos em dois momentos. No art. 9.º, *caput*, estipula que, se for 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 da lei orçamentária, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário 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. Ademais, no art. 31, § 1.º, II, prevê-se a possibilidade de utilização da referida técnica quando for extrapolado o limite fixado para a dívida consolidada de determinado ente da Federação.

Questão polêmica é a previsão do art. 9.º, § 3.º, da LRF, o qual determina que, caso os demais Poderes não realizem as limitações de empenho no prazo de trinta dias, o Poder Executivo poderia fazê-lo, estabelecendo limites à contração de novas obrigações aos demais órgãos do Estado. O Supremo Tribunal Federal decidiu liminarmente pela suspensão da eficácia deste dispositivo, por ensejar possível desequilíbrio na separação dos poderes (ADI 2.238/DF).

Critério para o *contingenciamento* de despesas costuma ser essencialmente político. Dessa forma, áreas que são consideradas menos prioritárias pelos governos podem ter mais despesas contingenciadas do que áreas essenciais. Todavia, ainda carece de maior rigor o exercício do contingenciamento, por meio das limitações de empenho, que podem levar a discrepâncias entre aquilo que foi programado e aquilo que foi executado posteriormente, desvirtuando escolhas democráticas levadas a efeito pelo Legislativo quando da aprovação da lei orçamentária.

No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcialmente, as dotações contingenciadas serão recompostas proporcionalmente ao reduzido segundo os critérios da LDO.

Frise-se que nem todas as despesas se submetem ao contingenciamento, a exemplo daquelas referentes às obrigações legais e constitucionais do ente, assim como aquelas que se destinam ao pagamento do serviço da dívida. Não poderão ser contingenciadas, ainda, outras despesas ressalvadas por opção do legislador na LDO (art. 9.º, § 2.º, LRF).

## 6. Restos a pagar

### 6.1. Conceito

Como visto, o ciclo de execução da despesa pública compreende as fases de empenho, liquidação e pagamento, as quais, via de regra, perfazem-se no curso de um mesmo exercício financeiro.

Todavia, há casos em que as mencionadas fases não são concluídas dentro do mesmo exercício, podendo ocorrer que uma despesa empenhada e liquidada em um dado ano seja paga apenas no ano seguinte, ou até mesmo que o empenho seja efetuado em um exercício e a liquidação e o pagamento da despesa realizem-se apenas no exercício seguinte.

Tal situação gera os chamados *restos a pagar*, que se constituem em previsões de despesas de um dado exercício financeiro que, por razões diversas, não são pagas dentro desse exercício, isto é, cujo pagamento não ocorre até o final do ano para o qual elas estavam previstas.

A definição dos restos a pagar consta do art. 36 da Lei 4.320/1964, que trata das despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, distinguindo as despesas processadas das não processadas.

*Despesas processadas* são aquelas que já passaram pelas etapas de empenho e liquidação, estando pendente apenas de pagamento. *Despesas não processadas*, por sua vez, são aquelas que passaram pela fase de empenho, mas não sofreram liquidação nem o pagamento.

Os restos a pagar processados referem-se às situações em que o credor já tenha cumprido suas obrigações, entregue o material, prestado os serviços, ou executado a obra, dentro do exercício, tendo, portanto, direito líquido e certo, e estando em condições de pagamento imediato.

Por outro lado, os restos a pagar não processados referem-se às despesas que dependem da prestação do serviço ou do fornecimento do material, ou seja, cujo direito do credor não foi ainda apurado.

Parte da doutrina entende que os restos a pagar só se verificam no caso das despesas que já se submeteram ao empenho e à liquidação, haja vista que apenas nessa hipótese é que surge a obrigação do ente público de pagar. Dessa forma, a qualificação como “processados” e “não processados” não caberia para a distinção entre duas espécies de restos a pagar, mas sim em referência ao estágio da despesa.

Tal discussão, porém, parece inócua, uma vez que tanto a Lei 4.320/1964 quanto o Dec. 93.872/1986 tratam dos restos a pagar relacionados às despesas processadas ou não processadas, ensejando o surgimento dessas duas espécies.

### 6.2. Repercussão nas contas públicas e tratamento jurídico e contábil

A questão dos restos a pagar tem merecido destaque no plano das contas públicas. Embora expressamente previstos e regulados pela legislação, que enquadrados como dívida flutuante (art. 92 da Lei 4.320/1964), eles representam *exceção ao princípio da anualidade* do orçamento e geram impactos quanto à programação financeira orçamentária.

Desse modo, a mensagem que integra a proposta de lei orçamentária enviada pelo Executivo ao Legislativo deve conter quadro demonstrativo da dívida e, em especial, dos restos a pagar (art. 22 da Lei 4.320/1964). Além disso, o Decreto 93.872/86 prevê que os restos a pagar serão considerados na execução da programação financeira, constituindo item específico cujo pagamento deve efetuar-se dentro do limite de saques fixado no âmbito dessa programação (arts. 9.º e 15).

De toda sorte, o crescente aumento dos restos a pagar no plano federal tem sido alvo de reiterados pareceres do Tribunal de Contas da União chamando a atenção para seus efeitos em importantes aspectos das contas públicas, como o resultado primário e aplicação de recursos nas finalidades constitucional e legalmente fixadas.

