



CÓD: OP-051DZ-22
7908403531110

TCM-PA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ - PA

Técnico de Controle Externo

EDITAL DO CONCURSO PÚBLICO Nº 001/2022

Controle Externo Da Administração Pública

1. Conceito, tipos e formas de controle. Controle interno e externo. Controle parlamentar. Controle administrativo. Sistemas de controle jurisdicional da administração pública: contencioso administrativo e sistema da jurisdição una. Controle jurisdicional da administração pública no direito brasileiro. Controle da atividade financeira do Estado: espécies e sistemas. Controle pelos tribunais de contas. Tribunal de Contas da União (TCU), tribunais de contas dos estados e Tribunal de Contas do Distrito Federal.....	7
2. Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Lei de Improbidade Administrativa)	11
3. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, Natureza, competência, jurisdição e organização	19

Legislação Específica

1. Constituição do Estado do Pará. Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária	37
2. Lei Complementar Estadual nº 109/2016 e suas alterações (Lei Orgânica do TCM/PA)	38
3. Ato Nº 23/2020 e suas alterações - Regimento Interno do TCM/PA	50
4. Lei Estadual nº 5.810/1994 e suas alterações (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado do Pará)	50

Administração Pública

1. As reformas administrativas e a redefinição do papel do Estado; reforma do serviço civil (mérito, flexibilidade e responsabilização) e reforma do aparelho do Estado	71
2. Administração Pública: do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático; o Estado oligárquico e patrimonial, o Estado autoritário e burocrático, o Estado do bem-estar, o Estado regulador	74
3. Processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade	82
4. Governo eletrônico.....	83
5. Transparência da administração pública; controle social e cidadania; accountability	84
6. Comunicação na gestão pública e gestão de redes organizacionais	86
7. Administração de pessoal	97
8. Administração de compras e materiais: processos de compras governamentais e gerenciamento de materiais e estoques.....	99
9. Gestão por resultados na produção de serviços públicos.	118
10. Mudanças institucionais: conselhos, organizações sociais, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), agência reguladora, agência executiva, consórcios públicos	130
11. Processo de formulação e desenvolvimento de políticas: construção de agendas, formulação de políticas, implementação de políticas, financiamento de políticas públicas, indicadores de desempenho de políticas públicas	137
12. As políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo; descentralização e democracia; participação, atores sociais e controle social; gestão local, cidadania e equidade social	138
13. Planejamento e avaliação nas políticas públicas: Conceitos básicos de planejamento; Aspectos administrativos, técnicos, econômicos e financeiros	142
14. Formulação de programas e projetos	149
15. Avaliação de programas e projetos; Tipos de avaliação; Análise custo- benefício e análise custo efetividade.	151
16. Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos	153
17. Lei Federal nº 12.527/2011 e suas alterações (Lei de Acesso à Informação)	155
18. Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)	161

Noções De Direito Administrativo

1. Estado, governo e administração pública. Conceitos	167
2. Direito administrativo. Conceito. Objeto. Fontes	169
3. Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. Extinção do ato administrativo: cassação, anulação, revogação e convalidação. Decadência administrativa	172
4. Agentes públicos. Legislação pertinente. Disposições constitucionais aplicáveis. Disposições doutrinárias. Conceito. Espécies. Cargo, emprego e função pública. Provimento. Vacância. Efetividade, estabilidade e vitaliciedade. Remuneração. Direitos e deveres. Responsabilidade. Processo administrativo disciplinar	176
5. Poderes da administração pública. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder	188
6. Regime jurídicoadministrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública	189
7. Responsabilidade civil do Estado. Evolução histórica. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado. Reparação do dano. Direito de regresso	193
8. Serviços públicos. Conceito. Elementos constitutivos. Formas de prestação e meios de execução. Delegação. Concessão, permissão e autorização. Classificação. Princípios	196
9. Organização administrativa. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Entidades paraestatais e terceiro setor. Serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público	201
10. Controle da Administração Pública. Controle exercido pela Administração Pública. Controle judicial. Controle legislativo	209
11. Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Improbidade administrativa)	212
12. Lei nº 9.784/1999 e suas alterações (Processo administrativo)	221
13. Licitações. Fundamentos constitucionais	228
14. Contratos administrativos	238
15. Legislação pertinente. Lei nº 8.666/1993 e suas alterações	243
16. Lei nº 14.133/2021	266
17. Lei nº 10.520/2002 e demais disposições normativas relativas ao pregão	306
18. Decreto nº 7.892/2013 e suas alterações (Sistema de Registro de Preços)	308
19. Lei nº 12.462/2011 e suas alterações (Regime Diferenciado de Contratações Públicas)	312
20. Lei nº 13.019/2014 e suas alterações	324

Noções De Direito Constitucional

1. Aplicabilidade das normas constitucionais. Normas de eficácia plena, contida e limitada. Normas programáticas	343
2. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Direitos e garantias fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos	344
3. Organização político-administrativa do Estado: Estado federal brasileiro, União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios	354
4. Poder Executivo: atribuições e responsabilidades do presidente da República	361
5. Poder Legislativo: estrutura, funcionamento e atribuições, processo legislativo, fiscalização contábil, financeira e orçamentária, comissões parlamentares de inquérito	363
6. Poder Judiciário: disposições gerais, órgãos do poder judiciário e organização e competências, Conselho Nacional de Justiça	372
7. Funções essenciais à justiça: Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública	383

Noções De Direito Financeiro

1. Direito financeiro. Conceito e objeto. O Direito financeiro na Constituição Federal de 1988. Normas gerais e orçamento	391
2. Despesa pública. Conceito e classificação de despesa pública. Disciplina constitucional dos precatórios	394
3. Receita pública. Conceito. Ingresso e receitas. Classificação das receitas públicas	410
4. Dívida pública: conceito; evolução; classificação; disciplina jurídica e processamento	413
5. Orçamento público. Conceito, espécies e natureza jurídica. Princípios orçamentários	414
6. Fiscalização e controle orçamentário	417
7. Normas gerais de Direito Financeiro. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações	418
8. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações(Lei de Responsabilidade Fiscal)	426

Noções De Direito Tributário

1. Sistema Tributário Nacional	443
2. Limitações do poder de tributar	443
3. Princípios do direito tributário	444
4. Imunidade tributária.....	445
5. Tributo: espécies de tributos; imposto; taxa; contribuição de melhoria; empréstimo compulsório; contribuição	446
6. Competência tributária; exercício da competência tributária	449
7. Obrigação tributária: obrigação principal e acessória	451
8. Crédito tributário: suspensão, extinção e exclusão de crédito tributário	454
9. Lei nº 6.830/1980 e suas alterações (execução fiscal)	461

Administração Orçamentária E Financeira E Orçamento Público

1. Orçamento público. Conceito Técnicas orçamentárias Princípios orçamentários	469
2. Ciclo orçamentário. Processo orçamentário	475
3. O orçamento público no Brasil.Sistema de planejamento e de orçamento federal. Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias.Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais	479
4. Plano plurianual	481
5. Diretrizes orçamentárias	481
6. Orçamento anual.....	487
7. Programação e execução orçamentária e financeira; Descentralização orçamentária e financeira; Acompanhamento da execução; Sistemas de informações; Alterações orçamentárias	490
8. Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa	493
9. Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida flutuante e fundada. Suprimento de fundos	495
10. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal)	508
11. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações	520

Auditoria Governamental, Compliance, Gestão De Risco E Governança

1. Compliance aplicada à gestão pública. Conceito, princípios e normas	531
2. Auditoria governamental. Controle interno. Auditoria de regularidade e auditoria operacional. Instrumentos de fiscalização. Auditoria, levantamento, monitoramento, acompanhamento e inspeção. Planejamento de auditoria	536
3. Gestão de riscos no setor público	548
4. Plano de auditoria baseado no risco. Atividades preliminares. Determinação de escopo. Materialidades, risco e relevância. Exame e avaliação do controle interno. Risco inerente, de controle e de detecção. Risco de auditoria. Matriz de Planejamento. Programas de auditoria. Papéis de trabalho. Testes de auditoria. Importâncias da amostragem estatística em auditoria	549
5. Execução da auditoria. Técnicas e procedimentos: exame documental, inspeção física, conferência de cálculos, observação, entrevista, circularização, conciliações, análise de contas contábeis, revisão analítica	561
6. Evidências. Caracterizações de achados de auditoria. Matrizes de achados e matriz de responsabilização	568
7. Comunicação dos resultados. Relatórios de auditoria	578
8. Monitoramento	582
9. Documentação da auditoria	582
10. Supervisão e controle de qualidade	582
11. ISSAIs (30, 100, 200, 300, 400, 3000 e 3100)	584
12. Governança no setor público. Papel e importância. Governança, transparência e accountability. Governança e governabilidade. Princípios da governança pública	652

Contabilidade Pública

1. Conceituação, objeto e campo de aplicação	659
2. Composição do patrimônio público. Patrimônio público. Ativo. Passivo. Patrimônio líquido	661
3. Variações patrimoniais. Qualitativas e quantitativas. Receita e despesa sob o enfoque patrimonial. Resultado patrimonial	666
4. Mensuração de ativos. Ativo imobilizado. Ativo intangível. Reavaliação e redução ao valor recuperável. Depreciação, amortização e exaustão. Mensuração de passivos. Provisões. Passivos contingentes	669
5. Sistema de custos no setor público. Aspectos legais do sistema de custos. Ambiente da informação de custos. Características da informação de custos. Terminologia de custos	688
6. Plano de Contas Aplicado ao Setor Público	689
7. Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público. Balanço orçamentário. Balanço financeiro. Demonstração das variações patrimoniais. Balanço patrimonial. Demonstração de fluxos de caixa. Demonstração das mutações do patrimônio líquido. Notas explicativas às demonstrações contábeis. Consolidação das demonstrações contábeis	700
8. Despesa pública: conceito, estágios e classificações	731
9. Receita pública: conceito, estágios e classificações	731
10. Execução orçamentária e financeira	731
11. MDF 13ª edição	731
12. MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público em vigor	731
13. Regime contábil	732
14. Análise de balanços públicos	732

CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONCEITO, TIPOS E FORMAS DE CONTROLE. CONTROLE INTERNO E EXTERNO. CONTROLE PARLAMENTAR. CONTROLE ADMINISTRATIVO. SISTEMAS DE CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E SISTEMA DA JURISDIÇÃO UNA. CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO. CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO: ESPÉCIES E SISTEMAS. CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU), TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS E TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Controle exercido pela Administração Pública (controle interno)

A princípio, infere-se que a teoria da separação dos poderes possui em sua essência, de acordo com Montesquieu, o objetivo certo de limitar arbítrios de maneira que venha a proteger os direitos individuais. Isso por que, grande parte dos detentores do Poder tende a adquirir mais poder, situação tal, que, caso não esteja sujeita a controle, culminará no abuso, ou até no absolutismo.

Para evitar esse tipo de distorção, Montesquieu propôs a teoria dos freios e contrapesos, por meio da qual os poderes constituídos possuem a incumbência de controlar, freando e contrabalanceando as atuações dos demais poderes, de maneira que cada um deles tenha autonomia, possua liberdade, porém, uma liberdade sob vigilância. Nesse sentido, o Poder Legislativo edita leis que podem ser vetadas ou freadas pelo Poder Executivo, que poderá ter seu veto derrubado ou freado pelo Poder Legislativo. Ou seja, não concordando o Executivo com a derrubada de um veto vindo a entender que a lei aprovada seja inconstitucional, deterá o poder de incumbir a matéria à análise do Poder Judiciário que irá dirimir o conflito, como por exemplo, uma ADI ajuizada pelo Presidente da República. O Judiciário contém os membros de sua cúpula (STF), que são indicados pelo chefe de outro Poder, no caso, o Presidente da República, sendo a indicação restrita à aprovação de uma das Casas do Parlamento (Senado Federal), o que acaba por ser uma espécie de controle prévio.

Desta maneira, percebe-se que no Estado Democrático de Direito, o próprio ordenamento jurídico dispõe de mecanismos que possibilitam o controle de toda a atuação do Estado. Tais instrumentos tem como objetivo, garantir que tal atuação se mantenha sempre consolidada com o direito, visando ao interesse público e mantendo o respeito aos direitos dos administrados.

Em relação à localização do órgão de controle, infere-se que pode ser interno ou externo. Vejamos:

- **Controle interno:** é realizado por órgãos de um Poder sobrepondo condutas que são praticadas na direção desse mesmo Poder, ou, ainda, por um órgão de uma pessoa jurídica da Administração

indireta sobre atos que foram praticados pela própria pessoa jurídica da qual faz parte. No controle interno o órgão controlador encontra-se inserido na estrutura administrativa que deve ser controlada.

Em alguns casos, o controle interno decorre da hierarquia, pois esta possibilita aos órgãos hierarquicamente superiores controlar os atos praticados pelos que lhe são subordinados. Em resumo, o controle interno que venha a depender da existência de hierarquia entre controlador e controlado, é aquele exercido pelas chefias sobre seus subordinados, sendo o tradicional “sistema de controle interno” é organizado por lei incumbida de lhe definir as atribuições, não dependendo de hierarquia para o exercício de suas prerrogativas.

- **Controle externo:** é realizado por órgão estranho à estrutura do Poder controlado. Verificamos tal fato, em termos práticos, quando por exemplo, um Tribunal de Contas Estadual passa a julgar as contas no âmbito dos poderes legislativo ou judiciário.

Controle Judicial

Registremos, a princípio, que o controle judicial da Administração Pública, trata-se daquele exercido pelo Poder Judiciário, quando em exercício de função jurisdicional, sobre os atos administrativos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do próprio Poder Judiciário. O controle judicial é aquele por meio do qual, o Poder Judiciário, ao exercer de a função jurisdicional, aprecia a juridicidade que engloba a regularidade, a legalidade e a constitucionalidade da conduta administrativa.

Denota-se que o controle externo da Administração por meio do Poder Judiciário foi majorado e fortalecido pela Constituição Federal de 1988, tendo previsto novos instrumentos de controle, como por exemplo, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e o habeas data.

O Brasil, contemporaneamente adota o sistema de unidade de jurisdição, também conhecido por sistema de monopólio de jurisdição ou sistema inglês, por intermédio do qual o Poder Judiciário possui a exclusividade da função jurisdicional, vindo a inferir que somente as decisões judiciais fazem coisa julgada em sentido próprio, vindo a tornar-se juridicamente insuscetíveis de serem modificadas.

Desta maneira, percebe-se que a decisão que é proferida pela Administração Pública ou, ainda, qualquer ato administrativo encontram-se passíveis de revisão pelo Poder Judiciário.

É importante registrar que o fundamento da adoção do sistema de unidade jurisdicional no Brasil é a previsão que se encontra inserida no art. 5º, XXXV, da CFB/1988, por meio da qual ficou estabelecido que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Há países, que de forma diferente do Brasil, adotam o sistema de dualidade de jurisdição ou sistema do contencioso administrativo ou sistema francês. Denota-se que nesses países, a função jurisdicional é exercida por duas estruturas orgânicas que são regidas de forma independente, sendo elas a Justiça Judiciária e a Justiça Administrativa, posto que cada uma profere decisão com força de coisa julgada no âmbito de suas competências.

Referente à Justiça Administrativa, explica-se que no sistema de dualidade de jurisdição, esta é composta por juízes e tribunais administrativos cuja competência cuida-se em geral, de resolver litígios nos quais o Poder Público seja parte. Pareando a Justiça Administrativa, está a Justiça Judiciária, composta por órgãos do Poder Judiciário, tendo competência para julgar com definitividade conflitos que envolvam somente particulares.

Pondera-se que o controle exercido pelo Poder Judiciário, via de regra, será sempre um controle de legalidade ou legitimidade do ato administrativo. No exercício da função jurisdicional, os Magistrados não apreciam o mérito do ato administrativo, não analisando a conveniência e a oportunidade da prática do ato.

Devido ao fato de se tratar de um controle de legalidade ou de legitimidade, sempre que o ato estiver eivado de algum vício, a decisão judicial será revertida no sentido de anulação do ato administrativo que se encontra viciado. Vale enfatizar que não é cabível no exercício da função jurisdicional a revogação do ato administrativo, tendo em vista que esta pressupõe a análise do mérito do ato.

É de suma importância destacar que o controle judicial possui abrangência tanto em relação aos atos vinculados quanto aos discricionários, posto que ambos devem obedecer aos requisitos de validade como a competência, a forma e a finalidade. Desta forma, é possível que tanto os atos administrativos vinculados quanto os discricionários venham a apresentar vícios de legalidade ou ilegitimidade, em decorrência dos quais poderão vir a ser anulados pelo Poder Judiciário quando estiver no exercício do controle jurisdicional.

Explicita-se que o controle judicial da Administração, de modo geral, é sempre provocado, isso por que ele depende da iniciativa de alguma pessoa, que poderá ser física ou jurídica. Qualquer pessoa que tenha a pretensão de provocar o controle da administração pelo Poder Judiciário, deverá, de antemão, propor judicialmente a ação cabível para o alcance desse objetivo.

Por fim, diga-se de passagem, que existem várias espécies de ações judiciais que permitem ao Judiciário apreciar lesão ou ameaça a direito decorrente de ato administrativo. Exemplos: o habeas corpus, o habeas data, o mandado de injunção, etc. A relação das ações que dão possibilidade ao controle judicial da Administração será sempre a título de exemplificação, tendo em vista que o controle pode ser exercido, inclusive, por intermédio de ação judicial ordinária sem denominação especial ou específica.

Nota: a Emenda Constitucional 45/2004 ao introduzir no direito brasileiro o instituto das súmulas vinculantes, inaugurou um novo mecanismo de controle judicial da Administração Pública, ato por meio do qual passou-se a admitir o cabimento de reclamação ao STF contra ato administrativo que contrarie súmulas vinculantes editadas pela Corte Suprema.

Controle Legislativo

O controle legislativo é aquele executado pelo Poder Legislativo sobre as autoridades e os órgãos dos outros poderes, como ocorre por exemplo, nos casos de convocação de autoridades com o objetivo de prestar esclarecimentos ou, ainda, do controle externo exercido pelo Poder Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas.

O controle legislativo, também denominado de controle parlamentar, se refere àquele no qual o Poder Legislativo exerce poder sobre os atos do Poder Executivo e sobre os atos do Poder Judiciário, sendo este último somente no que condiz ao desempenho da função administrativa. Trata-se assim, o controle parlamentar de um controle externo sobre os demais Poderes.

Infere-se que a estrutura do Poder Legislativo Brasileira deve ser verificada com atenção às peculiaridades de cada ente federado, posto que não somente o princípio da simetria, como também as regras específicas que a Constituição Federal predispõe para os âmbitos federal, estadual, municipal e distrital.

Em análise ao plano federal, verifica-se que vigora o bicameralismo federativo, sendo o Poder Legislativo Federal composto por duas Casas: a Câmara dos Deputados que é composta por representantes do povo e o Senado Federal que é composto por representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal.

De acordo com o sistema constitucional, o controle parlamentar pode ser exercido: a) por uma das Casas isoladamente; b) pelas duas Casas reunidas em sessão conjunta; c) pela mesa diretora do Congresso Nacional ou de cada Casa; d) pelas comissões do Congresso Nacional ou de cada Casa.

