

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

GILLIANDRESON MENDONÇA DE OLIVEIRA

**DESPESAS PÚBLICAS E SUA INFLUÊNCIA ECONÔMICA, POLÍTICA E
JURÍDICA**

SANTA RITA
2021

GILLIANDRESON MENDONÇA DE OLIVEIRA

**DESPESAS PÚBLICAS E SUA INFLUÊNCIA ECONÔMICA, POLÍTICA E
JURÍDICA**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Graduação em Direito apresentado como
requisito para a obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas pela
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Alencar dos Santos.

SANTA RITA
2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

O48d Oliveira, Gilliandreson Mendonça de.
Despesas públicas e sua influência econômica, política
e jurídica / Gilliandreson Mendonça de Oliveira. -
Santa Rita, 2021.
64 f.

Orientação: Ronaldo Alencar dos Santos.
Coorientação: Valfredo de Andrade Aguiar Filho.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ/DCJ.

1. Despesas públicas. 2. Influência econômica. 3.
Influência política. 4. Influência jurídica. I. Santos,
Ronaldo Alencar dos. II. Aguiar Filho, Valfredo de
Andrade. III. Título.

UFPB/BS/DCJ

CDU 34

GILLIANDRESON MENDONÇA DE OLIVEIRA

**DESPESAS PÚBLICAS E SUA INFLUÊNCIA ECONÔMICA, POLÍTICA E
JURÍDICA**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Graduação em Direito apresentado como
requisito para a obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas pelo
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA.

Aprovado em 25/06/2021

Banca examinadora

Prof. Dr. Ronaldo Alencar dos Santos (Orientador)
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Prof. Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho (Coorientador)
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Prof. Me. Wendel Alves Sales de Macedo
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia e a minha filha Sophia que desde seu nascimento ilumina minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo de minha vida, e não somente nestes anos como universitário, mas que em todos os momentos é o maior mestre que alguém pode conhecer.

Sou grato pela confiança depositada na minha proposta de projeto pelo meu professor Dr. Valfredo de Andrade coorientador. Obrigado por sua paciência e empenho dedicados à elaboração deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador professor Ronaldo pelos ensinamentos que me permitiram apresentar um melhor desempenho no meu processo de formação profissional ao longo do curso.

A Universidade Federal da Paraíba, essencial no meu processo de formação profissional, pela dedicação, e por tudo o que aprendi ao longo dos anos do curso.

Aos meus pais e irmão pelo apoio que sempre me deram durante toda a minha vida e por todo o esforço investido na minha educação.

A minha família, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Por fim, aos meus amigos que fiz no decorrer do curso e que contribuíram para que eu chegasse até este momento.

“É injusto que toda a sociedade contribua para custear uma despesa cujo benefício vai a apenas uma parte dessa sociedade”.

Adam Smith

RESUMO

A presente monografia possui como temática de pesquisa as despesas públicas e sua influência econômica, política e jurídica. Assim, buscou-se o estudo específico da sua influência em conformidade com os pressupostos orientadores dos gastos públicos em uma democracia. Especificamente no Brasil, o estudo dos efeitos das despesas nesses setores é de grande relevância para o desenvolvimento do Estado e da sociedade. Portanto, objetiva-se por meio desta pesquisa a análise das despesas públicas em conformidade com a finalidade do orçamento público no Estado Democrático de Direito. Ainda, faz-se necessária a verificação das características fundamentais das despesas públicas, além do processamento de suas fases de empenho, liquidação e pagamento. Por fim, objetiva-se verificar especificamente a influência causada pelos gastos públicos no país. A fim de lograr êxito nesse desiderato, utilizar-se-á da metodologia de revisão bibliográfica, bem como a pesquisa em fontes de informações fidedignas, como revistas, periódicos e jurisprudências. Conforme estudo e pesquisa realizados, chegou-se à conclusão que a hipótese “a” coaduna-se melhor com a realidade do instituto das despesas públicas e sua influência na economia, política e direito. Portanto, a gestão das finanças públicas consiste em uma atividade complexa que envolve vários interesses de natureza pública e privada. Portanto, as despesas públicas possuem sobremodo relevância para a sociedade brasileira, ficando atrás apenas da própria Constituição, pois é por meio dos gastos públicos que os objetivos constitucionais se concretizam.

Palavras-chave: Despesas públicas. Economia. Influência. Jurídica. Política.

ABSTRACT

This monograph has as research theme public expenditure and its economic, political and legal influence. Thus, a specific study of its influence was sought in accordance with the guiding assumptions of public spending in a democracy. Specifically in Brazil, the study of the effects of expenses in these sectors is of great relevance for the development of the State and society. Therefore, the objective of this research is to analyze public expenditure in accordance with the purpose of the public budget in the Democratic Rule of Law. In addition, it is necessary to verify the fundamental characteristics of public expenditure, in addition to processing the phases of commitment, settlement and payment. Finally, the objectives are to verify specifically the influence caused by public spending in the country. In order to achieve success in this aim, the bibliographic review methodology will be used, as well as research in reliable information sources, such as magazines, journals and jurisprudence. According to a study and research carried out, it was concluded that hypothesis “a” is better suited to the reality of the public spending institute and its influence on the economy, politics and law. Therefore, public finance management consists of a complex activity that involves several interests of a public and private nature. Therefore, public expenditures are extremely relevant to Brazilian society, second only to the Constitution itself, as it is through public spending that constitutional objectives are realized.

Keywords: Public expenditure. Economy. Influence. Legal. Politics.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	14
1.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	14
1.1.1 Histórico	14
1.1.2 Estado de Direito	15
1.1.3 Estado Democrático	16
1.1.4 Conceito	17
1.1.5 Princípios	18
1.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO	19
1.2.1 Conceito	20
1.2.2 Aspectos político, econômico, contábil e jurídico	22
1.2.3 Natureza jurídica	23
1.2.4 Espécies de orçamento público	24
1.3 RELEVÂNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO PARA O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	25
1.3.1 A função do Poder Legislativo	25
1.3.2 A concretização dos objetivos das normas jurídicas	26
1.3.3 A legalidade como princípio orçamentário no Estado Democrático de Direito	27
2 AS DESPESAS PÚBLICAS E SEUS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS	29
2.1 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO	29
2.1.1 Conceito de despesas públicas	29
2.1.2 Distinção entre despesas públicas e despesas privadas	31
2.1.3 Classificação	33
2.1.3.1 As despesas correntes	34
2.1.3.2 Despesas de capital	35
2.2 FASES E PROCESSAMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS	36
2.2.1 Empenho	37
2.2.2 Liquidação	39
2.2.3 Pagamento	40
2.3 PRINCÍPIOS DAS DESPESAS PÚBLICAS	42

2.3.1 Princípio da utilidade	42
2.3.2 Princípio da discussão pública.....	44
2.3.3 Princípio da legalidade	44
2.3.4 Princípio da legitimidade.....	45
2.3.4 Princípio da economicidade.....	46
3 A INFLUÊNCIA DAS DESPESAS PÚBLICAS NA ECONOMIA, POLÍTICA E NO DIREITO.....	47
3.1 INFLUÊNCIA NA ECONOMIA	48
3.1.1 A economia política	49
3.1.2 Impacto no crescimento da economia brasileira	50
3.1.3 Contexto da pandemia “Covid-19”	51
3.2 INFLUÊNCIA NA POLÍTICA.....	53
3.2.1 Aspecto político-eleitoral	53
3.2.2 Concretização de políticas públicas	54
3.2.3 Aspecto político na efetivação dos direitos fundamentais	55
3.3 INFLUÊNCIA NO DIREITO	55
3.3.1 Estrutura do Poder Judiciário, Defensoria Pública e demais órgãos e entidades públicas.....	56
3.3.2 Reserva do possível.....	57
CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito, o patrimônio sob a posse dos órgãos públicos não possui disponibilidade própria sem limitações às características dessa configuração política. Assim, a maneira como a Administração Pública realiza a gestão da disponibilidade econômica é altamente relevante em razão da natureza do interesse público envolvido. Porquanto, a supremacia do interesse público e sua indisponibilidade são princípios norteadores de suas atividades, podendo atuar somente nos termos descrito pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Especificamente no Brasil, em que foi adotado o regime político democrático com fundamento nas liberdades e na proteção aos direitos e garantias fundamentais, a tutela que se confere ao patrimônio público é indispensável. No entanto, o objeto de maior discussão refere-se justamente às despesas públicas, em que o Estado realiza gastos a fim de atender os seus objetivos. Dessa maneira, as decisões acerca das despesas públicas impactam direta e indiretamente em vários setores da sociedade brasileira. Portanto, a gestão fraudulenta ou ineficiente das despesas públicas representam um grande problema de credibilidade da Administração Pública perante a opinião pública.

Deste modo, a presente pesquisa científica possui como problema os efeitos causados pelo empenho dos gastos públicos. Assim, a despesa pública realiza uma influência que extrapola o âmbito do patrimônio público e das atividades da Administração Pública, impactando na economia, na política e na ordem jurídica. Consequentemente, na República Federativa do Brasil os interesses coletivos superam os demais, especialmente em razão da titularidade do poder, qual seja, o próprio povo. Logo, as despesas concretizadas pelo Estado de forma ineficiente podem resultar em instabilidades políticas perante à sociedade; impedimentos à iniciativa privada nacional e internacional; e, ainda, prejudicar a pacificação social pelo Poder Judiciário, principalmente em relação a prestações positivas relacionadas aos direitos sociais.

Diante da problemática objeto de análise, apresentam-se duas hipóteses iniciais à presente pesquisa: a) as despesas públicas realizam uma influência significativa de ordem econômica, política e jurídica ao ponto de justificar a sua adequação a fim de evitar prejuízos a essas esferas; ou, b) apesar da influência que as despesas públicas exercem na sociedade brasileira, não é relevante ao ponto de

se adotar um posicionamento ativo do Estado nesse sentido. Assim, por meio dessas hipóteses é possível realizar uma análise acerca da influência das despesas públicas nesses setores da sociedade brasileira.

A presente monografia possui como objetivo geral a análise da influência que as despesas públicas exercem nas ordens econômica, política e jurídica do Brasil. Nesse sentido, o desenvolvimento da economia é o resultado de um conjunto complexo de ações da iniciativa privada e do Estado; igualmente, a política adotada pelo Governo implica em gastos públicos, bem como a sua estabilidade na sociedade; ainda, a construção do direito e do acesso à Justiça no Brasil também decorre de uma série de atividades relacionadas às despesas públicas. Consequentemente, faz-se necessário realizar uma análise específica acerca de seu impacto nessas três esferas de influência ou reflexo.

A fim de alcançar êxito no presente objetivo, faz-se necessário adotar os seguintes objetivos específicos: a) primeiramente, é essencial compreender a função do orçamento público no Estado Democrático de Direito, buscando-se os seus elementos básicos; b) posteriormente, faz-se necessário o estudo específico da despesa pública, buscando compreender seus elementos fundamentais; e, c) por fim, como ponto principal desta pesquisa, busca-se a análise da influência que a despesa pública exerce no delineamento da economia, política e na ordem jurídica do país. Portanto, é primordial a concretização desses objetivos para chegar-se a um resultado satisfatório.

Com o intuito de satisfazer os objetivos da presente pesquisa, se utilizará a metodologia de pesquisa e revisão bibliográfica, mediante a qual possibilita-se o estudo e análise da temática perante os estudiosos. Ainda, para auxiliar a pesquisa, também faz-se necessária a análise de periódicos científicos, portais de notícias e outras fontes similares. Igualmente, conta-se com a pesquisa em decisões judiciais, mediante análise jurisprudencial. Portanto, por meio desse conjunto metodológico pretende-se realizar o exame das influências causadas pelas despesas públicas sob o aspecto econômico, político e jurídico.

No primeiro capítulo busca-se o estudo do Estado Democrático de Direito e do orçamento público. Dessa forma, como a despesa pública encontra-se inserida no orçamento público, faz-se necessária à sua análise perante as características fundamentais dessa configuração jurídico-política do Estado. Nesse contexto, os pressupostos democráticos relevam-se sobremodo importantes para a análise do

patrimônio público. Assim, antes mesmo de analisar os impactos causados na sociedade, é indispensável a verificação do paradigma adotado pelo ordenamento jurídico acerca da configuração estatal.

No segundo capítulo, a análise da presente monografia volta-se especificamente para as despesas públicas, aproximando-se ao objeto de pesquisa. Diante disso, é primordial a compreensão de seus conceitos básicos, bem como ocorre o seu desenvolvimento pela Administração Pública. Igualmente, faz-se necessário o estudo dos princípios específicos relacionados às despesas públicas a fim de se depreender a sua razão elementar. Consequentemente, antes de se verificar o impacto objeto de estudo, é fundamental assimilar a função da despesa pública.

No terceiro capítulo busca-se a análise da influência realizada pelas despesas públicas nas esferas objeto de estudo, quais sejam, econômica, política e jurídica a fim de demonstrar a sua relevância para o Estado Democrático de Direito. Portanto, objetiva-se realizar a verificação em separado em cada uma dessas esferas. Dessa forma, é possível analisar a sua influência, bem como o impacto sofrido pela sociedade em relação a esses setores.

Por fim, a presente pesquisa pretender realizar uma análise em razão de sua relevância para a sociedade. Espera-se, portanto, a sua contribuição no âmbito acadêmico, auxiliando a evolução do estudo da importância das despesas públicas, sobretudo para a manutenção das bases da sociedade brasileira. Logo, em razão do objetivo do Estado na proteção de seus integrantes, a gestão do patrimônio público e especialmente em relação aos gastos é fundamental para o seu êxito.

1 O ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O orçamento público da maneira como se conhece na pós-modernidade é uma instituição recente na história do Estado e da gestão pública. Dessa maneira, é fundamental compreender a base na qual está fundamentado, em razão da sua natureza democrática. Portanto, por meio deste capítulo busca-se o estudo do orçamento público e sua relação com o Estado Democrático de Direito, especialmente diante do processo de “constitucionalização” dos ordenamentos jurídicos, conforme prescreve Nunes Júnior (2019, p. 122). Desse modo, verifica-se um verdadeiro movimento global de natureza social, política e jurídica no que se refere a gestão de povos e nações.

1.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Diante do processo de democratização política dos Estados ao longo da recente história da humanidade, a figura do Estado Democrático de Direito apresenta-se como elemento principal para a administração do interesse público. Destarte, a fim de compreender a importância da despesa pública e sua influência na sociedade é fundamental a sua análise. Conforme Barroso (2020, p. 57), apenas com o surgimento dessa forma política estatal que se estabeleceram os limites em relação às decisões do “destino” da sociedade. Nesse sentido, existe íntima relação entre a sua constituição e a própria necessidade de existência de um orçamento público pautado por princípios democráticos.