Isso porque a inscrição de valores em restos a pagar, além de excluir do exercício financeiro determinada previsão orçamentária, gera impactos nos exercícios financeiros seguintes, na medida em que a despesa é transposta para momento futuro.

Considerando, pois, que o cálculo do *superávit* primário pelo governo federal é realizado com base no regime de caixa, tendo em conta, portanto, apenas as despesas efetivamente pagas no exercício, é de se conceber que a inscrição em restos a pagar contribui para a geração de um falso resultado positivo decorrente da postergação da despesa.

Nem se diga que o cômputo das despesas empenhadas no cálculo dos valores aplicados em áreas constitucionalmente prestigiadas, como a saúde e educação, pode ensejar uma falsa percepção de destinação dos recursos a essas finalidades, tendo em vista a possibilidade de posterior cancelamento dos restos a pagar.

Essas ocorrências são bem exploradas nos relatórios de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, elaborados pelo Tribunal de Contas da União.

Importa notar que, a teor do art. 92 da Lei 4.320/1964 e do art. 67, § 2.º, do Dec. 93.872/1986, o registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor.

No que diz respeito ao pagamento ou cancelamento dos restos a pagar, convém ressaltar que existem casos em que o valor no momento da quitação pode revelar-se maior ou menor do que o inscrito. Na hipótese de o valor a pagar ser menor, haverá exclusão quanto à diferença. Se for maior, o pagamento deverá ser procedido à conta de dotação destinada a despesas de exercício anteriores.

Finalmente, convém consignar que não apenas o Tribunal de Contas da União, mas também o Poder Legislativo tem atentado para os efeitos perversos causados pelo incremento dos restos a pagar. Na Lei 11.439/2006 (LDO de 2007), o art. 129 fixava a limitação da inscrição de restos a pagar a 70% dos valores inscritos no ano anterior, disposição vetada pelo Poder Executivo sob os argumentos de que os restos a pagar são inerentes ao processo de execução orçamentária e de que não caberiam maiores limitações além daquelas já contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. No mesmo sentido, a redação da LDO de 2008, aprovada pelo Congresso Nacional, previa em seu art. 131, § 2.º, a vedação à execução de restos a pagar inscritos em períodos anteriores a 2007, que não tinham sido quitados até 31 de dezembro daquele ano. Da mesma maneira, o Executivo opôs veto ao dispositivo, sob o argumento de prejuízo à execução orçamentária e de que a diminuição dos restos a pagar não poderia ser levada a efeito de forma abrupta, mas sim de maneira gradual.

### 6.3. Os restos a pagar e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Em homenagem ao *equilíbrio das contas públicas*, a Lei de Responsabilidade Fiscal, contemplou, em seu art. 42, disciplina atinente aos restos a pagar.

Prevê o referido art. que os titulares de Poder ou órgão referido no art. 20 estão proibidos de assumir nos últimos dois quadrimestres do respectivo mandato obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A infração art. 42 da LRF, inclusive, é tipificada como *crime contra as finanças públicas*, previsto no art. 359-C do CP, ensejando a pena de reclusão de um a quatro anos.

Mencionado arcabouço normativo tem a evidente intenção de conferir *austeridade ao gasto público*, coibindo a realização de gastos no último ano do mandato.

A crítica que se faz é que, no período que antecede os últimos oito meses de gestão, bem assim nos três anos anteriores, o mandatário pode incorrer em despesas que podem implicar dificuldade de ajuste ao final do mandato, razão pela qual a previsão deveria contemplar a análise do resultado ao final de cada período anual.

A preocupação com o controle e a identificação do incremento dos restos a pagar materializa-se ainda nos arts. 53 e 55 da LRF, que obrigam a apresentação de quadro com dados relativos aos restos a pagar tanto no relatório bimestral da execução orçamentária quanto no relatório de gestão fiscal a ser emitido após o fim do último quadrimestre.

## 7. Despesas por determinação constitucional e legal

### 7.1. Despesas obrigatórias

Normas jurídicas podem vincular condutas de três modos: permitindo, proibindo ou obrigando. No caso das despesas públicas, há normas que simplesmente autorizam a realização de determinados gastos e normas que obrigam a sua execução.

No Brasil, tem-se um modelo em que parte das despesas públicas é veiculada como permissão de gasto ao administrador público, e outra parte possui um mandamento constitucional ou legal que torna obrigatória a realização do gasto chamado “orçamento impositivo”, que já foi objeto de diversas propostas legislativas, cria comandos normativos específicos para que despesas veiculadas nos orçamentos públicos tenham caráter obrigatório, e não meramente autorizativo, de forma a obrigar os administradores públicos a executarem o orçamento de acordo com aquilo que foi votado pelo Legislativo, diminuindo a margem de discricionariedade da execução orçamentária.

Outro exemplo de despesas obrigatórias são as despesas com pessoal. Uma vez preenchidos os cargos, não há discricionariedade possível para o executor do orçamento decidir o não sobre o pagamento das remunerações dos servidores públicos.

### 7.2. Despesas vinculadas

Algumas despesas decorrem de normas de vinculação de receitas a destinações específicas. São as chamadas *despesas vinculadas*. Diferentemente das despesas obrigatórias, podem não ser realizadas pela Administração Pública.