Levando em conta o princípio da simetria de organização, as regras mencionadas também devem ser aplicadas, no que lhes couber, ao Poder Legislativo em âmbito estadual, municipal e distrital, desde que realizadas as devidas adaptações, principalmente aquelas que advém do fato de nos planos estadual, municipal e distrital a organização do Poder Legislativo serem do tipo unicameral.

Com fundamento no princípio da autotutela, o Poder Legislativo também possui o poder de exercer o controle interno sobre os seus próprios atos. Nessa situação, aduz-se que o Poder Legislativo estará realizando um controle administrativo interno. Esse é o motivo pelo qual quando falamos no controle parlamentar, estamos abordando somente o controle externo exercido pelo Poder Legislativo.

Destaca-se que o controle que o Poder Legislativo detém sobre a Administração Pública, encontra-se limitado às hipóteses previstas na Constituição Federal. Isso ocorre, por que porque caso contrário, haveria inferiorização do princípio da separação dos poderes. Acontece que em razão disso, não podem leis ordinárias, complementares ou Constituições Estaduais predispor outras modalidades de controle diversas das que são previstas na Constituição Federal, sob risco de ferir o mesmo princípio.

De modo geral, a doutrina diferencia dois tipos de controle legislativo: o político e o financeiro.

O controle financeiro é exercido com o auxílio dos tribunais de contas. Já o controle político, alcança aspectos de legalidade e de mérito, vindo a ser preventivo, concomitante ou repressivo, conforme o caso.

Formas de controle político:

1. Da competência exclusiva do Congresso Nacional (CF, art. 49): resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de

recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

2. Da competência privativa do Senado Federal (CF, art. 52): processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

- Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- Governador de Território;
- Presidente e diretores do Banco Central;
- Procurador-Geral da República;
- Titulares de outros cargos que a lei determinar.
- Aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

3. Da competência privativa da Câmara dos Deputados (CF, art. 51): autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

4. Outros controles políticos (CF, art. 50): a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada; as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Por fim, em relação ao controle político legislativo, cabe especial destaque referente ao controle exercido pelas comissões parlamentares de inquérito (CPIs).

As CPIs são comissões temporárias designadas a investigar fato certo e determinado e fazem parte do contexto de uma das funções típicas do Parlamento que é a função de fiscalização.

De acordo com a Constituição Federal, as comissões parlamentares de inquérito possuem poderes de investigação que são próprios das autoridades judiciais, além de outros poderes que estão previstos nos regimentos das Casas Legislativas. As CPIs são criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, seja em conjunto ou de forma separada mediante pugnção de um terço de seus membros, com o objetivo de apurar fato determinado e por prazo certo, sendo que as suas conclusões, quando for preciso, serão encaminhadas ao Ministério Público, para que este órgão promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, nos termos dispostos no art. 58, § 3º da CFB/1988.

Em decorrência do exercício dos seus poderes de investigação, a CPI é dotada de ato próprio, sem a necessidade de autorização judicial para:

- realizar as diligências que entender necessárias;
- convocar e tomar o depoimento de autoridades, inquirir testemunhas sob compromisso e ouvir indiciados;
- requisitar de órgãos públicos informações e documentos de qualquer natureza;
- requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias.

Ademais, conforme decisão do STF, por autoridade própria, a CPI pode sem necessidade de intervenção judicial, sempre por meio de decisão fundamentada e motivada, observadas todas as formalidades da legislação, determinar a quebra de sigilo fiscal, bancário e de dados do investigado. (MS 23.452/RJ).

Em esquema básico, temos:

CONTROLE LEGISLATIVO ESPÉCIES	Financeiro: é exercido com o auxílio dos tribunais de contas.
	Político: alcança aspectos de legalidade e de mérito, vindo a ser preventivo, concomitante ou repressivo.

Controle pelos Tribunais de Contas

Previstos na Constituição Federal, os Tribunais de Contas são órgãos com a finalidade de auxiliar o Poder Legislativo na execução do exercício do controle externo da Administração Pública. São órgãos especializados e não integram a estrutura administrativa do Parlamento e também não mantêm com ele mantêm qualquer espécie de relação hierárquica.

Denota-se que a Carta Magna de 1988 preservou a estrutura de organização dos Tribunais de Contas vigente nos diversos entes da federação à época de sua promulgação. Com isso, nos termos do art. 31, § 4º da CFB/1988, tornou-se proibida a criação de novos tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais.

Em seguimento a essa diretriz, em âmbito federal, temos o TCU (Tribunal de Contas da União); no plano estadual, os Tribunais de Contas dos Estados; no Distrito Federal, o TCDF (Tribunal de Contas do Distrito Federal), sendo que na esfera municipal, percebe-se a organização dos tribunais de contas não ocorre de maneira uniforme. Devido ao fato da maioria dos municípios ter criado até a CF/1988 o seu próprio Tribunal de Contas, a função de prestar auxílio ao Poder Legislativo municipal no exercício do controle externo é normalmente repassada ao Tribunal de Contas do respectivo Estado que é dotado de atribuições de controle ao das administrações estadual e municipal.

Em relação à sua composição, verificamos com afinco que os Tribunais de Contas são órgãos colegiados, com quadro de pessoal próprio (inspetores, procuradores, analistas, técnicos etc.), sendo o TCU composto por nove ministros, ao passo que os demais Tribunais de contas são compostos, em regra, por sete conselheiros,

LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 5 DE OUTUBRO DE 1989

SEÇÃO VII

DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Art. 115. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

§ 1º. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

§ 2º. Estado e Municípios, na forma da lei, manterão sistema de fiscalização mútua, mediante gestões administrativas entre os seus órgãos internos, nos assuntos em que sejam partes interessadas, em decorrência de convênio e disposições legais que admitem a cessão de recursos um ao outro, seja sob forma de doação, repasses, ajustes, antecipação de receitas, seja sob forma de investimentos para realização de obras específicas.

Art. 116. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VI - fiscalizar a aplicação das quotas entregues pela União ao Estado, referentes ao Fundo de Participação estabelecido no art. 159 da Constituição Federal;

VII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa, ou por qualquer de suas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis;

§ 2º. Se a Assembléia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º. O Tribunal encaminhará à Assembléia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

§ 5º. É assegurado ao Deputado Estadual, no Tribunal de Contas do Estado, acesso a processos de diligências, inspeções, auditorias e de contas, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentemente de já terem sido julgados pelo Tribunal.

Art. 117. A Comissão permanente de fiscalização financeira e orçamentária, da Assembléia Legislativa, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º. Não prestados os esclarecimentos ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º. Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá à Assembléia Legislativa sua sustação.

Art. 118. O Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios, integrados por sete Conselheiros, cada um, têm sede na Capital, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 160, cabendo-lhes a iniciativa de leis que disponham sobre a criação e extinção dos cargos de suas secretarias e serviços

auxiliares, e fixação dos respectivos vencimentos, provendo por concurso público de provas, ou de provas e títulos, os cargos necessários à realização de suas atividades, exceto os de confiança assim definidos em lei.

Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios podendo dividi-los em câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-los no exercício de suas funções, visando à descentralização e interiorização de seus trabalhos.

Art. 119. Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 1º. Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios serão escolhidos:

I - três pelo Governador, com aprovação da Assembléia Legislativa, sendo um de livre escolha, e dois, alternadamente, dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - Quatro pela Assembléia Legislativa.

§ 2º. Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios terão as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, aplicando-se-lhes quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40 da Constituição Federal.

§ 3º. O Auditor, quando em substituição a Conselheiro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando o exercício das demais atribuições da judicatura, as de Juiz de Direito de última Entrância. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 51 de 14/12/2011)

§ 4º. Os Conselheiros, nos casos de crimes comuns e nos de responsabilidade, serão processados e julgados, originariamente, pelo Superior Tribunal de Justiça.

Art. 120 Os Auditores do Tribunal de Contas do Estado do Pará e do Tribunal de Contas dos Municípios, serão nomeados pelo Governador, obedecida a ordem de classificação em concurso público de provas e títulos, devendo o candidato preencher os seguintes requisitos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 51 de 14/12/2011)

I - diploma em curso superior referente aos conhecimentos mencionados no art. 119, III.

II - mais de trinta anos de idade, na data da inscrição do concurso, até 31 de dezembro de 2012 e mais de trinta e cinco anos a partir de 01 de janeiro de 2013. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 21/03/2012)

III - idoneidade moral e reputação ilibada;

IV - cinco anos, pelo menos, de efetiva atividade profissional, até 31 de dezembro de 2012, e 10 anos, pelo menos, de efetiva atividade profissional a partir de 01 de janeiro de 2013. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 21/03/2012)

Art. 121. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantêm, de forma integrada, com auxílio dos respectivos órgãos de auditoria, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 122. O Tribunal de Contas do Estado prestará suas contas, anualmente, à Assembléia Legislativa, no prazo de sessenta dias da abertura da sessão legislativa.

Art. 123. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas dos Municípios.

LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 109/2016 E SUAS ALTERAÇÕES (LEI ORGÂNICA DO TCM/PA)

LEI COMPLEMENTAR Nº 109, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2016

EMENTA: DISPÕE SOBRE A LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ estatui e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**TÍTULO I
DA COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO**

**CAPÍTULO I
DA COMPETÊNCIA**

Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, órgão de controle externo da gestão de recursos públicos municipais, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma desta Lei Complementar:

I - apreciar as contas de governo, anualmente prestadas pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, contados do seu recebimento;

II - Julgar as contas da Mesa Diretora das Câmaras Municipais;

III - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes dos Municípios e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal e as contas daqueles que tenham recebido recursos repassados pelos Municípios ou que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

IV - Fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa pública, no que se refere aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, quanto à legitimidade, legalidade, economicidade e razoabilidade;

V - Fiscalizar a aplicação de recursos repassados pelo Município às pessoas jurídicas de direito público ou privado, a qualquer título;

VI - Fixar a responsabilidade de quem houver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo aos Municípios;

VII - Realizar, por iniciativa própria ou a pedido da Câmara Municipal ou comissão nela instalada, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em unidade da administração direta ou indireta dos Poderes do Município;

VIII - Fiscalizar os procedimentos licitatórios, incluindo-se os de dispensa e inexigibilidade, bem como os contratos decorrentes;

IX - Fiscalizar contrato, convênio, ajuste ou instrumento congêneres que envolva concessão, cessão, doação ou permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito de responsabilidade do Município;

X - Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara e solicitar a esta idêntica providência na hipótese de contrato;

XI - Apreciar os balancetes e documentos dos órgãos sujeitos a sua jurisdição, na periodicidade estabelecida pelo Regimento Interno e/ou ato próprio;

XII - Prestar as informações solicitadas por autoridade competente sobre assunto de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditorias e/ou inspeções, realizadas nas unidades dos Poderes ou em entidades da administração indireta;

XIII - Aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade das despesas ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei;

XIV - Representar aos órgãos ou poderes competentes sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado, o agente ou autoridade responsável e definindo responsabilidades, inclusive as solidárias;

XV - Decidir sobre denúncias e representações que lhe sejam encaminhadas, na forma prevista no Regimento Interno;

XVI - Responder à consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno;

XVII - Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta, inclusive as fundações mantidas pelo Poder Público Municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como as concessões de aposentadorias, pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessivo;

XVIII - Promover ações de fiscalização, inclusive sob as modalidades de tomada de contas, inspeções e outros mecanismos de auditoria, na forma do Regimento Interno;

XIX - Representar, junto ao Governo do Estado, a intervenção no Município, por desobediência ao art. 84, II, da Constituição do Estado do Pará;

XX - Expedir medidas cautelares necessárias ao resguardo do patrimônio público, do ordenamento jurídico e ao exercício do controle externo, assegurando efetividade de decisões do Tribunal;

XXI - Celebrar Termos de Ajustamento de Gestão - TAG, com a participação do Ministério Público de Contas dos Municípios do Estado do Pará, na forma do Regimento Interno;

XXII - Representar, junto ao Ministério Público Estadual, contra o Presidente da Câmara Municipal, que não proceder com o julgamento do parecer prévio, exarado pelo TCM-PA, vinculado à presta-

ção de contas de governo do Chefe do Executivo Municipal, no prazo de noventa dias, a contar da notificação da decisão, nos termos do § 2º, do art. 71, da Constituição do Estado do Pará;

§ 1º No julgamento das contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a economicidade dos atos de governo e de gestão e das despesas deles decorrentes, assim como sobre a aplicação de subvenções, auxílios e renúncia de receitas.

§ 2º A decisão do Tribunal da qual resulte imputação de débito ou cominação de multa constitui dívida líquida e certa, cuja certidão tem eficácia de título executivo.

§ 3º Para o exercício de sua competência, o Tribunal receberá das unidades sujeitas à sua jurisdição, balanços, balancetes, demonstrativos contábeis e as informações necessárias, por meio informatizado e/ou documental, na forma e prazo estabelecidos pelo Regimento Interno ou ato próprio.

Art. 2º Compete, ainda, ao Tribunal de Contas dos Municípios:

I - Elaborar e alterar o seu Regimento Interno, por voto de maioria absoluta de seus membros;

II - Expedir, no âmbito de sua competência e jurisdição, atos e instruções normativas sobre matérias de suas atribuições e sobre organização dos processos que devam ser submetidos à sua apreciação;

III - Eleger o Presidente, o Vice-Presidente, o Corregedor e dar-lhes posse;

IV - Conceder aposentadoria, licença, férias e outros afastamentos aos Conselheiros e Conselheiros - Substitutos, dependente de inspeção médica, quando para tratamento de saúde, em prazo superior a trinta dias;

V - Estabelecer prejulgados e súmulas, nas matérias sob sua competência e apreciar os casos de incidentes de uniformização de jurisprudência;

VI - Organizar seus serviços auxiliares e prover os cargos na forma da lei;

VII - Propor, ao Poder Legislativo, a criação, transformação e a extinção de cargos e funções de seu quadro de pessoal e a fixação das respectivas remunerações;

VIII - Decidir sobre os casos de impedimento e suspeição dos Conselheiros e Conselheiros Substitutos;

IX - Apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público Municipal, na área de sua competência.

CAPÍTULO II DA JURISDIÇÃO

Art. 3º O Tribunal de Contas dos Municípios tem jurisdição própria e privativa em todo território estadual, exercida de forma exclusiva e indelegável, abrangendo:

I - Qualquer pessoa física ou jurídica, órgão ou entidade, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos municipais ou pelos quais os Municípios respondam ou que, em nome destes, assumam obrigações pecuniárias;

II - Todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resultem dano ao Erário;

III - Os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção, ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Município ou de outras entidades municipais;

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO; REFORMA DO SERVIÇO CIVIL (MÉRITO, FLEXIBILIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO) E REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

Reforma do Estado

A reforma do Estado, iniciada em 1995, com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, estabelece mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, nos sistemas político, judiciário e tributário, produzindo efeitos imediatos sobre a vida dos cidadãos, servidores ou agentes públicos.

Esta reforma, baseada no estabelecido pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, aprovado em novembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado do Conselho de Governo que apresenta um verdadeiro diagnóstico da “crise” por que passa o Estado Brasileiro e a Administração Pública, define objetivos e estabelece diretrizes para que o Governo Fernando Henrique Cardoso possa intervir com o objetivo de efetuar uma reforma da administração pública.

Este documento cria condições para uma verdadeira reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, preparando a administração pública brasileira para o cenário globalizado que ora se apresenta a nível mundial e seus desafios.

A “Reforma do Aparelho do Estado”, que ora testemunhamos, trará profundas mudanças a médio e, principalmente, longo prazo sobre as formas de organização adotadas pelo Estado para atender aos seus fins.

A reforma visa atingir os objetivos do neoliberalismo, que é o estabelecimento do “Estado Mínimo”, reduzido, em oposição ao Estado “inchado” e paternalista que dominou a Administração Pública do Brasil no último século.

Realmente, desde o período do pós-guerra, o Brasil nunca esteve tão descentralizado (igualando-se a indicadores das federações de países desenvolvidos), e tampouco teve um plano de estabilização tão profícuo, onde a ideia central é a de que os dois processos podem ser compatíveis e consistentes.

Poderes muito concentrados, exagerada burocratização, nepotismo, empreguismo, excesso de cargos de confiança e desmedido controle político fizeram parte do Estado Burocrático que hoje a reforma se dispõe a sepultar.

Durante os anos 90, o Brasil atravessou os primeiros estágios rumo a uma moderna reorganização capitalista, baseada neste novo caráter do Estado. Sua transição econômica tem sido gradual, mas o país tem tentado se precaver contra possíveis retrocessos.

Para muitos o Brasil parece, finalmente, ter encontrado uma direção e estar saindo do caminho legado por duas décadas frustrantes e perdas de estagnação econômica e perturbação política. Apesar de nem todos concordarem que as mudanças são mais positivas do que negativas, é possível admitir que mudanças profundas vêm acontecendo, em vista do período que o país simplesmente deixou de crescer.

O modelo econômico do Brasil mudou radicalmente. Na nova economia, os investidores têm a liberdade de fazer suas próprias escolhas de investimento, baseados nas mudanças de mercado.

Através do Plano Real, o país conseguiu derrubar a inflação, reduziu dramaticamente o papel do Estado na economia, e vem encorajando maiores investimentos do setor privado para garantir um crescimento sustentável a longo prazo. Desde julho de 1994, com a introdução da nova moeda, a inflação despencou de uma taxa mensal de 50% ao mês na primeira metade deste mesmo ano para apenas 6,2% no ano de 2000.

A estabilização econômica, a longo prazo, com maior crescimento, depende da contínua privatização do setor público e do sucesso do Programa de Ajuste Fiscal introduzido em outubro de 1998, em resposta à crise financeira mundial.

O país obteve progressos em suas reformas apesar da crise asiática, no fim de 1997, da Rússia, durante o ano de 1998, passou por uma turbulência que o levou à liberação do câmbio e, em 2001, enfrenta com pulso firme a crise na Argentina, dando sinais de que está conseguindo segurar os possíveis abalos externos que vez ou outra insistem em sacolejar nossa ainda “pré-adolescente” economia.

O Brasil tem uma responsabilidade particular para administrar sua economia de modo consistente com o bem-estar econômico e social de seu povo. Por isso, o orçamento federal é uma ferramenta importantíssima para a implementação de políticas federais e prioridades da sociedade, devendo permitir gastos adequados para a satisfação das necessidades atuais da nação.

Isto inclui o papel do Governo Federal auxiliando, por meio de investimentos, os indivíduos, comunidades e Estados, não devendo desperdiçar recursos em atividades esbanjadoras e destrutivas, como gastos militares, por exemplo.

A fim de alcançar um ambiente econômico justo e estável e encorajar o desenvolvimento humano e dos recursos materiais, o Brasil deve se engajar numa forma de implementar um sistema de impostos mais progressivo e global, sanando as atuais falhas que permitem a concentração de riqueza. Também deve adotar políticas monetárias e fiscais que promovam a produção sustentável com preços estáveis e aumento das oportunidades de emprego.

Evidentemente que não existem milagres, pois investimento também requer produção.