1.1.1 Histórico

O Estado Democrático de Direito não surgiu de maneira casual na história da humanidade, mas é o resultado de um processo histórico longo de construção e luta pelos direitos. Assim, buscando-se a oposição à violação dos direitos mais básicos do ser humano relacionados à liberdade, a mudança na forma como as decisões políticas ocorrem foi fundamental para a sua proteção. Desse modo, apesar da existência da democracia na Antiguidade mediante a sociedade grega, esta não

conferia aos indivíduos a igualdade e liberdade de maneira efetiva, mas apenas aos “cidadãos” sob um conceito de privilégios.

Visto o exposto, apenas recentemente no século XVII e XVIII com o desenvolvimento dos pensamentos de Locke, Rousseau e Montesquieu que o Estado passa a ser idealizado como uma figura em favor do povo. Diante disso, a teorização do Estado, a separação dos poderes e a supremacia da legalidade constituem-se como importantes acontecimentos de reação ao totalitarismo dos governos monárquicos absolutistas.

Neste sentido, Maluf (2019, p. 201):

As pregações racionalistas, porém, incutiram no espírito das populações sofredoras e escravizadas uma clara consciência da noção de liberdade, dos direitos intangíveis dos indivíduos, abalando profundamente a estrutura do monarquismo absolutista. Na formação dessa nova mentalidade se destacou a figura gigantesca de John Locke, que prega o antiabsolutismo, a limitação da autoridade real pela soberania do povo, a eliminação dos riscos da prepotência e do arbítrio.

Dessa maneira, os Estados eram organizados e pensados sob o princípio da força e da dominação, em que o poder absoluto do monarca era fundamentado na religião e em seus talentos bélicos e políticos. Deste modo, a famosa frase do monarca francês Luís XIV “O Estado sou eu” revela esse pensamento absolutista, conforme prescrevem Streck e Moraes (2014, p. 37). Nesse sentido, com o desenvolvimento do comércio e das relações privadas, as “amarras” do Estado absolutista apresentava-se como uma barreira ao seu pleno exercício.

Consequentemente, houve o rompimento entre o *status quo* estabelecido entre o Estado absolutista e o povo na condição de súditos. Mesmo prevalecendo durante os séculos seguintes a influência do pensamento dominante, os cientistas e filósofos políticos exerceram o papel de construir e preparar o cenário para o surgimento do Estado Democrático de Direito tal qual se conhece atualmente. Desta maneira, primeiramente surgiu a noção de Estado de Direito fundamentado na supremacia da legalidade; e, posteriormente, o Estado Democrático de Direito baseado na democracia e proteção aos direitos e garantias fundamentais.

1.1.2 Estado de Direito

O Estado de Direito tem como seu elemento principal o princípio da legalidade, ou seja, o poder exercido pelo Estado deve concretizar o que foi

expressamente previsto por meio das normas legislativas. Diante disso, busca-se a limitação do poder soberano do governante aos pressupostos e objetivos consensualmente estabelecidos mediante um processo legislativo. Por conseguinte, essa concepção evolutiva do Estado consolidou-se como um verdadeiro princípio ou fundamento das atuais organizações políticas globais, especialmente no Ocidente.

Neste sentido Carvalho Filho (2020, p. 55):

A evolução da instituição acabou culminando no surgimento do *Estado de direito*, noção que se baseia na regra de que ao mesmo tempo em que o Estado cria o direito deve sujeitar-se a ele. A fórmula do *rule of law* prosperou de tal forma que no mundo jurídico ocidental foi ela guindada a verdadeiro postulado fundamental.

A busca pela contenção do poder absoluto encontra respaldo nesse princípio, pelo qual houve a estruturação do Estado nos limites legais. Conforme prescreve Tavares (2020, p. 100), estabeleceu-se a supremacia da lei como elemento norteador da estrutura política estatal. Nesse sentido, a constituição do Estado de Direito viabilizou o desenvolvimento da posição dos pensadores iluministas com fundamentos democráticos, bem como criou uma fonte segura do direito. Desse modo, por meio do processo legislativo, a atuação do Estado passou a ser controlada de maneira transparente e totalmente livre da vontade privada dos governantes.

1.1.3 Estado Democrático

Ocorre que com o desenvolvimento do liberalismo e da sociedade, o Estado de Direito não se apresentava como suficiente para garantir a proteção da população, uma vez que a lei poderia ser editada conforme à vontade política dominante. Assim, conforme Tavares (2020, p. 101), nesse período não havia espaço para a interpretação das leis. Dessa maneira, estabelecia-se o positivismo, pelo qual a lei imperava da forma “brutal”, legitimando violações a direitos fundamentais e à própria essência da democracia, o direito era visto como fato e não como valor. Portanto, mesmo havendo a separação dos poderes, na esfera jurídica o magistrado era apenas um aplicador da letra fria da lei, não lhe permitindo o exercício da hermenêutica jurídica.

A partir dessa realidade, a democracia apresenta-se como elemento norteador na nova ordem política dos Estados, uma vez que a vontade do povo se

constitui como seu fator de legitimidade. Consequentemente, deu-se a evolução do regime jurídico do Estado, especialmente por meio da constitucionalização dos ordenamentos jurídicos. Assim, a democracia e a Constituição são elevados ao patamar de elementos fundamentais para a concretização dos direitos e garantias fundamentais na modernidade.

Neste sentido, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2018, p. 286):

Em que pese a democracia, na condição de regime político e forma de exercício do poder estatal, não se constitui em conceito estritamente jurídico, baseando-se em um conjunto de pressupostos anteriores à própria constituição, no âmbito da evolução do constitucionalismo moderno resulta evidente que a despeito de elementos em comum, o conceito de democracia é também e (na perspectiva do Estado Constitucional) em primeira linha um conceito jurídico-constitucional, reclamando uma compreensão constitucionalmente adequada, já pelo fato de que no contexto de cada ordem constitucional positiva a noção de democracia e seus diversos elementos adquire feições particulares, como se verifica, por exemplo, na opção, ou não, pela inserção de mecanismos de democracia direta (ou participativa), da escolha do sistema eleitoral e da configuração dos direitos políticos, apenas para referir alguns dos mais importantes.

A fim de resguardar os direitos dos cidadãos, a garantia de um Estado pautado na democracia é fundamental, pois a mera separação de poderes não impede a atuação de oligarquias, em que determinados grupos exercem a função dos poderes com o objetivo de concretizar seus interesses privados. Deste modo, com a prevalência do interesse público e o estabelecimento dos direitos de primeira, segunda e terceira geração chega-se a contemplação de uma nova conjuntura político-jurídica na pós-modernidade.

Assim, conforme Barcellos (2018, p. 161), o interesse coletivo e o bem-estar social apresentam-se como contrapontos à idealização do liberalismo e do Estado Mínimo que não intervêm nos interesses privados. Consoante a essa realidade, as Constituições buscam não apenas a garantia de direitos fundamentais de natureza individual e privada, mas há a preocupação efetiva com os interesses sociais. Dessa forma, o Estado Democrático de Direito e o constitucionalismo se unem a fim de construir uma sociedade fundamentada na proteção dos direitos fundamentais em um processo evolutivo.

1.1.4 Conceito

O Estado Democrático de Direito não é apenas a junção de Estado de Direito e Democracia, conforme prescreve Silva (2005, p. 119). Na verdade, é o resultado

de um processo de desenvolvimento do Estado e do Direito, em que se pauta a sua Constituição por valores democráticos e pela justiça efetiva. Assim sendo, essa estrutura política estatal possui o intuito de proteger o povo, verdadeiro titular do poder e seus respectivos direitos, sob o prisma da isonomia material. Portanto, trata-se de um Estado atuante não apenas na proteção dos interesses individuais, mas também dos coletivos.

Neste sentido, Silva (2005, p. 119):

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

Portanto, pode-se conceituar o Estado Democrático de Direito como modelo político estatal em que se pressupõe a participação direta ou semidireta do cidadão na “gestão e no controle da Administração Pública, no processo político, econômico, social e cultural [...]”, conforme prescreve Carvalho Filho (2020, p. 112). Desse modo, a Constituição Federal estabelece diversos instrumentos a fim de viabilizar essa finalidade. Nesse sentido, para fins de compreensão do orçamento público e, especificamente das despesas públicas, a noção de Estado Democrático de Direito é fundamental.

Portanto, conforme Barroso (2020, p. 105), o Estado Democrático de Direito é a síntese de dois movimentos históricos: o constitucionalismo e a democracia. Busca-se, dessa maneira, a proteção máxima aos valores democráticos por meio de uma Constituição. Deste modo, os órgãos públicos, os poderes do Estado e a própria sociedade devem pautar suas condutas pelos princípios e regras previstos na Carta Magna de forma expressa ou não. Assim, essa norma fundamental consolida-se como a espinha dorsal de todo sistema jurídico e político de um Estado, influenciando significativamente dos demais setores.

1.1.5 Princípios

Com a superação do Estado de Direito em seu conceito inicial fundamentado apenas na lei, a nova ordem jurídica necessita de fundamentos que não sejam destruídos pelo processo legislativo, ainda que de natureza democrática. Desta maneira, os princípios são os balizadores do Estado Democrático de Direito, responsáveis por estabelecer um parâmetro seguro de hermenêutica jurídica das normas. Assim, mesmo as normas expressamente previstas na Constituição são passíveis de interpretação segundo esses princípios.

Neste sentido, Silva (2005, p. 122) define alguns princípios essenciais para a caracterização do Estado Democrático de Direito, quais sejam: a) princípio da constitucionalidade; b) princípio democrático; c) sistema de direitos fundamentais; d) princípio da justiça social; e) princípio da igualdade; f) princípio da divisão de poderes e da independência do juiz; g) princípio da legalidade; e, h) princípio da segurança jurídica. Dessa maneira, o referido autor sustenta que a sua função é concretizar a justiça social mediante a instauração de um regime democrático.

Especificamente no Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) adotou o Estado Democrático de Direito como regime político, conforme art. 1º, *caput*, da CF/88. Assim sendo, toda a estrutura organizacional do Estado deve ser pautada por instrumentos e institutos democráticos. Conforme Padilha (2020, p. 55), a CF/88 buscou incorporar inúmeros valores humanísticos e sociais com o fundamento do regime democrático. É importante lembrar que, a liberdade da iniciativa privada no Brasil possui o intuito de promover o desenvolvimento do país a fim de superar as desigualdades sociais e regionais. Logo, há uma harmonização entre os interesses públicos e privados.

1.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO

Em razão da importância da gestão do bem público para o Estado Democrático de Direito, a instituição de um orçamento público é fundamental para a concretização dos objetivos públicos de maneira transparente e norteadas pela probidade. Consequentemente, a democracia pressupõe a participação do cidadão na construção política do Estado. Dessa maneira, o detalhamento escrito da movimentação financeira e patrimonial dos bens públicos é a única maneira de permitir o controle por outros organismos e pelo próprio cidadão.

Neste sentido, Leite (2016, p. 67):

Analisar o orçamento, torna-lo transparente, incluir o cidadão dentro do detalhamento dos gastos, respeitar, não apenas o patrimônio público e privado, mas o destino que se faz com o dinheiro que lhe é retirado, tem sido uma conquista da democracia, historicamente perseguida, culminada em momentos importantes, como a imposição feita pela nobreza e pela plebe a João Sem Terra, em 1215, para permitir ao Conselho dos Comuns o direito de votar os impostos e de determinar a sua aplicação, bem como a independência americana, culminada pela ingerência da Inglaterra no orçamento da colônia (1765), ou na França, quando os reis tiveram de se dobrar frente à necessidade de se votar o orçamento, outrora gerido de forma absoluta, sem qualquer respeito aos cofres públicos (1789).

Portanto, o orçamento público é de suma importância para a consecução dos objetivos do Estado fundamentado em valores democráticos. Frente essa realidade, é fundamental o estudo e análise do orçamento público para determinar as suas características e respectivas correspondências aos pressupostos do Estado Democrático de Direito. Pois, conforme Bastos (2002, p. 127-128), o orçamento é um instrumento de concretização do exercício democrático, pois as arrecadações e despesas somente ocorrem mediante a representatividade com a aprovação da lei orçamentária.

1.2.1 Conceito

Apesar de sua atual natureza democrática, o orçamento público servia apenas para o detalhamento das receitas e despesas do Estado, assumindo um papel meramente contábil e financeiro, conforme prescreve Leite (2016, p. 68). Dessa forma, não havia qualquer finalidade política a fim de concretizar objetivos específicos, mas apenas a transcrição financeira do patrimônio público. No entanto, com o desenvolvimento do Estado e a adoção do regime democrático, o orçamento público recebe outra finalidade, revelando aspectos não apenas financeiros e contábeis, mas também político, econômico e jurídico.

Neste sentido, Oliveira (2010, p. 343):

Daí o orçamento se constituir em peça importante na vida das nações. Deixa de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser o instrumento de ação do Estado. Através dele é que se fixam os objetivos a serem atingidos. Por meio dele é que o Estado assume funções reais de intervenção no domínio econômico. Em suma, deixa de ser mero documento estático de previsão de receitas e autorização de despesas para se constituir no documento dinâmico solene de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos. Assim como tudo na vida, é cíclico, vendo nascer e extinguirem-se relações jurídicas.

Verifica-se, portanto, que o orçamento público possui uma função

extremamente importante em um Estado Democrático de Direito, pois o patrimônio público é administrado mediante a sua realização. Desse modo, por meio desse instrumento o gestor público já possui pré-definido em lei a forma como deve realizar os gastos sob sua administração. Assim, os três poderes realizam a referida normatização a respeito do patrimônio público, conferindo transparência e previsibilidade à Administração Pública.

Assim, pode-se conceituar o orçamento público como uma lei de natureza material que tem a finalidade de autorizar a gestão patrimonial e financeira do Estado durante determinado período. Desta maneira, ocorre a previsão dos gastos a serem realizados, bem como a sua respectiva reposição por meio de fontes de receitas. Consoante esse entendimento, busca-se o equilíbrio orçamentário, ou seja, espera-se que a gestão do Estado ocorra fundamentada na sua saúde financeira e responsável. Logo, o orçamento é a lei que possibilita esse objetivo.

Neste sentido, Leite (2016, p. 68):

Nessa linha, pode-se entender o orçamento público como uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado de tempo, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.

No mesmo sentido, Ramos Filho (2018, p. 328) prescreve que o orçamento público é “a lei que prevê (estima) as receitas e fixa as despesas para determinado período (exercício financeiro)”. Desse modo, o orçamento público é uma lei. Por meio dessa lei, o Poder Legislativo autoriza a realização dos gastos públicos. Dessa maneira, esse ato é oriundo de um processo legislativo de natureza representativa e democrática, pois é o próprio povo que autoriza a gestão do patrimônio público por meio de seus representantes eleitos. Trata-se da essência do regime democrático no Estado.