### 7.3. Despesas com pessoal

As despesas com pessoal são despesas obrigatórias e constituem parcela importante dos orçamentos, seja na esfera federal, seja nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Por esse motivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu uma série de critérios para limitar e racionalizar a disposição de gastos nessa área, especialmente para evitar a contratação excessiva de servidores pelos entes públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18) disciplina o conteúdo jurídico da expressão “despesa total com pessoal”, caracterizando-a como “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.”

O objetivo, portanto, é que os limites para despesa com pessoal atinjam todas as possibilidades de remuneração, para que os administradores públicos respeitem de fato tais limites.

Os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal são estabelecidos sobre a receita corrente líquida, no percentual de 50% (cinquenta por cento) para a União, e 60% (sessenta por cento) para Estados e Municípios. Tais percentuais são divididos entre os Poderes e Órgãos do Estado pelo seu art. 20, de forma que Ministério Público, Judiciário e Legislativo saibam a parte que lhes cabe nos limites estabelecidos pela lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, ainda, a nulidade dos atos que impliquem aumento da despesa com pessoal sem atendimento dos requisitos estabelecidos na própria legislação (art. 21).

Os limites máximos percentuais de despesa com pessoal fixados no art. 19 da Lei não podem ser atingidos, e quando atingidos 95% algumas sanções já são estipuladas, como a vedação de criação de cargo ou função, e a concessão de reajustes.

Quando atingido os 100% do limite de despesa com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o prazo de dois quadrimestres para a eliminação do excedente. Não atingidos os objetivos, novas sanções são estabelecidas (art. 23 da LRF).

## 8. Precatórios

### 8.1. Conceito, características e regime geral de pagamento

Pagamento devido pela Fazenda Pública de qualquer dos entes federativos,<sup>2</sup> decorrente de decisão judicial transitada em julgado, segue procedimento próprio, distinto do tratamento jurídico conferido no caso de relações entre particulares, ou entre contribuinte e Fisco.

Na execução da obrigação de pagar contra o Poder Público, o modelo utilizado pelo ordenamento jurídico brasileiro foi o dos “precatórios requisitórios”, ou simplesmente “precatórios”, que configuram ordens judiciais emitidas contra a Fazenda Pública, obrigando-a a inserir no orçamento montante suficiente para

2. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o regime dos precatórios se aplica também a empresas públicas da Administração Indireta (RE 220.906/DF, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 14.11.2002; RE 225.011/MG, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 19.12.2002; RE 393.032/MG, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 12.12.2009).

efetuar o pagamento de dívida líquida, certa e exigível, observando o regramento disposto no art. 100 da Constituição Federal.

Procedimento para que a determinação judicial transitada em julgado seja cumprida, e o pagamento realizado, é o seguinte: (i) o juiz da execução encaminhará uma solicitação ao Presidente do Tribunal; (ii) este realizará a numeração do precatório e encaminhará uma comunicação à Fazenda Pública, requisitando a verba necessária à quitação do precatório; (iii) a pessoa jurídica de direito público acionada deverá destacar no orçamento público valor suficiente para realizar o pagamento; (iv) o Poder Executivo, então, liberará em nome do Presidente do Tribunal o montante necessário à quitação, previsto no orçamento público para este fim; (v) e, finalmente, o Presidente do Tribunal enviará os recursos ao Juízo responsável pela execução, para que este proceda ao pagamento, devendo obediência à ordem cronológica de apresentação dos precatórios, bem como às preferências constitucionalmente estabelecidas.

As solicitações enviadas até o dia 1.º de julho pelo Presidente do Tribunal ao Poder Executivo devem ser inseridas no orçamento do ano seguinte, devendo ser quitadas até o final do exercício financeiro, observando a atualização monetária dos valores (art. 100, § 5.º, CF/1988). Consoante reconhece a Súmula Vinculante 17 do STF, não incidem juros de mora sobre os precatórios quitados até o final do exercício financeiro em que foram inseridos no orçamento público, haja vista que a Administração Pública encontra-se dentro do prazo para realizar o pagamento.

Conforme disposto no art. 100, § 12, da CF/1988, atualização se daria pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, em havendo mora no pagamento, incidiriam juros simples no mesmo percentual daqueles incidentes sobre a caderneta de poupança, excluindo-se os juros compensatórios. Ocorre que, em março de 2013, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional o enunciado em questão, por ser insuficiente para recompor as perdas inflacionárias (ADI 4357 e ADI 4425). Nesta toada, o STF conferiu interpretação conforme ao referido dispositivo, para que os mesmos critérios de fixação de juros moratórios prevaleçam para devedores públicos e privados, nos limites da natureza de cada relação jurídica analisada.

Vale ressaltar a preferência que o art. 100, § 1.º, da CF/1988, concede ao débito de natureza alimentícia, entendido como aquele decorrente de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez e fundados em responsabilidade civil. Segundo o dispositivo constitucional, créditos desta natureza terão preferência sobre os demais quando do pagamento dos precatórios.

O § 3.º do art. 100 da CF/1988 estabelece que dentre os créditos de natureza alimentícia, terão prioridade na ordem de pagamento aqueles cujos titulares tenham

60 anos de idade ou mais<sup>3</sup> ou sejam portadores de doença grave. Estes credores, de acordo com o dispositivo constitucional, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei como obrigações de pequeno valor,<sup>4</sup> admitindo-se o fracionamento do crédito para esta finalidade, sendo que o restante deverá ser pago na ordem cronológica de apresentação do precatório de natureza alimentícia.