Por outro lado, diante das mudanças que vêm acontecendo, a sociedade civil e o setor privado surgem como novos aliados do Estado antes chamado “paternalista”. Este último ainda é o principal agente em todo o processo de desenvolvimento de uma nação, mas já não mais adota soluções dentro de um “vácuo” onde agia como ator principal e exclusivo.

A participação da sociedade civil e do setor privado, neste sentido, constrói uma “confiança social” que, em contrapartida, determinam uma estabilidade e transparência necessários para superar as dificuldades a serem vencidas através da ação em conjunto.

O “novo” Estado ambicionado pela sociedade brasileira pressupõe um modelo capaz de assumir um projeto nacional de desenvolvimento e, por isso mesmo, de um Estado que seja democrático e socialmente controlado.

A reforma de um Estado que introduz um novo modelo de gestão cria condições para a implementação de um novo tipo de desenvolvimento econômico-social, fundado nos valores da democracia. Assim, a democratização do Estado é uma consequência natural da reforma do Estado, e evidentemente, a salvaguarda do exercício da cidadania.

Reforma Administrativa

Como visto, o Governo Federal lançou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual definiu os objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

A importância da Reforma Administrativa reside nas implicações desta reestruturação para a nação, como a redução da interferência do Estado na economia, a redução do déficit público e a melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos e prováveis alterações nos mecanismos de controle dos recursos públicos.

A reforma administrativa do Estado exige, basicamente, mudança no ordenamento jurídico, nos regulamentos e nas técnicas e formas de trabalho da administração pública, com o objetivo primordial de melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade. O fim é o cidadão.

Para isso, são necessários vários projetos envolvendo tanto o Estado quanto a sociedade, e seu sucesso está intimamente ligado a uma reforma também da visão dos agentes públicos e sua forma de administrar, deixando de lado a tradicional burocracia do passado que permeia a Administração Pública brasileira há décadas e que se caracteriza mais como um atraso do que um progresso na arte de bem administrar.

Estas reformas devem envolver, basicamente, a descentralização do Estado, estímulo à privatização de atividades econômicas competitivas sustentáveis em regime de mercado, transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais, eficiência nas atividades administrativas, incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, o chamado Terceiro Setor, sem a dependência direta do Estado, mas com seu apoio e sua assistência (organizações não governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias), investimento na capacitação profissional de agentes e servidores administrativos, criação de carreiras específicas para altos gestores, simplificação dos procedimentos e tramitação de processos administrativos (desburocratização), uma reeducação para os princípios públicos administrativos (ética administrativa), ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa e de controle social da administração pública, dentre outros.

Estas mudanças, por consequência, trarão os benefícios almejados em prol do objetivo maior do Estado: sua função social.

Economicamente, a reforma trará a diminuição do “déficit” público, ampliará a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas onde deve intervir diretamente.

Na esfera social, aumentará a eficiência dos serviços da Administração junto à sociedade ou financiados pelo Estado, proporcionando melhora no atendimento ao cidadão e atingindo as comunidades de baixa renda.

Politicamente, a reforma do Estado ampliará a participação do cidadão na gestão dos bens públicos e estimulará programas de ação social comunitária. Para a própria máquina administrativa, trará eficácia para as ações do Estado, que gerencia a vida da nação, trabalhando diretamente sobre o controle dos resultados.

Para isso, entretanto, há que se ter, especialmente, abertura de espírito e consciência para com as necessidades primárias da sociedade, ou como bem demonstra Paulo Modesto em seu trabalho

“Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil - As Dúvidas dos Juristas sobre o Modelo das Organizações Sociais” :

“Com efeito, parece possível interpretar e refletir sobre o que representa o programa das organizações sociais para a redefinição do modo de intervenção do Estado no âmbito social apenas se adotarmos uma atitude de abertura, de ânimo desarmado, negação da mentalidade burocrática antes referida, que desconfia do novo e o renega de plano, adulterando o seu sentido próprio a partir de antigos esquemas conceituais”.

As modificações que advirão com uma ampla Reforma Administrativa deixarão marcas profundas nas relações da sociedade com o governo, ampliando o princípio da cidadania e alterando as relações de poder no Estado.

Constituição Federal e reforma

A Assembleia Nacional Constituinte produziu, em outubro de 1988, uma Carta Magna analítica, extensiva, que incorporou diversos princípios, direitos e garantias nunca antes vistos nas constituições anteriores.

Nascida após duas décadas de ditadura, a Constituição Federal de 1988 veio responder aos anseios da sociedade que exigia um conjunto de normas capaz de assegurar direitos e garantias do cidadão frente a um Estado e uma ordem econômica sustentados por um inócuo autoritarismo. Era urgente e necessária uma Carta Magna que configurasse um novo cenário de desenvolvimento das relações políticas e sociais.

A chamada “Constituição Cidadã”, que instaurou o Estado Democrático de Direito no Brasil, presenteou a sociedade brasileira com um precioso instrumento para a proteção dos direitos e garantias individuais, bem como do patrimônio público.

Dedicou, ainda, particular atenção à Administração Pública. Os contínuos, constantes e corriqueiros danos praticados, durante décadas, contra o patrimônio público levou o constituinte a erigir um conjunto de princípios e de regras capazes não só de dificultar os ataques ao erário público, mas em dotar a sociedade de instrumentos para, em ocorrendo aqueles, reparar e coibi-los, punindo o agente infrator.

Entretanto, ela também trouxe problemas. O Congresso Constituinte, ao mesmo tempo em que criava um importante instrumento para a consagração da cidadania, promoveu, nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, “um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado.”

Sem dúvida, a nova Constituição retirou do Poder Executivo o poder e a autonomia para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

Felizmente, em 1998, a Constituição Federal de 1988 ganhou a Emenda Constitucional nº 19/98, a qual trouxe uma profunda reforma na Carta Magna, pois abrangeu um grande número de dispositivos constitucionais.

Além disso, alterou profundamente as bases da Administração Pública brasileira, desviando-se do modelo social criado pelos constituintes de 1988 para um modelo mais liberal, inspirado em esboços da administração privada.

Evidentemente, tal reforma dá margem à grande polêmica, já que seus objetivos tendem a se chocar com antigas ideologias – ultrapassadas, diriam alguns – sem falar na questão econômica, que mexe com todos os alicerces da máquina estatal. É também este o

pensamento de Augusto de Franco, que vê na Reforma do Estado uma verdadeira reformulação das instituições nacionais e da relação destas com a sociedade:

“A reforma do Estado é a grande reforma que temos pela frente. Ela deverá ser iniciada, mas jamais poderá ser concluída no curto prazo. No médio prazo, ela pressupõe quase que uma refundação da res publica, a mudança das relações do Estado com a Sociedade e a gestação de um novo modelo de Estado. No longo prazo, as exigências da radicalização da democracia tendem a transformar a reforma política e a reforma do Estado numa verdadeira **reforma da política**, com a instalação de um regime de minorias, a combinação do sistema representativo com o participativo e a introdução do chamado co-governo - o que exigirá a completa reformulação dos partidos e dos processos eleitorais e a criação de novas instituições políticas.”

A Emenda 19/98 foi um passo importantíssimo para a transformação e reforma do modelo de desenvolvimento seguido por gestões federais do passado, onde o Estado afastou-se de suas funções básicas com o intuito de investir, principalmente, no setor produtivo, trazendo uma lenta queda na qualidade dos serviços públicos, déficit público e inflação. Transformou-se num Estado Paternalista, um Estado “empresário”.

Este “paternalismo” vivido durante grande parte do século XX teve seus efeitos negativos mais salientes durante a crise econômica da década de 80, iniciada nos anos 70, e que se transformou numa somatória da excessiva intervenção do Estado na economia e da má aplicação dos recursos públicos. O resultado foi uma grave crise fiscal oriunda do alto déficit público, endividamento externo, poupança pública negativa e, conseqüentemente, um colapso nos investimentos internos. Nos anos 80, chamada economicamente de “década perdida”, o crescimento econômico simplesmente estagnou: “a taxa média de crescimento durante a década de 70 foi de 8,64 % ao ano, caindo para 2,76 % na década de 80.”

A partir deste passado vicioso e sem perspectiva de mudanças, o atual Governo viu na reforma do Estado um valioso e necessário instrumento para assegurar a estabilização econômica e o crescimento da nação, e, conseqüentemente, a solução dos problemas que mais afligem o país, no caso, as desigualdades sociais e regionais. Isto somente se dá com a criação de condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.

Fernando Henrique Cardoso, em seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado justifica a necessidade urgente desta reforma:

“No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 90. Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular é inevitável que nos depararemos com uma crise. Foi assim nos anos 20 e 30, em que claramente foi o mau funcionamento do mercado que trouxe em seu bojo uma crise econômica de grandes proporções. Já nos anos 80 é a crise do Estado que põe em xeque o modelo econômico em vigência.” [8]

Fernando Henrique justifica, ainda, que a reforma é uma necessidade universal no momento histórico que vivemos, e que no Brasil, a presença do Estado na economia nacional tornou a máquina administrativa lenta e pesada, não conseguindo atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, principalmente na área social.

Emenda Constitucional 19/98

Dentre todas as alterações constitucionais sofridas pela atual Carta Magna, Emenda Constitucional nº 19/98 foi a mais profunda, pois abrangeu um vasto número de dispositivos constitucionais, além de alterar o âmago da Administração Pública brasileira, fugindo do padrão originariamente concebido pelo constituinte originário e partindo para a adoção de um modelo de administração mais moderno, liberal, com visíveis características do padrão que rege a iniciativa privada.

Um ponto que vale destacar com relação à Emenda está na abertura para a elaboração de uma futura lei que venha a disciplinar as formas de participação do cidadão na administração pública direta e indireta, como regulamenta o § 3º do artigo 37 :

§ 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Este dispositivo prestigia o princípio da moralidade administrativa atribuindo-lhe foros jurídicos e, por via de consequência, determinando sua imprescindível observância na prática de qualquer ato pela Administração Pública e criando um instrumento de defesa do cidadão nos mesmos moldes do Código de Defesa do Consumidor, ou algo como uma Lei de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos.

Isso viria uma vez mais em benefício do exercício da cidadania, pois oferece ao usuário a possibilidade de reclamar em juízo contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função de agente ou servidor administrativo da esfera pública.

Outro detalhe importante da Emenda Constitucional é a rígida observação do controle da despesa pública com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados e dos Municípios, que não poderá ser superior a limites fixados em lei complementar. Estes limites foram fixados, posteriormente, pela Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000.

A Emenda também incluiu um novo artigo na Constituição Federal, sob nº 247:

“**Art. 247.** As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado”.

O artigo estabelece que as leis previstas nos dispositivos mencionados, no que se refere à demissão de servidores estáveis, fixarão critérios e garantias especiais para estabelecer a perda do cargo do cargo pelo servidor público que esteja atuando exclusivamente junto ao Estado.

A Emenda trouxe, ainda, novidades no que diz respeito à remuneração de alguns servidores específicos, visando se evitar a ultrapassagem de teto dos salários :

“**art. 37, XI** - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCEITOS

CONCEITOS

Estado

O Estado soberano, traz como regra, um governo, indispensável por ser o elemento condutor política do Estado, o povo que irá representar o componente humano e o território que é o espaço físico que ele ocupa.

São Características do Estado:

- *Soberania*: No âmbito interno refere-se à capacidade de auto-determinação e, no âmbito externo, é o privilégio de receber tratamento igualitário perante os outros países.

- *Sociedade*: é o conjunto de pessoas que compartilham propósitos, preocupações e costumes, e que interagem entre si constituindo uma comunidade.

- *Território* é a base espacial do poder jurisdicional do Estado onde este exerce o poder coercitivo estatal sobre os indivíduos humanos, sendo materialmente composto pela terra firme, incluindo o subsolo e as águas internas (rios, lagos e mares internos), pelo mar territorial, pela plataforma continental e pelo espaço aéreo.

- *Povo* é a população do Estado, considerada pelo aspecto puramente jurídico. É o conjunto de indivíduos sujeitos às mesmas leis. São os cidadãos de um mesmo Estado, detentores de direitos e deveres.

- *Nação* é um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns, e principalmente, por ideais e princípios comuns.

Governo

A palavra governo tem dois sentidos, coletivo e singular.

- *Coletivo*: conjunto de órgãos que orientam a vida política do Estado.

- *Singular*: como poder executivo, órgão que exerce a função mais ativa na direção dos negócios públicos. É um conjunto particular de pessoas que, em qualquer tempo, ocupam posições de autoridade dentro de um Estado, que tem o objetivo de estabelecer as regras de uma sociedade política e exercer autoridade.

Importante destacar o conceito de governo dado por Alexandre Mazza: “... é a cúpula diretiva do Estado, responsável pela condução dos altos interesses estatais e pelo poder político, e cuja composição pode ser modificada mediante eleições.”

O governo é a instância máxima de administração executiva, geralmente reconhecida como a liderança de um Estado ou uma nação. É formado por dirigentes executivos do Estado e ministros.

Os conceitos de Estado e Governo não podem ser confundidos, já que o Estado é um povo situado em determinado território, composto pelos elementos: povo, território e governo.

O governo, por sua vez, é o elemento gestor do Estado. Pode-se dizer que o governo é a cúpula diretiva do Estado que se organiza sob uma ordem jurídica por ele posta, a qual consiste no complexo de regras de direito baseadas e fundadas na Constituição Federal.

Administração pública

É a forma como o Estado governa, ou seja, como executa as suas atividades voltadas para o atendimento para o bem estar de seu povo.

Pode ser conceituado em dois sentidos:

a) sentido formal, orgânico ou subjetivo: o conjunto de órgãos/entidades administrativas e agentes estatais, que estejam no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertençam, tais como Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo ou a qualquer outro organismo estatal.

Em outras palavras, a expressão Administração Pública confunde-se com os sujeitos que integram a estrutura administrativa do Estado, ou seja, com quem desempenha a função administrativa. Assim, num sentido subjetivo, Administração Pública representa o conjunto de órgãos, agentes e entidades que desempenham a função administrativa.

b) sentido material ou objetivo: conjunto das atividades administrativas realizadas pelo Estado, que vai em direção à defesa concreta do interesse público.

Em outras palavras, a Administração Pública confunde-se com a própria função (atividade) administrativa desempenhada pelo Estado. O conceito de Administração Pública está relacionado com o objeto da Administração. Não se preocupa aqui com quem exerce a Administração, mas sim com o que faz a Administração Pública.

A doutrina moderna considera quatro tarefas precípuas da Administração Pública, que são:

- 1 - a prestação de serviços públicos,
- 2 - o exercício do poder de polícia,
- 3 - a regulação das atividades de interesse público e
- 4 - o controle da atuação do Estado.

Em linhas gerais, podemos entender a atividade administrativa como sendo aquela voltada para o bem toda a coletividade, desenvolvida pelo Estado com a finalidade de privilegiar e administrar a coisa pública e as necessidades da coletividade.

Por sua vez, a função administrativa é considerada um *mínus* público, que configura uma obrigação ou dever para o administrador público que não será livre para atuar, já que deve obediência ao direito posto, para buscar o interesse coletivo.

Separação dos Poderes

O Estado brasileiro adotou a tripartição de poderes, assim são seus poderes o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, conforme se infere da leitura do art. 2º da Constituição Federal: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”.

a) *Poder Executivo*: No exercício de suas funções típicas, pratica atos de chefia do Estado, de Governo e atos de administração, ou seja, administra e executa o ordenamento jurídico vigente. É uma administração direita, pois não precisa ser provocada. Excepcionalmente, no exercício de função atípica, tem o poder de legislar, por exemplo, via medida provisória.

b) *Poder legislativo*: No exercício de suas funções típicas, é de sua competência legislar de forma geral e abstrata, ou seja, legislar para todos. Tem o poder de inovar o ordenamento jurídico. Em função atípica, pode administrar internamente seus problemas.

c) *Poder judiciário*: No exercício de suas funções típicas, tem o poder jurisdicional, ou seja, poder de julgar as lides, no caso concreto. Sua atuação depende de provocação, pois é inerte.

Como vimos, o governo é o órgão responsável por conduzir os interesses de uma sociedade. Em outras palavras, é o poder diretivo do Estado.

FONTES

A Administração Pública adota substancialmente as mesmas fontes adotadas no ramo jurídico do Direito Administrativo: **Lei, Doutrina, Jurisprudência e Costumes**.

Além das fontes mencionadas, adotadas em comum com o Direito Administrativo, a Administração Pública ainda utiliza-se das seguintes fontes para o exercício das atividades administrativas:

- *Regulamentos* São atos normativos posteriores aos decretos, que visam especificar as disposições de lei, assim como seus mandamentos legais. As leis que não forem executáveis, dependem de regulamentos, que não contrariem a lei originária. Já as leis auto-executáveis independem de regulamentos para produzir efeitos.

- *Instruções normativas* Possuem previsão expressa na Constituição Federal, em seu artigo 87, inciso II. São atos administrativos privativos dos Ministros de Estado. É a forma em que os superiores expedem normas de caráter geral, interno, prescrevendo o meio de atuação de seus subordinados com relação a determinado serviço, assemelhando-se às circulares e às ordens de serviço.

- *Regimentos* São atos administrativos internos que emanam do poder hierárquico do Executivo ou da capacidade de auto-organização interna das corporações legislativas e judiciárias. Desta maneira, se destinam à disciplina dos sujeitos do órgão que o expediu.

- *Estatutos* É o conjunto de normas jurídicas, através de acordo entre os sócios e os fundadores, regulamentando o funcionamento de uma pessoa jurídica. Inclui os órgãos de classe, em especial os colegiados.

PRINCÍPIOS

Os princípios jurídicos orientam a interpretação e a aplicação de outras normas. São as diretrizes do ordenamento jurídico, guias de interpretação, às quais a administração pública fica subordinada. Possuem um alto grau de generalidade e abstração, bem como um profundo conteúdo axiológico e valorativo.

Os princípios da Administração Pública são regras que surgem como parâmetros e diretrizes norteadoras para a interpretação das demais normas jurídicas.

Com função principal de garantir oferecer **coerência e harmonia** para o ordenamento jurídico e determinam a conduta dos agentes públicos no exercício de suas atribuições.

Encontram-se de maneira explícita/expressas no texto constitucional ou implícitas na ordem jurídica. Os primeiros são, por unanimidade, os chamados princípios expressos (ou explícitos), estão previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Princípios Expressos:

São os princípios expressos da Administração Pública os que estão inseridos no artigo 37 “*caput*” da Constituição Federal: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**.

- *Legalidade*: O princípio da legalidade representa uma garantia para os administrados, pois qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei. Representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder.

O princípio apresenta um perfil diverso no campo do Direito Público e no campo do Direito Privado. No Direito Privado, tendo em vista o interesse privado, as partes poderão fazer tudo o que a lei não proíbe; no Direito Público, diferentemente, existe uma relação de subordinação perante a lei, ou seja, só se pode fazer o que a lei expressamente autorizar.

- *Impessoalidade*: a Administração Pública não poderá atuar discriminando pessoas de forma gratuita, a Administração Pública deve permanecer numa posição de neutralidade em relação às pessoas privadas. A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, sem discriminação nem favoritismo, constituindo assim um desdobramento do princípio geral da igualdade, art. 5.º, *caput*, CF.