Ainda, conforme Harada (2018, p. 109), o orçamento público é também um ato representativo da vontade popular. Diante disso, no contexto do Estado Democrático de Direito, o conceito de orçamento público resume-se em um ato autorizativo revestido de representatividade democrática. Os gastos públicos envolvem quantias exorbitantes inerentes ao poder do Estado, e, dessa maneira, a sua utilização sem a participação do cidadão contraria a própria evolução histórica do Estado.

1.2.2 Aspectos político, econômico, contábil e jurídico

Conforme analisado, o orçamento público não é mais uma mera formalidade contábil e financeira com o objetivo de demonstrar as receitas e despesas do Estado, mas destina-se a concretizar o objetivo constitucional, não permitindo-se a indevida ingerência por meio de atos administrativos, conforme prescreve Carneiro (2020, p. 76). Portanto, o orçamento público possui aspectos que extrapolam a sua natureza contábil, também exercendo influência de natureza política, econômica e jurídica na sua publicação, conforme prescrevem Martins e Bastos (2001, p. 210).

Desta forma, Leite (2016, p. 69) elucida a complexidade do orçamento público por meio do exemplo de aquisição de uma ambulância pelo ente público:

Como dito, o orçamento é uma lei com vários matizes. Daí a sua complexidade. Não é apenas uma peça política, mas, ao mesmo tempo, é um instrumento técnico, jurídico, político e econômico. À guisa de exemplo, o financiamento bancário de uma ambulância por um ente público é suficiente para indicar todos esses aspectos: o elemento técnico está presente porque através de cálculos contábeis se demonstra o grau de endividamento da Administração e sua possibilidade de contrair mais dívidas; o jurídico, porque há normas determinantes dos limites percentuais de endividamento e do modo de aquisição do bem, ademais que a Constituição protege o direito à saúde; o político, porque esse foi o melhor meio encontrado pelo gestor e pelo Legislativo para a proteção da saúde em determinadas situações; e o econômico, porque se deve analisar as taxas do financiamento e o momento econômico porque passa a Administração para a escolha dessa opção.

Portanto, o preenchimento do orçamento público carrega consigo a carga valorativa dos objetivos pretendidos pelos poderes do Estado, cabendo ao Poder Legislativo a sua autorização. Conforme prescreve Deodato (1952, p. 287), o orçamento público refere-se à vida do Estado, mediante uma construção evolutiva de sua própria sociedade, imprimindo seus anseios mediante o destino dos recursos públicos. Assim, os representantes e as autoridades que contribuem para a elaboração do orçamento público correspondem ao conjunto de pessoas inseridas na transformação da realidade, refletindo a vontade popular.

No entanto, Harada (2018, p. 109) critica a distância entre a teoria e a realidade do orçamento público, segundo o qual, trata-se mais de uma ficção no Brasil em que “a União já ficou duas vezes sem orçamento aprovado, como resultado de divergências entre o Parlamento e o Executivo [...]”. Segundo o autor, tais acontecimentos em nada afetaram a rotina do Governo, algo inconcebível em outros países, como por exemplo, nos Estados Unidos em que os serviços públicos

foram paralisados em 1995 e 1996 em razão da ausência do orçamento público. Nesse sentido, no Brasil o orçamento público é relativizado, não tendo força para impedir de maneira absoluta a Administração Pública.

Apesar das críticas às deficiências do sistema orçamentário brasileiro, certo é que a sua finalidade é claramente democrática, ainda que materialmente haja divergências. Assim, o orçamento exerce influência em diversos setores da sociedade, apresentando aspectos específicos relacionados ao perfil político de cada nação. Dessa maneira, a forma como as receitas e despesas públicas são realizadas revelam a identidade da direção que o país pretende acerca de sua política, economia e ordem jurídica, conforme Leite (2016, p. 73).

1.2.3 Natureza jurídica

Existem certas divergências acerca da natureza jurídica do orçamento público, especialmente em razão da sua essência material, mesmo que se evidencie por meio de uma lei formal mediante o processo legislativo no Poder Legislativo. Conforme prescreve Leite (2016, p. 74), no Brasil adota-se o posicionamento majoritário de que o orçamento público possui natureza de lei meramente formal, pois o seu conteúdo possui natureza material, não estabelecendo qualquer direito subjetivo, nem caracterizando-se como norma abstrata e genérica. Em sentido, oposto, Oliveira (2010, p. 347) prescreve que trata-se de lei em sentido material em relação às receitas, bem como entende pela presença da generalidade e abstração em razão do impacto que causa nos indivíduos da sociedade.

Diante da complexidade desse instituto jurídico, cada autor relaciona o seu posicionamento mediante argumentos válidos. Mas fato é que trata-se de uma lei, forma pela qual o Estado confere publicidade e legitimidade à gestão dos recursos públicos pela Administração Pública. Dessa maneira, inviável seria a sua realização por meio de mero ato administrativo em face de sua relevância política. Corroborando com esse entendimento, a sua natureza jurídica redonda em sua própria conceituação, pois busca a previsibilidade das receitas e despesas, conforme o propósito governamental vigente.

Neste sentido, Oliveira (2010, p. 349):

Em suma, e inserindo-nos na discussão, basta a afirmação de que se cuida de lei em sentido formal, que estabelece a previsão de receitas e despesas, consolidando posição ideológica governamental, que lhe imprime caráter

programático. Ao lado de ser lei, é o orçamento um plano de governo, mas que deve possuir previsões efetivas de ingressos públicos e previsões reais de despesas, equilibradas com aqueles.

O orçamento público, portanto, possui natureza de lei formal, mas o seu conteúdo é de ato administrativo, conforme prescreve Carneiro (2020, p. 77). Conforme o referido autor, essa lei reveste-se de quatro características fundamentais: a) é uma lei formal; b) é uma lei temporária; c) é uma lei ordinária; e, d) é uma lei especial. Desse modo, é por meio dessa lei que o Estado brasileiro realiza a provisão de recursos financeiros suficientes para promover seus objetivos de natureza política, econômica e jurídica.

1.2.4 Espécies de orçamento público

Conforme Leite (2016, p. 89), o orçamento público subdivide-se em quatro espécies: a) tradicional; b) de desempenho; c) orçamento-programa; e, d) orçamento base zero. Assim, o orçamento público tradicional consiste em sua conceituação já ultrapassada de mera “peça contábil”, ou seja, a sua única preocupação resume no detalhamento de receitas e despesas, sem nenhuma vinculação a qualquer tipo de finalidade ou programa governamental. Simplesmente, ocorre a transcrição dos dispêndios financeiros assumidos pelo Estado. Consequentemente, a maior deficiência desse tipo de orçamento é a sua apatia em relação às necessidades do interesse coletivo, conforme prescreve Coutinho (2010, p. 441).

O orçamento público de desempenho busca a previsão das despesas públicas em relação a um resultado a ser alcançado, ou seja, mediante a definição de um objetivo. No entanto, não existe qualquer planejamento vinculado ao orçamento, apenas definem-se os resultados mediante a estimativa e autorização dos gastos públicos, conforme prescreve Giacomoni (2008, p. 162). No mesmo sentido, prescreve Leite (2016, p. 90) que “Importava, aqui, as coisas que o governo fazia, os seus resultados, e não o que o governo comprava.”. Persiste, portanto, a despreocupação com o interesse público e os efeitos do orçamento na sociedade.

O orçamento público da espécie orçamento-programa assenta seu fundamento em um planejamento de natureza política, econômica, jurídica e social, buscando a proteção do interesse coletivo por meio de metas, objetivos e projetos. Esse tipo de orçamento foi adotado pelo Brasil a partir da Lei nº 4.320/64,

estabelecendo-o como instrumento de organização do Estado. Desse modo, é conferido ao Governo realizar o direcionamento da estrutura estatal para o cumprimento das políticas públicas objeto de representatividade de forma organizada e planejada.

Neste sentido, Leite (2016, p. 90):

Por fim, há o orçamento-programa, verdadeira evolução dos modelos anteriores. Trata-se de modalidade em que os recursos se relacionam a objetivos, metas e projetos de um plano de governo: a um programa. É o modelo adotado no Brasil a partir da Lei nº 4.320/64, que preza por um instrumento de organização da atuação estatal, na medida em que é seu dever articular um conjunto de ações com vistas à concretização de diversos programas que visam à solução de problemas ou ao atendimento de determinada necessidade.

Por último, no orçamento público base zero ocorre a desvinculação em relação ao exercício anterior, não sendo possível a “reutilização” do orçamento público. Assim, conforme prescreve Leite (2016, p. 90), cada órgão deve justificar novamente a despesa pública prevista. Deste modo, essa espécie adota uma posição crítica acerca do planejamento de receitas e despesas da Administração Pública. Logo, em razão de se realizar a construção do orçamento do início ou do “zero” é que depreende-se essa modalidade orçamentária.

1.3 RELEVÂNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO PARA O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Conforme analisado, o orçamento público não é necessariamente atrelado ao conceito de democracia conforme foi criado, mas apenas possuía uma finalidade contábil e financeira. Dessa forma, não havia qualquer relevância para a caracterização do regime político adotado pelo Estado. No entanto, o mesmo não se pode dizer acerca de sua função no atual Estado Democrático de Direito, o qual é pautado por valores democráticos. Mesmo não sendo um instrumento originalmente democrático, é por meio de seu estabelecimento que se define o perfil político de um país, demonstrando-se as prioridades em suas despesas públicas.

1.3.1 A função do Poder Legislativo

Diante do modelo democrático do Estado, a representatividade é o seu maior elemento de concretização da vontade popular em assuntos políticos, econômicos e

jurídicos. Assim, especificamente no que se refere ao Brasil, a elaboração da lei orçamentária passa pelo Poder Legislativo a fim de conferir legitimidade democrática à definição das receitas e despesas realizadas pelo Estado. Desse modo, o projeto das leis orçamentárias passam pelas duas casas do Congresso Nacional a fim de que as casas emitam seus respectivos pareceres e emendas.

Neste sentido, Silva (2005, p. 746):

Os projetos das referidas leis assim como as leis de créditos adicionais (especiais e suplementares), são apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Recebido o projeto a matéria será submetida à Comissão mista permanente composta de Deputados e Senadores, à qual caberá examiná-lo e sobre ele emitir parecer.

A função do Poder Legislativo no Estado Democrático de Direito é fundamental para a concretização do ciclo democrático do orçamento público consistente em elaboração, aprovação e controle da Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme prescreve Ramos Filho (2018, p. 371). Dessa forma, os parlamentares realizam a função de representar a vontade do povo no orçamento público, conforme o norte democrático. Consequentemente, é indispensável que os gastos públicos sejam revestidos de legitimidade no âmbito federal, estadual e municipal.

Nesse condão, Barroso (2020, p. 408) realiza uma crítica em relação ao Poder Legislativo brasileiro:

Nesse cenário, não é possível negar a falta de sintonia entre a sociedade civil e os órgãos de representação popular, em decorrência de um modelo político que deixou de servir adequadamente ao país. Por essa razão, tornou-se imprescindível a realização de uma Reforma Política, já de há muito adiada, capaz de fomentar a legitimidade democrática, a governabilidade e as virtudes republicanas.

Portanto, apesar das deficiências da representatividade popular, o Poder Legislativo realiza a função fundamental de conferir legitimidade democrática aos atos do Estado. Assim, o orçamento público como ato legislativo de natureza formal de lei e material de ato administrativo, encontra na função legislativa o seu controle democrático. Desse modo, em um regime democrático o orçamento público possui uma função primordial de garantir o controle da gestão das finanças públicas, sendo o Poder Legislativo o seu principal “agente”.

1.3.2 A concretização dos objetivos das normas jurídicas

As principais características do Estado Democrático de Direito convergem para a adoção de seu regime político mediante um sistema normativo estável. Assim, a Constituição Federal é a principal fonte do direito, mediante a qual todas as demais normas infraconstitucionais devem se submeter em respeito à hierarquia normativa e seu respectivo processo interpretativo democrático, conforme prescreve Tavares (2020, p. 109). Portanto, a elaboração da Carta Magna representa os valores e objetivos queridos pela sociedade brasileira.

No entanto, mesmo que a Constituição de um Estado Democrático de Direito defina a garantia dos valores políticos democráticos, bem como a proteção aos direitos e garantias fundamentais, a sua concretização somente é possível por meio da atuação efetiva da Administração Pública. Deste modo, as atividades governamentais necessitam de recursos financeiros para sua realização, sendo que toda a “máquina pública” realiza inúmeros gastos diariamente. Consequentemente, é justamente a lei orçamentária que faz a ligação entre o programa normativo e a sua concretização real.

Neste sentido, Barcellos (2018, p. 416):

A legislação orçamentária é a ponte, realmente, entre os atos normativos em geral e os atos político-administrativos que vão tentar transformar as normas em realidade. A ação da Administração Pública, qualquer que seja ela, envolve custos e exige recursos para ser levada a cabo, de modo que é a legislação orçamentária e a execução desta que vão definir, afinal, que normas serão realmente concretizadas e em que medida.

Portanto, o orçamento público é um instrumento fundamental para a concretização dos objetivos do Estado Democrático de Direito, não apenas sob o aspecto político, mas no econômico e jurídico, conforme ensina Carneiro (2020, p. 90). Em sua essência, o Estado de Direito como princípio no atual estado evolutivo que advoga pela proteção da justiça e da efetivação dos direitos e garantias fundamentais pressupõe a sua viabilidade por meio da disponibilidade financeira do patrimônio público em favor da sociedade.

1.3.3 A legalidade como princípio orçamentário no Estado Democrático de Direito

Concomitante ao Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade apresenta-se como fundamental para o orçamento público em razão de sua legitimidade democrática a ela inerente. Nesse sentido, a legalidade permeia toda a

atividade financeira do Estado, pois os agentes públicos somente podem fazer aquilo que está descrito em lei. Assim, a discricionariedade na Administração Pública em relação ao orçamento público previsto somente é cabível em hipóteses excepcionais, mediante autorização legislativa.

Neste sentido, Leite (2016, p. 96):

O princípio da legalidade não é exclusivo do direito financeiro, por ser princípio sobranceiro a todos os demais ramos. Está intrinsecamente ligado à ideia de Estado Democrático de Direito, na medida em que vincula, não apenas o cidadão, mas também o Estado aos ditames da lei. Assim, como as finanças públicas não podem ser manejadas sem autorização da lei, tem-se na legalidade um princípio que permeia toda a atividade financeira do Estado, seja para arrecadar os tributos, seja para efetuar os gastos. Daí se afirmar que o orçamento é o início e o fim de toda ação estatal, pois a lei do orçamento é que permite a realização dos gastos públicos. Nada pode ser despendido sem a previsão nesta lei.

Assim, nada na Administração Pública pode ser realizado sem a sua respectiva correspondência legal. Nesse sentido, a realização de despesas sem a observância desse princípio é descrito como crime contra às finanças públicas, conforme prescreve o art. 359-D do Código Penal, bem como violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Desse modo, a gestão das finanças públicas sem a autorização representativa do povo é rejeitada pelo ordenamento jurídico brasileiro, pois viola frontalmente a essência do Estado Democrático de Direito. Por fim, o orçamento público juntamente com os valores democráticos busca impedir a utilização do patrimônio público de maneira arbitrária como ocorria em governos absolutistas e totalitários. .

2 AS DESPESAS PÚBLICAS E SEUS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS

As despesas públicas representam uma parte fundamental do orçamento público e, conseqüentemente, do Estado Democrático de Direito na concretização de seus objetivos primordiais. Portanto, neste capítulo, a presente monografia objetiva a análise das despesas públicas especificamente e seus principais elementos. Dessa maneira, mediante o seu estudo é possível verificar a relevância para influência na economia, política e no direito.

2.1 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO

No contexto da administração do patrimônio público, a organização e gestão das finanças públicas ensejam cuidados relacionados à probidade administrativa. Nesse sentido, os gastos públicos destinam-se à concretização do interesse público, mediante a realização das atividades estatais. Desse modo, as despesas públicas representam a soma dos gastos públicos, ou seja, a quantia pecuniária despendida na execução dessas atividades.

Neste sentido, Carneiro (2020, p. 51):

A despesa pública é a soma dos gastos em dinheiro feitos pelo Estado para a realização do interesse público, incluindo o gasto com a máquina administrativa, obras e serviços públicos. Vale ressaltar o que já dissemos anteriormente: é através da receita pública que são angariados recursos para a realização das despesas do Estado. Contudo, em diversos dispositivos constitucionais as despesas devem ser previamente autorizadas pelo Poder Legislativo, seja pelo orçamento ou pela abertura de créditos adicionais. A violação dessa regra enseja a prática de crime e violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, as despesas públicas possuem relevância fundamental, impactando em vários setores da sociedade, pois é o dinheiro público arrecadado da população que está sendo direcionado a “terceiros” por meio da contraprestação em produtos e serviços. Assim, pessoas físicas e jurídicas são remuneradas por meio dessas despesas, independente do vínculo que possuam com o Estado. Como pessoa jurídica pública, a Administração Pública é composta por recursos humanos e materiais, sendo indispensável a boa gestão de seus gastos.

2.1.1 Conceito de despesas públicas

A primeira vista, as despesas públicas representam a soma de gastos públicos, mas o seu principal objetivo é a realização dos interesses gerais da coletividade, conforme ensina Leite (2016, p. 260). Assim, o conceito de despesa pública possui íntima relação com o regime democrático adotado pelo Estado, em que o poder econômico estatal serve à satisfação das necessidades coletivas. Portanto, a consecução das principais atividades do governo dependem diretamente das despesas públicas.

Conforme Ramos Filho (2018, p. 89), a despesa pública corresponde à determinada parte do orçamento público, no qual se estabelece o direcionamento dos recursos públicos ao custeio nos diversos setores da Administração Pública. Dessa maneira, as despesas públicas recebem a sua correspondente destinação econômica das receitas descritas no orçamento. Desta forma, não existe orçamento sem despesas públicas, pois as finanças públicas não podem ser utilizadas sem a sua destinação específica.

Conforme Baleeiro (2010, p. 65), as despesas públicas podem ser subdivididas em: a) legal; e, b) infralegal. Sob o aspecto legal, as despesas públicas conceituam-se como parte da lei orçamentária, representando a soma de dispêndios do Estado a fim de realizar o custeio de suas atividades governamentais. Sob o aspecto infralegal, as despesas públicas são consideradas como sendo resultado do planejamento da execução orçamentária, assumindo um caráter quantitativo, ou seja, discriminando-se o valor em dinheiro para a concretização de uma finalidade específica.

Ainda, Jardim (2019, p. 40) estabelece um conceito estritamente jurídico acerca das despesas públicas, conceituando-a como sendo a soma do dispêndio previsto no orçamento. Dessa maneira, busca-se priorizar o interesse público já previamente definido no orçamento público para o custeio das atividades da Administração Pública. No entanto, as despesas são fixadas e não previstas como ocorrem com as receitas e, ainda, existem as despesas públicas extraordinárias, as quais não possuem previsão no orçamento público.

Neste sentido, Ramos Filho (2018, p. 90):

[...] usar a expressão “previsto”, quando o correto, em verdade, seria “fixado”, pois, como adiante veremos, em matéria de despesas públicas — ao contrário das receitas públicas —, as autorizações contidas na lei orçamentária possuem um caráter limitativo, proibindo a realização de gastos além dos créditos concedidos (art. 167, inciso II, CF); e [...] não

tomar em consideração as chamadas despesas públicas extraordinárias, as quais, como adiante veremos, por seu caráter eventual e esporádico, costumam não aparecer nos orçamentos e, mesmo assim, podem realizar-se.

De maneira oposta, parte minoritária da doutrina entende que as despesas públicas é matéria afeta ao direito administrativo, não cabendo a sua análise no contexto da ciência das finanças públicas. No entanto, apesar de sua estrita ligação com a prestação de serviços públicos, as despesas públicas representam o próprio perfil político do governo e seus objetivos para a sociedade. Assim sendo, o conceito de despesas públicas não se limita tão somente a sua natureza administrativa, especialmente em um Estado Democrático de Direito.

Acerca do conceito de despesa pública, prescreve Abraham (2018, p. 234):

Despesa pública é o conjunto de gastos realizados pelo Estado no seu funcionamento. Noutras palavras, é a aplicação de recursos financeiros em bens e serviços destinados a satisfazer as necessidades coletivas. A origem etimológica da palavra despesa vem do latim *dispendere*, que significa empregar e, portanto, nos indica sua função: utilizar os recursos estatais na execução da sua finalidade. Apesar de utilizarmos a palavra “gasto” como sinônimo de despesa, no direito financeiro não há uma conotação negativa como usualmente é empregada no dia a dia, no sentido de desperdício ou de esbanjamento. Muito pelo contrário, o gasto do dinheiro público deve ser sempre feito e considerado como um emprego da verba pública de maneira positiva, ou seja, um investimento na sociedade ou no patrimônio estatal, agregando-se valor através da despesa pública, em bens ou serviços de interesse da coletividade.

Logo, conforme analisado, pode-se conceituar despesas públicas como o conjunto de gastos concretizados no âmbito do Poder Público com o intuito de subsidiar as ações governamentais na satisfação do interesse público, conforme Leite (2016, p. 255) e Carneiro (2020, p. 51). Desse modo, é por meio das despesas públicas fixadas no orçamento público que se faz possível impor limites à gestão das finanças públicas pelas autoridades administrativas. Assim, além das limitações normativas constitucionais e infraconstitucionais, esse instituto realiza um importante papel na promoção da probidade à Administração Pública.

2.1.2 Distinção entre despesas públicas e despesas privadas

Como intuitivamente se depreende, a administração das finanças públicas por meio da fixação de despesas públicas diferencia-se das despesas privadas em razão de seu conteúdo. No entanto, é necessário realizar uma análise mais detalhada acerca de sua distinção, uma vez que o interesse particular em determinadas

situações converge com o interesse público. Dessa maneira, no campo do interesse público impera a vontade coletiva e o bem comum, enquanto que no interesse particular impera a liberdade, valorização e especulação, conforme prescreve Gomes (2000, p. 41).

Assim, Ramos Filho (2018, p. 90-91) estabelece três critérios que diferenciam as despesas públicas das despesas privadas: a) quanto à necessidade; b) quanto ao modo como ela se realiza; e, c) quanto à conexão com a receita. No que refere à necessidade, cuida-se da necessidade que a despesa se destina, uma vez que pode atender a interesses públicos ou privados. Nesse sentido, as despesas públicas sempre estarão atreladas ao interesse público, mesmo que haja interesse privado de forma concomitante.

No que se refere ao modo como a despesa é realizada, no âmbito privado não existe qualquer formalidade para sua efetivação, bastando a vontade do gestor. No entanto, conforme Ramos Filho (2018, p. 91), além da disposição orçamentária, no âmbito público as despesas públicas devem seguir “os trâmites e as formalidades impostos pela Lei n. 4.320/64, pela Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Públicos) e pela Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”. Desse modo, em razão do princípio da legalidade, todo o processo de execução das despesas públicas depende de procedimentos previamente normatizados.

Já no que se refere à conexão com a receita, as despesas públicas possuem uma lógica inversa da dotação das despesas no âmbito privado. Enquanto que no âmbito privado a correspondência entre receita e despesas ocorrem mediante a disponibilidade econômica, no âmbito público definem-se primeiro os objetivos e suas respectivas despesas. Somente após o estabelecimento das despesas públicas da Administração Pública que se preocupa com a previsão dos recursos necessários à sua satisfação, conforme prescreve Gomes (2000, p. 40).

Neste sentido, Ramos Filho (2018, p. 91):

[...] para alguns estudiosos, nas finanças privadas o fundamento da despesa é a receita, enquanto nas finanças públicas ocorre o inverso, sendo a despesa o fator principal, pois é ela que determina a receita que será necessária ao cumprimento de suas metas. Dito de outro modo, segundo tal teoria, o Estado apresenta inicialmente as despesas a serem executadas, acompanhadas de seu orçamento provável, cuidando da receita necessária apenas num segundo momento; o mesmo não acontece com o particular, que, em primeiro lugar, verifica seus rendimentos, para apenas depois estudar as despesas que pode efetuar. Para tal concepção, enquanto as finanças privadas começam com determinada renda, sendo esta a estrutura dentro da qual os gastos devem ser planejados, as finanças públicas iniciam-se com determinado plano de despesa, ajustando as autoridades

suas receitas, a fim de satisfazer aquele plano.

No entanto, mesmo havendo essa diferença entre as despesas públicas e privadas, elas possuem em comum a ideia de equilíbrio e simetria entre receitas e despesas a fim de manter a saúde financeira do organismo seja público ou privado. Assim, em razão do interesse público envolvido na prestação das atividades estatais, não se condiciona a sua efetivação em razão da arrecadação de receitas, pressupondo apenas sua correspondência.

Neste sentido, Jardim (2019, p. 75-76):

O estudo da despesa pública, de seu giro, costuma anteceder ao da receita pública, porquanto os autores procuram seguir a cronologia adotada pelo Estado, na medida em que a fixação da despesa precede a estatuição da receita. Em veras, diferentemente do quanto se verifica nos domínios do direito privado, o Estado estabelece quais são as despesas necessárias à realização dos seus desideratos institucionais e a partir desse marco é que procura os meios – receitas – para o atendimento daqueles objetivos.

Portanto, a gestão das finanças públicas não é regida pela economia de gastos e aumento de seu patrimônio, mas pela plena satisfação dos princípios, fundamentos e objetivos constitucionais. Dessa maneira, conforme o autor supracitado, as despesas públicas constituem-se no marco para o estabelecimento das receitas. Consequentemente, as despesas públicas servem à concretização do bem comum a fim de melhorar a qualidade de vida na sociedade.

Assim, ao fixar as despesas, o gestor público pode direcionar de forma mais eficaz as receitas gerando um equilíbrio das contas. Desta maneira, o Estado evita ou minimiza o desequilíbrio, que o poderia tornar incapaz de realizar a própria constituição.

2.1.3 Classificação

A classificação das despesas públicas envolvem a análise de diferenças e semelhanças a fim de realizar a separação em classes e posições fixas pré-estabelecidas, conforme ensina Ramos Filho (2018, p. 93). Desse modo, as despesas públicas podem ser classificadas quanto a sua periodicidade, competência, extensão, aspecto econômico e aspecto legal. Cuida-se aqui do estudo da classificação em seu aspecto legal, conforme prescrito no art. 12 da Lei nº 4.320/64 em: a) despesas correntes; e, b) despesas de capital.

2.1.3.1 As despesas correntes

As despesas correntes correspondem são aquelas destinadas à manutenção da estrutura da Administração Pública. Diante disso, não existe nenhum aumento no patrimônio do Estado, apenas busca-se realizar os gastos a fim de manter funcionando a “máquina pública” em face do que já foi construído pelos governos anteriores. Tratam-se das despesas inerentes à construção de um projeto governamental, como por exemplo, construção de escolas e hospitais, em que para o seu efetivo funcionamento faz-se necessária a constante contratação de produtos, serviços, processos seletivos etc.

Neste sentido, Piscitelli (2018, p. 110):

As despesas correntes são aquelas resultantes da manutenção das atividades próprias do Estado, tais como o custeio da estrutura administrativa. A realização desse tipo de despesa não gera o aumento do patrimônio do Estado; apenas contribui para a sua continuidade. De acordo com o artigo 12, são despesas correntes as despesas “de custeio” e as “transferências correntes”. Os §§ 1º e 2º desse mesmo dispositivo especificam referidas modalidades ao dizer, respectivamente, que são despesas de custeio “as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”, enquanto se encaixam na categoria de transferências correntes aquelas dotações para despesas em relação às quais não haja “contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado”.

Portanto, as despesas correntes subdividem-se em: a) de custeio; e b) transferências correntes. Em relação às despesas de custeios, estas correspondem propriamente a manutenção de serviços que já foram criados, enquanto que as transferências correntes consistem em contraprestações diretas em bens e serviços para atender as necessidades de outras entidades. No entanto, especificamente no que se refere às transferências correntes, não existe contrapartida econômica ou patrimonial para o Estado. Dessa forma, nas duas modalidades de despesas correntes o único intuito é justamente a manutenção da estrutura pública já construída.

Ainda, a fim de viabilizar a efetivação das despesas correntes, o art. 12, §3º da Lei nº 4.320/64 prevê a existência de subvenções, que consistem em transferências realizadas em favor das entidades beneficiadas com o objetivo de cobrir as despesas de custo fixo. Desta forma, as subvenções podem ser classificadas em sociais ou econômicas de acordo com a constituição da entidade

beneficiada com a transferência, conforme prescreve Piscitelli (2018, p. 110). As subvenções sociais são aquelas destinadas a entidades de natureza pública ou privada em que não existe fins lucrativos devido ao ser caráter assistencial ou cultural; já as subvenções econômicas referem-se àquelas “quando se verifica o repasse de recursos para empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril”.

2.1.3.2 Despesas de capital

De maneira oposta às despesas correntes, nas despesas de capital verifica-se o aumento do patrimônio do Estado e sua capacidade produtiva, bem como redução de alguma dívida, conforme prescreve Abraham (2018, p. 243). Devido a sua natureza de aquisição do poder econômico da Administração Pública, esses tipos de despesas não ocorrem periodicamente, caracterizando-se por ser eventual. Assim, não há a simples manutenção da estrutura já existente, mas verdadeiro incremento positivo ao que foi construído pelos governos anteriores.

Neste sentido Piscitelli (2018, p. 110):

[...] as despesas de capital igualmente estão especificadas no artigo 12 da Lei 4.320/1964 e são aquelas cujo resultado será o aumento do patrimônio público e, assim, da capacidade produtiva como um todo. Não se trata, pois, de simplesmente assegurar a manutenção de uma estrutura já existente, mas sim de incrementar positivamente essa mesma estrutura. Nos termos desse dispositivo, estão compreendidas como despesas de capital os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

Assim, as despesas de capital subdividem-se em: a) investimentos; b) inversões financeiras; e, c) transferências de capital. Os investimentos consistem em gastos realizados pela Administração Pública com o intuito de aumentar o seu patrimônio. Dessa forma, são despesas canalizadas para o planejamento e execução de obras, bem como a aquisição de imóveis e equipamentos estruturais necessários à sua viabilização. Neste sentido, o art. 13 da Lei nº 4.320/64 estabelece suas espécies em: “Obras Públicas; Serviços em Regime de Programação Especial; Equipamentos e Instalações; Material Permanente; Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas”.

Nas inversões financeiras também ocorre a aquisição de imóveis, bem como de títulos representativos de capital social de empresas, e, constituição ou aumento

de capital de entidades com finalidades comerciais ou financeiras. No entanto, nessa modalidade de despesa de capital ocorre o aumento do patrimônio em face de bens já em utilização pela Administração Pública. Portanto, apesar de não pertencer ao seu patrimônio torna-se insustentável a manutenção desta condição, resultando na aquisição pelo Estado.

Neste sentido, Piscitelli (2018, p. 111):

Importante notar que, apesar de se verificar gastos com aquisição de bens que são classificados ora como investimentos, ora como inversão financeira, há uma diferença substancial nas duas categorias: estar-se-á diante de um “investimento” nos casos em que há o efetivo aumento do Produto Interno Bruto (PIB), pois se trata de construir ou adquirir novos bens que não integravam a economia. Já no caso das inversões financeiras, o bem ou imóvel já estava em utilização, o que representa a manutenção do PIB, a despeito do aumento do patrimônio do ente.

No que se refere às transferências de capital, estas constituem-se como sendo contribuições ou auxílios em face de investimentos ou inversões financeiras relativas a outras pessoas de direito público ou privado. Igualmente, as dotações para a amortização da dívida pública definem-se como transferências de capital, conforme prescreve Piscitelli (2018, p. 111). Desse modo, ocorre o aumento no patrimônio do Estado de forma indireta, pois contribui para a concretização dos investimentos e inversões financeiras, bem como possibilita a amortização da dívida pública.

Desta maneira, Carneiro (2020, p. 66):

Já as transferências de capital são as dotações destinadas à amortização da dívida pública, bem como aquelas consignadas para investimentos ou inversões financeiras, que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo-se em auxílios ou contribuições.

Portanto, as despesas públicas encontram-se classificadas conforme há ou não o aumento do patrimônio da Administração Pública mediante sua fixação pelo orçamento público. Assim, apesar das demais classificações, a presente categorização disposta pela Lei nº 4.320/64 auxilia as autoridades do Poder Público na definição das despesas públicas a serem fixadas.

2.2 FASES E PROCESSAMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS

Conforme analisado, a fixação das despesas públicas mediante a finalidade do orçamento público para o Estado Democrático de Direito, o estabelecimento de

procedimentos pautados pelo princípio da legalidade é fundamental. Assim sendo, os gastos públicos são de suma importância para o regime democrático, pois a gestão do patrimônio público reveste-se de interesse público. Dessa maneira, as leis orçamentárias desempenham uma função primordial no adequado processamento das despesas públicas.

Nesse sentido, Leite (2016, p. 270):

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

Assim, as despesas públicas passam por três fases: a) empenho; b) liquidação; e, c) pagamento. Dessa maneira, em cada fase após a fixação das despesas pelas leis orçamentárias ocorrem os procedimentos necessários para a concretização final dos gastos públicos. Portanto, as fases para a realização das despesas públicas são indispensáveis para a sua legitimidade.

2.2.1 Empenho

Com a autorização das despesas no orçamento público, cria-se para o gestor público a discricionariedade de realizar as contratações devidas a fim de satisfazer os objetivos dos governos. Nesse sentido, no orçamento pode existir a dotação prévia de valor destinado a determinada despesa pública, mas é necessário que ocorra o seu empenho pelo administrador para ser efetivamente utilizada. Assim, conforme Leite (2016, p. 271), o empenho consiste na “reserva a ser feita no orçamento que não poderá ser mais gasta a não ser pelo motivo que a justificou”. Portanto, somente se concretiza um gasto mediante o seu respectivo empenho.

Neste sentido, Leite (2016, p. 271):

Tal se dá porque toda despesa demanda prévio empenho (art. 60 da Lei n.º 4.320). Logo, para que uma despesa seja realizada deve-se, primeiro, verificar se há dotação orçamentária, e, se houver, separar parte dessa dotação para o gasto que se deseja realizar. Essa reserva de recursos para o posterior pagamento é o que se chama de empenho.

No mesmo sentido, Carneiro (2020, p. 53) e Abraham (2018, p. 257), os quais prescrevem o empenho como um ato oriundo da autoridade administrativa. Dessa

maneira, por meio desse ato estabelece-se o vínculo jurídico entre o Estado e o contratado. Portanto, cria-se a obrigação de pagamento para o mesmo, desde que ocorra o cumprimento do objeto da pactuação conforme os ditames legais para o empenho da despesa. Consequentemente, a norma jurídica não permite a realização das despesas sem o empenho previamente estabelecido, conforme prescreve o art. 60 da Lei nº 4.320/64: “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

Ainda, o empenho exterioriza-se por meio de um documento escrito denominado de “nota de empenho”, no qual comprova-se a realização da dotação orçamentária e o respectivo empenho pela autoridade administrativa na efetivação da despesa. Conforme Leite (2016, p. 271), esse documento serve como prova para o contrato acerca do crédito em face da Administração Pública. Desse modo, é uma garantia de existência de dotação orçamentária autorizada para o pagamento do respectivo contrato.

Neste sentido Leite (2016, p. 271):

Correto seria todo credor ou contratado pelo poder público fazer essa exigência, pois pode ocorrer a celebração de um contrato com a Administração, e até mesmo a prestação do serviço ou a entrega da mercadoria, sem o prévio empenho. Daí a sua importância, pois serve como garantia de que existe uma autorização no orçamento para o pagamento do seu contrato.

É importante ressaltar que, o empenho realizado não pode exceder o limite dos créditos concedidos pelo orçamento público. Nesse sentido, o gestor público fica limitado aos gastos públicos conforme a dotação orçamentária destinada, realizando o empenho dentro desse limite. Conforme prescreve Ramos Filho (2018, p. 126), o empenho é justamente a reserva dentro desse limite estabelecido pelos poderes mediante a composição das leis orçamentárias. Assim, o empenho autoriza a disponibilidade do valor objeto da despesa, bem com a sua indisponibilidade para outros fins ou encargos, senão para o qual foi definido.

Conforme ensina Leite (2016, p. 271), a nota de empenho pode substituir o contrato em licitações na modalidade convite, conforme prescreve o art. 62 da Lei nº 8.666/93. Ainda conforme o autor, nessa hipótese é necessário o estabelecimento dos direitos, obrigações e responsabilidade das partes, em respeito ao entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU). No mesmo sentido, a nota de empenho tem natureza de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 585, inciso II do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15).

Acerca da relevância do empenho, resume Leite (2016, p. 273):

Por todas essas razões ressalta-se a importância do empenho, seja para o planejamento do Estado, a fim de não efetuar qualquer comprometimento ou gasto sem o prévio registro e comprovação da existência de crédito orçamentário para a despesa, seja para garantia do contratado, que tem no empenho um documento hábil a comprovar a higidez orçamentária do ente público e, na hipótese de não pagamento, torna célere a sua cobrança, por se tratar de título executivo extrajudicial, desde que, por óbvio, o quanto avençado no contrato tenha sido devidamente cumprido pela parte exequente. A parte disso, executar o empenho sem a prova da prestação do serviço ou da entrega da mercadoria é tentativa de lesar o Estado com nítida característica de má-fé.

Portanto, o empenho é uma fase fundamental para o devido estabelecimento das despesas públicas de acordo com a necessidade verificada pelo gestor público no exercício financeiro. Contudo, a nota de empenho não é indispensável para a efetivação do empenho e das despesas públicas, conforme Ramos Filho (2018, p. 127). Consequentemente, a nota de empenho não se confunde com a fase de empenho da despesa, mas tão somente a sua exteriorização por meio de documento escrito.

2.2.2 Liquidação

Após o empenho das despesas públicas a serem efetivadas, passa-se para a fase de liquidação, a qual corresponde ao momento em que se busca realizar a verificação dos documentos e requisitos necessários para o pagamento. Nesse sentido, não basta o empenho, é fundamental comprovar-se de maneira formal o direito adquirido em relação ao gasto concretizado. A fase de liquidação é importante para documentar o processo de pagamento e conferir transparência aos gastos públicos realizados.

Neste sentido, Abraham (2018, p. 257-258):

A etapa seguinte ao empenho é denominada de liquidação, considerada como condição prévia ao pagamento, visto que o art. 62 expressamente prevê que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação. Assim, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. A verificação irá apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação, e terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (art. 63).

Assim, a liquidação encontra-se vinculada à realização de uma condição avençada na origem obrigacional da relação jurídica, conforme prescreve Piscitelli

(2018, p. 81). Desse modo, é indispensável que o contratado proceda com o cumprimento das obrigações que lhe foram imputadas pela pactuação estabelecida em face do Estado. Pois, essa fase consiste justamente no exame do direito adquirido da parte, mediante a efetiva prestação do serviço ou fornecimento do bem. Logo, apenas por meio dessa comprovação é possível que este proceda com a exigência do pagamento.

Encontra-se previsto no art. 63 da Lei 4.320/64: “A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Dessa forma, a relação jurídica entra o contratado e a Administração Pública dá origem ao seu respectivo crédito objeto de títulos e documentos. Assim, nessa fase deve-se comprovar a origem, o objeto, o valor exato a ser pago e a quem deve ser realizado o pagamento. Esse momento no processamento das despesas públicas não possui natureza meramente formal, mas objetiva a verificação da sua veracidade a fim de evitar fraudes ao patrimônio público.

Neste sentido, Leite (2016, p. 276):

Quando, por exemplo, se contrata a aquisição de medicamentos do tipo x, deve-se verificar, no momento do cumprimento do contrato, se os medicamentos entregues são iguais aos licitados (tipo x), a fim de que não haja burla, ou que se contrate um bem e se receba outro distinto. Aqui há a importante figura do liquidante, pessoa responsável por assinar o processo de liquidação e atestar que recebeu o material exatamente como licitado, ou que conferiu a entrega da obra, nos termos do contrato.

Especificamente nos contratos públicos, nessa fase existe a figura do “fiscal do contrato”, conforme descrito no art. 67 da Lei nº 8.666/93: “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado [...]”. A sua presença é fundamental para o acompanhamento das atividades realizadas pelo contrato a fim de verificar possíveis danos à Administração Pública e ao interesse público correspondente. Ainda, conforme Leite (2016, p. 277) essa é a etapa mais relevante no setor público, pois confere probidade e boa-fé às despesas públicas realizadas pelo Estado. Dessa maneira, merece maior atenção do poder público, sendo necessário designar liquidantes devidamente capacitados e especializados para verificar possíveis irregularidades.

2.2.3 Pagamento

Após a fase de liquidação, todos os procedimentos formais foram realizados a fim de verificar o direito adquirido do credor. Assim sendo, resta apenas a quitação do contrato para o cumprimento integral da relação jurídica estabelecida com o Estado. Portanto, o pagamento consiste na quitação da dívida empenhada nas despesas públicas após o processo de liquidação perante o gestor público.

Neste sentido, Piscitelli (2018, p. 81):

Realizada a liquidação, cumprido está o requisito para que a despesa seja paga. Porém, antes do pagamento em si, deverá haver a emissão de uma ordem de pagamento, realizada pelos serviços de contabilidade, nos termos do artigo 64 da Lei 4.320/1964. Após, apenas, é que o pagamento será feito, dessa vez pela tesouraria regularmente instituída por estabelecimentos bancários credenciados (artigo 65, Lei 4.320/1964).

Assim, o pagamento exterioriza-se por meio de uma “ordem de pagamento”, o qual consiste em um documento que autoriza o pagamento do valor ao credor. Essa autorização procede somente após a sua efetivação por meio do setor contábil da repartição pública competente. Ainda, conforme citado, o pagamento pode ser realizado por meio de adiantamento, sem a necessidade de se passar pelo processo de concretização das despesas, em situações excepcionais, conforme art. 68 da Lei nº 4.320/64. Dessa maneira, o regime de adiantamento pode ser aplicado quando houver expressa previsão legal nesse sentido, realizando-se o pagamento conforme o empenho efetivado.

Questão interessante em relação ao pagamento refere-se a sua ordem de efetivação em relação aos credores, pois a Administração Pública estabelece inúmeros vínculos obrigacionais, dando origem a várias ordens de pagamento a serem realizadas simultaneamente. Dessa forma, pelo princípio da impessoalidade, pressupõe-se que existe uma ordem cronológica de pagamento, não podendo ser alterada sob a pena de violar o direito adquirido de outrem. No entanto, essa ordem pode ser flexibilizada em virtude do interesse público envolvido.

Neste sentido, Leite (2016, p. 278):

Existentes, porém, razões de interesse público, desde que devidamente justificadas, a ordem cronológica de pagamento poderá ser alterada. É dizer, nas hipóteses em que os serviços não foram devidamente prestados, ou naquelas em que pairam dúvidas sobre a qualidade, quantidade e adequação do bem entregue ou da obra realizada, desde que tenha havido processo administrativo com as garantias a ele inerentes para averiguar eventuais irregularidades, poderá haver alteração na ordem de pagamento.

Portanto, a ordem de pagamento pode ser alterada, desde que presente

interesse público envolvido. Ainda, conforme arts. 92 da Lei nº 8.666/93 e 1º, inciso XII do Decreto-Lei nº 201/67, a inobservância da ordem cronológica sem a devida fundamentação legal e razões de interesse público implica em crime contra a Administração Pública e crime de responsabilidade dos prefeitos municipais, respectivamente. Portanto, a fase de pagamento é fundamental para a conclusão da obrigação estabelecida entre as partes.

Logo, o processo de efetivação das despesas públicas seguem basicamente essas três etapas. Antes desse processo de empenho, liquidação e pagamento, em sua fase pré-administrativa ocorre a fixação e programação no âmbito do Poder Legislativo mediante as leis orçamentárias, conforme prescreve Carneiro (2020, p. 53). Desse modo, o processamento das despesas públicas é concretizado por meio de fases e etapas procedimentais de natureza formal a fim de conferir a efetividade requerida pela Constituição Federal.

2.3 PRINCÍPIOS DAS DESPESAS PÚBLICAS

As despesas públicas são regidas por vários princípios de grande relevância, sendo que nesta seção cuidar-se-á de apenas os cinco mais importantes: a) princípio da utilidade; b) princípio da discussão pública; c) princípio da legalidade; d) princípio da legitimidade; e, e) princípio da economicidade. Mediante o regime jurídico para as despesas públicas, os referidos princípios objetivam a manutenção da fixação das despesas conforme os valores constitucionais. Por conseguinte, a incidência dos referidos princípios é um reflexo dos próprios princípios norteadores do Estado Democrático de Direito.

2.3.1 Princípio da utilidade

No contexto dos gastos públicos, não existem limites reais acerca das necessidades da sociedade no que se refere à satisfação dos serviços públicos fundamentais, como por exemplo, a saúde, educação, segurança pública, assistência social etc. Enfim, enquanto houver problemas que escapam à competência da iniciativa privada, é possível a intervenção do Estado a fim de realizar prestações positivas em favor da população. Ocorre que, diante dessa realidade, faz-se necessário ao gestor público a observância de critérios objetivos a

fim de não se desperdiçar as finanças públicas com o que não é o mais importante para a coletividade. Deste modo, o princípio da utilidade serve como parâmetro de decisão para priorizar-se determinados gastos em detrimento de outros.

Neste sentido, Silva (2004, p. 126):

A utilidade é o princípio em função do qual a despesa deve atender ao custeio dos gastos necessários ao funcionamento dos organismos do Estado, bem como dos serviços públicos, objetivando ao atendimento da coletividade. [...] A utilidade da despesa deve ser encarada de modo que ela se enquadre nos limites da legitimidade. [...] Assim, além de atender ao princípio da utilidade, a despesa para ser legítima precisa fundamentar-se nas seguintes condições: - consentimento coletivo - manifestado periodicamente pela representação popular. Nesta condição, as despesas públicas estão legitimadas pela discussão na lei orçamentária; - possibilidade contributiva - a regra é de que não se pode exigir um esforço excessivo dos contribuintes, pois tal prática traria uma quebra na harmonia que deve haver entre a entidade arrecadadora e os contribuintes".

Portanto, esse princípio busca a realização do objetivo da coletividade, conforme o custeio necessário ao funcionamento dos órgãos públicos do Estado, pois a Administração Pública exterioriza a vontade do povo mediante os atos do Estado legalmente previstos. Dessa maneira, busca-se a concretização efetiva do interesse público, especialmente no atendimento das necessidades básicas das sociedade, conferindo o máximo possível o bem-estar social, conforme prescreve Ramos Filho (2018, p. 98): "[...] o administrador deve efetuar as despesas para satisfazer o maior número de pessoas, evitando, assim, a realização de despesas improdutivas ou que atendam um número reduzido de pessoas.". Nesse sentido, os gastos públicos não devem ser desperdiçados com bens e serviços supérfluos que não resultem no atendimento desse objetivo, deve-se sempre maximizar as despesas frente aos anseios da população.

Neste sentido, Oliveira e Milfont (2014, p. 15):

Finalmente, vale destacar que, em tempos de administração pública gerencial, o mero rigor fiscal na execução do orçamento não é suficiente para assegurar o papel do Estado como provedor de serviços ao cidadão-cliente. Hoje a gestão deve ser baseada em resultados, na efetiva entrega de produtos que melhorem a qualidade de vida da população, e não apenas no cumprimento de índices fiscais, muitas vezes desconhecidos da população em geral.

Portanto, a discussão acerca da qualidade dos gastos públicos é essencial para a efetividade em relação às verdadeiras necessidades da sociedade. O cidadão não está interessado na formalidade, mas nos resultados obtidos em contraprestação a sua contribuição para a construção da estrutura estatal mediante tributos e demais valores pagos ao Estado. Dessa maneira, conforme os autores

supracitados, é comum o pagamento da dívida pública, a qual não resulta em nenhum benefício direto para a população, que a longo prazo resulta em retração econômica. Logo, cabe ao gestor público realizar o controle entre as despesas mais relevantes para a sociedade brasileira.

2.3.2 Princípio da discussão pública

Conforme analisado, as despesas públicas interessam diretamente ao povo, o verdadeiro titular do poder do Estado. Dessa forma, é fundamental que a fixação dos gastos públicos passem por um conjunto de procedimentos de natureza democrática a fim de possibilitar a sua fiscalização. Assim, o Poder Legislativo, juntamente com o Tribunal de Contas realizam essa atividade primariamente. Consequentemente, com a exposição à sociedade, a mesma realiza a construção da opinião pública acerca do perfil adotado pelo governo na definição dos gastos, favorecendo a fiscalização pelo cidadão.

O referido princípio objetiva manter a natureza pública e democrática das despesas fixadas no orçamento público, conforme prescreve Ramos Filho (2018, p. 98): “manter o caráter público da despesa, de modo que passe pelo crivo do Poder Legislativo (discussões parlamentares, pelos Tribunais de Contas) e pela publicação na imprensa, com o fim de esclarecer a opinião pública e possibilitar sua fiscalização”. Portanto, as despesas públicas devem necessariamente representar o interesse público em sua constituição.

2.3.3 Princípio da legalidade

Por óbvio, o princípio da legalidade é inerente à atuação da Administração Pública e, consequentemente, das despesas públicas. Pois, não é possível a fixação de nenhuma despesa sem a sua autorização legislativa, uma vez que os gastos públicos apresentam relevância crucial na efetivação do interesse público. Dessa maneira, a realização das atividades essenciais do Estado necessitam, invariavelmente, de seu correspondente dispositivo normativo. Consequentemente, qualquer movimentação financeira do dinheiro público pressupõe a sua autorização por meio de lei.

Neste sentido, Ramos Filho (2018, p. 99):

[...] exige que a despesa pública seja realizada dentro de uma autorização legislativa (orçamentária ou extraorçamentária). Por esse princípio, nenhuma despesa pode ser realizada sem que exista previsão legislativa (art. 167, incisos I e II, CF). Tal regra se aplica inclusive às despesas que são objeto de créditos suplementares ou especiais (art. 167, inciso V, CF). Outrossim, são igualmente vedados a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, inciso VI, CF).

Dessa forma, na Administração Pública não existe vontade particular, pois toda a atividade exercida pelo Estado deve ser fundamentada no interesse público. Trata-se de um princípio decorrente do modelo de Estado de Direito, o qual deve ter sua estrutura política norteadas pela disposição normativa expressa. Desse modo, os três poderes exercem suas funções primárias em razão das autorizações legislativas de natureza constitucional e infraconstitucional. Consequentemente, nas despesas públicas ocorrem o mesmo.

Neste sentido, Carvalho Filho (2020, p. 70):

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do *Estado de Direito*, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita.

Portanto, os gastos públicos são norteados pelo princípio da legalidade, conforme prescreve Harada (2018, p. 177). Desse modo, as despesas públicas devem possuir íntima relação com as necessidades da coletividade, sendo esse o objetivo primário do Estado Democrático de Direito. Assim, busca-se a fiel execução da lei orçamentária, conforme as despesas fixadas. Assim, juntamente com o princípio da transparência, o princípio da legalidade auxilia o controle das finanças públicas e sua respectiva fiscalização pelo cidadão e demais entidades.

2.3.4 Princípio da legitimidade

Ainda, conforme Mileski (2003, p. 246), aplica-se aos gastos públicos o princípio da legitimidade, o qual possui o escopo de realizar uma análise material em face da fixação das despesas. Conforme o autor supracitado, esse princípio deriva do princípio da legalidade, possuindo uma carga valorativa mais aprofundada a fim de verificar a conformidade com o ordenamento jurídico e seus princípios. Portanto, o administrador público não pode exercer sua autoridade sem a respectiva

legitimidade durante as fases de processamento das despesas públicas.

No mesmo sentido, Fernandes (2003, p. 178):

Compreende-se porque a legitimidade assume feição ética, o agir virtuoso, a efetivação do bem e da justiça. Sob o aspecto do controle a apreciação deontológica da legitimidade encontra-se em íntima afinação com os princípios da razoabilidade – para alguns autores –, da proporcionalidade, da supremacia do interesse público sobre o privado.

Dessa forma, os atos relativos às despesas públicas somente possuem legitimidade quando são realizados conforme os preceitos éticos e jurídicos correlatos ao sentido de justiça, moralidade administrativa e boa-fé. Assim, a supremacia do interesse público sobrepõe-se às formalidades estabelecidas pela legislação, cabendo a análise de acordo com os princípios da Administração Pública. Conforme prescreve Silva (2005, p. 750), a legitimidade funciona como parâmetro de controle das despesas públicas em face de atos realizados dentro da legalidade, mas em desacordo com as prioridades do Estado Democrático de Direito.

2.3.4 Princípio da economicidade

Como decorrência dos princípios supracitados, depreende-se que os gastos públicos devem ser realizados conforme a sua utilidade e a fim de atender ao interesse público. Desta maneira, pressupõe-se que a vontade popular anseia pela boa administração dos recursos públicos, especialmente quando se refere às despesas públicas. Assim, a eficiência na concretização das relações jurídicas obrigacionais é bastante relevante para a sociedade. Dessa maneira, o princípio da economicidade prescreve pela qualidade na gestão pública sem o desperdício do dinheiro público, construído pela contribuição do cidadão.

O referido princípio não trata da mera economia nos gastos realizados pela Administração Pública, mas atesta pela sua eficiência, ou seja, o gestor público buscar a máxima efetivação das despesas segundo a finalidade para a qual fora criada. Diferentemente do princípio da utilidade que busca a prevalência do interesse público na condução das despesas públicas, no princípio da economicidade busca-se a correta alocação de recursos, conforme prescreve Bugarin (2004, p. 129). Portanto, atrela-se à ideia de combate às desigualdades sociais no contexto da economia nacional.

Neste sentido, Gomes (2014, p. 228):

Num primeiro sentido, economicidade comporta o sentido daquilo que é econômico, à ideia de algo relativo à economia, ciência que trata dos fenômenos relativos à produção, à distribuição e ao consumo de bens e serviços, ou seja, a ciência da escassez. A economicidade parece conduzir à ideia-chave da busca permanente pelos agentes públicos delegados do complexo e diverso corpo social, da melhor alocação possível dos escassos recursos públicos disponíveis para a solução, ou, pelo menos, mitigação, dos gravíssimos problemas sociais existentes no lamentável, vergonhoso e humilhante quadro de desigualdade que caracteriza o espaço socioeconômico nacional.

Em ampla análise, verifica-se que os referidos princípios decorrem diretamente dos princípios inerentes ao Direito Financeiro, dificultando a sua classificação categórica, conforme prescreve Piscitelli (2018, p. 28). Assim, a atividade financeira do Estado reclama valores e princípios relacionados aos valores democráticos, pois sustentam-se na legalidade, legitimidade, transparência, publicidade e responsabilidade fiscal. Assim sendo, os problemas relacionados aos gastos públicos são amplamente conhecidos, envolvendo fraudes, desvio de verbas, desperdícios, irregularidades etc.

Neste sentido, Abraham (2018, p. 236):

Pretende, principalmente, coibir a existência de despesas obscuras ou a inclusão de verbas, programas, projetos ou benefícios fiscais imprecisos ou inexplicáveis que, por falta de clareza ou transparência, possam induzir a erro ou serem manipulados para atender a objetivos diversos dos originalmente previstos e aprovados.

Dessa maneira, as despesas públicas devem ser realizadas de maneira previsível, pautada pela clareza e transparência. Assim, é possível a fiscalização pelo atendimento do interesse público e dos demais princípios na sua efetivação pela Administração Pública. Desse modo, verifica-se que na área financeira do orçamento público é necessário um conjunto de princípios a fim de evitar violações ao patrimônio público pelos seus gestores no processamento dos gastos públicos.

3 A INFLUÊNCIA DAS DESPESAS PÚBLICAS NA ECONOMIA, POLÍTICA E NO

DIREITO

Conforme analisado, as despesas públicas possuem grande relevância para o Estado Democrático de Direito e para a sociedade brasileira, pois todos os serviços públicos somente podem ser realizados mediante a fixação dos gastos correspondentes. Nesse sentido, a utilização do orçamento público como programa de concretização da política do governo somente se concretiza por meio do processamento das despesas pelo gestor público. Assim, a Administração Pública põe-se à serviço da sociedade a fim de efetivar a prestação de serviços em respeito ao interesse público. Diante disso, é inegável que as despesas públicas apresentam aspectos econômicos, políticos e jurídicos, os quais são inerentes ao orçamento público.

Neste sentido, Carneiro (2020, p. 90):

O Orçamento Público, por sua complexidade, abrange três aspectos fundamentais: *a) Jurídico* – equivale aos efeitos próprios dos orçamentos, regulamentados pelo ordenamento jurídico. É a natureza do ato orçamentário à luz do Direito; *b) Político* – é a autorização política para a realização do plano; *c) Econômico* – consiste no fato de o orçamento assumir a forma de uma previsão da gestão orçamental do Estado, o que corresponde a um plano financeiro.

Dessa maneira, além dos aspectos referidos, as despesas públicas realizam uma efetiva influência nesses três setores da sociedade brasileira. São setores que afetam diretamente a vida do cidadão, pois o exercício da liberdade conferida aos indivíduos decorre direta e indiretamente das condições proporcionadas pelo Estado. Consequentemente, o perfil político adotado pelo governo e expresso nas despesas públicas interfere nas decisões privadas. Portanto, é fundamental verificar-se a influência causadas nessas áreas pelas decisões da Administração Pública acerca dos gastos públicos.

3.1 INFLUÊNCIA NA ECONOMIA

Com a mudança de paradigma da função do Estado na promoção do bem-estar social, a alocação de recursos com finalidades para estimular o desenvolvimento da economia tornou-se fundamental no atual contexto econômico brasileiro. Assim, as despesas públicas também apresentam natureza “extra orçamentária”, buscando como efeito secundário influenciar na economia. Dessa

forma, toda decisão da Administração Pública acerca dos gastos fixados e empenhados resultam em efeitos de natureza econômica.

Neste sentido, Abraham (2018, p. 236):

Com as despesas públicas, o mesmo ocorre. Além de atingir o seu fim primário, qual seja, atender às necessidades públicas primárias e secundárias, conforme sua alocação no orçamento público, a despesa, dependendo do seu volume e destinação, poderá gerar propositadamente efeitos na economia.

No entanto, conforme prescreve Uliano (2018, online), os gastos públicos podem causar efeitos prejudiciais à economia quando realizada para fins de estímulo na econômica, resultando na sua retração, conforme verificado na última década no Brasil. A ideia é que o simples aumento das despesas não necessariamente levará a um crescimento econômico, pois não há produção de nada, apenas uma transferência. Contudo, conforme o desenvolvimento do Estado, o mesmo não pode permanecer inerte perante às necessidades econômicas da sociedade brasileira, ainda que o resultado não seja o esperado. Dessa maneira, a total abstenção do poder estatal na economia não mas condiz com a atual realidade, conforme prescreve Abraham (2018, p. 237). Consequentemente, exige-se do gestor público a habilidade de prever o cenário econômico a fim de realizar as despesas públicas de maneira eficiente.

3.1.1 A economia política

Conforme Pereira (1979, p. 39-40), essa simbiose entre economia e política mediante à atuação do Estado por meio das despesas públicas denomina-se de “economia política”, ciência pela qual se estuda o impacto das decisões políticas de gestão na economia da sociedade. Dessa maneira, com a oposição entre liberalismo e bem-estar social durante o período histórico entre as teorias econômicas capitalistas e marxistas, chegou-se a um consenso de que a intervenção estatal na economia pode ser benéfica para manter o seu funcionamento em prol da sociedade.

Portanto, o seu desenvolvimento coincide com o próprio desenvolvimento do Estado. Pois, conforme estudado, o Estado passou de Estado de Direito para Estado Democrático de Direito, buscando a prevalência dos valores democráticos relacionados à liberdade, igualdade e solidariedade. Dessa forma, trata-se de uma

ciência do ramo das ciências sociais, a qual tem a finalidade de estudar os fatores econômicos e sociais a fim de alcançar o objetivo político do Estado. Conforme Maciel (2011, p. 80), baseado nos pensamentos de Karl Marx, a economia apresenta-se como ambiente de conflitos políticos. No entanto, diante da complexidade da sociedade brasileira e de fenômenos como a globalização e evolução do ambiente digital, a economia política impõe a sua análise para além dos aspectos sociais e econômicos.

Neste sentido, Abraham (2018, p. 236):

Contemporaneamente, a Economia Política assiste ao desenvolvimento de uma nova escola, denominada de neodesenvolvimentismo ou novos keynesianos, que tem como protagonistas Joseph Stiglitz e Amartya Sen, os quais pregam a complementaridade entre o Estado e o mercado para estruturar e permitir o desenvolvimento sustentado e uma melhor distribuição de renda, dentro de um modelo que propõe novos paradigmas na produtividade da economia global, tendo como foco a equidade social. [...] Assim, percebe-se que as profundas transformações globais do mundo moderno, caracterizado por uma complexa dinâmica social e econômica que vem se potencializando no presente século XXI, passam a exigir uma reformulação do papel do Estado, sem, contudo, assumir um viés interventivo como aquele do Estado-providência do pós-Segunda Guerra Mundial, nem com as feições do modelo neoliberal das décadas de 1980 e 1990. Adota-se uma postura intermediária, nem de descompromisso e apatia, nem de onipotência e centralização. Objetiva-se planejar e criar políticas públicas de longo prazo, tanto para promover uma efetiva redução da desigualdade social, o bem-estar da população e a garantia dos direitos mínimos fundamentais, como para permitir o desenvolvimento sustentado dos setores público e privado, com estímulos de natureza econômica e fiscal.

Portanto, surge a necessidade do Estado intervir na economia, conforme os valores democráticos presentes na Constituição Federal. Desse modo, cabe ao gestor público realizar políticas econômicas com o objetivo de estimular a economia, geração de empregos, desenvolvimento de comércios e indústrias etc. Assim, é possível que as despesas públicas sejam direcionadas nesse sentido, preferindo determinados setores econômicos. Contudo, verifica-se a necessidade de compatibilização dos valores antagônicos de interesses coletivos e interesses privados.

3.1.2 Impacto no crescimento da economia brasileira

Os gastos públicos tendem a crescer de maneira contínua em uma sociedade em desenvolvimento, pois com a complexidade das relações econômicas exige-se mais das ações governamentais. Ainda, em países emergentes os governos buscam

o crescimento econômico de maneira mais acelerada a fim de acompanhar o desenvolvimento do mercado internacional e globalizado. Consequentemente, faz-se necessário o implemento dos gastos públicos em setores estratégicos para o crescimento econômico.

Neste sentido, Silva e Triches (2014, p. 556):

Os gastos do governo na economia sempre têm tido um interesse especial, sobretudo, nos países de mercados emergentes, os quais necessitam de um crescimento econômico mais acelerado. A visão é que os investimentos públicos em atividade de infraestrutura na provisão de bens e serviços em espaços econômicos de baixa atratividade privada e na formação de capital humano podem ter efeitos positivos sobre o crescimento das economias.

Conforme estudo realizado pelos autores supracitados, constatou-se que: a) as despesas públicas em infraestrutura retrocederam nas últimas décadas; b) houve também um decréscimo nos gastos com educação; c) a deterioração da malha rodoviária e poucos investimentos no setor ferroviário e portuário; d) o aumento crescente com despesas relacionadas à previdência e assistência social; e) os gastos públicos com comunicação, transporte, saúde e saneamento básico possibilitaram o crescimento da renda.

Assim, despesas públicas concentradas nas áreas de saúde, saneamento, segurança tendem a melhorar a condição de bem-estar da população. Tendo em vista que o Brasil ainda é um país bastante deficitário nessas áreas, qualquer incremento de gasto poderia levar a um aumento significativo na qualidade de vida. Já gastos públicos destinados à educação e infraestrutura conforme Silva e Triches (2014), em países em desenvolvimento, como o Brasil, despesas realizadas pelo Governo nas áreas citadas podem ter efeitos extremamente positivos para o crescimento econômico, em especial em áreas que não seriam contempladas pelo capital privado.

Portanto, conforme analisado, a redução das despesas públicas para a manutenção da infraestrutura de circulação de mercadorias no Brasil resultou em prejuízos para a economia, principalmente formando gargalos nas vias de transportes que são usadas para o escoamento das produções industriais e agrícolas. Ainda, a própria redução nos investimentos na educação influencia diretamente na economia, pois no atual contexto da globalização e desenvolvimento tecnológico é fundamental o desenvolvimento em pesquisa e ciência.

3.1.3 Contexto da pandemia “Covid-19”

Conforme o exposto, as decisões de como alocar os recursos frente aos gastos são essenciais na hora de decidir quais despesas devem ser realizadas, afim de maximizar o crescimento econômico e o bem-estar social. Contudo, poderá surgir situações extraordinárias que alterem a destinação destas receitas, mesmo levando a situações de perdas de eficiência.

Como as despesas públicas são fixadas conforme as leis orçamentárias anteriores ao seu exercício financeira, é impossível a previsão de instabilidades econômicas como a que se apresentou pela crise de saúde pública e econômica pelo vírus Covid-19. Assim, a partir do ano de 2020 houve no Brasil um aumento de 41% das despesas públicas comparado ao mesmo período do primeiro semestre de 2019.

Neste sentido, relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2020, p. 6):

A despesa primária aumentou R\$ 325,2 bilhões (41%) na comparação de janeiro- julho deste ano com o mesmo período de 2019. A maior parte desse aumento está relacionada ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. É o caso, por exemplo, dos benefícios previdenciários, que cresceram 17,5% a preços constantes na comparação no acumulado do ano até julho relativamente a igual período de 2019. Esse aumento reflete principalmente a antecipação do pagamento do 13º de aposentados e pensionistas para abril, maio e junho, quando normalmente é feito no segundo semestre (tabela 4).

Portanto, conforme o relatório do IPEA, foi necessário uma readequação das despesas públicas nesse período de 2020. Assim, aumentaram-se os gastos com a saúde e assistência social, enquanto houve diminuição com educação e outros setores a fim compensar o *déficit* causado pela pandemia. Dessa forma, a atuação do Estado em minimizar os efeitos da crise buscou manter a saúde da economia por meio do enfrentamento direto à doença e a entrega do “auxílio emergencial” aos hipossuficientes, conforme prescreve Cardoso (2020, p. 1053). Com essas medidas relativas aos gastos públicos, a economia brasileira manteve-se em um patamar mínimo de sustentabilidade durante o período de quarentena.

Vale ressaltar ainda que o Congresso Nacional reconheceu a pandemia como um problema de calamidade pública através do Decreto Legislativo nº 06/2020. Assim, ao decretar a calamidade pública o legislativo permitiu o descumprimento das metas fiscais, dando condições ao executivo de direcionar os recursos para cobrir os gastos crescentes na saúde e amparo dos mais necessitados.

3.2 INFLUENCIA NA POLÍTICA

Conforme analisado, é por meio do orçamento público e pela fixação das despesas públicas que se verifica o perfil político do governo responsável pela gestão do Estado. Assim, verifica-se que a priorização em determinados gastos públicos responde ao pleito eleitoral, pois é mediante a representatividade que o povo concretiza sua vontade, cabendo aos agentes políticos a sua execução. Desta maneira, conforme os ideais políticos, pode haver maior ou menor investimentos nas áreas de educação, saúde, segurança pública, fomento da economia, assistência social etc. Consequentemente, os efeitos políticos das despesas públicas são evidentes para a sociedade brasileira.

3.2.1 Aspecto político-eleitoral

Especificamente no que se refere ao aspecto eleitoral, a política é diretamente influenciada pelos gastos públicos, pois a população realiza a suas escolhas políticas com base nas realizações de seus representantes. Dessa maneira, a construção de pontes, estradas, educação, saúde etc. são despesas concretizadas que têm o poder de impor o *status* de efetividade a atuação representativa.

Neste sentido, Araújo *Et al.* (2017, p. 10):

Com base nos achados, pode-se concluir que, no geral despesas mais altas com transporte e previdência social aumentam a chance de reeleição do prefeito e/ou do partido. Pode-se concluir também, que os eleitores tendem a associar alguns tipos de despesas como ligadas a figura do prefeito e outros a figura do partido (e consequentemente, aumentar suas chances de reeleição). Apenas para prefeito, se mostraram significantes as despesas com educação e saúde, enquanto que apenas para o partido, apresentaram significâncias despesas com saneamento e habitação.

Logo, as despesas públicas realizam uma função importante no processo eleitoral, auxiliando os eleitores na verificação da habilidade de seus representantes na elaboração orçamentária, fixação das despesas, gestão administrativa, fiscalização e controle das finanças públicas. Nesse sentido, o processo político democrático na composição das autoridades no Estado Democrático de Direito sofre influência dos gastos públicos realizados. Consequentemente, tanto a figura do partido político e do agente político são avaliados nesse aspecto.

3.2.2 Concretização de políticas públicas

Um dos objetivos primordiais da fixação das despesas públicas é justamente atender às políticas públicas estabelecidas pelo governo, pois cada Estado possui suas necessidades conforme o desenvolvimento político e social. Assim, o cidadão realiza a escolha de seus representantes a fim de que estes priorizem o conjunto de ações públicas objeto de “promessas” durante o período eleitoral. Consequentemente, a alocação de recursos ocorre, em tese, conforme as políticas públicas adotadas pelo governo.

Neste sentido, Braun e Vasconcellos (2015, p. 4):

Como consequência dos princípios ideológicos básicos partidários, surge outro elemento importante para a definição dos partidos políticos, descrito como as propostas programáticas do mesmo, ou seja, o programa de atuação concreta do partido visando implementar as ações para a consecução dos objetivos defendidos por ele. Trata-se, portanto, das metas concretas, ou seja, das ações e reivindicações que serão defendidas, debatidas e implementadas pelos membros do partido político, enquanto agentes políticos no exercício do poder Estatal ou como representantes partidários, que buscam a implementação dessas medidas por aqueles que exercem esse poder.

Assim, a Administração Pública é composta por gestores eleitos e nomeados em cargos de confiança pelos agentes políticos. Dessa maneira, existe certa discricionariedade no que se refere à gestão do patrimônio público. Assim, a composição das despesas públicas são concretizadas por meio dessas pessoas, as quais têm sua gênese no estabelecimento das políticas públicas governamentais. Portanto, diante da limitação de recursos financeiros, a escolha das despesas realizadas resultam em uma decisão política, conforme orientação das autoridades administrativas.

Neste sentido, Christopoulos (2011, p. 84):

O administrador público é eleito pela população para gerir o ente estatal. A escolha dos gastos que deve realizar é uma decisão política. Isto é, se há uma receita sempre finita, finitos serão sempre os gastos a ser realizados, e o administrador público, com base no orçamento, deve escolher as despesas que, de acordo com o seu planejamento, trarão as melhorias mais eficientes para a sua população.

Logo, as leis orçamentárias oferecem um norte para os gestores da Administração Pública, mas a sua efetivação ocorre em razão de sua verificação concreta, uma vez que o orçamento não tem natureza impositiva, conforme prescreve Piscitelli (2018, p. 60). Portanto, a atuação política e sua influência acerca das despesas públicas possuem limitações nas leis orçamentárias, além dos

princípios e valores democráticos descritos na Constituição.

3.2.3 Aspecto político na efetivação dos direitos fundamentais

Ainda, sob o aspecto político do desenvolvimento do Estado no que se denomina de neoconstitucionalismo, o orçamento público e as despesas públicas especificamente devem buscar a prevalência da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente em razão da valorização da dignidade da pessoa humana, conforme ensina Leite (2016, p. 70). Desse modo, todo o ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito centraliza suas decisões em valores democráticos decorrente do atual cenário constitucional internacional.

Ainda, conforme Leite (1971, p. 152), a efetivação dos direitos fundamentais resulta na estabilidade da estrutura do Estado, especialmente no que se refere à confiança política entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Portanto, ainda que existe uma certa discricionariedade no que se refere à implementação da política governamental mediante políticas públicas específicas e ações em determinados setores, a alocação de recursos por meio das despesas públicas deve pautar-se pela preservação do Estado e da sociedade.

Logo, os gastos públicos sob o aspecto político objetivam viabilizar a concretização da participação democrática do povo na construção da estrutura política do Estado. Assim, essa figura representa o vínculo comunitário entre seus membros, conforme prescreve Bonavides (2000, p. 82). Assim sendo, o interesse público é um valor primordial da Administração Pública, cabendo às autoridades o emprego de recursos público ao seu fim. Portanto, a complexidade política presente na pós-modernidade apresenta desafios aos gestores públicos no empenho das despesas públicas.

3.3 INFLUÊNCIA NO DIREITO

Apesar da natureza orçamentária das despesas públicas para realização das atividades da Administração Pública, verifica-se que a sua fixação e empenho geram efeitos também na área jurídica. Dessa maneira, a prestação de serviços públicos buscam a concretização de direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, principalmente de natureza social, como por exemplo, saúde, educação e

segurança. Assim, especificamente no que se refere aos seus efeitos jurídicos, a sua influência interfere na efetivação de determinados direitos, pois a sua concretização necessita de recursos públicos.

Neste sentido, Leite (2016, p. 259):

Despesa pública é tema que tem suscitado discussões acirradas em direito financeiro. Tal se dá por conta da relevância dos dispêndios públicos para a satisfação do interesse público, o que só ocorre se houver disponibilidade financeira, mas, para além disso, se houver observância de diversas normas para a realização das despesas, conforme se verá. E aqui o tema chama mais atenção por conta da relevância das despesas para a satisfação dos direitos fundamentais, assunto ainda longe de consenso quando está em discussão a escassez dos recursos diante da efetivação dos mencionados direitos.

Dessa maneira, a satisfação dos direitos fundamentais a cargo do Estado possui estreita relação com as despesas públicas. Nesse sentido, a Administração Pública realiza atividades fundamentais para a sociedade, resultando na busca pelo bem-estar social. Consequentemente, pressupõe-se que em um Estado Democrático de Direito a proteção ao ordenamento jurídico fundamental possua especial atenção nos gastos públicos. Logo, a limitação de recursos financeiros impõe ao gestor público a observância do aspecto jurídico das despesas efetuadas, além de seus aspectos políticos e econômicos.

3.3.1 Estrutura do Poder Judiciário, Defensoria Pública e demais órgãos e entidades públicas

Por óbvio, foi conferido ao Estado a realização da pacificação social por meio do Poder Judiciário, cabendo ao particular exercer seu direito de acesso à Justiça. No entanto, a simples menção constitucional desse direito não é suficiente para sua concretização, pois a tutela jurisdicional depende de uma série de fatores, conforme Capelletti e Garth (1988, p. 95). Assim, a correta alocação de recursos financeiros na estrutura do Poder Judiciário é fundamental para a proteção dos direitos dos cidadãos objeto de violação.

Logo, o acesso à Justiça é um direito garantido constitucionalmente no art. 5º, inciso XXXV da CF/88, o qual prescreve pela inafastabilidade da jurisdição em face dos direitos dos jurisdicionados. Assim, a proteção realizada pelo Estado-juiz à população depende diretamente da efetividade desse direito fundamental, pois a mera previsão legal não é suficiente para resguardar de sua violação ou ameaça.

Nesse sentido, busca-se a concretização do acesso à Justiça sob seu aspecto material e substancial, e não meramente formal.

Neste sentido, decisão do Supremo Tribunal Federal no acórdão do RE nº 640.905/SP:

O dispositivo constitucional tem como objetivo primeiro estabelecer a assistência judiciária aos hipossuficientes. Segundo, tem o intento de coibir iniciativas dos legisladores que pudessem impor obstáculos desarrazoados ao acesso à Justiça, a fim de impor o acesso plural e universal ao Poder Judiciário. Mas, além disso, compreende um direito a uma resposta individual justa, com base no contexto fático e jurídico de cada demanda, que garanta a cada um seus direitos encartados na Constituição.

Qualquer obstáculo ao acesso à Justiça representa uma violação contra o sistema jurídico brasileiro. Nesse condão, as despesas públicas possuem relevância no que se refere à estruturação do Poder Judiciário e demais órgãos e entidades auxiliares à efetivação da Justiça, como por exemplo, a Defensoria Pública, Ministérios Público, PROCON etc. Dessa forma, a destinação dos gastos públicos podem ser direcionados ou não no fortalecimento dessas instituições, refletindo direta e indiretamente na proteção jurídica aos jurisdicionados. Porquanto, todas essas entidades são mantidas e viabilizadas por meio dos valores pecuniários na fixação e empenho das despesas públicas.

3.3.2 Reserva do possível

Além da proteção aos direitos mediante a estrutura estatal, no Estado Democrático de Direito foi conferida à Administração Pública a realização de direitos sociais por meio de sua atuação positiva. Portanto, em superação à figura ausente do Estado, determinados direitos sociais foram-lhe outorgados. No entanto, devido à limitação dos recursos financeiros do Estado a destinação das despesas públicas para a satisfação dos direitos sociais é insatisfatória em face das necessidades da sociedade brasileira.

Diante disso, têm-se verificado a intervenção do Poder Judiciário na imposição do Poder Público em efetivar determinadas prestações positivas em relação aos direitos sociais. Destarte, especificamente no Brasil, o setor da saúde é o mais relevante no que se refere ao descumprimento dos direitos à vida, saúde e dignidade da pessoa humana em hospitais públicos, clínicas e postos de saúde. Conforme Carvalho (2013, p. 19), o Sistema Único de Saúde (SUS) é ineficiente e

insuficiente, causando sérios problemas no atendimento aos seus usuários.

Neste sentido, Barroso (2020, p. 519):

Ao contrário do que se passa em outras partes do mundo, a possibilidade de juízes e tribunais condenarem o Poder Público à entrega de prestações positivas tem sido amplamente admitida na prática judiciária brasileira, tendo gerado apoios, críticas e esforços para a definição de parâmetros. A questão é particularmente preocupante no tocante à judicialização da saúde, tema em relação ao qual o próprio Supremo Tribunal Federal foi chamado a se manifestar.

Em razão dessa realidade, a efetivação dos direitos sociais pelo Estado limita-se a sua disponibilidade orçamentária, sendo inviável e impraticável a determinação de despesas públicas não fixadas ou ao menos em conformidade com o programa orçamentário. Assim, a reserva do possível apresenta-se como um postulado específico a essa situação, pelo qual somente é possível ao Poder Público a realização de determinados direitos dentro de sua capacidade econômica e programação orçamentária conforme os limites impostos aos gastos públicos.

Neste sentido, acórdão da 2ª Turma do STF no Ag. Reg. no RE com Ag. nº 745.745/MG:

Não se ignora que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a alegação de incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, então, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, em tal hipótese, criar obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência [...]

No entanto, conforme França, esse princípio não é absoluto, pois existem situações específicas que não justificam a ausência do Estado na prestação de bens ou serviços públicos, como por exemplo, no fornecimento de medicamentos vitais de elevado valor, confrontando-se com o princípio do direito à vida. Dessa forma, a gestão dos recursos públicos na fixação e empenho das despesas públicas implica em reflexos na concretização de direitos dos cidadãos brasileiros.

CONCLUSÃO

Por meio da presente pesquisa científica, verificou-se que existe uma relação de complementariedade entre a função das despesas públicas e a efetivação dos princípios, valores, fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito, principalmente no Brasil. Dessa maneira, é mediante os gastos públicos que o Poder Público realiza a prestação de serviços públicos relacionados às diversas esferas da sociedade, especialmente no âmbito político, econômico e jurídico. Assim, verificou-se a sua influência e relevância para o desenvolvimento desses setores, em razão da necessária disponibilidade de recursos financeiros para o emprego de recursos humanos, materiais e estruturais à atuação da Administração Pública.

No primeiro capítulo verificou-se a relevância do Estado para a manutenção da sociedade, bem como a sua relação com orçamento público. Desse modo, a evolução política e histórica culminou na configuração do atual Estado Democrático de Direito, pelo qual busca-se a efetivação de valores democráticos e a garantia dos direitos fundamentais. Assim, como fundamento da dignidade da pessoa humana, a constitucionalização dos Estados na pós-modernidade possui no orçamento público a programação de seus objetivos mediante a organização financeira. Nesse sentido, o orçamento público possui uma finalidade altamente relevante para a sociedade democrática, “perdendo” apenas para a Constituição.

No segundo capítulo verificou-se as características das despesas públicas no contexto orçamentário do Estado. Assim, constatou-se que o processamento das despesas públicas ocorrem em duas fases primárias, a primeira de natureza legislativa e a segunda administrativa. Cuidou-se, prioritariamente, da análise de suas fases administrativas, as quais são objeto de gestão pelas autoridades públicas. Portanto, após a sua fixação nas leis orçamentárias, as despesas passam pelas fases de empenho, liquidação e pagamento. Mediante essas fases, a atuação do gestor público é objeto de controle e fiscalização pelo Poder Legislativo, órgãos e entidades públicas específicas e pelo cidadão. Logo, o processamento das despesas públicas é fundamental para conferir legitimidade a sua fixação e empenho, conforme os valores democráticos.

No terceiro capítulo verificou-se, especificamente, a influência que as despesas públicas causam na economia, política e ordem jurídica. Conforme analisado, é justamente por meio das despesas públicas que o Estado realiza os seus objetivos, verificando-se que cada país adota um perfil expresso pelos seus

gastos concretizados. Dessa maneira, especificamente na economia, as decisões políticas possuem íntima relação em sua condução, havendo reflexos simultâneos na economia e política. Ainda, especificamente na política, verificou-se que a alocação de recursos das despesas públicas em determinados serviços e obras públicas influenciam no processo eleitoral.

Por fim, no âmbito jurídico, a efetivação dos direitos por meio da garantia do acesso à Justiça necessita de grandes investimentos na sua estrutura composta por vários órgãos e entidades. Ainda, a destinação das despesas públicas encontram no princípio da reserva do possível a fim de limitar a atuação positiva do Estado na garantia dos direitos sociais. Contudo, verificou-se que em determinadas situações essa limitação não impede a prestação do serviço público quando em confronto com valores mais relevantes, como a vida, por exemplo.

Consequentemente, mediante às hipóteses apresentadas nesta monografia, chegou-se à conclusão que a hipótese “a” apresenta-se como a mais acertada, conforme a pesquisa, qual seja: “a) as despesas públicas realizam uma influência significativa de ordem econômica, política e jurídica ao ponto de justificar a sua adequação a fim de evitar prejuízos a essas esferas”. Portanto, a adequada fixação e empenho das despesas públicas mostram-se como inerente à atuação do Estado Democrático de Direito, sobretudo em razão de seus efeitos econômicos, políticos e jurídicos. Assim, resta impraticável a organização das despesas públicas sem considerar esses efeitos, sob pena de ineficiência da atuação da Administração Pública na efetivação do interesse público.

Por fim, o orçamento público e suas respectivas despesas públicas fixadas e empenhas constituem como verdadeiros instrumentos de concretização dos anseios democráticos. Não se limitando apenas ao oferecimento de serviços públicos na proteção e realização dos direitos sociais fundamentais, mas na legitimidade por meio do controle e fiscalização dos poderes do Estado e dos demais “agentes” da sociedade. Assim, o respeito conferido às finanças públicas pelas autoridades administrativas no processamento dos gastos públicos demonstram claramente a efetividade ou não do regime político adotado.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ARAÚJO, J. G. B. Et al. A influência da composição das despesas públicas na reeleição: uma análise das eleições municipais de Pernambuco de 2012. **XI edição do Congresso UFPE de Ciências Contábeis**, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/SUCC/article/download/230090/24232>>. Acesso em: 21 out. 2020.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARCELLOS, A. P. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BASTOS, C. R. **Curso de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

_____. **Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Responsabilidade de prefeitos e vereadores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 19 out. 2020.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Normas gerais sobre o direito financeiro. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Lei de licitações e contratos públicos. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

_____. Ministério da Economia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Carta de conjuntura**, nº 48, 3º trimestre de 2020, seção VII, Política Fiscal. 24 set. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200924_cc48_politica_fiscal_final.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ag. Reg. no RE com Ag. nº 745.745/MG**. 2ª Turma. Relator Min. Celso de Mello. DJ: 02/12/2014. DJe: 19/12/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7516923>>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **RE nº 640.905/SP**. Pleno. Relator Min. Luiz Fux. DJ: 15/12/2016. DJe: 01/02/2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14274788>>. Acesso em: 27 out. 2020.

BRAUN, D.; VASCONCELLOS, R. C. **O processo de (re)politização dos partidos políticos por meio da democracia digital**. Universidade Federal de Santa Catarina. 2015.

BUGARIN, P. S. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CAPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 54(4):1052-1063, jul./ago. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n4/1982-3134-rap-54-04-1052.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2020.

CARNEIRO, C. **Curso de direito tributário e financeiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, G. A saúde pública no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 7-26, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 out. 2020.

CHRISTOPOULOS, B. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: UFAL, 2011.

COUTINHO, C. C. O orçamento público brasileiro: seus aspectos históricos, o processo orçamentário brasileiro e sua importância para a Administração Pública. SCAFF, F. F. (coord.). **Direito tributário e financeiro aplicado**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003.

FRANÇA, G. V. **Direito médico**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2008.

- GOMES, C. R. M. **Manual de direito financeiro e finanças**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- GOMES, E. C. S. **Regime jurídico da despesa pública no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 377. 2014.
- HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.
- JARDIM, E. M. F. **Manual de direito financeiro e tributário**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- LEITE, A. O. Orçamento público em sua feição política e jurídica. **Revista de Direito Público**, nº 18. São Paulo: RT, 1971.
- LEITE, H. **Manual de direito financeiro**. 5 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.
- MACIEL, J. O. F. **Economia política**: programa de formação da CNTE: um novo conceito de atuação sindical. 3ª ed. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2011.
- MALUF, S. **Teoria geral do estado**. Atualizado por Miguel Alfredo Malufe Neto. 35. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- MARTINS, I. G.; BASTOS, C. R. **Comentários à constituição do Brasil**. 6 vol, tomo II, arts. 157 a 169. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. São Paulo: RT, 2003.
- NUNES JÚNIOR, F. M. A. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- OLIVEIRA, L. H. S.; MILFONT, R. B. Princípios constitucionais específicos para a despesa pública. **Revista Orçamento em Discussão**, n. 13, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/503693>>. Acesso em: 03 out. 2020.
- OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- PEREIRA, L. C. B. Economia e administração: mercado e poder. **Rev. Adm. Emp.** Rio de Janeiro, out./dez., 1979. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rae/v19n4/v19n4a03.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2020.
- PISCITELLI, T. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.
- RAMOS FILHO, C. A. M. **Direito financeiro esquematizado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, S. S.; TRICHES, D. Uma nota sobre efeitos de gastos públicos federais sobre o crescimento da economia brasileira. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, Dec. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402014000400547&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 out. 2020.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

ULIANO, A. B. Como o gasto público prejudica a economia brasileira. **Revista Online Gazeta do Povo**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/instituto-politeia/gasto-publico-crescimento/>>. Acesso em: 22 out. 2020.