Na hipótese de inobservância da ordem cronológica ou das preferências constitucionais para o pagamento dos precatórios, o credor preterido poderá requerer, junto ao Presidente do Tribunal, o sequestro do montante necessário à satisfação do seu crédito (art. 100, § 6.º, da CF/1988).

Caso não realizado o pagamento até o final do exercício financeiro em que seria devido, abre-se espaço para a intervenção federal, à luz do disposto no art. 35, V, da CF/1988. O STF, contudo, já se manifestou diversas vezes sobre o assunto,<sup>5</sup> posicionando-se no sentido de que não se justificaria a intervenção federal por não pagamento de precatórios quando o fato não se deva a omissão voluntária e intencional do ente federado, mas a insuficiência temporária de recursos financeiros, alocados para a manutenção de serviços públicos essenciais, garantidos por outras normas constitucionais.

Destaca-se, ainda, que o Presidente do Tribunal que, por ato comissivo ou omissivo, vier a retardar ou tentar frustrar o pagamento de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade, respondendo, ainda, perante o Conselho Nacional de Justiça (art. 100, § 7.º, da CF/1988).

Vale pontuar que a redação dos §§ 9.º e 10 do art. 100 da CF/1988, exigiam, no momento da expedição do precatório, o abatimento, a título de compensação, do valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o devedor original pela Fazenda Pública devedora, incluindo parcelas vincendas de parcelamentos (exceto as parcelas relativas aos parcelamentos cuja execução estivesse suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial). Portanto, à luz do dispositivo em comento, apenas depois das eventuais compensações que o precatório seria expedido, já com os valores devidamente rea-

3. A Emenda Constitucional 62/2009 determinava que somente os sexagenários ou portadores de doença grave na data de expedição do precatório é que poderiam gozar da preferência no pagamento. O Supremo Tribunal Federal, porém, determinou ser desnecessário que o credor apresente tais condições no momento do reconhecimento do precatório, sendo irrelevante para fins de gozo de tal preferência que apresente antes do reconhecimento ou depois (ADI 4.357 e ADI 4425).

4. As obrigações definidas em lei como de pequeno valor não seguem o regime jurídico dos precatórios, mas são quitadas de maneira distinta, mediante "requisições de pequeno valor" – RPV, que serão melhor exploradas mais adiante.

5. Cf. IF 5.114/RS, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 06.09.2012; IF 506 AgR/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 25.06.2004; e IF 5.050 AgR/SP, rel. Min. Ellen Gracie, DJe 25.04.2008.

justados.<sup>6</sup> Todavia, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das já citadas ADIs 4357 e 4425, entendeu inconstitucional tal dispositivo inserido pela EC 62/2009, haja vista tratar-se de regra que fere a isonomia, por acrescentar prerrogativa ao Estado – de compensar débitos com créditos – que não é assegurado ao particular.

O § 11, do art. 100, da Constituição, por sua vez, admite a entrega de créditos em precatórios como forma de comprar imóveis públicos do ente devedor. Exige-se, entretanto, que haja lei do próprio ente para regulamentar a prática desta faculdade conferida ao credor de precatórios.

É possível, também, a cessão total ou parcial de precatórios a terceiros, independentemente da anuência do devedor, não se aplicando ao cessionário os privilégios relativos aos créditos alimentícios (art. 100, § 13, da CF/1988). Ressalte-se, porém, que a cessão de precatórios somente surtirá efeitos jurídicos após a comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora (art. 100, § 14, da CF/1988).

Ademais, é permitido à União Federal, a seu critério exclusivo e na forma de lei, assumir débitos oriundos dos precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente (art. 100, § 16, da CF/1988). Trata-se de tentativa, veiculada por meio da EC 62/2009, de solucionar o problema atinente aos precatórios não pagos dos entes federativos subnacionais.

Sob o mesmo fundamento, a referida Emenda Constitucional inseriu, também, o § 15 ao art. 100, possibilitando a criação, mediante lei complementar, de regime especial para o pagamento de precatórios dos entes subnacionais, o qual disporá acerca das vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

Como tal lei complementar não chegou a ser editada, não há que se falar em regime de quitação distinto daquele previsto no art. 100 da CF/1988. Assevera-se, contudo, que durante alguns anos vigeu o regime especial provisório estipulado pelo art. 97 do ADCT, o qual, entretanto, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADIs 4357 e 4425).

## 8.2. Os parcelamentos promovidos pelos arts. 33 e 78 dos ADCT

Neste momento, cabe tratar dos arts. 33 e 78 do ADCT, que veiculam postergações de pagamento dos precatórios trazidas em normas constitucionais.<sup>7</sup>

6. O Tribunal, visando a dar eficácia ao comando constitucional, antes de realizar a expedição do precatório, deveria solicitar à Fazenda Pública devedora informações acerca de débitos que pudessem ser compensados. Esta teria o prazo de 30 dias para responder, sob pena de perda do direito de abatimento.

7. Durante o tempo em que o art. 97 do ADCT esteve em vigência, os pagamentos baseados nos arts. 33 e 78 do ADCT também se sujeitaram ao regime especial provisório de quitação instaurado pela EC 62/2009.

### 8.2.1. O art. 33 do ADCT

Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o art. 33 do ADCT permitiu ao Poder Público pagar em até oito parcelas os precatórios pendentes de quitação na data da promulgação da Constituição Federal.