- *Moralidade*: A atividade da Administração Pública deve obedecer não só à lei, mas também à moral. Como a moral reside no campo do subjetivismo, a Administração Pública possui mecanismos que determinam a moral administrativa, ou seja, prescreve condutas que são moralmente aceitas na esfera do Poder Público.

- *Publicidade*: É o dever atribuído à Administração, de dar total transparência a todos os atos que praticar, ou seja, como regra geral, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.

A regra do princípio que veda o sigilo comporta algumas exceções, como quando os atos e atividades estiverem relacionados com a segurança nacional ou quando o conteúdo da informação for resguardado por sigilo (art. 37, § 3.º, II, da CF/88).

- *Eficiência*: A Emenda Constitucional nº 19 trouxe para o texto constitucional o princípio da eficiência, que obrigou a Administração Pública a aperfeiçoar os serviços e as atividades que presta, buscando otimização de resultados e visando atender o interesse público com maior eficiência.

Princípios Implícitos:

Os demais são os denominados princípios reconhecidos (ou implícitos), estes variam de acordo com cada jurista/doutrinador.

Destaca-se os seguintes princípios elaborados pela doutrina administrativa, dentre outros:

- *Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular*: Sempre que houver necessidade de satisfazer um interesse público, em detrimento de um interesse particular, prevalece o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta dos interesses públicos.

No entanto, sempre que esses direitos forem utilizados para finalidade diversa do interesse público, o administrador será responsabilizado e surgirá o abuso de poder.

- *Indisponibilidade do Interesse Público*: Os bens e interesses públicos são indisponíveis, ou seja, não pertencem à Administração ou a seus agentes, cabendo aos mesmos somente sua gestão em prol da coletividade. Veda ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia de direitos da Administração ou que, injustificadamente, onerem a sociedade.

- *Autotutela*: é o princípio que autoriza que a Administração Pública revise os seus atos e conserte os seus erros.

- *Segurança Jurídica*: O ordenamento jurídico vigente garante que a Administração deve interpretar a norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

- *Razoabilidade e da Proporcionalidade*: São tidos como princípios gerais de Direito, aplicáveis a praticamente todos os ramos da ciência jurídica. No âmbito do Direito Administrativo encontram aplicação especialmente no que concerne à prática de atos administrativos que impliquem restrição ou condicionamento a direitos dos administrados ou imposição de sanções administrativas.

- *Probidade Administrativa*: A conduta do administrador público deve ser honesta, pautada na boa conduta e na boa-fé.

- *Continuidade do Serviço Público*: Via de regra os serviços públicos por serem prestados no interesse da coletividade devem ser adequados e seu funcionamento não deve sofrer interrupções.

Ressaltamos que não há hierarquia entre os princípios (expressos ou não), visto que tais diretrizes devem ser aplicadas de forma harmoniosa. Assim, a aplicação de um princípio não exclui a aplicação de outro e nem um princípio se sobrepõe ao outros.

Nos termos do que estabelece o artigo 37 da Constituição Federal, os princípios da Administração abrangem a Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculando todos os órgãos, entidades e agentes públicos de todas as esferas estatais ao cumprimento das premissas principiológicas.

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCEITO. OBJETO. FONTES

CONCEITO

O Direito Administrativo é um dos ramos do Direito Público, já que rege a organização e o exercício de atividades do Estado, visando os interesses da coletividade.

Hely Lopes Meirelles, por sua vez, destaca o elemento finalístico na conceituação: os órgãos, agentes e atividades administrativas como instrumentos para realização dos fins desejados pelo Estado. Vejamos: *“o conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”*.

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello enfatiza a ideia de função administrativa: *“o direito administrativo é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem”*

Portanto, direito administrativo é o conjunto dos princípios jurídicos que tratam da Administração Pública, suas entidades, órgãos, agentes públicos, enfim, tudo o que diz respeito à maneira

de se atingir as finalidades do Estado. Assim, tudo que se refere à Administração Pública e a relação entre ela e os administrados e seus servidores, é regido e estudado pelo Direito Administrativo.

OBJETO

O Direito Administrativo é um ramo que estuda as normas que disciplinam o exercício da função administrativa, que regulam a atuação estatal diante da administração da *“coisa pública”*.

O *objeto imediato* do Direito Administrativo são os princípios e normas que regulam a função administrativa.

Por sua vez, as normas e os princípios administrativos têm por objeto a disciplina das atividades, agentes, pessoas e órgãos da Administração Pública, constituindo o *objeto mediato* do Direito Administrativo.

FONTES

Pode-se entender *fonte* como a origem de algo, nesse caso a origem das normas de Direito Administrativo.

a) Lei - De acordo com o princípio da legalidade, previsto no texto constitucional do Artigo 37 *caput*, somente a lei pode impor obrigações, ou seja, somente a lei pode obrigar o sujeito a fazer ou deixar de fazer algo.

Conforme o entendimento da Prof.^a Maria Helena Diniz, em sentido jurídico, a Lei é um texto oficial que engloba um conjunto de normas, ditadas pelo Poder Legislativo e que integra a organização do Estado.

Pode-se afirmar que a lei, em sentido jurídico ou formal, é um ato primário, pois encontra seu fundamento na *Constituição Federal*, bem como possui por características a generalidade (a lei é válida para todos) e a abstração (a lei não regula situação concreta).

Existem diversas espécies normativas: *lei ordinária, lei complementar, lei delegada, medida provisória, decretos legislativos, resoluções, etc.* Por serem leis constituem fonte primária do Direito Administrativo.

NOTA: Não se deve esquecer das normas constitucionais que estão no ápice do ordenamento jurídico brasileiro.

b) Doutrina é o resultado do trabalho dos estudiosos e pesquisadores do Direito, ou seja, é a interpretação que os doutrinadores dão à lei. Vê-se que a doutrina não cria normas, mas tão somente interpreta-as de forma que determinam o sentido e alcance dessa e norteiam o caminho do seu aplicador.

c) Jurisprudência é o resultado do trabalho dos aplicadores da lei ao caso concreto, especificamente, são decisões reiteradas dos Tribunais. Também não cria normas, ao contrário, assemelhar-se à doutrina porque se trata de uma interpretação da legislação.

d) Costumes, de modo geral, são conceituados como os comportamentos reiterados que tem aceitação social. Ex: fila. Não há nenhuma regra jurídica que obrigue alguém a respeitar a fila, porém as pessoas respeitam porque esse é um costume, ou seja, um comportamento que está intrínseco no seio social.

Princípios

Alexandre Mazza (2017) define princípios como sendo regras condensadoras dos valores fundamentais de um sistema, cuja função é informar e enformar o ordenamento jurídico e o modo de atuação dos aplicadores e intérpretes do direito. De acordo com o administrativista, a função de informar deve-se ao fato de que os princípios possuem um núcleo valorativo essencial da ordem jurídica, ao passo que a função de enformar é caracterizada pelos contornos que conferem a determinada seara jurídica.

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS. NORMAS DE EFICÁCIA PLENA, CONTIDA E LIMITADA. NORMAS PROGRAMÁTICAS

O estudo da aplicabilidade das normas constitucionais é essencial à correta interpretação da Constituição Federal¹. É a compreensão da aplicabilidade das normas constitucionais que nos permitirá entender exatamente o alcance e a realizabilidade dos diversos dispositivos da Constituição.

Todas as normas constitucionais apresentam juridicidade. Todas elas são imperativas e cogentes ou, em outras palavras, todas as normas constitucionais surtem efeitos jurídicos: o que varia entre elas é o grau de eficácia.

A doutrina americana (clássica) distingue duas espécies de normas constitucionais quanto à aplicabilidade: as normas autoexecutáveis (“*self executing*”) e as normas não-autoexecutáveis.

As normas autoexecutáveis são normas que podem ser aplicadas sem a necessidade de qualquer complementação. São normas completas, bastantes em si mesmas. Já as normas não-autoexecutáveis dependem de complementação legislativa antes de serem aplicadas: são as normas incompletas, as normas programáticas (que definem diretrizes para as políticas públicas) e as normas de estruturação (instituem órgãos, mas deixam para a lei a tarefa de organizar o seu funcionamento).

Embora a doutrina americana seja bastante didática, a classificação das normas quanto à sua aplicabilidade mais aceita no Brasil foi a proposta pelo Prof. José Afonso da Silva.

A partir da aplicabilidade das normas constitucionais, José Afonso da Silva classifica as normas constitucionais em três grupos:

- normas de eficácia plena;
- normas de eficácia contida;
- normas de eficácia limitada.

1) Normas de eficácia plena

São aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos que o legislador constituinte quis regular. É o caso do art. 2º da CF/88, que diz: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

As normas de eficácia plena possuem as seguintes características:

a) são autoaplicáveis, é dizer, elas independem de lei posterior regulamentadora que lhes complete o alcance e o sentido. Isso não quer dizer que não possa haver lei regulamentadora versando sobre uma norma de eficácia plena; a lei regulamentadora até pode existir, mas a norma de eficácia plena já produz todos os seus efeitos de imediato, independentemente de qualquer tipo de regulamentação;

b) são não-restringíveis, ou seja, caso exista uma lei tratando de uma norma de eficácia plena, esta não poderá limitar sua aplicação;

c) possuem aplicabilidade direta (não dependem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos), **imediate** (estão aptas a produzir todos os seus efeitos desde o momento em que é promulgada a Constituição) e **integral** (não podem sofrer limitações ou restrições em sua aplicação).

2) Normas constitucionais de eficácia contida ou prospectiva

São normas que estão aptas a produzir todos os seus efeitos desde o momento da promulgação da Constituição, mas que podem ser restringidas por parte do Poder Público. Cabe destacar que a atuação do legislador, no caso das normas de eficácia contida, é discricionária: ele não precisa editar a lei, mas poderá fazê-lo.

Um exemplo clássico de norma de eficácia contida é o art. 5º, inciso XIII, da CF/88, segundo o qual “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Em razão desse dispositivo, é assegurada a liberdade profissional: desde a promulgação da Constituição, todos já podem exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão. No entanto, a lei poderá estabelecer restrições ao exercício de algumas profissões. Citamos, por exemplo, a exigência de aprovação no exame da OAB como pré-requisito para o exercício da advocacia.

As normas de eficácia contida possuem as seguintes características:

a) são autoaplicáveis, ou seja, estão aptas a produzir todos os seus efeitos, independentemente de lei regulamentadora. Em outras palavras, não precisam de lei regulamentadora que lhes complete o alcance ou sentido.

Vale destacar que, antes da lei regulamentadora ser publicada, o direito previsto em uma norma de eficácia contida pode ser exercitado de maneira ampla (plena); só depois da regulamentação é que haverá restrições ao exercício do direito;

b) são restringíveis, isto é, estão sujeitas a limitações ou restrições, que podem ser impostas por:

- **uma lei**: o direito de greve, na iniciativa privada, é norma de eficácia contida prevista no art. 9º, da CF/88. Desde a promulgação da CF/88, o direito de greve já pode ser exercido pelos trabalhadores do regime celetista; no entanto, a lei poderá restringi-lo, definindo os “serviços ou atividades essenciais” e dispondo sobre “o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”.

- **outra norma constitucional**: o art. 139, da CF/88 prevê a possibilidade de que sejam impostas restrições a certos direitos e garantias fundamentais durante o estado de sítio.

- **conceitos ético-jurídicos indeterminados**: o art. 5º, inciso XXV, da CF/88 estabelece que, no caso de “imminente perigo público”, o Estado poderá requisitar propriedade particular. Esse é um conceito ético-jurídico que poderá, então, limitar o direito de propriedade;

1 <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j3AAnRp14j-8J:www.estrategiaconcursos.com.br/cursos/main/downloadPDF/%3Faula%3D188713+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

c) **possuem aplicabilidade direta** (não dependem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos), **imediate** (estão aptas a produzir todos os seus efeitos desde o momento em que é promulgada a Constituição) e possivelmente **não-integral** (estão sujeitas a limitações ou restrições).

3) Normas constitucionais de eficácia limitada

São aquelas que dependem de regulamentação futura para produzirem todos os seus efeitos. Um exemplo de norma de eficácia limitada é o art. 37, inciso VII, da CF/88, que trata do direito de greve dos servidores públicos (“o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”).

Ao ler o dispositivo supracitado, é possível perceber que a Constituição Federal de 1988 outorga aos servidores públicos o direito de greve; no entanto, para que este possa ser exercido, faz-se necessária a edição de lei ordinária que o regulamente. Assim, enquanto não editada essa norma, o direito não pode ser usufruído.

As normas constitucionais de eficácia limitada possuem as seguintes características:

a) **são não-autoaplicáveis**, ou seja, dependem de complementação legislativa para que possam produzir os seus efeitos;

b) **possuem aplicabilidade indireta** (dependem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos) **mediata** (a promulgação do texto constitucional não é suficiente para que possam produzir todos os seus efeitos) e **reduzida** (possuem um grau de eficácia restrito quando da promulgação da Constituição).

Muito cuidado para não confundir!

As normas de eficácia contida estão aptas a produzir todos os seus efeitos desde o momento em que a Constituição é promulgada. A lei posterior, caso editada, irá **restringir** a sua aplicação.

As normas de eficácia limitada não estão aptas a produzirem todos os seus efeitos com a promulgação da Constituição; elas dependem, para isso, de uma lei posterior, que irá **ampliar** o seu alcance.

José Afonso da Silva subdivide as normas de eficácia limitada em dois grupos:

a) **normas declaratórias de princípios institutivos ou organizativos**: são aquelas que dependem de lei para estruturar e organizar as atribuições de instituições, pessoas e órgãos previstos na Constituição. É o caso, por exemplo, do art. 88, da CF/88, segundo o qual “a lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.”

As normas definidoras de princípios institutivos ou organizativos podem ser impositivas (quando impõem ao legislador uma obrigação de elaborar a lei regulamentadora) ou facultativas (quando estabelecem mera faculdade ao legislador).

O art. 88, da CF/88, é exemplo de norma impositiva; como exemplo de norma facultativa citamos o art. 125, § 3º, CF/88, que dispõe que a “lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual”;

b) **normas declaratórias de princípios programáticos**: são aquelas que estabelecem programas a serem desenvolvidos pelo legislador infraconstitucional. Um exemplo é o art. 196 da Carta Magna (“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”).

Cabe destacar que a presença de normas programáticas na Constituição Federal é que nos permite classificá-la como uma Constituição-dirigente.

É importante destacar que as normas de eficácia limitada, embora tenham aplicabilidade reduzida e não produzam todos os seus efeitos desde a promulgação da Constituição, possuem eficácia jurídica.

Guarde bem isso: a eficácia dessas normas é limitada, porém existente! Diz-se que as normas de eficácia limitada possuem eficácia mínima.

Diante dessa afirmação, cabe-nos fazer a seguinte pergunta: quais são os efeitos jurídicos produzidos pelas normas de eficácia limitada?

As normas de eficácia limitada produzem imediatamente, desde a promulgação da Constituição, dois tipos de efeitos:

- **efeito negativo**;
- **efeito vinculativo**.

O efeito negativo consiste na revogação de disposições anteriores em sentido contrário e na proibição de leis posteriores que se oponham a seus comandos. Sobre esse último ponto, vale destacar que as normas de eficácia limitada servem de parâmetro para o controle de constitucionalidade das leis.

O efeito vinculativo, por sua vez, se manifesta na obrigação de que o legislador ordinário edite leis regulamentadoras, sob pena de haver omissão inconstitucional, que pode ser combatida por meio de mandado de injunção ou Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

Ressalte-se que o efeito vinculativo também se manifesta na obrigação de que o Poder Público concretize as normas programáticas previstas no texto constitucional. A Constituição não pode ser uma mera “folha de papel”; as normas constitucionais devem refletir a realidade político-social do Estado e as políticas públicas devem seguir as diretrizes traçadas pelo Poder Constituinte Originário.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS: DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS, DIREITOS SOCIAIS, DIREITOS DE NACIONALIDADE, DIREITOS POLÍTICOS, PARTIDOS POLÍTICOS

Distinção entre Direitos e Garantias Fundamentais

Pode-se dizer que os direitos fundamentais são os bens jurídicos em si mesmos considerados, de cunho declaratório, narrados no texto constitucional. Por sua vez, as garantias fundamentais são estabelecidas na mesma Constituição Federal como instrumento de proteção dos direitos fundamentais e, como tais, de cunho assecutoratório.

Evolução dos Direitos e Garantias Fundamentais

• Direitos Fundamentais de Primeira Geração

Possuem as seguintes características:

- a) surgiram no final do século XVIII, no contexto da Revolução Francesa, fase inaugural do constitucionalismo moderno, e dominaram todo o século XIX;
- b) ganharam relevo no contexto do Estado Liberal, em oposição ao Estado Absoluto;
- c) estão ligados ao ideal de liberdade;

- d) são direitos negativos, que exigem uma abstenção do Estado em favor das liberdades públicas;
- e) possuem como destinatários os súditos como forma de proteção em face da ação opressora do Estado;
- f) são os direitos civis e políticos.

• Direitos Fundamentais de Segunda Geração

Possuem as seguintes características:

- a) surgiram no início do século XX;
- b) apareceram no contexto do Estado Social, em oposição ao Estado Liberal;
- c) estão ligados ao ideal de igualdade;
- d) são direitos positivos, que passaram a exigir uma atuação positiva do Estado;
- e) correspondem aos direitos sociais, culturais e econômicos.

• Direitos Fundamentais de Terceira Geração

Em um próximo momento histórico, foi despertada a preocupação com os bens jurídicos da coletividade, com os denominados interesses metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), nascendo os direitos fundamentais de terceira geração.

Direitos Metaindividuais		
	Natureza	Destinatários
Difusos	Indivisível	Indeterminados
Coletivos	Indivisível	Determináveis ligados por uma relação jurídica
Individuais Homogêneos	Divisível	Determinados ligados por uma situação fática

Os Direitos Fundamentais de Terceira Geração possuem as seguintes características:

- a) surgiram no século XX;
- b) estão ligados ao ideal de fraternidade (ou solidariedade), que deve nortear o convívio dos diferentes povos, em defesa dos bens da coletividade;
- c) são direitos positivos, a exigir do Estado e dos diferentes povos uma firme atuação no tocante à preservação dos bens de interesse coletivo;
- d) correspondem ao direito de preservação do meio ambiente, de autodeterminação dos povos, da paz, do progresso da humanidade, do patrimônio histórico e cultural, etc.

• Direitos Fundamentais de Quarta Geração

Segundo Paulo Bonavides, a globalização política é o fator histórico que deu origem aos direitos fundamentais de quarta geração. Eles estão ligados à democracia, à informação e ao pluralismo. Também são transindividuais.

Direitos Fundamentais de Quinta Geração

Paulo Bonavides defende, ainda, que o direito à paz representaria o direito fundamental de quinta geração.

Características dos Direitos e Garantias Fundamentais

São características dos Direitos e Garantias Fundamentais:

- a) Historicidade:** não nasceram de uma só vez, revelando sua índole evolutiva;
- b) Universalidade:** destinam-se a todos os indivíduos, independentemente de características pessoais;
- c) Relatividade:** não são absolutos, mas sim relativos;

- d) Irrenunciabilidade:** não podem ser objeto de renúncia;
- e) Inalienabilidade:** são indisponíveis e inalienáveis por não possuírem conteúdo econômico-patrimonial;
- f) Imprescritibilidade:** são sempre exercíveis, não desaparecendo pelo decurso do tempo.