Pagamento parcelado conglobaria o valor principal e o remanescente de juros e correção monetária, com atualização, devendo ser realizado em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1.º de julho de 1989.

O parágrafo único do art. 33 do ADCT permite que as entidades devedoras, visando a cumprir o pagamento parcelado, emitam títulos de dívida pública no exato montante do dispêndio. Estes títulos emitidos não são computáveis para efeitos dos limites globais da dívida pública do ente.

### 8.2.2. O art. 78 do ADCT

Posteriormente, a EC 30/2000 trouxe nova modalidade de parcelamento por meio da inserção do art. 78 do ADCT.<sup>8</sup> Segundo o dispositivo, os precatórios pendentes de pagamento na data da promulgação da Emenda Constitucional em questão (13.09.2000), bem como aqueles que decorram de ações judiciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, devem ser liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos.

O dispositivo em comento exclui do parcelamento os créditos: (i) de pequeno valor; (ii) de natureza alimentícia; (iii) regulamentados pelo art. 33 do ADCT e suas complementações; e (iv) que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo.

Ademais, o § 3.º do art. 78 do ADCT, reduz para dois anos o prazo para a quitação dos precatórios decorrentes de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente o único à época da imissão na posse.

O § 1.º do art. 78 do ADCT permite que se proceda à decomposição das parcelas a critério do credor. Assim, o montante representativo de cada uma das dez parcelas, que deveria ser pago em quantia única a cada exercício financeiro, poderá ser pago de maneira decomposta em várias parcelas dentro de cada exercício financeiro.

O caput do art. 78 do ADCT, admite a possibilidade de cessão dos créditos a terceiros, que passarão a figurar como credores do valor consignado no precatório.

8. O STF já analisou a constitucionalidade do regime introduzido pela Emenda Constitucional 20/2000. Na ocasião, a Corte deferiu medida cautelar suspendendo o regime de pagamento parcelado instituído pelo art. 78 do ADCT, por entendê-lo inconstitucional (ADI 2.362/DF e ADI 2.356/DF).

Na hipótese de não cumprimento do estipulado pelo art. 78 do ADCT, o credor poderá requisitar ao Presidente do Tribunal o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

Finalmente, adverte-se que o § 2.º do art. 78 do ADCT confere poder liberatório do pagamento de tributos às prestações anuais não liquidadas até o final do exercício a que se referem. Trata-se da possibilidade de compensação de tributos com precatórios.

### 8.3. Regime Especial Provisório (EC 62/2009)

Como dito anteriormente, a EC 62/2009 instituiu *regime especial provisório* de quitação dos precatórios dos entes subnacionais, veiculado no art. 97 do ADCT. Tal regime deveria vigorar enquanto não fosse instituída a lei complementar de que trata o art. 100, § 15, da CF/1988. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal declarou a previsão desse regime especial inconstitucional (ADIs 4357 e 4425).

Sujeitavam-se ao regime especial provisório os precatórios que estivessem vencidos antes da entrada em vigor da referida emenda constitucional ou que tivessem sido emitidos durante o período de vigência do aludido regime. Ressalte-se, ainda, que os precatórios que já haviam sido objeto de parcelamento por conta dos arts. 33 e 78 do ADCT também se sujeitavam ao mesmo regime.

Tal regime especial propugnava pela não aplicação do art. 100 da CF/1988 para fins de regramento da forma de quitação desta classe de precatórios. Tratava-se, portanto, de nova emenda constitucional que admitia a postergação do pagamento de precatórios, a ser realizado no prazo máximo de 15 anos (art. 20, § 1.º, da Resolução CNJ 115/2010).

Vale pontuar, porém, que embora inaplicável o art. 100 da CF/1988, algumas regras por ele veiculadas ainda deveriam ser observadas, dentre as quais: (i) aquela que determina preferências no pagamento de créditos alimentares; (ii) a que prescreve acerca da necessidade de atualização monetária pelo índice da poupança; (iii) a que veicula a permissão da compensação de ofício do precatório com débitos frente à Fazenda Pública devedora; e (iv) a que confere autorização para a cessão de créditos.

De acordo com o art. 97 do ADCT, Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam escolher, por meio de ato do Poder Executivo, entre dois regimes de quitação dos precatórios: mensal ou anual. No caso de omissão do Poder Executivo em determinar o regime adotado, o ente federativo omissor ficaria sujeito ao regime anual (art. 18 da Resolução CNJ 115/2010).

Tanto em se adotando o regime mensal, quanto o regime anual, o enunciado constitucional exigia que o ente federativo depositasse parcela de sua receita

corrente líquida em conta criada para o fim de quitar tais precatórios e que seria administrada pelo Tribunal de Justiça respectivo.

No caso do regime anual (art. 97, § 1.º, II, do ADCT), o depósito deveria ser correspondente, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples para fins de quitação da mora (excluídos os juros compensatórios), diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

Em se tratando do regime mensal, o montante a ser depositado na conta especial deveria ser de 1/12 do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao do pagamento.<sup>9</sup>

Do total amealhado nas contas específicas acima mencionadas, no mínimo 50% dos recursos deveriam ser utilizados para pagamento de precatórios na ordem cronológica de apresentação, atendidos os créditos preferenciais (art. 97, § 6.º, do ADCT). O valor restante poderia ser utilizado, conforme determinado por ato do Poder Executivo, em uma das seguintes situações (art. 97, § 8.º, do ADCT): (i) ao pagamento dos precatórios por meio de leilão; (ii) ao pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6.º e do inc. I, em ordem única e crescente de valor por precatório; ou (iii) ao pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria do ente federativo devedor, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação.