Destinatários dos Direitos e Garantias Fundamentais

Todas as pessoas físicas, sem exceção, jurídicas e estatais, são destinatárias dos direitos e garantias fundamentais, desde que compatíveis com a sua natureza.

Eficácia Horizontal dos Direitos e Garantias Fundamentais

Muito embora criados para regular as relações verticais, de subordinação, entre o Estado e seus súditos, passam a ser empregados nas relações provadas, horizontais, de coordenação, envolvendo pessoas físicas e jurídicas de Direito Privado.

Natureza Relativa dos Direitos e Garantias Fundamentais

Encontram limites nos demais direitos constitucionalmente consagrados, bem como são limitados pela intervenção legislativa ordinária, nos casos expressamente autorizados pela própria Constituição (princípio da reserva legal).

Colisão entre os Direitos e Garantias Fundamentais

O princípio da proporcionalidade sob o seu triplo aspecto (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) é a ferramenta apta a resolver choques entre os princípios esculpido na Carta Política, sopesando a incidência de cada um no caso concreto, preservando ao máximo os direitos e garantias fundamentais constitucionalmente consagrados.

Os quatro status de Jellinek

- a) status passivo ou subjectionis:* quando o indivíduo se encontra em posição de subordinação aos poderes públicos, caracterizando-se como detentor de deveres para com o Estado;
- b) status negativo:* caracterizado por um espaço de liberdade de atuação dos indivíduos sem ingerências dos poderes públicos;
- c) status positivo ou status civitatis:* posição que coloca o indivíduo em situação de exigir do Estado que atue positivamente em seu favor;
- d) status ativo:* situação em que o indivíduo pode influir na formação da vontade estatal, correspondendo ao exercício dos direitos políticos, manifestados principalmente por meio do voto.

Referências Bibliográficas:

DUTRA, Luciano. *Direito Constitucional Essencial. Série Provas e Cursos. 2ª edição – Rio de Janeiro: Elsevier.*

Os direitos individuais estão elencados no caput do Artigo 5º da CF. São eles:

Direito à Vida

O direito à vida deve ser observado por dois prismas: o direito de permanecer vivo e o direito de uma vida digna.

O direito de permanecer vivo pode ser observado, por exemplo, na vedação à pena de morte (salvo em caso de guerra declarada).

Já o direito à uma vida digna, garante as necessidades vitais básicas, proibindo qualquer tratamento desumano como a tortura, penas de caráter perpétuo, trabalhos forçados, cruéis, etc.

NOÇÕES DE DIREITO FINANCEIRO

DIREITO FINANCEIRO. CONCEITO E OBJETO. O DIREITO FINANCEIRO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. NORMAS GERAIS E ORÇAMENTO

Conceito Administração Pública, conforme entendimento da Professora Maria Sylvia Di Pietro:

“Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2007:59) indica duas versões para a origem do vocábulo administração. Para uns, vem de ad (preposição) mais ministro, as, are (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de ad manus trahere, que envolve ideia de subordinação, de hierarquia. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia. O mesmo autor demonstra que a palavra administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo.

Em resumo, o vocábulo tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar.

Por isso mesmo, alguns autores dão ao vocábulo administração, no direito público, sentido amplo para abranger a legislação e a execução. Outros, nela incluem a função administrativa propriamente dita e a função de governo.

Quer no direito privado quer no direito público, os atos de administração limitam-se aos de guarda, conservação e percepção dos frutos dos bens administrados; não incluem os de alienação. Neles, há sempre uma vontade externa ao administrador a impor-lhe a orientação a seguir.

Consoante Ruy Cirne Lima (1982:51-52), existe na relação de administração uma “relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente”.

Distinguindo administração e propriedade, ele diz que “na administração o dever e a finalidade são predominantes; no domínio, a vontade”. Administração é a atividade do que não é senhor absoluto. Tanto na Administração Privada, como na Pública, há uma atividade dependente de uma vontade externa, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade; vale dizer que toda atividade de administração deve ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer.

No caso da Administração Pública, a vontade decorre da lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador.

Basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;

b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Há, ainda, outra distinção que alguns autores costumam fazer, a partir da ideia de que administrar compreende planejar e executar:

a) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;

b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Sob esses vários aspectos é que se procederá ao estudo da Administração Pública nos itens subsequentes.”

Para discorrermos a respeito deste tema traremos na íntegra os ensinamentos do Professor Dr. LEONARDO DE ANDRADE COSTA, conforme segue:

“Enquanto a Constituição Federal utiliza a expressão “limitações do poder de tributar” (vide o título da Seção II do Capítulo I do Título VI da CR-88 — art. 150 a 152), o CTN lança o termo “limitações à competência tributária” (cf. art. 9º), o que não tem maior relevância sob o ponto de vista prático.

Parece, contudo, mais apropriada a expressão adotada pelo constituinte originário (“limitações do poder de tributar”), porquanto tais limites são conexos à prerrogativa impositiva do Ente Político, sendo a competência tributária instrumento por meio do qual se espria tal poder entre todos os legitimados para instituir tributos, isto é, os entes políticos autônomos.

Segundo Hugo de Brito Machado, a limitação ao poder de tributar em sentido amplo compreende “toda e qualquer restrição imposta pelo sistema jurídico às entidades dotadas desse poder”. Já em sentido estrito, consiste:

no conjunto de regras estabelecidas pela Constituição Federal, em seus artigos 150 a 152, nos quais residem princípios fundamentais do Direito Constitucional Tributário, a saber:

- a. legalidade (art. 150, I);
- b. isonomia (art. 150, II);
- c. irretroatividade (art. 150, III, ‘a’);
- d. anterioridade (art. 150, III, ‘b’);
- e. proibição do confisco (art. 150, IV);
- f. liberdade de tráfego (art. 150, V);
- g. outras limitações (arts 151 e 152).

Complementa o autor: “o legislador infraconstitucional de cada uma das pessoas jurídicas de Direito Público, ao criar um imposto, não pode atuar fora do campo que a Constituição Federal lhe reserva”. Assim sendo, as limitações qualificadas pelo mencionado

autor em sentido amplo decorrem da conjunção das normas que conferem a prerrogativa de instituir tributo, a qual já contém em si os delineamentos de sua contenção, os referidos princípios fundamentais do Direito Constitucional Tributário, assim como as denominadas imunidades.

Já Luciano Amaro assevera que as limitações ao poder de tributar “integram o conjunto de traços que demarcam o campo, o modo, a forma e a intensidade de atuação do poder de tributar”. De fato, a Constituição, ao estabelecer a competência legislativa tributária dos Entes Políticos estabelece, paralelamente, certas premissas que devem ser de observância obrigatória por parte desses entes tributantes, as quais, no entendimento do referido autor, consistem em limitações ao poder de tributar.

Nesse sentido também é a lição de José Afonso da Silva para quem “embora a Constituição diga que cabe à lei complementar regular as limitações constitucionais do poder de tributar (art. 146, II), ela própria já as estabelece mediante a enunciação de princípios constitucionais da tributação”. Ou seja, independentemente da edição de lei complementar específica para disciplinar e regular as limitações, a própria Carta constitucional de 1988 já realiza aludido objetivo diretamente em seus principais contornos, pois a mesma possui força normativa própria e suficiente para conformar a interpretação e aplicação da legislação tributária bem como o legislador ordinário e o poder constituinte derivado, inclusive no que se refere a outros dispositivos constitucionais de natureza impositiva, de forma a adequar a exação às suas possibilidades constitucionalmente conferidas.

Ricardo Lobo Torres, por sua vez, aponta as limitações ao poder de tributar da seguinte forma:

- a) as imunidades (art. 150, itens IV, V, e VI);
- b) as proibições de privilégio odioso (arts. 150, II, 151 e 152);
- c) as proibições de discriminação fiscal, que nem sempre aparecem explicitamente no texto fundamental;
- d) as garantias normativas ou princípios gerais ligados à segurança dos direitos fundamentais, como sejam a legalidade, a irretroatividade, a anterioridade e a transparência (art. 150, I, III, e §§ 5º e 6º).

Por outro lado, ensina Marco Aurélio Greco que as limitações ao poder de tributar se diferenciam dos princípios tributários, pois, enquanto estes (os princípios) “veiculam diretrizes positivas a serem atendidas no exercício do poder de tributar, indicando um caminho a ser seguido pelo legislador; pelo aplicador e pelo intérprete do Direito”; as limitações, por outro lado, “tem função negativa, condicionando o exercício do poder de tributar e correspondem a barreiras que não podem ser ultrapassadas pelo legislador infraconstitucional”.

Nesse sentido, assentam-se funções distintas para os princípios e para as limitações constitucionais ao poder de tributar. Isto é, enquanto os princípios ditam as diretrizes a serem seguidas pelos operadores do Direito e pelos cidadãos-contribuintes na interpretação e aplicação da norma impositiva, as limitações apontam elementos objetivos que afastam a imposição tributária.

Vale destacar as lições de Humberto Ávila acerca das limitações do exercício da competência tributária, in verbis:

Na perspectiva da sua dimensão enquanto limitação ao poder de tributar, as regras de competência qualificam-se do seguinte modo: quanto ao nível em que se situam, caracterizam-se como limitações de primeiro grau, porquanto se encontram no âmbito das normas que serão objeto de aplicação; quanto ao objeto, qualificam-se como limitações positivas, na medida em que exigem, na atuação legislativa de instituição e aumento de qualquer tributo, a

observância do quadro fático constitucionalmente traçado; quanto à forma, revelam-se como limitações expressas e materiais, na medida em que, sobre serem expressamente previstas na Constituição Federal (arts. 153 a 156, especialmente), estabelecem pontos de partida para a determinabilidade conteudística do poder de tributar.

Pelo exposto até aqui é possível reconhecer que o já examinado instituto da competência tributária desempenha múltiplas funções dentro da estrutura do sistema tributário, vez que produz efeitos de natureza dúplice, positiva e negativa, concomitantemente, isto é, a mesma norma constitucional que atribui prerrogativas ao poder legislativo do ente político competente, consubstancia contenção e limite à atuação.

É possível, dessa forma, limitar e controlar o poder de tributar em duas vertentes, vez que encontra também na Constituição outros elementos de conformação à sua realização e extensão, como são as denominadas limitações constitucionais do poder de tributar, nos termos em que será detalhado a seguir.

Essas limitações podem também ser encaradas como instrumentos definidores de própria prerrogativa exatora, haja vista que o poder de tributar “nasce, por força de lei, no espaço previamente aberto pela liberdade individual ao poder impositivo estatal”, conforme assevera Ricardo Lobo Torres.

Dessa forma, não é o Estado que se autolimita no exercício do seu poder, pois suas possibilidades já nascem conformadas e constritas pelas liberdades fundamentais. A liberdade como valor e princípio, apesar de não indicada expressamente como uma limitação ao poder de tributar no artigo 150 da CR-88, consubstancia-se, indubitavelmente, limite e elemento determinante para o delineamento da atuação estatal em suas múltiplas vertentes.

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA TRIBUTAÇÃO.

Ab initio, cabe frisar que as limitações ao poder de tributar — por conseguinte, do exercício da competência tributária — tem como parâmetros normativos, além dos princípios, das imunidades e outras regras específicas de status constitucional, também outras regras que estão fixadas fora do texto da Carta de 1988, ainda que nele fundamentado. Nesse sentido preleciona Luciano Amaro²⁴²:

(...) a Constituição abre campo para a atuação de outros tipos normativos (lei complementar, resoluções do Senado, convênios), que, em certas situações, também balizam o poder legislador tributário na criação ou modificação de tributos.

Seguindo a linha de intelecção do mencionado autor, pode-se concluir que a conformação dos limites do poder de tributar não se restringem às regras expressas na Constituição — embora encontrem nelas os seus fundamentos de validade —, na medida em que enfeixam também normas infraconstitucionais, inclusive nas Constituições estaduais, nas leis orgânicas municipais e etc.

Apenas a título de ilustração, podemos destacar exemplos, tais como: o ISS ou ISSQN (imposto incidente sobre a prestação de serviços da competência dos Municípios), cuja especificação do campo de incidência é determinado por lei complementar (vide art. 156, III, CR-88); o ICMS (imposto da competência dos Estados), o qual tem a reserva de lei complementar para definir seus contribuintes, além de outros elementos essenciais à incidência (cf. art. 155, §2º, XII, CR-88); ainda, nas hipóteses de operações interestaduais, cabe ao Senado Federal a fixação das alíquotas do ICMS a serem aplicadas (nos termos do art. 155, §2º, IV, CRFB/88).

Segundo José Afonso da Silva²⁴³, “as limitações ao poder de tributar do Estado exprimem-se na forma de vedações às entidades tributantes”, podendo-se segmentá-las em:

(a) princípios gerais, porque referidos a todos os tributos e contribuições do sistema tributário;

(b) princípios especiais, previstos em razão de situações especiais;

(c) princípios específicos, porquanto atinente a determinado tributo;

(d) imunidades tributárias.

Seguindo essa categorização, teríamos:

1. princípios gerais, conforme destacado, seriam aplicáveis a todos os tributos de forma geral, tais como: princípio da reserva de lei (legalidade estrita); princípio da igualdade tributária; princípio da personalização dos impostos e da capacidade contributiva; princípio da irretroatividade tributária (ou princípio da prévia definição legal do fato gerador); princípio da proporcionalidade ou razoabilidade; princípio da ilimitabilidade do tráfego de pessoas ou bens; princípio da universalidade; e princípio da destinação pública dos tributos;

2. princípios especiais seriam aqueles vinculados apenas a determinadas situações. Nesse passo, destacam-se: o princípio da uniformidade tributária; o princípio da limitabilidade da tributação da renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e dos pro ventos dos agentes dos Estados e Municípios; o princípio de que o poder de isentar é intrínseco ao poder de tributar; e o princípio da não-diferenciação tributária;

3. princípios específicos, os quais se referem a determinados impostos. Cumpre mencionar: o princípio da progressividade (ex. IR); o princípio da não-cumulatividade do imposto (ex. ICMS e IPI); e o princípio da seletividade obrigatória²⁴⁴ do imposto (ex. IPI); e, por fim,

4. imunidades tributárias, a seu turno, atuam como óbice ao próprio exercício do poder de tributar, na medida em que afastam determinadas situações do campo da incidência do tributo. A ratio essendi da instituição das imunidades encontra respaldo em diversos elementos tanto em razão de privilégios como por questões de interesse social, econômico, religioso ou político.

Segundo Ricardo Lobo Torres, as imunidades tributárias “consistem na intributabilidade absoluta ditada pelas liberdades pre-existent. A imunidade fiscal erige o status negativus libertatis, tornando intocáveis pelo tributo ou pelo imposto certas pessoas e coisas”.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, já se pronunciou, por diversas vezes, acerca do conteúdo das imunidades tributárias. Vale trazer à baila excertos do RE 509279, no qual se discutia o alcance e a extensão da regra disposta no art. 150, VI, d, da CRFB/88, que prevê a imunidade para livros, papéis e periódicos, o qual será estudado detalhadamente posteriormente:

RE 509279 / RJ — RIO DE JANEIRO — Relator(a): Min. CELSO DE MELLO — Julgamento: 27/08/2007. (...) O instituto da imunidade tributária não constitui um fim em si mesmo. Antes, representa um poderoso fator de contenção do arbítrio do Estado, na medida em que esse postulado fundamental, ao inibir, constitucionalmente, o Poder Público no exercício de sua competência impositiva, impedindo-lhe a prática de eventuais excessos, prestigia, favorece e tutela o espaço em que florescem aquelas liberdades públicas.

Ainda no que se refere aos princípios tributários, aponta Flávio Bauer Novelli²⁴⁶ que eles “expressam um número de normas proibitivas que constituem no seu conjunto a chamada limitação constitucional ao poder de tributar.” Tais limitações, analisadas sob o aspecto subjetivo, consistem deveres negativos, impostos a todos os Entes Políticos.

Desta feita, são os sujeitos ativos do poder tributário os destinatários das limitações, e, de outro lado, são titulares das garantias decorrentes das limitações os sujeitos passivos da obrigação tributária, contribuintes e os responsáveis. São exemplos de instrumentos de proteção: os princípios da reserva legal, da igualdade perante a lei, da irretroatividade, da anterioridade, da capacidade contributiva e do não-confisco, matéria a ser detalhada nas próximas aulas.

O rol dos princípios constitucionais tributários é significativo, o que revela inequívoca preocupação do constituinte de 1988 em garantir a defesa das liberdades públicas (dos direitos humanos fundamentais) diante do poder tributário do Estado.

A determinação da correta natureza jurídica, sentido e extensão das chamadas limitações ao poder de tributar — princípios e imunidades — perpassa, necessariamente, pela análise do conteúdo dos direitos e garantias constitucionais, tendo em vista que algumas são protegidas de forma especial pela Constituição de 1988, consoante o disposto no art. 60, § 4º.

O núcleo essencial de algumas das limitações constitucionais ao poder de tributar são considerados insuscetíveis de afastamento sequer por Emenda Constitucional produzida pelo constituinte derivado, consoante o disposto pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 939247, cuja ementa ressalta

ADI 939/DF EMENTA: — Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional e de Lei Complementar. I.P.M.F. Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira — I.P.M.F. Artigos 5., par. 2., 60, par. 4., incisos I e IV, 150, incisos III, “b”, e VI, “a”, “b”, “c” e “d”, da Constituição Federal. 1. Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação a Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua e de guarda da Constituição (art. 102, I, “a”, da C.F.). 2. A Emenda Constitucional n. 3, de 17.03.1993, que, no art. 2., autorizou a União a instituir o I.P.M.F., incidiu em vício de inconstitucionalidade, ao dispor, no parágrafo 2. desse dispositivo, que, quanto a tal tributo, não se aplica “o art. 150, III, “b” e VI”, da Constituição, porque, desse modo, violou os seguintes princípios e normas imutáveis (somente eles, não outros): 1. — o princípio da anterioridade, que e garantia individual do contribuinte (art. 5., par. 2., art. 60, par. 4., inciso IV e art. 150, III, “b” da Constituição); 2. — o princípio da imunidade tributária recíproca (que veda a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de impostos sobre o patrimônio, rendas ou serviços uns dos outros) e que e garantia da Federação (art. 60, par. 4., inciso I, e art. 150, VI, “a”, da C.F.); 3. — a norma que, estabelecendo outras imunidades impede a criação de impostos (art. 150, III) sobre: “b”): templos de qualquer culto; “c”): patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; e “d”): livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão; 3. Em consequência, e inconstitucional, também, a Lei Complementar n. 77, de 13.07.1993, sem redução de textos, nos pontos em que determinou a incidência do tributo no mesmo ano (art. 28) e deixou de reconhecer as imunidades previstas no art. 150, VI, “a”, “b”, “c” e “d” da C.F. (arts. 3., 4. e 8. do mesmo diploma, L.C. n. 77/93). 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte, para tais fins, por maioria, nos termos do voto do Relator, mantida, com relação a todos os contribuintes, em caráter definitivo, a medida cautelar, que suspendera a cobrança do tributo no ano de 1993.