No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam os regimes especiais em questão, o art. 97, § 10, do ADCT, previa a possibilidade de sequestro de quantia na conta do ente federativo inadimplente, por ordem do Presidente do Tribunal de Justiça respectivo. Este poderia, alternativamente, constituir em favor do credor a possibilidade de compensar automaticamente o seu crédito de precatórios com eventuais débitos líquidos que tenha para com o ente federativo. Caso persistisse saldo em favor do credor, o valor teria automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos, até onde se compensassem.

O art. 97, § 10, III, do ADCT, previa sanções ao chefe do Poder Executivo no caso de não liberação tempestiva dos recursos. Este responderia nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e de Improbidade Administrativa.

Ademais, enquanto perdurasse a não liberação dos recursos, o ente federativo inadimplente ficaria impedido: (i) de contrair empréstimo externo ou interno; e (ii) de receber transferências voluntárias.

9. Os percentuais estão dispostos nos incisos do art. 97, § 2º, do ADCT, e variam de acordo com: (i) a região em que o ente federativo se encontra; e (ii) o valor do precatório a ser adimplido.

Finalmente, ocorrendo a não liberação tempestiva dos recursos, a União reteria os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, e os depositaria nas contas especialmente criadas para quitar os precatórios, devendo a sua utilização obedecer ao disposto no art. 97, § 5.º, do ADCT.

#### 8.4. *Compensação de tributos com precatórios*

A compensação tributária encontra-se disposta no art. 156, II, do CTN como uma das modalidades de extinção do crédito tributário. Ela tem por pressuposto duas relações jurídicas diferentes, em que o credor de uma é o devedor de outra e vice-versa.

Exige-se, para que a compensação tributária possa operar, a presença de lei específica autorizadora e a existência de créditos recíprocos, líquidos e certos, conforme disposto no art. 170 do CTN.

Como os créditos decorrentes de precatórios são líquidos, certos e exigíveis, revela-se possível a compensação, desde que haja lei autorizando e estabelecendo os critérios e as condições em que ela se realizará.

#### 8.5. *A utilização de precatórios como garantia em execução fiscal*

Discute-se, ademais, a possibilidade de os precatórios virem a ser utilizados como garantia em processos de execução fiscal. A discussão surge como decorrência do disposto no art. 11, VIII, da Lei de Execuções Fiscais. Isso porque referido dispositivo admite que a execução fiscal seja garantida mediante penhora de direitos e ações.

Assim, como o conceito de precatório perfaz a noção de um direito ao recebimento de um crédito perante a Fazenda Pública, admite-se a possibilidade de oferecimento de precatórios como garantia do processo de execução fiscal.<sup>10</sup>

#### 8.6. *Requisição de pequeno valor – RPV*

As normas acerca dos precatórios não se aplicam no caso da quitação de obrigações definidas em lei como de pequeno valor. Trata-se de sistemática de pagamento muito mais simplificada do que a dos precatórios.

No caso de obrigações definidas como de pequeno valor, a ordem de pagamento, denominada de *requisição de pequeno valor – RPV*, é direcionada diretamente ao Poder Executivo pelo juiz responsável pela execução, que deverá cumpri-la no prazo máximo de 60 dias, conforme determinado pelo art. 17 da Lei 10.259/2001.

10. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça caminha nesse sentido: REsp 1.090.898/SP, rel. Min. Castro Meira, DJe 31.08.2009.

Caso o Executivo não cumpra com a determinação judicial, o juízo da execução decretará o sequestro do valor e o disponibilizará ao credor, conforme enunciado pelo art. 17, § 2.º, da Lei 10.259/2001.

No caso da União, serão considerados como de pequeno valor os créditos que não ultrapassem o montante de sessenta salários mínimos (art. 17, § 1.º, da Lei 10.259/2001).

Já no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o art. 100, § 4.º, da CF/1988 permite que a lei de cada ente federado estipule valores distintos segundo as diferentes capacidades econômicas de cada qual, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

Inexistindo previsão específica, o art. 87 do ADCT define como de pequeno valor o montante igual ou inferior: (i) a 40 salários mínimos no caso de Estados e Distrito Federal; e (ii) a 30 salários mínimos no caso dos Municípios.

Destaca-se que o parágrafo único do art. 87 do ADCT admite que o credor renuncie à parte que suplanta o limite caracterizador da obrigação de pequeno valor, para que possa receber seu crédito por meio de RPV.

Finalmente, cabe pontuar que o art. 100, § 8.º, da CF/1988, veda a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento da parcela do total como obrigação de pequeno valor.

## 9. *Gastos sigilosos*

A despeito dos princípios e regras que determinam a publicidade dos gastos públicos, ressalta-se a possibilidade da realização de despesas sigilosas por parte de gestores públicos, desde que observados determinados requisitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

É inimaginável vislumbrar certas despesas realizadas em situações extremas, como no caso de guerra ou sua iminência, ou, ainda, no caso do desenvolvimento de tecnologia específica de longa maturação, que possam ser divulgadas ao público de imediato, sem possíveis danos ao País ou à sociedade.

A autorização para a realização de gastos sigilosos está prevista na parte final do art. 5.º, XXXIII, da CF/1988. Trata-se de mecanismo de mitigação à publicidade dos atos administrativos, inclusive à transparência, na medida em que possibilita a manutenção, por determinado lapso temporal, do sigilo das informações acerca de determinadas despesas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.<sup>11</sup>

11. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 129/DF questiona a constitucionalidade do art. 86 do Dec.-Lei 200/1967 por suposto desrespeito ao princípio

A lógica que preside o dispositivo constitucional é a seguinte: todos têm o direito à obtenção de informações em face dos órgãos públicos, admitindo-se, porém, em situações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, a manutenção do sigilo de determinados atos administrativos, compreendendo-se neste rol determinados gastos públicos.

Nota-se que o constituinte brasileiro relativizou o princípio da publicidade dos atos administrativos em vista da segurança nacional. Assim, os gastos sigilosos devem sempre estar suficientemente fundamentados na ponderação entre a publicidade e a segurança da sociedade, admitindo-se a sua realização quando esta se sobrepuser àquela. Tal verificação deve ser realizada diante de casos concretos, como instrumento para atestar a legitimidade desse tipo de despesa. Gastos sigilosos não podem servir como válvula de escape para o gestor público realizar dispêndios à margem de controle.

Ademais, os gastos sigilosos devem ser autorizados pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias veicula a possibilidade da realização de gastos sigilosos, e a Lei Orçamentária Anual, por sua vez, destaca montantes individualizados por órgãos públicos, para que estes efetuem despesas sigilosas, sem determinar, por óbvio, em qual programa ou projeto tal gasto deve ser realizado.

A Lei 12.527/2011 regulamenta o acesso à informação previsto no art. 5.º, XXXIII, da CF/1988, dispondo acerca da possibilidade de mitigação da publicidade dos atos administrativos, abrindo também espaço para a realização de gastos sigilosos. Em seu art. 21, prevê-se a possibilidade de ser negado o acesso à informação necessária à tutela de direitos fundamentais. Por outro lado, o art. 23 da mesma lei delimita as situações tomadas como “imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado” como aquelas que possam: (i) por em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; (ii) prejudicar ou por em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do país, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos sociais; (iii) por em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; (iv) oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; (v) prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; (vi) prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; (vii) por em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou (viii) comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a pre-

da publicidade, que vedaria a realização de despesas secretas no ordenamento jurídico brasileiro. O pedido de liminar foi indeferido pelo Ministro Relator Lewandowski.

venção ou repressão de infrações. Tais justificativas permitem ao gestor público, portanto, lançar mão de gastos sigilosos.

Tomando-se em conta o grau de imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, as informações em poder dos órgãos e entidades públicas poderão ser classificadas como ultrassecretas, secretas ou reservadas. Tal classificação impacta diretamente nos prazos máximos de restrição do acesso à informação, que serão de: (i) 25 anos para as ultrassecretas; (ii) de 15 anos para as secretas; e (iii) de 5 anos para as reservadas. Transcorrido tais prazos, a informação deverá ser aberta ao público.

No âmbito da administração pública federal, A Comissão Mista de Reavaliação de Informações poderá: (i) requisitar da autoridade que classificar informações como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo parcial ou integral da informação; (ii) rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada; e (iii) prorrogar, por apenas uma vez, o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do país.

Finalmente, quanto à fiscalização e controle externo dos gastos sigilosos no âmbito federal, o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) determina que o Tribunal tenha irrestrito acesso a todas as informações disponíveis em órgãos e entidades jurisdicionados, inclusive àquelas que tratem de despesas sigilosas (art. 3.º do RITCU). A análise e o julgamento das despesas assim classificadas serão feitos mediante tramitação sigilosa (art. 158 do RITCU), e ocorrerão em sessões extraordinárias das quais farão parte apenas ministros, auditores, representantes do Ministério Público e servidores da unidade responsável pelo secretariado do Plenário autorizados pelo Presidente (art. 97 do RITCU).

*Diretora Responsável*  
**MARISA HARMS**

*Diretora de Operações de Conteúdo*  
**JULIANA MAYUMI O. ONO**

*Editores:* Andréia Regina Schneider Nunes, Cristiane Gonzalez Basile de Faria, Diego Garcia Mendonça, Iviê A. M. Loureiro Gomes e Luciana Felix

*Assistente Administrativo Editorial:* Juliana Camilo Menezes

*Produção Editorial*  
*Coordenação*  
**DANIEL DIAS DE CARVALHO**

*Analistas Editoriais:* Damares Regina Felício, Danielle Rondon Castro de Moraes, Flávia Campos Marcelino Martines, Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos, George Silva Melo, Mauricio Zednik Cassim e Thiago César Gonçalves de Souza

*Qualidade Editorial*  
*Coordenação*  
**LUCIANA VAZ CAMEIRA**

*Analistas de Qualidade Editorial:* Carina Xavier Silva, Cinthia Santos Galarza, Cintia Mesojedovas Nogueira, Daniela Medeiros Gonçalves Melo, Daniele de Andrade Vintecinco e Maria Angélica Leite

*Capa:* Chrisley Figueiredo

*Administrativo e Produção Gráfica*  
*Coordenação*  
**Caio Henrique Andrade**

*Analista Administrativo:* Antonia Pereira

*Assistente Administrativo:* Francisca Lucélia Carvalho de Sena

*Analista de Produção Gráfica:* Rafael da Costa Brito

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Lições de direito financeiro / coordenador-geral Regis Fernandes de Oliveira ; coordenadores Estevão Horvath, José Maurício Conti, Fernando Facury Scaff. -- São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2016.