NOÇÕES DE DIREITO TRIBUTÁRIO

SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O Sistema Tributário Nacional (STN) está previsto na Constituição Federal, como o conjunto de normas que impõem restrições na atuação do poder tributário do Estado; com a finalidade de criar e arrecadar tributos.

Conforme a Constituição Federal de 1988 são destacadas três bases fundamentais:

a) Limitação ao poder do Estado em tributar (valores estabelecidos dentro de leis e normas).

b) Princípios da tributação são orientadores da cobrança tributária. Como Legalidade, Não confisco, etc.

c) Competência dos entes federativos (União, Estados e Municípios), em que cada um reconhece seus impostos e quais devem ser cobrados. Inclusive, a repartição de rendas entre esses entes.

Princípios tributários constitucionais

Princípio da Igualdade ou Isonomia (Art. 150, II, CF) – Não é possível dispensa tratamento diferente para contribuintes que estejam em situações de igualdade; na cobrança ou na dispensa dela. Ou seja, deve haver igualdade entre os iguais e desigualdade entre os desiguais.

Princípio da Irretroatividade Tributária (Art. 150, III, CF) – Os entes não podem cobrar tributos em relação a fatos geradores corridos antes da lei que criou ou aumentou o próprio tributo.

Princípio do Não Confisco (Art. 150, CF)– Os entes federativos não poderão cobrar tributo com valor oneroso a ponto do contribuinte se desfazer de sua capacidade econômica para pagá-lo.

Princípio da Legalidade (Art.150, II, CF) – Todo tributo depende de lei; todos seus aspectos devem estar descritos na lei, ou seja, na lei deve estar descrito quem vai cobrar o tributo, quem vai pagar, qual valor será cobrado.

Princípio da Anterioridade (Art. 150, III, CF) – Os entes federativos estão proibidos de exigir tributos no mesmo exercício financeiro e antes de corridos 90 dias, a partir da data em que a lei criou ou aumentou o tributo.

Princípio da Liberdade de Tráfego – (Art. 150, CF) – Assegura o direito de ir e vir do contribuinte. O direito de locomoção não pode ser restringido devido a cobrança de impostos (salvo a cobrança de pedágio).

Fundamentos de um sistema tributário que visa a tributação ideal

Um sistema tributário que visa a tributação ideal tem como objetivo principal, respeitar os termos da Constituição Federal.

O sistema ideal deve utilizar a tributação como instrumento de distribuição de renda, de busca pela igualdade social, com um setor produtivo mais competitivo, promovendo o crescimento econômico e a geração de empregos e renda. A tributação deve ser pautada em eficiência e justiça, preservando direitos e buscando obter recursos para atender as demandas da sociedade de forma transparente e igualitária.

A legislação da tributação ideal deve ser baseada em atender alguns os princípios, como o da capacidade contributiva e lealdade.

LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR

• Limitações do poder de tributar

Os tributos são criados de acordo com a competência tributária que a Constituição Federal atribui à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo que é estabelecido parâmetros que tutelam os valores que ela considera relevantes, tais como os direitos e garantias individuais. Sabe-se, assim, que o poder de tributar do Estado é limitado para que não haja violação dos direitos humanos e fundamentais, por isto que a ordem constitucional impõe certos limites ao Estado para a realização de tal atividade¹.

Limitações ao poder de tributar é o conjunto dos princípios e normas que disciplinam os balizamentos da competência tributária. Neste prisma, limitação ao poder de tributar consiste em instrumentos que limitam a competência tributária do fisco, isto é, a delimitação do poder tributário do Estado de criar e arrecadar tributos.

Os limites ao poder de tributar, ou seja, o exercício da competência tributária desdobra-se nos princípios constitucionais tributários e nas imunidades. Diante dos princípios e das demais normas constantes do texto constitucional, pode-se afirmar que são duas as principais características do sistema tributário:

I) a rigidez, isto é, a Constituição não fornece ao legislador ordinário a liberdade para desenhar-lhe qualquer traço fundamental, uma vez que ela própria determina o campo de cada uma dessas pessoas dotadas de competência tributária;

II) exaustão e complexidade, onde a Constituição estabelece todos os contornos do sistema, pouco relegando à legislação ordinária.

Ou seja, a Constituição Federal impõe limites ao poder de tributar, ou seja, limites à invasão patrimonial tendente à percepção estatal do tributo. Essas limitações advêm, basicamente, dos princípios e das imunidades constitucionais tributárias estão inseridas nos artigos 150 a 152 da Carta Magna. Vejamos:

SEÇÃO II DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

¹ SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2012.

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser.

§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

§ 2º A vedação do inciso VI, «a», é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3º As vedações do inciso VI, «a», e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4º As vedações expressas no inciso VI, alíneas «b» e «c», compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

§ 5º A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

§ 7º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 152. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

É de se salientar ainda que o Estado não pode agir na seara tributária sem respeitar o contribuinte, de modo a reduzi-lhe a dignidade, a individualidade e a privacidade. O governo não pode, portanto, sob a justificativa da arrecadação violar a Constitucional, isto é, violar os princípios constitucionais, que são os instrumentos dos Direitos Humanos.

PRINCÍPIOS DO DIREITO TRIBUTÁRIO

Princípios gerais

Os princípios constitucionais tributários compõem a delimitação do poder tributário conferido aos entes públicos, prevalecendo sobre todas as normas jurídicas, as quais têm validade apenas quando os princípios constitucionais são obedecidos. Esses princípios visam à proteção do contribuinte e uma solução interpretativa para o legislador.

Conforme art. 150 da Constituição Federal de 1988, “sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, além das vedações citadas, apresentam-se outros princípios constitucionais necessários ao adequado entendimento do Sistema Tributário Brasileiro:

Princípio da legalidade: (é vedado) cobrar ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, ou seja, o imposto será devido apenas quanto da existência de uma lei que determine sua cobrança ou majoração (CF, art. 150, inciso I);

Princípio da isonomia tributária (Igualdade): (é vedado) aplicar tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, ou seja, verifica-se a premissa de que todos são iguais perante a lei (CF, art. 150, inciso II);

Princípio da irretroatividade tributária: (é vedado) exigir tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado. Assim, os fatos geradores serão tributados após a vigência da lei que tenha previsto a incidência do imposto (CF, art. 150, inciso: III, alínea: a);

Princípio da anterioridade da lei (anualidade): (é vedado) exigir tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (CF, art. 150, inciso: III, alínea: b);

Princípio da Uniformidade Geográfica: os tributos cobrados pela União devem ser iguais em todo o território nacional, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados à promoção do equilíbrio e desenvolvimento socioeconômico de determinadas regiões do País (CF, art. 151, inciso: I);

Princípio da Capacidade Contributiva: considera a capacidade econômica individual do contribuinte, assim o tributo será graduado conforme a capacidade do contribuinte, com o objetivo de proceder à redistribuição de renda, exigindo mais dos contribuintes com maior capacidade econômica e reduzindo ou isentando os contribuintes com menor capacidade econômica (CF/88, art. 145, § 1º);

Princípio da Vedação ao Confisco: o tributo cobrado deve ser justo, não podendo configurar-se em um ônus tão elevado que represente um confisco da renda ou bem do contribuinte. Constitui-se em um limite do poder de tributar concedido pela CF à União, Estado, Distrito Federal e Municípios (CF, art. 150, IV);

Princípio da Imunidade Recíproca: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não podem instituir impostos sobre: (a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; (b) templos de qualquer culto; (c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; (d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão. (CF, art. 150, VI);

Princípio da Imunidade de Tráfego / Proibição de Tributos Interlocais (CF, art. 150, V; CTN, art. 9º, III): o artigo 150, V da CF/88 estabelece que, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público. (Princípio da não limitação ao tráfego de pessoas e bens). Esta regra possui exceções: a) ICMS interestadual; b) pedágio.

Princípio da Transparência: a lei cuidará para que os contribuintes obtenham esclarecimentos referentes aos impostos incidentes sobre mercadorias e serviços (CF, art. 150, § 5º);

Os princípios constitucionais tributários, além de proteger os interesses dos contribuintes contra excessos de arrecadação dos entes públicos, servem de norte aos legisladores para que o Sistema Tributário Nacional promova sua função básica essencial de promover a distribuição de renda e o bem estar social.

IMUNIDADE TRIBUTÁRIA

Imunidade tributária

A imunidade ocorre quando a Constituição Federal impede os entes de tributar determinadas situações, isso ocorre quando da delimitação da competência.

Em termos simples, pode-se dizer que a imunidade é o impedimento constitucional de se tributar pessoas, coisas ou situações. Trata-se de hipótese de não incidência.

Difere da isenção porque essa é concedida por meio de lei e é exercício de competência, podendo ser definida como a dispensa legal do pagamento. Trata-se de hipótese de exclusão do crédito tributário, uma vez que impede a formação do mesmo.

Perceba-se que na isenção há o fato gerador abstrato e concreto, porém não haverá o lançamento, uma vez que exclusão impede sua feitura. Já na imunidade sequer há fato gerador abstrato, portanto não poderá haver sua realização e tampouco lançamento, isso porque a imunidade é uma limitação constitucional ao poder de tributar.

A isenção ocorre quando, o ente competente para instituir determinado tributo, resolve dispensar do pagamento certas pessoas e ou situações. É, portanto, uma faculdade daquele que detém a competência constitucional para instituir o tributo.

O rol de imunidades contidos nesse capítulo não é exaustivo, haja vista haver previsão de outras na Constituição Federal. Assim, sempre que a CF proibir a tributação de determinada situação ou pessoa, haverá imunidade.

Nem sempre a CF usa as expressões “imune”, “imunidade”. Muitas vezes as imunidades estão descritas com as seguintes expressões “não incidem”, “são isentos”.

Ainda que se utilize a expressão isenção, em se tratando de impedimento constitucional à tributação, haverá imunidade. Vejamos o art. 5º, LXXIII que a um só tempo é exemplo de imunidade constante fora do rol do art. 150 e exemplo de imunidade veiculada sob a expressão “isento”:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Distinção entre imunidade, isenção e não incidência

Imunidade é um instituto que será regido em âmbito constitucional, ou seja, a dispensa ao pagamento de tributo deve ser disciplinado na Constituição Federal. Isenção é uma dispensa legal, isso significa que a desobrigação ao pagamento decorrerá da lei.

Incidência tributária nada mais é do que a situação em que o tributo passa a ser devido por ter ocorrido o fato gerador. A hipótese de incidência tributária representa o momento abstrato, previsto em lei, hábil a deflagrar a relação-jurídico tributária².

Assim, numa leitura a *contrario sensu* a não incidência tributária, é a ausência do surgimento da relação jurídico-tributária em face da não ocorrência do fato gerador. Há três situações que caracterizam a não-incidência³:

- 1 - Se dá quando o fato não se enquadra (não se subsume) ao campo material que se pretende correlacionar;
- 2 – Ocorre quando o fato não corresponde ao campo territorial próprio (incompetência territorial);
- 3 – Situação de “não incidência”, assim qualificados pela própria Constituição.

Imunidades em espécie

• Imunidade Recíproca

A Imunidade Recíproca está contida na CF, art. 150, IV, ‘a’, é cláusula pétreia, pois protege o pacto federativo. Proíbe que um ente tribute, por meio de imposto, a renda, o patrimônio e os serviços de outro.

Como essa regra só é aplicável aos impostos, fica permitido a tributação por meio das demais espécies tributárias. Deve-se observar o disposto no § 2º do mesmo dispositivo legal que estende a imunidade para as autarquias e fundações públicas, porém, dife-

² SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. Saraiva.

³ CASSONE, Vittorio, 1999, p.116.

ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E ORÇAMENTO PÚBLICO

ORÇAMENTO PÚBLICO. CONCEITO TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Tradicionalmente o orçamento é compreendido como uma peça que contém apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado período, sem preocupação com planos governamentais de desenvolvimento, tratando-se assim de mera peça contábil - financeira. Tal conceito não pode mais ser admitido, pois, conforme vimos no módulo anterior, a intervenção estatal na vida da sociedade aumentou de forma acentuada e com isso o planejamento das ações do Estado é imprescindível.

Hoje, o orçamento é utilizado como instrumento de planejamento da ação governamental, possuindo um aspecto dinâmico, ao contrário do orçamento tradicional já superado, que possuía caráter eminentemente estático.

Para Aliomar Baleeiro, o orçamento público “é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

A função do Orçamento é permitir que a sociedade acompanhe o fluxo de recursos do Estado (receitas e despesas). Para isto, o governo traduz o seu plano de ação em forma de lei. Esta lei passa a representar seu compromisso executivo com a sociedade que lhe delegou poder.

O projeto de lei orçamentária é elaborado pelo Executivo, e submetido à apreciação do Legislativo, que pode realizar alterações no texto final. A partir daí, o Executivo deve promover sua implementação de forma eficiente e econômica, dando transparência pública a esta implementação. Por isso o orçamento é um problema quando uma administração tem dificuldades para conviver com a vontade do Legislativo e da sociedade: devido à sua força de lei, o orçamento é um limite à sua ação.

Em sua expressão final, o orçamento é um extenso conjunto de valores agrupados por unidades orçamentárias, funções, programas, atividades e projetos. Com a inflação, os valores não são imediatamente compreensíveis, requerendo vários cálculos e o conhecimento de conceitos de matemática financeira para seu entendimento. Isso tudo dificulta a compreensão do orçamento e a sociedade vê debilitada sua possibilidade de participar da elaboração, da aprovação, e, posteriormente, acompanhar a sua execução.

Pode-se melhorar a informação oferecida aos cidadãos sem dificultar o entendimento, através da técnica chamada análise vertical, agrupando as receitas e despesas em conjuntos (atividade, grupo, função), destacando-se individualmente aqueles que tenham participação significativa. É apresentada a participação percentual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou receitas. Em vez de comunicar um conjunto de números de difícil entendimento ou valores sem base de comparação, é possível divulgar informações do tipo “a prefeitura vai gastar 15% dos seus recursos com pavimentação”, por exemplo.

Uma outra análise que pode ser realizada é a análise horizontal do orçamento. Esta técnica compara os valores do orçamento com os valores correspondentes nos orçamentos anteriores (expressos em valores reais, atualizados monetariamente, ou em moeda forte).

Essas técnicas e princípios de simplificação devem ser aplicados na apresentação dos resultados da execução orçamentária (ou seja, do cumprimento do orçamento), confrontando o previsto com o realizado em cada período e para cada rubrica. Deve-se apresentar, também, qual a porcentagem já recebida das receitas e a porcentagem já realizada das despesas.

É fundamental que a peça orçamentária seja convertida em valores constantes, permitindo avaliar o montante real de recursos envolvidos.

Uma outra forma de alteração do valor real é através das margens de suplementação. Para garantir flexibilidade na execução do orçamento, normalmente são previstas elevadas margens de suplementação, o que permite um uso dos recursos que modifica profundamente as prioridades estabelecidas. Com a indexação orçamentária mensal à inflação real, consegue-se o grau necessário de flexibilidade na execução orçamentária, sem permitir burlar o orçamento através de elevadas margens de suplementação. Pode-se restringir a margem a um máximo de 3%.

Não basta dizer quanto será arrecadado e gasto. É preciso apresentar as condições que permitiram os níveis previstos de entrada e dispêndio de recursos.

No caso da receita, é importante destacar o nível de evolução econômica, as melhorias realizadas no sistema arrecadador, o nível de inadimplência, as alterações realizadas na legislação, os mecanismos de cobrança adotados.

No caso da despesa, é importante destacar os principais custos unitários de serviços e obras, as taxas de juros e demais encargos financeiros, a evolução do quadro de pessoal, a política salarial e a política de pagamento de empréstimos e de atrasados.

Os resultados que a simplificação do orçamento geram são, fundamentalmente, de natureza política. Ela permite transformar um processo nebuloso e de difícil compreensão em um conjunto de atividades caracterizadas pela transparência.

Como o orçamento passa a ser apresentado de forma mais simples e acessível, mais gente pode entender seu significado. A sociedade passa a ter mais condições de fiscalizar a execução orçamentária e, por extensão, as próprias ações do governo municipal. Se, juntamente com esta simplificação, forem adotados instrumentos efetivos de intervenção da população na sua elaboração e controle, a participação popular terá maior eficácia.

Os orçamentos sintéticos, ao apresentar o orçamento (ou partes dele, como o plano de obras e os orçamentos setoriais) de forma resumida, fornecem uma informação rápida e acessível. A análise vertical permite compreender o que de fato influencia a receita e para onde se destinam os recursos, sem a “poluição numérica” de dezenas de rubricas de baixo valor. Funciona como um demonstrativo de origens e aplicações dos recursos da prefeitura, permitindo identificar com clareza o grau de dependência do governo de recursos próprios e de terceiros, a importância relativa das principais

despesas, através do esclarecimento da proporção dos recursos destinada ao pagamento do serviço de terceiros, dos materiais de consumo, encargos financeiros, obras, etc.

A análise horizontal facilita as comparações com governos e anos anteriores.

A evidenciação das premissas desnuda o orçamento ao público, trazendo possibilidades de comparação. Permite perguntas do tipo: “por que a prefeitura vai pagar x por este serviço, se o seu preço de mercado é metade de x?”. Contribui para esclarecer os motivos de ineficiência da prefeitura nas suas atividades-meio e na execução das políticas públicas.

Apesar dos muitos avanços alcançados na gestão das contas públicas no Brasil, a sociedade ainda não se desfez da sensação de caixa preta quando se trata de acompanhar as contas públicas.

A gestão das contas públicas brasileiras passou por melhorias institucionais tão expressivas que é possível falar-se de uma verdadeira revolução. Mudanças relevantes abrangeram os processos e ferramentas de trabalho, a organização institucional, a constituição e capacitação de quadros de servidores, a reformulação do arcabouço legal e normativo e a melhoria do relacionamento com a sociedade, em âmbito federal, estadual e municipal.

Os diferentes atores que participam da gestão das finanças públicas tiveram suas funções redefinidas, ampliando-se as prerrogativas do Poder Legislativo na condução do processo decisório pertinente à priorização do gasto e à alocação da despesa. Esse processo se efetivou fundamentalmente pela unificação dos orçamentos do Governo Federal, antes constituído pelo orçamento da União, pelo orçamento monetário e pelo orçamento da previdência social.

Criou-se a Secretaria do Tesouro Nacional, em processo em que foram redefinidas as funções do Banco do Brasil, do Banco Central e do Tesouro Nacional.

Consolidou-se a visão de que o horizonte do planejamento deve compreender a elaboração de um Plano Plurianual (PPA) e, a cada ano, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que por sua vez deve preceder a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Introduziu-se o conceito de responsabilidade fiscal, reconhecendo-se que os resultados fiscais e, por consequência, os níveis de endividamento do Estado, não podem ficar ao sabor do acaso, mas devem decorrer de atividade planejada, consubstanciada na fixação de metas fiscais. Os processos orçamentário e de planejamento, seguindo a tendência mundial, evoluíram das bases do orçamento-programa para a incorporação do conceito de resultados finalísticos, em que os recursos arrecadados devem retornar à sociedade na forma de bens e serviços que transformem positivamente sua realidade.