**Bibliografia**  
ISBN 978-85-203-6673-8

1. Direito financeiro 2. Direito financeiro – Brasil I. Oliveira, Regis Fernandes de. II. Horvath, Estevão. III. Conti, José Maurício. IV. Scaff, Fernando Facury.

15-10694

CDU-34:336(81)

**Índices para catálogo sistemático:** 1. Brasil : Direito financeiro 34:336(81)

**REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA**

COORDENADOR-GERAL

**ESTEVÃO HORVATH**  
**JOSÉ MAURÍCIO CONTI**  
**FERNANDO FACURY SCAFF**

COORDENADORES

# LIÇÕES DE DIREITO FINANCEIRO

Alexandre Coutinho da Silveira • Ana Carla Bliacheriene • André de Castro Carvalho  
• Andressa Guimarães Torquato Fernandes • Basile Georges Campos Christopoulos  
• Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • Emerson Cesar da  
Silva Gomes • Flávio Rubinstein • Francisco Secaf A. Silveira • Gabriel Loretto Lochagin  
• José Augusto Moreira de Carvalho • Licurgo Mourão • L'Inti Ali Miranda Faiad • Luma  
Cavaleiro de Macedo Scaff • Matheus Carneiro Assunção • Michel Haber • Omar Teodoro  
Silva Neto • Ricardo Ezequiel Torres • Ricart César Coelho • Roberto Mercado Lebrão  
• Rodrigo Panizza Siqueira • Sérgio Assoni Filho

AUTORES

**THOMSON REUTERS**  
**REVISTA DOS**  
**TRIBUNAIS™**

previsão nas receitas e despesas, a continuidade das batalhas políticas, mudanças de liderança com prioridades diferentes, tudo isto pode fazer com que o orçamento precise ser alterado. O objetivo da fase de execução orçamentária é assegurar que sejam possíveis tais alterações, ao mesmo tempo em que se procura manter os propósitos da lei aprovada.

Evidentemente, a execução orçamentária deve observar os programas aprovados no orçamento. Mas não é simples conciliar a necessidade de preservar a vontade parlamentar e, ao mesmo tempo, promover os ajustes necessários às vicissitudes verificadas durante a execução orçamentária. Há aí um *trade off*, entre a rigidez normativa da lei de orçamento e a eficiência requerida para responder a situações imprevistas. A flexibilidade conferida à execução do orçamento, para adaptar-se a exigências conjunturais, deve obedecer a critérios de transparência (sendo acessíveis, claros e sinceros os motivos e as finalidades das mudanças propostas) e não deve prejudicar a especialidade dos programas orçamentários, de maneira que os objetivos neles expressos sejam mantidos.

#### 5.5. Controle do orçamento

O orçamento público é submetido a diversos mecanismos de controle, tanto na sua elaboração quanto durante a sua execução. Esse controle é desempenhado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público e pela própria população. As diversas formas de controle serão analisadas com detalhes em capítulo próprio.

## CAPÍTULO 4 DÍVIDA PÚBLICA

**SÉRGIO ASSONI FILHO**

Doutor e Mestre em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo – USP.  
Professor Doutor da Universidade Nove de Julho – Uninove. Advogado e Parecerista.

**ANA CARLA BLIACHERIENE**

Livre-Docente em Direito Financeiro pela USP. Doutora e Mestre em Direito Social pela PUC-SP.  
Professora de Finanças Públicas e Orçamento da USP (graduação e pós-graduação).

**CESAR AUGUSTO SEIJAS DE ANDRADE**

Mestre em Direito Financeiro pela USP. Especialista em Direito Tributário – IBET. Advogado.

SUMÁRIO: 1. O endividamento público – 2. A dívida pública como negócio jurídico – 3. Classificações da dívida pública – 4. Títulos da dívida pública: 4.1. Eficácia dos títulos da dívida pública; 4.2. Questões polêmicas – 5. Controle da dívida pública: 5.1. Mecanismos de controle do endividamento subnacional: 5.1.1 Controle pelo Mercado; 5.1.2. Controle cooperativo; 5.1.3. Controle normativo; 5.1.4. Controle administrativo; 5.2. Controle do endividamento público no Brasil: 5.2.1. Controle normativo; 5.2.2. Controle administrativo – 6. Retenção financeira por inadimplemento da dívida – 7. Garantias, contragarantias e vinculação de receitas em operações de crédito – 8. Responsabilização, sanções e dívida pública.

### 1. O endividamento público

Os Governos Federal, Estadual, Distrital e Municipal possuem diferentes caminhos de obtenção dos recursos financeiros necessários à satisfação das necessidades públicas, como a exploração do próprio patrimônio (receitas originárias), a tributação (receitas derivadas) ou a realização de empréstimos (endividamento público).

Recorrer ao *endividamento* é uma das alternativas financeiras para que o Poder Público possa atender à necessidade de provisão de bens e serviços pelo Estado, conforme as determinações constitucionais e legais.

O endividamento é conhecido desde a Antiguidade, mas foi no final da Idade Média, com o desenvolvimento das instituições financeiras, que os empréstimos