A transparência dos gastos públicos tornou-se possível graças à introdução de modernos recursos tecnológicos, propiciando registros contábeis mais ágeis e plenamente confiáveis. A execução orçamentária e financeira passou a contar com facilidades operacionais e melhores mecanismos de controle. Por consequência, a atuação dos órgãos de controle tornou-se mais eficaz, com a adoção de novo instrumental de trabalho, como a introdução do SIAFI e da conta única do Tesouro Nacional, acompanhados de diversos outros aperfeiçoamentos de ferramentas de gestão.

Evolução histórica dos princípios orçamentários constitucionais

Resultado da experiência histórica da gestão dos recursos públicos, os princípios orçamentários foram sendo desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência, permitindo às normas orçamentárias adquirirem crescente eficácia.

Assim, os princípios, sendo enunciados em sua totalidade de maneira genérica que quase sempre se expressam em linguagem constitucional ou legal, estão entre os valores e as normas na escala da concretização do direito e com eles não se confundem.

Os princípios representam o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos a que se vinculam. A justiça e a segurança jurídica começam a adquirir concretude normativa e ganham expressão escrita.

Mas os princípios ainda comportam grau elevado de abstração e indeterminação.

Os princípios financeiros são dotados de eficácia, isto é, produzem efeitos e vinculam a eficácia principiológica, conducente à normativa plena, e não a eficácia própria da regra concreta, atributiva de direitos e obrigações.

Assim, os princípios não se colocam, pois, além ou acima do Direito (ou do próprio Direito positivo); também eles - numa visão ampla, superadora de concepções positivistas, literalista e absolutizantes das fontes legais - fazem parte do complexo ordenamental.

Não se contrapõem às normas, contrapõem-se tão-somente aos preceitos; as normas jurídicas é que se dividem em normas-princípios e normas-disposições.

Resultado da experiência histórica da gestão dos recursos públicos, os princípios orçamentários foram sendo desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência, permitindo às normas orçamentárias adquirirem crescente eficácia, ou seja, que produzissem o efeito desejado, tivessem efetividade social, e fossem realmente observadas pelos receptores da norma, em especial o agente público.

Como princípios informadores do direito - e são na verdade as idéias centrais do sistema dando-lhe sentido lógico - foram sendo, gradativa e cumulativamente, incorporados ao sistema normativo.

Os princípios orçamentários, portanto, projetam efeitos sobre a criação - subsidiando o processo legislativo -, a integração - possibilitando a colmatagem das lacunas existentes no ordenamento - e a interpretação do direito orçamentário, auxiliando no exercício da função jurisdicional ao permitir a aplicação da norma a situação não regulada especificamente.

Alguns desses princípios foram adotados em certo momento por condizerem com as necessidades da época e posteriormente abandonados, ou pelo menos transformados, relativizados, ou mesmo mitigados, e o que ocorreu com o princípio do equilíbrio orçamentário, tão precioso ao estado liberal do século XIX, e que foi em parte relativizado com o advento do estado do bem estar social no período pós guerra.

Nos anos oitenta e noventa, em movimento pendular, o princípio do equilíbrio orçamentário foi revigorado e dada nova roupagem em face dos crescentes déficits estruturais advindos da dificuldade do Estado em financiar os extensos programas de segurança social e de alavancagem do desenvolvimento econômico.

Nossas Constituições, desde a Imperial até a atual, sempre deram tratamento privilegiado à matéria orçamentária.

De maneira crescente, foram sendo incorporados novos princípios orçamentários às várias cartas constitucionais reguladoras do Estado brasileiro.

Instaura-se a ordem constitucional soberana em nosso Império, e a Carta de 1824, em seus arts.171 e 172, institui as primeiras normas sobre o orçamento público no Brasil .

Estatui-se a reserva de lei - a aprovação da peça orçamentária deve observar regular processo legislativo - e a reserva de parlamento - a competência para a aprovação é privativa do Poder Legislativo, sujeita à sanção do Poder Executivo - para a aprovação do orçamento.

Insere-se O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE, ou temporalidade-significa que a autorização legislativa do gasto deve ser renovada a cada exercício financeiro - o orçamento era para vigor por um ano

e sua elaboração competência do Ministro da Fazenda, cabendo à Assembléia-Geral - Câmara dos Deputados e Senado - sua discussão e aprovação.

Pari passu com a inserção da anualidade, fixa-se o PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DA DESPESA - advindo do princípio geral da submissão da Administração à lei, a despesa pública deve ter prévia autorização legal. Entretanto, no período de 1822 a 1829, o Brasil somente teve orçamentos para a Corte e a Província do Rio de Janeiro, não sendo observado o PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE - o orçamento deve conter todas as receitas e despesas da entidade, de qualquer natureza, procedência ou destino, inclusive a dos fundos, dos empréstimos e dos subsídios.

O primeiro orçamento geral do Império somente seria aprovado oito anos após a Independência, pelo Decreto Legislativo de 15.12.1830, referente ao exercício 1831-32.

Este orçamento continha normas relativas à elaboração dos orçamentos futuros, aos balanços, à instituição de comissões parlamentares para o exame de qualquer repartição pública e à obrigatoriedade de os ministros de Estado apresentarem relatórios impressos sobre o estado dos negócios a cargo das respectivas pastas e a utilização das verbas sob sua responsabilidade.

A reforma na Constituição imperial de 1824, emendada pela Lei de 12.08.1834, regulou o funcionamento das assembleias legislativas provinciais definindo-lhes a competência na fixação das receitas e despesas municipais e provinciais, bem como regrado a repartição entre os municípios e a sua fiscalização.

A Constituição republicana de 1891 introduziu profundas alterações no processo orçamentário. A elaboração do orçamento passou à competência privativa do Congresso Nacional.

Embora a Câmara dos Deputados tenha assumido a responsabilidade pela elaboração do orçamento, a iniciativa sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária.

A experiência orçamentária da República Velha revelou-se inadequada. Os parlamentos, em toda parte, são mais sensíveis à criação de despesas do que ao controle do déficit.

A reforma Constitucional de 1926 tratou de eliminar as distorções observadas no orçamento da República. Buscou-se, para tanto, promover duas alterações significativas: a proibição da concessão de créditos ilimitados e a introdução do princípio constitucional da exclusividade, ao inserir-se preceito prevendo: **“Art. 34. § 1º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: a) a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da receita; b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.”**

O PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE, ou da pureza orçamentária, limita o conteúdo da lei orçamentária, impedindo que nela se pretendam incluir normas pertencentes a outros campos jurídicos, como forma de se tirar proveito de um processo legislativo mais rápido, as denominadas “caudas orçamentárias”, tackings dos ingleses, os riders dos norte-americanos, ou os Bepackungen dos alemães, ou ainda os cavaliers budgetaires dos franceses. Prática essa denominada por Eptácio Pessoa em 1922 de “verdadeira calamidade nacional”. No dizer de Ruy Barbosa, eram os “orçamentos rabilongos”, que introduziram o registro de hipotecas no Brasil e até a alteração no processo de desquite propiciaram. Essa foi a primeira inserção deste princípio em textos constitucionais brasileiros, já na sua formulação clássica, segundo a qual a lei orçamentária não deveria conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas: a autorização para abertura de créditos

suplementares e para operações de crédito como antecipação de receita; e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

O princípio da exclusividade sofreu duas modificações na Constituição de 1988. Na primeira, não mais se autoriza a inclusão na lei orçamentária de normas sobre o destino a dar ao saldo do exercício como o fazia a Constituição de 1967.

Na segunda, podem ser autorizadas quaisquer operações de crédito, por antecipação de receita ou não.

A mudança refletiu um aprimoramento da técnica orçamentária, com o advento principalmente da Lei 4.320, de 1964, que regulou a utilização dos saldos financeiros apurados no exercício anterior pelo Tesouro ou entidades autárquicas e classificou como receita do orçamento o produto das operações de crédito.

A Constituição de 1934 restaurou, no plano constitucional, a competência do Poder Executivo para elaboração da proposta, que passou à responsabilidade direta do Presidente da República. Cabia ao Legislativo a análise e votação do orçamento, que podia, inclusive, ser emendado.

Além disso, a Constituição de 1934, como já mencionado anteriormente, estabelecia que a despesa deveria ser discriminada, obedecendo, pelo menos a parte variável, a rigorosa especialização.

Trata-se do PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO, ou especialidade, ou ainda, da discriminação da despesa, que se confunde com a própria questão da legalidade da despesa pública e é a razão de ser da lei orçamentária, prescrevendo que a autorização legislativa se refira a despesas específicas e não a dotações globais.

O princípio da especialidade abrange tanto o aspecto qualitativo dos créditos orçamentários quanto o quantitativo, vedando a concessão de créditos ilimitados.

Tal princípio só veio a ser expresso na Constituição de 1934, encerrando a explicitação da finalidade e da natureza da despesa e dando efetividade à indicação do limite preciso do gasto, ou seja, a dotação.

Norma no sentido da limitação dos créditos orçamentários permaneceu em todas as constituições subseqüentes à reforma de 1926, com a exceção da Super lei de 1937.

O princípio da especificação tem profunda significância para a eficácia da lei orçamentária, determinando a fixação do montante dos gastos, proibindo a concessão de créditos ilimitados, que na Constituição de 1988, como nas demais anteriores, encontra-se expresso no texto constitucional, art. 167, VII (art. 62, § 1º, “b”, na de 1969 e art. 75 na de 1946).

Pode ser também de caráter qualitativo, vedando a transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, como hoje dispõe o art. 167, VI (art. 62, §1º, “a”, na de 1969 e art. 75 na de 1946).

Ou, finalmente pode o princípio referir-se ao aspecto temporal, limitando a vigência dos créditos especiais e extraordinários ao exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subseqüente, ex vi do atual art. 167, § 2º (art. 62, § 4º, na de 1969 e sem previsão na de 1946).

Exceção a este princípio basilar foi a Constituição de 1937, que previa a aprovação pelo Legislativo de verbas globais por órgãos e entidades. A elaboração do orçamento continuava sendo de responsabilidade do Poder Executivo - agora a cargo de um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República - e seu exame e aprovação seria da competência da Câmara dos Deputados e do Conselho Fiscal. Durante o Estado Novo, entretanto, nem mesmo essa prerrogativa chegou a ser exercida, uma vez

AUDITORIA GOVERNAMENTAL, COMPLIANCE, GESTÃO DE RISCO E GOVERNANÇA

COMPLIANCE APLICADA À GESTÃO PÚBLICA. CONCEITO, PRINCÍPIOS E NORMAS

Compliance é uma expressão que se volta para as ferramentas de concretização da missão, da visão e dos valores de uma empresa.

Não se pode confundir o Compliance com o mero cumprimento de regras formais e informais, sendo o seu alcance bem mais amplo, ou seja, “é um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários” (CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012, p. 30). Será instrumento responsável pelo controle dos riscos legais ou regulatórios e de reputação, devendo tal função ser exercida por um Compliance Officer, o qual deve ser independente e ter acesso direto ao Conselho de Administração.

O Compliance envolve questão estratégica e se aplica a todos os tipos de organização, visto que o mercado tende a exigir cada vez mais condutas legais e éticas, para a consolidação de um novo comportamento por parte das empresas, que devem buscar lucratividade de forma sustentável, focando no desenvolvimento econômico e socioambiental na condução dos seus negócios.

“Risco legal ou regulatório relaciona-se a não conformidade com leis, regulações e padrões de compliance que englobam matérias como gerenciamento de segregação de função, conflitos de interesse, adequação na venda dos produtos, prevenção à lavagem de dinheiro etc. Este arcabouço regulatório tem como fonte leis, convenções do mercado, códigos e padrões estabelecidos por associações, órgãos regulatórios e códigos de conduta” (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2).

“A International Organization of Securities Commissions – IOSCO, Organização Internacional da Comissão de Valores – OICV, em documento de outubro de 2003, The Function of Compliance Officer – Study on what the Regulations of the Compliance Officer, identifica o Compliance Officer como o agente responsável por aconselhar todas as linhas de negócios da instituição, bem como todas as áreas de suporte, no que diz respeito à regulação local e às políticas corporativas aplicáveis à indústria em que atua a organização, sempre zelando pelos mais altos padrões éticos de comportamento comercial. Além disso, o Compliance Officer coordena, com outras áreas de controle, a efetiva comunicação com reguladores e facilita a estruturação de produtos, o desenvolvimento de negócios, buscando encontrar soluções criativas e inovadoras para questões tanto regulatórias como internas” (CANDELORO; RIZZO, 2012, p. 31).

A definição de Compliance, seus objetivos e forma de implantação podem ser extraídos de documentos e regras formatados por diversos órgãos internacionais, que se voltam a determinado ramo de atividade, ou mesmo por analogia, dependendo do resultado esperado.

Entre esses órgãos estão, de forma não taxativa, o Bank for International Settlements – BIS, o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, o Acordo da Basiléia I – 1998, o Acordo da Basiléia II

– 2004, o Acordo da Basiléia III – 2010, o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI, a International Organization of Securities Commissions – IOSCO, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO, o Wolfsberg Group, The Egmont Group of Financial Intelligence Units, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (CANDELORO; RIZZO, 2012, p. 343-347).

No Brasil há regras semelhantes, também de forma não taxativa, nos órgãos reguladores, como o Banco Central do Brasil (em especial as Circulares nos 3.461 e 3.462 de 24 de julho de 2009), a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, a Superintendência de Seguros Privados – Susep; bem como nos órgãos autorreguladores, como a BM&FBovespa Supervisão de Mercados – BSM, a Cetip S.A. Balcão Organizativo de Ativos e Derivativos, a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – Anbima e a Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais – Apimec, além da Lei no 9.613/1998 e da Lei no 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial) (CANDELORO; RIZZO, 2012, p. 342).

Após breve explanação acerca da definição do Compliance, passam a ser descritos seus objetivos e sua forma de implantação.

Objetivos e forma de implantação

Os objetivos da implantação de uma política de Compliance são inúmeros; mas, entre os principais, estão: cumprir com a legislação nacional e internacional, além das regulações do mercado e das normas internas da empresa; prevenir demandas judiciais; obter transparência na condução dos negócios; “salvaguardar a confidencialidade da informação outorgada à instituição por seus clientes”; evitar o conflito de interesse entre os diversos atores da instituição; “evitar ganhos pessoais indevidos por meio da criação de condições artificiais de mercado, ou da manipulação e uso da informação privilegiada”; evitar o ilícito da lavagem de dinheiro; e, por fim, disseminar na cultura organizacional, por meio de treinamento e educação, os valores de Compliance (CANDELORO; RIZZO, 2012, p. 37-38).

Para a implantação de uma política de Compliance, a empresa deverá inicialmente elaborar um programa com base na sua realidade, cultura, atividade, campo de atuação e local de operação. Ele deverá ser implementado “em todas as entidades que a organização participa ou possui algum tipo de controle ou investimento” (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 20-21), principalmente mediante o estabelecimento de políticas, a elaboração de um Código de Ética, a criação de comitê específico, o treinamento constante e a disseminação da cultura, o monitoramento de risco de Compliance, a revisão periódica, incentivos, bem como a criação de canal confidencial para recebimento de denúncias, com a consequente investigação e imposição de penalidades em razão de eventual descumprimento da conduta desejada.

Com a implantação da política de Compliance, a empresa tende a: orientar todas as suas ações para os objetivos definidos; utilizar os recursos de forma mais eficiente, visto que as decisões passam a ser mais econômicas, pois uniformes para casos similares; “proteção contra as pressões das emergências”; ter uniformidade e coerência em todos os seus atos e decisões, colaborando com a transparência dos processos; facilitar a adaptação de novos empregados à cultura organizacional; disponibilizar aos gestores mais tempo para repensar políticas e atuar em questões estratégicas; aumentar e aperfeiçoar o conhecimento da organização por todos os seus atores (GONÇALVES, 2012, p. 64-65).

Enfim, uma vez implantada tal política e funcionando de forma efetiva, a empresa tende a obter mais confiança dos investidores e maior credibilidade no mercado. Assim, alcançará altos níveis de cooperação interna e externa, com o consequente aumento de lucro, mas sempre de forma sustentável, trazendo benefícios à organização, a seus empregados e à sociedade.

A importância da ética na economia e a sua inter-relação com o direito concretizador do Compliance

Uma visão ponderável na doutrina acerca do questionamento da inserção do estudo da ética na economia é aquela expressa por Amartya Sen. O economista defende a concepção de um desenvolvimento pleno, fomentado pela inclusão da análise da ética na economia, discutindo o pressuposto do comportamento autointeressado utilizado na economia moderna, tendo em vista que, para obter o pleno desenvolvimento, há que se analisar a condição de bem-estar (aplicação da justiça distributiva) e a condição de agente (adotando uma visão mais abrangente da pessoa, incluindo a valorização de elementos desejados pelo agente, sua capacidade de formar estes objetivos e realizá-los). Destaca o valor dentro da teoria econômica, pondo em xeque a própria teoria da escolha social dominante, duvidando da possibilidade de definição de um ótimo social apenas em função do aumento de riqueza total e propugnando por uma revisão ética do conceito de racionalidade econômica (SEN, 1999, p. 94-106).

Exige-se, contemporaneamente, que as empresas atuem de forma sustentável e se insiram na comunidade. Para isso, torna-se essencial a análise da ética nos negócios, e essa nova orientação “opera transformações no modo de relação dos participantes entre si, com a tecnologia, com os stakeholders, com o entorno e com os processos de trabalho e da tomada de decisões” (PATRUS-PENA; CASTRO, 2010, p. 149).

Entretanto, para os propósitos de desenvolvimento sustentável, não basta a inserção do estudo da ética na economia, sendo necessário incluir também o estudo do direito, principalmente considerando a inter-relação entre direito, economia e mercado. Esses três elementos são fundamentais ao sistema capitalista, fazendo surgir a necessidade de busca de um equilíbrio essencial, uma vez que não há trocas sem mercado, o que, por sua vez, impede o desenvolvimento da economia (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 3-29).

Destaca-se ainda que, assim como o mercado deve ser regido pelo direito, este também deve ser condizente com as regras de mercado, sob pena de se instalar o caos num mercado sem direito, ou ainda de se inviabilizar o pleno desenvolvimento, em razão da ausência de mercado, mesmo com a existência do direito (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 3-29).

A busca do propalado equilíbrio é importante exatamente para alcançar-se o pleno desenvolvimento, por meio da obtenção da estabilidade econômica, financeira e social. Tal busca é plenamente possível, seja pela consolidação de instituições eficientes e fortes, seja mediante a adoção de ferramentas de Análise Econômica do

Direito, por meio da identificação dos problemas que ensejam um possível desequilíbrio (diagnóstico), da análise das prováveis reações das pessoas a uma determinada regra (prognóstico) e, por fim, pela escolha da melhor regra ou interpretação na busca do equilíbrio entre direito, economia, mercado e ética.

Pela junção entre economia (mercado), direito e ética, surge a transparência, requisito essencial para o Compliance e, por consequência, para o bom funcionamento do mercado, visto que gera confiança e cooperação, pois os atores podem prever a jogada dos demais.

Dentro de tal contexto, tem-se como exemplo dessa interação a Lei Sarbanes-Oxley (SOX), cujo objetivo é conferir maior transparência e confiabilidade aos resultados das empresas, aumentando, por exemplo, o grau de responsabilidade, “desde o presidente e a diretoria da empresa, até as auditorias e advogados contratados” (CANDELORO; RIZZO, 2012, p. 296297), e funcionando como um incentivo ideal para o intercâmbio entre direito, economia e mercado, em prol do bem comum.

Compliance público das estatais conforme a lei 13.303/16

A lei 13.303/16 também chamada de Estatuto das Estatais (parágrafo quarto do seu artigo nono) traz uma única vez em seu texto a expressão Compliance ao determinar que o estatuto social deverá prever a possibilidade de que a área de Compliance se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

A principal função do Compliance é a de “garantir que a própria pessoa jurídica atinja a sua função social, mantenha intactas a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevivência com a necessária honra e dignidade” .

Vale lembrar que as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, apesar de serem classificadas com estatais, são pessoas jurídicas de direito privado. Dessa forma, em virtude do disposto no artigo 173 da Constituição da República de 1988 todas as entidades privadas que explorem atividade econômica devem ter o mesmo tratamento e, por isso, as estatais com muito mais razão devem estar inseridas nas práticas de Compliance e Auditoria Interna.

Com já dito anteriormente, em dezembro de 2016 foi editado o Decreto 8.945/16 que regulamenta, no âmbito da União, a Lei no 13.303/16. Para efeitos da legislação em comento, entende-se por Empresa Estatal a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, cuja maioria do capital votante pertença direta ou indiretamente à União. Nesse sentido, o artigo segundo do Decreto 8.945/16 traz definições que se mostram relevantes para a exata interpretação e compreensão de todo o texto, a saber:

- a) Empresa Pública - empresa estatal cuja maioria do capital votante pertença diretamente à União e cujo capital social seja constituído de recursos provenientes exclusivamente do setor público;
- b) Sociedade de Economia Mista - empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença diretamente à União e cujo capital social admite a participação do setor privado;
- c) Subsidiária - empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença direta ou indiretamente a empresa pública ou a sociedade de economia mista. Incluem-se nesse item as subsidiárias integrais e as demais sociedades em que a empresa estatal detenha o controle acionário majoritário, inclusive as sociedades de propósito específico¹⁹.

d) Conglomerado Estatal - conjunto de empresas estatais formado por uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista e as suas respectivas subsidiárias;

e) Sociedade Privada - entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e cuja maioria do capital votante não pertença direta ou indiretamente à União, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

f) Administradores – membros do Conselho de Administração e da Diretoria da empresa estatal.

A lei 13.303/16 se preocupou também com uma dos principais formas de desvio de verbas públicas, ou seja, a dispensa e a inexigibilidade de licitação. O artigo 28 da Lei 13.303/16 se preocupou em prever que os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

Da mesma forma, o artigo 71 do Decreto 8.945/16 que regulamenta a referida lei, afirmou que o regime de licitação e contratação da Lei nº 13.303, de 2016, é autoaplicável, exceto quanto à algumas hipóteses, como por exemplo: procedimentos auxiliares das licitações, de que tratam os art. 63 a art. 67 da Lei nº 13.303, de 2016; procedimento de manifestação de interesse privado para o recebimento de propostas e projetos de empreendimentos, de que trata o e preparação das licitações com matriz de riscos, de que trata o inciso X do caput do art. 42 da Lei nº 13.303, de 2016

Segundo o Decreto em comento, a empresa estatal deverá editar regulamento interno de licitações e contratos até o dia 30 de junho de 2018, que deverá dispor sobre o estabelecido nos incisos do caput, os níveis de alçada decisória e a tomada de decisão, preferencialmente de forma colegiada, e ser aprovado pelo Conselho de Administração da empresa, se houver, ou pela assembleia geral.

Outra questão relevante introduzida pela Lei nº 13.303 e pelo Decreto nº 8.945, ambos de 2016 diz respeito à observância de requisitos mínimos de transparência, um dos pilares do Compliance:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa estatal e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização de sua criação, com a definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim e dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos ;

II - adequação do objeto social, estabelecido no estatuto social, às atividades autorizadas na lei de criação;

III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial aquelas relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração. Para fins de cumprimento do disposto nos itens I e III, a empresa estatal deverá elaborar carta anual única conforme modelo disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

IV - elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

V - elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa estatal;

VI - divulgação, em notas explicativas às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de imperativo de segurança nacional que justificou a criação da empresa estatal;

VII - elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, que abranja também as operações com a União e com as demais empresas estatais, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração;

VIII - ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III;

IX - divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade; e

X - divulgação, em local de fácil acesso ao público em geral, dos Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna - RAIN, assegurada a proteção das informações sigilosas e das informações pessoais, nos termos do art. 6o, caput, inciso III, da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Os documentos resultantes do cumprimento dos requisitos de transparência constantes dos itens I a X anteriormente expostos deverão ser divulgados no sítio eletrônico da empresa de forma permanente e cumulativa.

O Decreto regulamentador da lei 13.303/16 determina, ainda, que as obrigações e responsabilidades que a empresa estatal assume em condições distintas às do setor em que atua deverão:

a) estar claramente definidas em lei ou regulamento e estarem previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos e;

b) ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

Com base no exposto, apesar de não esgotarmos a análise de todo o texto da lei 13.303/16, já foi possível perceber a preocupação do legislador em importar os mecanismos de controle das empresas privadas para o setor público. É bem verdade que a lei chega com certo atraso, mas antes tarde do que nunca.

Compliance na Administração Pública

É notório que nunca se exigiu tanto das organizações uma conduta ética, transparente e responsável como na atualidade e é cada vez mais amplamente aceito que a ausência de uma política corporativa de compliance e a falta de integridade tornaram-se um problema mundial com a quantidade de escândalos, noticiada nos últimos anos, de corrupção, fraude e desvios de conduta envolvendo o relacionamento de organizações privadas com o Poder Público [1].

Nesse contexto, no Brasil, a edição da Lei federal 12.846/2013 (Lei Anticorrupção ou Lei da Probidade Empresarial) revelou esforço pioneiro na prevenção e combate a tais práticas ilícitas praticadas contra a Administração Pública, fomentando a emergência de um novo ambiente de negócios em que a reputação de uma organização passa a ter valor econômico e no qual propina, suborno e congêneres consistem em infração prevista em lei.

CONTABILIDADE PÚBLICA

CONCEITUAÇÃO, OBJETO E CAMPO DE APLICAÇÃO

Conceito

Contabilidade é ciência social que registra fenômenos financeiros e econômicos que estão atrelados com PATRIMÔNIO (bens, direitos e obrigações) da entidade (pode ser pessoa física ou jurídica; exemplo empresa, organização ou cia). Gerar relatórios com interpretação das mudanças que ocorreram com patrimônio da empresa e auxiliando na tomada de decisões pelos usuários.

Objetivo

Objetivo da Contabilidade é estudar e compreender o patrimônio, que é formado por:

- BENS – prédios, veículos, máquinas, estoque, etc;
- DIREITOS – contas a receber (exemplo, cliente que efetua o pagamento) que pode ser de curto ou longo prazo;
- OBRIGAÇÕES – contas a pagar (exemplo, boletos de fornecedores, empréstimos) que são em curto ou longo prazo;

E com identificação das alterações do patrimônio expor os dados aos usuários ligados a entidade (internos e externos) para desenvolver objetivos a organização.

Finalidade

Contabilidade tem finalidade de organizar, analisar e mensurar a riqueza da empresa. Com coleta e registro das mudanças do patrimônio, é possível visualizar o desenvolvimento da organização junto ao mercado.

Além de acompanhar os resultados, compreendendo os dados financeiro é possível a tomada de decisão pelos usuários da entidade. Com atual cenário econômico no mundo, a contabilidade passou a ser importante direcionador de estratégias definindo diretrizes a serem tomadas pelas empresas.

Usuários

Com as informações contábeis analisadas e registradas, os dados para criação de medidas ficam adequadas para os usuários **internos e externos**. Que são:

Internos – São aqueles que estão ligados diretamente com empresa, que precisam acompanhar o crescimento, rentabilidade, verificar a criação de projetos. Com os dados os usuários internos podem saber o melhor momento de expansão da empresa, como criação de filial; aumentar folha de pagamento; aumenta ou diminuição dos lucros.

- Sócios e proprietários;
- Acionista;
- Empregados;
- Administradores.

Externos - Esses usuários costumam analisar qual situação da empresa no mercado, eles procuram saber quais as condições financeiras da empresa, tem capacidade de cumprir com suas obrigações para realizar operações de crédito (score), se estão em dia com suas obrigações tributárias. Resumindo, os usuários externos precisam saber se empresa está cumprindo com os seus compromissos para que assim possam negociar.

Concorrentes;

- Bancos;
- Fornecedores;
- Governo; e
- Investidores.

Funções da Contabilidade

As principais funções na contabilidade é:

- **Registrar** os fatos ocorridos identificado na escrituração em livros contábeis;
- **Organizar** adequar sistema para empresa, exemplo, arquivamento de documentos físicos ou eletrônicos;
- **Demonstrar**, expor por meio de relatórios a situações econômica, com base nos dados adquiridos no registro, exemplo elaborar balanço das contas contábeis;
- **Analisar** as demonstrações com finalidade de apuração de resultado, exemplo análise do balanço patrimonial;
- **Acompanhar** o planejamento financeiro definidos após análise dos resultados. Normalmente fica uma equipe responsável por controlar o desempenho dos eventos financeiro, e verificando se os planos estabelecidos estão sendo cumpridos e se existe necessidade de ajustes.

Princípios Contábeis

A contabilidade é estudo das mudanças econômicas por acompanhar as alterações do mercado é definida como ciência social, e para manter confiabilidade e segurança sobre estes estudos surgiu os Princípios Fundamentais da Contabilidade. Resumindo, os princípios são como “leis” para regulamentar os conhecimentos técnicos e nenhum órgão (como Banco Central, Receita Federal ou Comitê de Pronunciamentos Contábeis) pode ultrapassá-las.

Os princípios contábeis foram elaborados pela Resolução do CFC (Conselho Federal de Contabilidade) nº 750, de 29/12/1993 (posteriormente alterado pela Resolução nº 1282/2010), e nº 774, de 16/12/1994. São eles:

— **Princípio da Entidade** – reconhece que o patrimônio da empresa é independente dos patrimônios dos sócios. Objetivo é diferenciar as contas da pessoa física, no caso dos proprietários, das contas da pessoa jurídica (entidade).

— **Princípio da Continuidade** – determina a continuidade das atividades da entidade, considerando as mudanças patrimoniais, classificando e avaliando de forma quantitativa e qualitativa. Exemplo, é confirmação que a contabilidade vai manter os registros atualizados das mutações financeiras durante tempo de vida da entidade.

— **Princípio da Oportunidade** – afirma que os registros financeiros devem ser computados no mesmo tempo que são realizadas.

Exemplo:

Empresa fez compra de matéria prima no dia 25/04/2021 por R\$ 50.000,00. Essa movimentação deve ser lançada no livro:

Data: 25/04/2021	D - Estoque	
	C - Banco	50.000,00

Obs.: D – DÉBITO
C - CRÉDITO

— **Princípio do Registro pelo valor Original** – considera os registros dos verdadeiros valores dos componentes do patrimônio fiéis as transações e configuração em moeda nacional.

Usando o exemplo acima, no momento de registrar o valor da compra correto, identificar os descontos, e no caso de moeda estrangeira, dever realizar a conversão para moeda do país.

— **Princípio da atualização monetária** - este princípio estabelece que os valores originais do patrimônio devam sempre ser atualizados, e utilizando indexadores econômicos para ajustar conforme moeda nacional.

— **Princípio da Prudência** – procurar medidas aceitáveis e que não sofram grandes impactos no patrimônio, seria cautela para que as ações realizadas não prejudiquem o Patrimônio Líquido da empresa. Exemplo, seria controlar os gastos mensais para que isso não interfira no lucro no fechamento do balanço.

Todos esses princípios tem intenção de ajudar o contabilista salvar- guarda informações ligados a entidade. Por tanto o contador seguindo esses princípios auxilia os gestores e sócios na realização de tomadas de decisão mantendo segurança financeira, realiza atividades dentro da conduta ética do profissional de contabilidade.

Patrimônio

Patrimônio é conjunto de bens, direitos e obrigações de uma empresa. Bens e direitos são denominados como **ATIVO** e as obrigações denominados **PASSIVO**, junto com passivo inclui o **PATRIMÔNIO LÍQUIDO**.

Ativos

Onde constitui os direitos e bens da empresa e é identificada no lado esquerdo do **Balanço Patrimonial**.

Os bens são classificados como Tangíveis (que são materiais), exemplo carro, computador, e bens Intangíveis (não são materiais), exemplo: no hall, marcas e patentes.

Direitos é tudo que é de direito da empresa, exemplo, é direito da empresa receber seus dividendos, manter conta bancária e que pode ser mensurado.

No ativo é identificado as seguintes contas:

- Caixa;
- Banco;
- Estoque;
- Duplicatas a receber;
- Imobilizado.

Passivos

Representado pelas obrigações da empresa, conhecidas como as dívidas, que pode ser boleto, cobranças, empréstimos, folha de pagamento, recolhimento de tributos. O passivo fica no lado direito do Balanço Patrimonial, e com o total somado das obrigações tem que igualar ao valor do total do ativo. Exemplo:

Balanço Patrimonial – Levantado em 31/12/2005			
Ativo		Passivo	
Ativo Circulante	4.860,00	Fornecedores	3.100,00
Empréstimos a Funcionários	480,00	Alugueis a Pagar	500,00
Estoque	1.150,00	Salários a Pagar	400,00
Clientes	800,00	Empréstimos Obtidos	4.000,00
Caixa	130,00	Impostos a Pagar	700,00
Bancos	300,00		
Veículos	2.000,00		
Ativo Realiz. Longo Prazo	880,00		
Adiantamentos a Diretores	260,00	Patrimônio Líquido	
Clientes	500,00	Capital Social	2.000,00
Empréstimos a Funcionários	120,00	Lucros do Exercício	170,00
Ativo Permanente	5.130,00		
Imobilizado	4.150,00		
Veículos	3.500,00		
Móveis	650,00		
Diferido	980,00		
Gastos com Estudos	980,00		
Total do Ativo	10.870,00	Total do Passivo	10.870,00

As contas do passivo são classificadas em Circulante, Exigível a longo prazo e Patrimônio Líquido. No circulante é identificado as obrigações de curto prazo (mensais):

- Fornecedores;
- Alugueis a pagar;
- Salários a pagar;
- Impostos a pagar.

As contas do exigível a longo prazo, são os que tem mais de um ano:

- Empréstimos a longo prazo;
- Financiamento.

Patrimônio Líquido

Patrimônio Líquido pode ser identificado como riqueza líquida da empresa, é a dedução entre o ativo e passivo e as contas, são:

- Capital Social;
- Reserva de Capital;
- Lucros Acumulados.

Todas as contas identificadas a cima representa o patrimônio da empresa e agrupadas formam o demonstrativo BALANÇO PATRIMONIAL, onde o profissional de contabilidade irá informar a evolução financeira da instituição frequentemente seguindo os princípios contábeis:

- Princípio da Entidade;
- Princípio da Continuidade;
- Princípio da Oportunidade;
- Princípio do Registro pelo valor Original;
- Princípio da atualização monetária; e
- Princípio da Prudência.

Desta forma a contabilidade como uma ciência constitui de princípios éticos para evitar irregularidades e distorções dos fatos contábeis, isso faz com que exista uma padronização na apresentação da movimentação financeira das organizações.

**COMPOSIÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO.
PATRIMÔNIO PÚBLICO. ATIVO. PASSIVO. PATRIMÔNIO
LÍQUIDO**

O Patrimônio público é o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador e represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações. O patrimônio público é estruturado em três grupos:

Ativos: são recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e do qual se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços;

Passivos: são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços;

Patrimônio Líquido (Saldo Patrimonial): é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos.

Os conceitos de ativo e passivo identificam os seus aspectos essenciais, mas não especificam os critérios para seu reconhecimento. Ao avaliar se um item se enquadra na definição de ativo, passivo ou patrimônio líquido, deve-se atentar para a sua essência e realidade econômica e não apenas sua forma legal. A classificação do ativo e do passivo considera a segregação em “circulante” e “não circulante”, com base em seus atributos de conversibilidade e exigibilidade, conforme disposto na NBC T 16.6 (R1) - Demonstrações Contábeis. Uma característica essencial para a existência de um passivo é que a entidade tenha uma obrigação presente. Uma obrigação é um dever ou responsabilidade de agir ou fazer de uma certa maneira. As obrigações podem ser legalmente exigíveis em consequência de um contrato ou de requisitos estatutários. Esse é normalmente o caso, por exemplo, das contas a pagar por mercadorias e serviços recebidos.

Situação Patrimonial

A situação patrimonial líquida é a diferença entre os ativos e os passivos após a inclusão de outros recursos e a dedução de outras obrigações, reconhecida no Balanço Patrimonial como patrimônio líquido. A situação patrimonial líquida pode ser um montante positivo ou negativo. Deste modo os itens que integram o patrimônio líquido são: patrimônio ou capital social, reservas de capital, ajustes de avaliação patrimonial, reservas de lucros, demais reservas, ações em tesouraria, resultados acumulados e outros desdobramentos. No patrimônio líquido, deve ser evidenciado o resultado do período segregado dos resultados acumulados de períodos anteriores. O resultado patrimonial do período é a diferença entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, apurada na Demonstração das Variações Patrimoniais, que evidencia o desempenho das entidades do setor público.

Além do aporte de recursos e do pagamento de dividendos que podem ocorrer, é relativamente comum que ativos e passivos sejam transferidos entre entidades do setor público. Sempre que tais transferências satisfizerem as definições de contribuição dos proprietários ou de distribuição aos proprietários, elas devem ser contabilizadas como tal.

Contribuição dos proprietários corresponde a entrada de recursos para a entidade a título de contribuição de partes externas, que estabelece ou aumenta a participação delas no patrimônio líquido da entidade. Exemplos: o aporte inicial de recursos na criação da entidade ou o aporte de recursos subsequente, inclusive quando da reestruturação. Distribuição aos proprietários corresponde a saída de recursos da entidade a título de distribuição a partes externas, que representa retorno sobre a participação ou a redução dessa participação no patrimônio líquido da entidade. Exemplos: o retorno sobre investimento ou, no caso da extinção ou reestruturação da entidade, o retorno de qualquer recurso residual.

Sobre enfoque da contabilidade básica, temos que o patrimônio de uma entidade é “o conjunto de bens, direitos e obrigações de uma pessoa, avaliado em moeda” (RIBEIRO, Osni Moura; Contabilidade Fundamental 1). Ou seja, é tudo aquilo que um ser ou uma entidade possuiu e tem a prerrogativa de receber algo através de um direito, assim como, todos os deveres de honrar os seus compromissos assumidos durante sua existência.

Fazendo um paralelo da contabilidade ao Setor Público, podemos dizer que todas entidades públicas também possuem o seu Patrimônio. De acordo com a NBC T 16.2 (Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – Patrimônio e Sistemas Contábeis), temos que: O “patrimônio público é o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos,