

Jazam Santos



SUPERIOR  
**Tecnologia em  
Gestão Pública**

---

**LEGISLAÇÃO  
APLICADA**

---



2014

S237I Santos, Jazam  
Legislação aplicada / Jazam Santos. – Florianópolis :  
IFSC, 2014.  
155 p. : il. ; 28 cm

Inclui Bibliografia.  
ISBN: 978-85-64426-85-6

1. Administração pública. 2. Direito. 3. Serviço  
público. I. Título.

CDD: 350

Catalogado por: Laura da Rosa Bourscheid CRB14/983

2014, Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC.

Edição adaptada ao novo projeto gráfico e instrucional do  
Departamento de Educação a Distância – EaD – IFSC.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhamento  
4.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins  
não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

## Ficha Técnica e Institucional

### [ Reitoria ]

Maria Clara Kaschny Schneider

### [ Pró-Reitoria de Ensino ]

Daniela de Carvalho Carrelas

### [ Diretoria do Centro de Referência em Formação e EaD ]

Gislene Miotto Catolino Raymundo

### [ Chefia do Departamento de Educação a Distância – EaD/IFSC ]

Fabiana Besen

### [ Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública ]

Giovani Cavalheiro Nogueira

### [ Coordenação – Produção de Materiais Didáticos – EaD/IFSC ]

Ana Karina Corrêa

### [ Projeto Gráfico e Instrucional – Livros didáticos – EaD/IFSC ]

Aline Pimentel

Carla Peres Souza

Daniela Viviani

Elisa Conceição da Silva Rosa

Sabrina Bleicher

## Créditos do Livro

### EDIÇÃO 2014

#### [ Conteúdo ]

Jazam Santos

#### [ Design Instrucional ]

Daiana Silva

#### [ Design Gráfico ]

Franciele Rupolo Gomes de Oliveira

#### [ Revisão Gramatical ]

Beatrice Gonçalves

Sandra Beatriz Koelling

#### [ Gráficos e Tratamento de Imagens ]

Franciele Rupolo Gomes de Oliveira

#### [ Imagens ]

Shutterstock

<<http://www.shutterstock.com/>>

# Prezado estudante,

Seja bem-vindo!

O Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), preocupado em transpor distâncias físicas e geográficas, percebe e trata a Educação a Distância como uma possibilidade de inclusão. No IFSC são oferecidos diferentes cursos na modalidade a distância, ampliando o acesso de estudantes catarinenses, como de outros estados brasileiros, à educação em todos os seus níveis, possibilitando a disseminação do conhecimento por meio de seus campus e polos de apoio presencial conveniados.

Os materiais didáticos desenvolvidos para a EaD foram pensados para que você, caro aluno, consiga acompanhar seu curso contando com recursos de apoio a seus estudos, tais como videoaulas, ambiente virtual de ensino aprendizagem e livro didático. A intenção dos projetos gráfico e instrucional é manter uma identidade única, inovadora, em consonância com os avanços tecnológicos atuais, integrando os vários meios disponibilizados e revelando a intencionalidade da instituição.

Bom estudo e sucesso!

**Equipe de Produção dos Projetos Gráfico e Instrucional  
Departamento EaD/IFSC**





Legislação Aplicada

# Sumário

1. Direito Administrativo	<b>07</b>
2. Direito Tributário	<b>37</b>
3. Licitação, Contratos Administrativos e Serviços Públicos	<b>87</b>
4. Lei de Responsabilidade Fiscal	<b>107</b>
5. Servidor Público e Improbidade Administrativa	<b>137</b>
Considerações Finais	<b>153</b>
Sobre o Autor	<b>154</b>
Referências	<b>155</b>

# A Unidade Curricular de

## Legislação Aplicada

Prezado(a) estudante,

Seja bem-vindo à Unidade Curricular (UC) Legislação Aplicada, que possui carga horário de 60 horas. Aqui você verá temas bastante polêmicos que envolvem a rotina de qualquer gestor, independente da esfera de poder público em que irá atuar, seja municipal, estadual ou federal.

A primeira unidade traz uma visão geral sobre os princípios administrativos, principalmente os constitucionais expressos. Nessa unidade, você verá também questões referentes aos poderes administrativos e aos atributos do poder de polícia. Será analisada ainda a organização administrativa do Estado, onde se inclui a administração direta e indireta, o terceiro setor, empresas chamadas de paraestatais, a responsabilidade civil do Estado e a intervenção do Estado na propriedade privada. Por fim, a unidade curricular apresentará questões referentes aos bens públicos e aos atos administrativos.

Na unidade 2, serão abordados aspectos do direito tributário, como tributação e atividade financeira do Estado, e será analisado o conceito de tributo e suas especificidades. Logo em seguida, será vista a questão da limitação constitucional da competência tributária e os princípios tributários. Ainda na segunda unidade, serão vistos os elementos do tributo, o domicílio tributário e o crédito tributário (onde se analisará as modalidades de lançamento). Será tratado, também, o assunto relativo à extinção, suspensão e exclusão do crédito tributário, bem como as garantias e privilégios do crédito tributário, a análise dos impostos, o planejamento e a fiscalização tributária.

Já na unidade 3, você estudará as questões relativas à Lei de Licitação, aos contratos administrativos e serviços públicos. A unidade 4 tratará da Lei de Responsabilidade Fiscal e a unidade 5 refere-se aos direitos e deveres do servidor público e à improbidade administrativa. Nessa unidade curricular, não se pretende esgotar o tema, pois esse é de grande profundidade e exigiria um curso específico. No entanto, não se pode passar por esta unidade curricular sem que se trate dos temas relacionados. Espera-se que você aproveite bem os conteúdos, adquirindo o maior percentual de conhecimento sobre os assuntos relativos.

Tenha muito sucesso!  
Professor Jazam Santos

# Direito Administrativo

Ao final desta unidade, você terá condições de compreender como funciona a máquina administrativa do Estado através do estudo do direito administrativo, dos princípios e poderes administrativos, bem como da administração direta e indireta, da responsabilidade civil do Estado e da intervenção do Estado na propriedade privada. Por fim, o entendimento será sobre os bens públicos e os atos administrativos. Boa leitura!



## Direito **Administrativo**

Você sabia que a lógica do sistema do direito administrativo está voltado aos princípios? É verdade! Os **princípios** regulam a relação entre o sistema de valores e o sistema jurídico, que, chamados de constitucionais, tem-se no sentido jurídico, a definição da Constituição. Nesse sentido, a Constituição, compreendida de uma perspectiva estritamente formal, apresenta-se como pura norma jurídica, como norma fundamental do Estado e da vida jurídica de um país, paradigma de validade de todo o ordenamento jurídico e instituidora da estrutura primacial do Estado. A Constituição consiste, pois, num sistema de normas jurídicas (PAULO, 2012).

No direito administrativo existem dois princípios básicos. Observe!

**1. Supremacia do interesse público sobre o interesse privado** – havendo necessidade, o Estado pode restringir garantias e direitos individuais, para garantir o interesse público.

Ex.: atos com presunção de veracidade, servidores com estabilidade, cláusulas exorbitantes nos contratos, intervenção do Estado na propriedade privada. A supremacia estabelece prerrogativas – estabelece **garantias**.

**2. Indisponibilidade do interesse público** – o administrador público não pode abrir mão do interesse público para buscar interesses individuais. A indisponibilidade estabelece limitações.

Ex.: para contratar é preciso licitar. Estabelece **limitações**.

O art. 37 da Constituição Federal apresenta alguns princípios expressos. Veja, a seguir.

**Legalidade** – é diferente do direito privado (neste o cidadão pode fazer o que quiser, menos o que está proibido – é o princípio de não contradição à lei). No direito administrativo quer dizer que é o princípio da subordinação à lei, o administrador só atua quando a lei permite.

**Impessoalidade** (não discriminação) – O Estado não discrimina a pessoa que vai ser atingida pelo ato.

Ex.: Contrata alguém, quem? Quem venceu a licitação. Nomeia um servidor, quem? Quem ficou em primeiro lugar no concurso. A atuação da administração não enxerga a pessoa que vai ser atingida pelo ato.

É preciso ver a impessoalidade sob a ótica do agente. Quando esse atua, é o Estado atuando por meio do agente, nesse caso o que vale é a teoria do órgão. A atuação do agente é impessoal, pois quem está atuando é o órgão.

**Moralidade** – está relacionada à honestidade, boa fé de conduta, não corrupção. Essa é a moralidade jurídica – retidão de conduta com o erário público. Não é a moralidade social. A moralidade jurídica está no sentido de desvio de verba, dilapidar o erário público.

**Publicidade** (transparência, não secreta) – Não haverá publicidade nos casos de relevante interesse coletivo ou para garantia

[ Todos os demais princípios decorrem desses dois. É importante lembrar que todos são constitucionais, sendo que alguns são expressos e outros implícitos. ]

da segurança nacional, desde que devidamente justificado. A publicidade serve para controle dos atos do Estado e é indispensável à eficácia dos atos administrativos – sendo que esses só começam a produzir efeitos quando se tornarem públicos para os cidadãos.

**Eficiência** – consegue alcançar resultados positivos com o mínimo de gastos. É a ideia da obtenção de resultados. Toda a atuação do Estado é em busca da eficiência, do melhor para a administração.

**Contraditório e ampla defesa** – o cidadão tem direito de saber o que acontece em todo o processo e tem o direito de se manifestar e de se defender.

**Razoabilidade e proporcionalidade** – para a doutrina majoritária, a proporcionalidade é inerente à razoabilidade, inclusive na interpretação de lei.

**Razoável** – padrão do homem médio na sociedade.

**Proporcionalidade** – a atuação do Estado tem que ser proporcional aos motivos que ensejaram o ato. Adequação entre fins e meios.

**Autotutela** – súmula 473 Supremo Tribunal Federal (STF) = autocontrole – é o poder-dever de controlar os seus próprios atos, anulando ou revogando. É a ideia de controle dos atos pela própria administração. Não depende de provocação.

Isso não impede que o judiciário também não seja provocado para analisar o ato. Aqui, depende de provocação.

**Motivação** – implícito no texto constitucional, mas expresso em algumas leis (como a lei nº. 9784) – a administração pública tem o dever de fundamentar os atos que pratica. Exposição dos motivos que deram origem à prática do ato administrativo. Também tem a ideia de controle, pois o cidadão consegue entender os motivos, até para aplicar o contraditório e ampla defesa.

Contudo, existem situações em que há dispensa de motivos como, por exemplo, exoneração dos cargos em comissão, que são demitidos *ad natum*. Mas, como regra, os atos têm que ser motivados.

**Continuidade** – É a ideia de que a atividade administrativa não pode parar. É uma atuação ininterrupta.

# Poderes administrativos

Os poderes administrativos não representam os poderes dos Estados, que são o legislativo, o executivo e o judiciário. São poderes instrumentais da administração pública, ou seja, são os instrumentos necessários para que se alcance o interesse público. Os poderes administrativos limitam o poder do Estado.

---

A administração pública não tem o poder pelo simples poder, mas como instrumento.

---

Nesse caso, pode-se ter abuso de poder, que ocorre toda vez que a administração exerce o poder pelo simples poder. Temos duas espécies de abuso de poder. Saiba mais a seguir.

- Excesso de poder – está ligado a vício de competência. O agente pratica o ato, mas extrapola os limites da competência legal.
- Desvio de poder – o agente pratica o ato dentro do que diz a lei, mas busca uma finalidade diversa daquela prevista na lei. É desvio de finalidade.

A discricionariedade e a vinculação – não são exatamente poderes, são formas de exercício de poder.

- A atuação vinculada ocorre todas às vezes em que se tem todos os elementos do ato estabelecidos objetivamente em lei. O agente atua sem ter possibilidade de escolher.

Ex.: Se o agente faltar mais de 30 dias consecutivos, ele pode ser demitido. É uma atuação específica e objetiva nos termos da lei.

- A atuação discricionária exige sempre vinculação à lei, mas essa confere ao agente uma margem de escolha nos limites da lei. Não é arbitrariedade.

Ex.: Se a administração pública quiser alienar bem imóvel, que foi adquirido por decisão judicial, isso pode ser feito por concorrência ou leilão. A lei deu a possibilidade de escolha – concorrência (mais garantidora) ou leilão (mais célere).

[ A discricionariedade está ligada ao poder que a lei confere ao agente para atuar dentro dos limites legais, isto é, escolhido com base nos critérios de oportunidade e conveniência para se alcançar o interesse público. ]

No entanto, o judiciário não pode substituir o mérito do ato administrativo pela oportunidade e conveniência do juiz. O que se pode analisar é se não há extrapolação da atuação discricionária dentro dos limites da lei.

Observe um exemplo: Pelo Estatuto do Servidor Público Federal, a suspensão do servidor pode se dar por até 90 dias. Se for aplicada suspensão por 80 dias, o judiciário não pode reduzir, mas se a administração suspende o servidor por 100 dias, o judiciário não pode baixar e sim anular o ato, pois é ilegal, uma vez que o prazo máximo previsto em lei é de 90 dias.

A seguir, você conhecerá os quatro poderes da administração pública. Siga atento!

**1. Normativo:** poder que a administração tem para edição de normas gerais e abstratas. Não é poder de inovar na legislação criando deveres e obrigações. É poder para facilitar o entendimento e execução da própria lei.

Ex.: definir o que são entorpecentes ou plantão.

---

A lei tem sua execução facilitada pela edição de ato normativo.

Ex.: resoluções, deliberações, instruções, além do regulamento.

---



**2. Hierárquico:** poder que a administração tem de coordenação e organização interna da administração. Ocorre dentro de uma mesma pessoa jurídica.

---

Não existe hierarquia externa entre pessoas jurídicas diferentes. Não há hierarquia da União para o Estado e para o Município, como também não há hierarquia da administração direta para a indireta.

---

O poder hierárquico embasa a possibilidade de delegação, avocação de competência, convocação de atos de agentes incompetentes.

**3. Disciplinar:** poder de aplicação de penalidade, ou seja, sancionatório.

Nem toda sanção configura poder disciplinar. Tem que ter um vínculo especial com o Estado.

Ex.: multa por estacionar em lugar proibido. Nesse caso, não se trata de uma multa disciplinar, ela está embasada na supremacia de interesse público por descumprimento de norma geral.

O vínculo especial com o Estado pode se dar por hierarquia ou por contratos.

**4. Poder de polícia:** decorre da supremacia geral do Estado em relação a todos os cidadãos.

Polícia administrativa – o art. 78 do Código Tributário Nacional prevê a aplicação de cobrança de taxa pela polícia administrativa. Ou seja, ela está ligada à restrição de liberdades individuais, uso e gozo da propriedade particular para adequar-se aos interesses coletivos. É a supremacia do interesse público sobre o privado.

Ex.: Quando a administração coloca placa com o nome de rua no muro de uma propriedade privada. Isso pode ser feito para dar garantia de localização das pessoas. O Estado pode restringir o exercício, como, por exemplo, o uso dessa propriedade para garantir o interesse público.

O poder de polícia será manifestado por atos repressivos (multa por passar em sinal vermelho) e preventivos (parar no semáforo).



A seguir, são listados os atributos do poder da polícia. Observe!

**1. Imperatividade:** poder que a administração pública tem de impor ao particular uma obrigação de forma unilateral. É uma imposição.

**2. Exigibilidade (coercibilidade):** meios indiretos que o Estado usa para forçar o particular a cumprir a lei.

**3. Autoexecutoriedade:** o Estado executa o ato sem depender de atuação judicial. Essa decorre de lei ou urgência.

O poder de polícia é considerado uma obrigação negativa, ou seja, ela não pode **tolerar determinados atos** (como se observa no caso de ter que suportar a placa fixada no muro de uma propriedade privada), ou seja, ela exige abstenção do particular.

Modernamente já se admite como **obrigações de fazer**.

Ex.: Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/01). Se o imóvel urbano não cumpre com sua função social, o proprietário será notificado para que faça o parcelamento ou edificação do terreno, ou seja, dê função social à propriedade.

## Organização administrativa do Estado

A estrutura da organização administrativa tem como fundamento considerar o Estado enquanto um grupo de pessoas voltadas à prestação de serviços.

Alguns serviços o Estado presta diretamente e, por conta disso, eles são chamados de prestação direta ou centralizada do serviço. Como exemplo, podemos citar os serviços de saúde e segurança pública.

Outros serviços são chamados descentralizados, quando o Estado não os presta diretamente, ou seja, é a transferência da prestação do serviço de um ente para uma pessoa especializada.

Essa transferência pode ser feita de duas formas:

- Para particulares, mediante contratos de concessão ou de permissão;

- Para pessoas criadas pela própria administração pública. São os chamados entes da administração indireta ou descentralizada.

[ A intenção da descentralização é prestar o serviço de forma especializada. ]

Existem, hoje, quatro formas de descentralização: autarquias, fundações públicas, Empresas Públicas (EP) e Sociedade de Economia Mista (SEM).

Ainda existe a possibilidade da administração pública realizar a desconcentração, que é a distribuição interna de competência, sem sair da pessoa jurídica.

A desconcentração pode ocorrer tanto na administração direta como na indireta, ou seja, é uma especialização interna.

**Autarquias:** são pessoas jurídicas de direito público e exercem a atividade típica do Estado. São regidas pelo Regime de Fazenda Pública.

Características das autarquias:

- os dirigentes das autarquias, em geral, são comissionados.
- exercem poder de polícia, executam serviço público.
- dão prerrogativas e se submetem às limitações do Estado. Supremacia e indisponibilidade.
- têm privilégios processuais: prazos – quádruplo para contestar e em dobro para recorrer;
- cobram seus débitos por meio de execução fiscal (lei nº 6.830);
- os bens são considerados públicos – não podem ser penhorados;
- pagam seus débitos por meio de precatórios;
- têm imunidade tributária recíproca (art. 150, § 2º, CF/88);
- os contratos são administrativos, ou seja, dependem de licitação;
- têm responsabilidade civil objetiva.

**Há ainda as agências reguladoras:** que são espécies de autarquia em regime especial.

---

Qualquer serviço de interesse social é regulamentado por agências reguladoras.

Ex.: Cine – para cinema, Anatel – para telecomunicação, Aneel – para energia elétrica. Essas agências são de regime especial, pois têm o poder normativo, editam normas gerais e abstratas para obrigar os prestadores de serviços. Elas não podem editar normas para os particulares.

---

**Fundações:** são pessoas jurídicas formadas pela destinação de um patrimônio para uma determinada finalidade.

As fundações podem ser:

- **privadas** – quando o patrimônio destinado é privado. São regidas pelo Código Civil e fiscalizadas pelo Ministério Público Estadual.
- **públicas** – quando o patrimônio destinado é público. Ex.: Funai (para o índio), Funasa (para a saúde), Fiocruz (para pesquisa).

Não seguem o direito civil. O Ministério Público não as fiscaliza diretamente. É o próprio ente da administração direta que controla a fundação.

**Empresas estatais:** são as Empresas Públcas (EP) e as Sociedades de Economia Mista (SEM).

As empresas estatais precisam ser autorizadas por lei. Elas são pessoas jurídicas de direito privado com regime misto/híbrido (limitações referentes ao Estado). Atuam sob o mesmo regime.



Existem algumas diferenças entre EP e SEM. Saiba mais, a seguir.

#### **Em relação ao capital:**

- **na EP** – 100% do capital é público, não se admite qualquer espécie de investimento privado. Não se pode comprar ações da Caixa Econômica Federal (CEF) ou dos Correios, por exemplo.
- **na SEM** – o capital é misto. A lei exige que a maioria do capital deve ser público. O Estado tem a maioria do capital votante, isto é, para manter o controle acionário. Ex.: É possível comprar ações da Petrobras ou mesmo do Banco do Brasil.

#### **Em relação à forma societária:**

- **na EP** – pode ser qualquer forma societária admitida em direito – como S/A ou LTDA.
- **na SEM** – admite-se somente S/A.

A essas empresas estatais não se aplica qualquer prerrogativa de **Estado**. Elas seguem o mesmo regime das empresas privadas no que tange:

- As obrigações fiscais (tributárias): não gozam de qualquer privilégio que não seja extensivo às empresas privadas. Podem receber isenção se extensivas às demais empresas privadas.
- As obrigações civis: os contratos são civis. Não há cláusulas exorbitantes.
- As obrigações trabalhistas: os empregados são celetistas.
- As obrigações processuais: os prazos são simples.

A EP e a SEM compõem a estrutura do Estado, por isso se submetem a todas as limitações públicas, pois atuam com o dinheiro público, respeitam o interesse público. Possuem um regime misto/híbrido – normas de direito público com as normas de direito privado.

- Dependem de licitação.
- Empregados são selecionados por concurso público.

- Submetem-se ao controle do Tribunal de Contas.

[ As finalidades das empresas estatais são sempre públicas tanto para EP ou SEM, ou seja, não se objetiva o lucro. ]

Alguns formatos de empresas estatais estão descritos, a seguir.

- Prestadoras de serviço público descentralizado como os Correios e a Eletronorte.
- Exploração de Atividade Econômica (ECN) de interesse do Estado: Banco do Brasil (BB), Petrobras, CEF.

O art. 173 da CF/88 assim determina:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, **a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo**, conforme definidos em lei (BRASIL, 1988) (grifo nosso).

A Lei nº 11.101/05, que trata da recuperação e da falência judicial, exclui expressamente as empresas estatais desta situação, ou seja, a Lei de Recuperação e Falência não se aplica às empresas estatais (EP e SEM).

As empresas paraestatais são formas de atuação do Estado na iniciativa privada. Essa forma de atuação é exceção e não regra na atuação do Estado, mas é de grande valia para regulação de determinados setores da economia. O Estado também atua no chamado terceiro setor, como se verá a seguir.

## Terceiro setor – empresas chamadas de paraestatais

São empresas que estão ao lado do Estado e atuam em conjunto com ele para o alcance do interesse público e sem fins lucrativos, pois têm cunho social. A seguir, você verá como o Estado atua no terceiro setor. Acompanhe!

**1. Serviço Social Autônomo:** são particulares criados por lei e executam atividades de fomento, capacitação e desporto de determinadas categorias profissionais. São as empresas do Sistema “S” como Sesi, Sesc e Senac.

**2. Organizações Sociais (OS):** são reguladas pela lei nº 9.637, podendo ser particulares ou entidades privadas, mas sem fins lucrativos e atuam na prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado.

**3. Organizações Sociais Civis de Interesse Público (Oscips):** são reguladas pela lei nº 9.790. A forma de funcionamento delas é muito semelhante à forma das Organizações Sociais, ou seja, são particulares que atuam sem fins lucrativos e que prestam serviços públicos não exclusivos do Estado.

[ As entidades atuam ao lado de hospitais ou universidades públicas, fomentando (auxiliando) as atividades dessas instituições. ]

**4. Entidades de Apoio:** são as fundações de apoio, que podem ser fundações, associações e cooperativas.

## Responsabilidade civil do Estado

A responsabilidade do Estado, hoje, é tratada como de responsabilidade objetiva, ou seja, não se discute qualquer elemento subjetivo, mas tão somente os elementos objetivos, bastando comprovar a conduta, dano e nexo causal da situação para que o Estado seja responsabilizado.

A previsão legal dessa responsabilidade objetiva do Estado está contida na CF/88, no art. 37, § 6º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º – As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1998).

Como exemplo, temos a seguinte situação: um ônibus em que uma passageira, de idade mais avançada, cai e vem a falecer. A senhora é usuária do serviço. Nessa situação, a responsabilidade é objetiva da empresa e do Estado, mas a da **empresa é primária** e a do **Estado é subsidiária**.

Outro exemplo, é o de uma senhora que, ao atravessar a rua, é atropelada pelo ônibus. Nessa situação, a senhora não é usuária do serviço. Desde 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) pacificou o entendimento de que sendo usuário ou não, a responsabilidade é objetiva, tanto da empresa como do Estado, pois a Constituição Federal não faz essa diferenciação entre usuário ou não.

---

Toda responsabilidade objetiva do Estado se baseia no risco administrativo criado por ele, ou seja, ele responde ainda que não haja culpa.

---

E você, sabe o que é responsabilidade objetiva? É aquela que se baseia em três elementos:

- 1. Conduta:** de um agente que esteja atuando nessa qualidade ou se aproveitando da qualidade de agente.
- 2. Dano:** causado a um particular – dano jurídico (previsto no direito).
- 3. Nexo de causalidade:** ligação entre a conduta e o dano. Para que o Estado seja responsabilizado, tem que provar que a conduta do agente é suficiente para causar o dano por si só.

Contudo, o nexo de causalidade pode ser interrompido se houver qualquer situação direta entre a conduta e o dano.

---

Algumas situações excluem a responsabilidade do Estado, pois há exclusão do nexo causal. Tais situações são: o caso fortuito, a força maior e a culpa exclusiva da vítima.

---

Há, ainda, a possibilidade de se ter o risco integral, onde se mantém a responsabilidade objetiva, mas não se admite as excludentes do nexo causal como o caso fortuito, a força maior e a culpa exclusiva da vítima.

Um exemplo de risco integral do Estado é o dano nuclear.



Também há risco integral nos casos de danos ocorridos em aeronaves, que estejam no espaço aéreo brasileiro. Como também no ataque terrorista, não há qualquer nexo de causalidade nesse caso, mas o Estado responde integralmente e, por fim, em relação ao dano ambiental, que é considerado como risco integral do Estado.

# Teoria do risco criado ou suscitado

Quando o Estado cria uma situação de risco e ocorre um dano, a responsabilidade do Estado é objetiva, mesmo que não haja conduta direta do agente.

Vamos citar um exemplo: Um preso mata outro na prisão. A prisão é uma situação de risco criada pelo Estado. Mesmo que não haja conduta direta do agente, isso gera responsabilidade objetiva do Estado.

Outro exemplo: O preso foge do presídio e, na fuga, assalta a casa ao lado, nesse caso, o Estado responde objetivamente, pois o presídio cria uma situação de risco para toda a vizinhança.

## Intervenção do Estado na propriedade privada

Veja, a seguir, as formas mais claras da supremacia do Estado, com relação ao interesse privado, para garantir o interesse público.

**1. Restritiva:** Ele pode restringir o direito de propriedade, mas não tomar a propriedade do particular. O bem particular poderá sofrer algumas restrições para se adequar aos interesses do Estado, tais como o tombamento, a requisição ou as servidões.

**2. Supressiva:** Ele pode suprimir o direito de propriedade, retirando do particular a propriedade que estava em seu nome.

---

A desapropriação é a forma originária de aquisição de propriedade. Nesse caso, o bem chega às mãos do Estado como se nunca tivesse pertencido a ninguém, livre de qualquer ônus real ou tributo.

---

O art. 5º, XXIV, da CF/88 trata da **desapropriação comum**, mas existem mais três **desapropriações especiais**. Saiba quais são!

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição (BRASIL, 1998).

## Desapropriações especiais

O art. 182 da CF/88 trata da desapropriação especial, também chamada de desapropriação urbana. Ela é descrita no Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001) e pode ser pedida se o imóvel não cumprir a função social prevista no Plano Diretor do município. Para esses casos, há três níveis de gradações:

1. O proprietário é notificado para que faça o **parcelamento ou edificação do terreno, de forma compulsória** – depois de notificado, tem prazo de um ano para apresentar projeto e, depois desse, tem dois anos para dar inicio às obras.
2. **Incidência do IPTU progressivo** com alíquota progressiva no tempo, por um prazo máximo de cinco anos. Trata-se de uma medida coercitiva e de caráter extrafiscal. O valor máximo da alíquota é de 15%, sendo que, de um ano para outro, pode duplicar o valor, desde que não ultrapasse 15%.
3. **Desapropriação – tem caráter sancionatório** – por isso é pago em Títulos da Dívida Pública resgatáveis em até 10 anos, a partir da emissão do título.

Os artigos 184 a 186 da CF/88 tratam da desapropriação rural: desapropriada para fins de reforma agrária.

A indenização com caráter sancionatório é paga em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos, a partir do segundo ano de emissão do título.

A função social da propriedade rural está no art. 186 da Constituição Federal. Além das questões referentes à produtividade, o bem pode ser desapropriado por outro motivo, mas não se pode desapropriar para fins de reforma agrária (art. 185) a única propriedade do cidadão nem sobre a propriedade produtiva.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário **não possua outra**;

II – a propriedade **produtiva**.

Art. 186. A **função social** é cumprida quando a **propriedade rural** atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado; **produtividade**;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1998) (grifo nosso).

É dever de todo aquele que possui uma propriedade dar uma função social para esta, pois, apesar do nome propriedade estar relacionado a privado, tem influência em toda a sociedade. Assim, deve-se cuidar para que não cause prejuízo para a sociedade. Um exemplo é o abandono de um terreno que pode atrair animais indesejados, além de se tornar um local de acúmulo de lixo e de possíveis marginais. Nesse caso, o poder público primeiro adverte o proprietário sobre a situação e, se ainda assim continuar abandonado, pode-se aplicar um aumento do IPTU e, assim, sucessivamente, até a perda do referido imóvel.

**Expropriação ou desapropriação confisco** – não é indenizada – o sujeito perde o bem, conforme determina o art. 243 da CF/88.

- **Bens imóveis:** se forem utilizados para plantação de psicotrópicos, serão utilizados para assentamento de colonos.
- **Bens móveis:** se utilizados pelo tráfico, serão utilizados para combate ao tráfico ou para recuperação de viciados.
- Não gera qualquer espécie de indenização ao particular.
- Se plantar psicotrópicos somente em parte do terreno, ou seja, em uma gleba, que quer dizer propriedade segundo a Constituição, o STF entende que se deve perder todo o terreno.

Art. 243. As **glebas** de qualquer região do País onde forem localizadas **culturas ilegais de plantas psicotrópicas** serão imediatamente **expropriadas** e especificamente **destinadas ao assentamento de colonos**, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, **sem qualquer indenização** ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único. Todo e qualquer **bem** de valor econômico apreendido em decorrência do **tráfico ilícito** de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no **tratamento e recuperação de viciados** e no aparelhamento e custeio de

atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais** da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º – As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º – É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1998) (grifo nosso).

Dessa forma, pode-se perder a propriedade caso não seja dada uma função ou se esta servir para o tráfico, conforme previsto constitucionalmente. A seguir, você verá as intervenções restritivas da propriedade.

**Intervenções restritivas** – restringem o direito de propriedade sem tomá-lo.

Há cinco formas de intervenções restritivas:

**1. Limitação administrativa:** limitação de caráter geral e abstrato.

Ex.: construir até quatro andares na beira-mar. Não há indenização, pois não causam danos específicos a ninguém.



**2. Servidão administrativa:** intervenção restritiva – é direito real e recai sobre bens imóveis específicos, tem que haver registro no cartório. Esse caso costuma ocorrer quando se utiliza o bem para a prestação de determinado serviço de interesse coletivo.

Ex.: poste no terreno, placas com nome de rua.

**3. Tombamento:** forma de intervenção para a prevenção do patrimônio histórico, artístico e cultural, para proteger o meio ambiente.

Pode recair sobre bens móveis e imóveis, mas sempre bens corpóreos e materiais.

Depende de registro no livro do tombo, cada ente federativo tem seu livro e um único bem pode ser tombado várias vezes – pode ser tombado pelo interesse local, regional ou nacional – pelo Município, Estado e União.

A seguir, você verá como se dá a requisição administrativa, outra forma de restrição da propriedade privada.

**4. Requisição administrativa:** que é regulamentada pela Constituição Federal art. 5 XXV.



“XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano” (BRASIL, 1988).

- Iminente perigo público: requisita o bem do particular para resolver o perigo. Ex.: Em caso de enchente pode-se requisitar um galpão para colocar os desabrigados. Se houver dano ao patrimônio, cabe indenização.
- Indenização ulterior em caso de dano.
- Pode recair sobre bens móveis, imóveis e sobre serviços (hospital e seus aparelhos) – Ex.: Todos nós somos reservistas, se houver uma guerra, será requisitado nosso serviço. Em caso de morte, cabe indenização.

**5. Ocupação temporária:** está regulada pelo decreto nº 3.365 – Decreto da Desapropriação. Normalmente recai sobre os terrenos vizinhos à obra.

Ex.: escola para zona eleitoral.

Ex.: Todas as vezes que o Estado tiver que usar um bem particular para a necessidade temporária de interesse público, se houver qualquer dano, cabe indenização.

Após você conhecer as restrições da propriedade privada autorizadas pela lei, conheça, a seguir, o que são bens públicos.

## Bens públicos que compõem o domínio público

São bens públicos os bens das Pessoas Jurídicas de Direito Público e das Pessoas Jurídicas de Direito Privado que estejam atrelados à prestação do serviço público.

É possível classificar os bens com relação à sua destinação/utilização, nos seguintes casos:

**1. Uso comum:** utilização rotineira pela população em geral – ruas, praias, praças. Nesse caso, não depende de manifestação do Estado para sua utilização.

**2. Uso especial:** bens que estruturam a máquina administrativa e são utilizados pelo próprio Estado. Inclusive, é o próprio Estado quem dá a destinação dos bens. Não são de utilização da população em geral. Tem-se a destinação específica de uso de forma indireta. Ex.: reserva ecológica para conservação do meio ambiente.

**3. Dominicais (Dominais):** não tem destinação pública, não estão atrelados a qualquer destinação de interesse público. São públicos pela destinação do Código Civil.

### Utilização de bens públicos pelos particulares

Os particulares podem utilizar os bens públicos desde que consigam uma autorização, permissão ou concessão do Estado.

**1. Autorização de uso:** ato discricionário e precário – o interesse é do particular, somente. É precário, pois não gera direito adquirido, pode ser desfeito pela administração pública e não gera indenização. É discricionário, pois está ligado à conveniência e oportunidade a ser analisada pela administração.

**2. Permissão de uso:** ato discricionário e precário – o interesse é do Estado junto com o do particular. É precário, pois não gera direito adquirido, pode ser desfeito pela administração pública e não gera indenização. É discricionário, pois está ligado à conveniência e à oportunidade analisada pela administração.

**3. Concessão de uso:** feito por contrato, não sendo precário. É uma garantia maior do particular, tem garantia de prazo a ser cumprido pela administração pública. Se houver investimento do particular na utilização do bem, terá que ser concessão. Ex.: box no mercado municipal, construir um restaurante universitário.

**Todos os bens públicos são regidos pelo direito público.** Gozam de supremacia do interesse público sobre o privado. Estabelecem algumas garantias:

**1. Impenhorabilidade:** não estão sujeitos à constrição judicial, ou seja, não se pode penhorar. Nem poderia, pois o Estado é solvente e paga seus débitos pela ordem cronológica de inscrição de precatórios.

**2. Não onerabilidade:** não podem sofrer oneração fora do juízo. Não podem ser entregues como garantia real. Não estão sujeitos à hipoteca, penhor ou anticrese.

**3. Imprescritíveis:** diz respeito à prescrição aquisitiva – usucapião. Não é possível adquirir bem público pelo tempo de uso. O uso induz mera detenção e não posse.

**4. Alienabilidade condicionada:** é possível alienar um bem público, desde que respeitada às condições da lei nº 8.666/91. O art. 17 estabelece as condições para alienação dos bens públicos.

Desafetação: os bens afetados são inalienáveis, ou seja, não podem ser comercializados. Para desafetar, depende de: avaliação prévia, declaração de interesse público e licitação (salvo as dispensas) e autorização para imóveis.

#### **Parte especial de bens públicos – são os bens em espécie:**

**União** – art. 20 da Constituição Federal:

Art. 20. São bens da União:

I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI – o mar territorial;

VII – os terrenos de marinha e seus acréscidos;

VIII – os potenciais de energia hidráulica;

IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (BRASIL, 1988).

#### **Estados – art. 26 da Constituição Federal:**

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União (BRASIL, 1988).

Agora você já sabe o que são e como se apresentam os bens públicos, inclusive com fundamento constitucional. Seu tema de estudos a seguir, trata dos atos administrativos. Siga em frente!

## Atos administrativos

Você sabe o que são atos administrativos? São aqueles em que a administração pratica no exercício da função administrativa, sob um regime de direito público e gerando uma manifestação de vontade do Estado ou de quem atue em nome dele.

Os atos podem ser classificados como discricionários e vinculados. Saiba mais!

- **Vinculados:** têm todos os elementos objetivamente descritos em lei, não há margem de escolha.

- **Discricionário:** dentro dos limites da lei, existe uma margem de escolha de oportunidade e conveniência.

**De império:** o Estado atua com prerrogativas públicas. Aplica-se ao Estado o interesse público sobre o privado. É o ato administrativo.

**De gestão:** o Estado atua como se fosse um particular, sem prerrogativas de Estado. São atos privados.

**De expediente:** são atos de mera execução da atividade administrativa, de andamento. São atos materiais.

#### **Individuais ou gerais:**

- **Individuais:** são aqueles que dizem respeito a indivíduos especificados no próprio ato.
- **Gerais:** define uma situação e todos os envolvidos devem obedecer o que foi decidido, mesmo não estando individualizado no ato.

O próximo tema de estudos serão os tipos de atos administrativos vistos pela doutrina. Você estudará os atos como sendo simples, complexos e compostos.

#### **Simples, complexos e compostos**

- **Simples:** dependem de uma única manifestação de vontade para estar perfeito e acabado.
- **Complexo:** depende de mais de uma manifestação de vontade, ou seja, é preciso haver uma soma de vontades independentes. Ex.: nomeação de Procurador da Fazenda Nacional, precisa de uma portaria conjunta do Advocacia-Geral da União (AGU) e do Ministério da Fazenda.

Os atos que dependem de aprovação são complexos, porque a aprovação depende de uma vontade independente. Ex.: aposentadoria de um servidor depende da manifestação do órgão a que esteja vinculado e da aprovação pelo Tribunal de Contas (TC). Se o órgão não aprovar, ele não está anulando, pois o ato ainda não se aperfeiçoou.

Súmula vinculante nº 3 STF – todas as decisões do Tribunal de Contas dependem de contraditório e ampla defesa, salvo a não concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.



- **Composto:** depende de mais de uma manifestação de vontade para estar perfeito e acabado, ou seja, é preciso que haja uma vontade principal e uma assessoria. Ex.: visto, homologação. Se a primeira vontade está perfeita, a segunda não pode deixar de ser feita. A segunda apenas ratifica a primeira.

---

No momento em que a primeira vontade é praticada, gera um efeito obrigatório na segunda para que esta seja feita. Ex.: remessa necessária de uma decisão judicial contra a Fazenda Pública.

---

Temos, ainda, outros atos administrativos, como os atos ampliativos e restritivos que podem gerar direitos, criar vantagens ou impor alguma obrigação ao particular, como se verá a seguir.

### **Ampliativos ou restritivos**

- **Ampliativos:** geram direitos, criam vantagens – licença, autorizações, permissões.

- **Restritivos:** impõem obrigações ao particular – multas, vedações.

Os atos administrativos também podem ser classificados como:

**1. Normativos:** estabelecem normas gerais e abstratas. Elas decorrem do poder normativo, ou seja, estão sempre dentro dos limites da lei. Não é considerado um ato legislativo.

- Regulamentos: são atos privativos do chefe do executivo.
- Avisos: representam os atos dos auxiliares diretos do chefe do executivo, nesse caso, os ministérios ou as secretarias.
- Instruções Normativas (IN): são atos de outras autoridades públicas.
- Resoluções: são atos de órgãos colegiados. Ex.: Agência reguladora expede resolução através do seu conselho direutivo.
- Deliberações: são atos de órgãos colegiados.

**2. Ordinatórios:** são atos de ordenação/organização interna da atividade. Decorrem do poder hierárquico e, dessa forma, criam direitos e obrigações internamente. Não se manifestam fora da entidade.

Saiba mais sobre os atos de comunicação, que são uma forma que o poder público utiliza para fazer suas comunicações.

### **Atos de comunicação**

- Ofício: comunicação entre autoridades públicas, de comunicação externa, podendo ser entre autoridade e um particular.
- Memorando: comunicação interna, entre agentes de uma mesma pessoa jurídica.
- Portarias: ato individual interno – não pode criar normas gerais, são normas individuais. Ex.: portaria de nomeação, posse, vacância, férias.
- Circular: estabelece normas internas. Ex.: horário de funcionamento de uma repartição.

- Ordem de Serviço (OS): ato interno de distribuição de atividade. Ordena o serviço. Ex.: determinado setor, composto por A e B, é responsável por 1 e 2.

**Negociais:** são aqueles em que o Estado concede direitos requeridos pelo particular. A manifestação do Estado coincide com a vontade do particular. Ex.: o particular pede algo e o Estado concede.

- Licença: é ato de polícia e cabe ao Estado fiscalizar. A licença é um ato vinculado – Ex.: para construir.
- Autorização: ato discricionário (a administração tem margem de escolha dentro dos limites da lei) e precário (pode ser desfeito e não gera indenização). É utilizado nas seguintes situações:

**Enunciativos:** atestam fatos ou opiniões.

É possível encontrar três tipos de fatos.

**a) Atestados:** o Estado verifica uma situação de fato e atesta. Não há nada registrado.

**b) Certidões:** ela é um espelho de um registro. Ex.: Certidão Negativa de Débito – se não tiver débito, vai espelhar o registro e entregar. Certidão de Nascimento e de Óbito.

**c) Apostilas:** acrescenta-se algo no registro público. É a averbação. Ex.: Certidão de Tempo de Contribuição no Regime Geral de Previdência Social e apostila no Regime Próprio de Previdência Social.

**Opinativos:** são os pareceres. Não vinculam a autoridade ao qual eles se dirigem, por terem caráter meramente opinativo, podendo ser contrariado, salvo expressa determinação legal em contrário.

Deve ser comprovado dolo do parecerista para responsabilizá-lo.

**Punitivos:** são atos de aplicação de penalidades, ou seja, sanções. Só podem ser aplicados se houver processo administrativo prévio que assegure o contraditório e a ampla defesa.

**Parte geral de atos:**

**Elementos ou requisitos:** segundo o art. 2º da Lei de Ação Popular, nº 4.717:



**Competência:** ideia de que o ato precisa ser praticado por agente que tenha competência para tal e isso deve estar previsto em lei. A competência é irrenunciável; improrrogável – não se adquire pelo uso; é imprescritível – não se perde pelo desuso. É expressa, como regra.

**Exceção:** pode ser delegada, nesse caso se estende a competência, mas não é feita a transferência dela. – Há uma cláusula de reserva que está implícita em toda delegação, reserva-se na delegação. Ex.: Determinado órgão tem competência legal e delega para outro, sem competência expressa na lei. É possível delegar para agente de mesma hierarquia ou inferior e quem responde pelo ato é quem o praticou. Segundo a súmula 510 do Supremo Tribunal Federal, a autoridade coatora é a delegada ou avocada (toma para si, temporariamente, a competência de outro agente para avocar competência de agente inferior).

**Finalidade:** é o que o ato busca. É o interesse público, finalidade genérica. Mesmo assim, cada ato tem sua finalidade específica. Ex.: demissão, punir.

**Forma:** exteriorização do ato. Meio pelo qual o ato se apresenta.

Princípio da instrumentalidade das formas = é um instrumento para alcançar o interesse coletivo. Admite-se o conserto do vício de forma, caso alcance sua finalidade.

Mesmo que o ato seja discricionário ou vinculado, devem existir os elementos: competência, finalidade e forma, porque eles estão vinculados a qualquer ato administrativo.

**Motivo:** pode ter margem de discricionariedade. Situação de fato que deu ensejo à prática da elaboração do ato. São os pressupostos de fato e de direito que ensejaram a prática do ato administrativo. A lei prevê o fato e, se esse ocorrer, pratica-se o ato. Não existe ato sem motivo.

Motivo é diferente de motivação, que representa a exposição dos motivos. A princípio, todo ato deve ser motivado, ou seja, é uma satisfação à sociedade. Contudo, a lei ou a própria constituição dispensam o motivo. Ex.: os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração (exoneração *ad nutum*).

**Teoria dos motivos determinantes:** a motivação passa a integrar o ato administrativo, mesmo que não seja necessária. Se essa for falsa ou viciada, o ato é viciado. Os motivos explicitados determinam a validade do ato administrativo.

**Objeto:** pode ter margem de discricionariedade. É a disposição do ato, ou seja, o que ele diz. É o efeito que o ato gera no mundo jurídico.

**Atributos:** decorre da supremacia do interesse público sobre o privado.

**1. Presunção de veracidade:** são relativas – (*juris tantum*) e dizem respeito a fatos. Presumem-se verdadeiros os fatos estampados em um ato administrativo. Isso gera uma inversão do ônus da prova. O ato diz a verdade até que se prove o contrário.

**Presunção de legitimidade:** são relativas (*juris tantum*) e dizem respeito ao direito. Todo ato, presumivelmente, foi editado conforme a lei.

**2. Imperatividade:** somente para aqueles atos que geram obrigações. Não é preciso que o particular concorde com o ato, ele é obrigado a obedecê-lo. Ex.: não pode estacionar, mas se ele fizer isso, ele será multado.

**3. Exibilidade (coercibilidade):** de forma indireta, o Estado exige que o ato seja cumprido.

**4. Autoexecutoriedade:** não é preciso recorrer ao judiciário para executar o ato. A executoriedade depende de lei ou de situações emergenciais – urgência.

**5. Tipicidade:** comprovação de que todo ato administrativo é típico, ou seja, está tipificado na lei.

Ao longo da unidade 1, você teve a oportunidade de conhecer os princípios administrativos primordiais para o entendimento do direito administrativo. Foi compreendida a questão dos poderes administrativos e os atributos do poder de polícia; como também a análise da organização administrativa do Estado, onde se inclui a administração direta e indireta. Você teve informações sobre o terceiro setor, as empresas chamadas de paraestatais, a responsabilidade civil do Estado e a intervenção do Estado na propriedade privada. Por fim, foram apresentados os bens públicos e os atos administrativos.

Na próxima unidade, você terá contato com o direito tributário. Vamos em frente!

# Direito Tributário

Nesta unidade, você conhecerá como se forma a receita do Estado, por meio da cobrança de tributos, e, a partir disso, entenderá como o Estado implementa suas atividades. Também verá o conceito de tributo e as suas especificidades, a questão da limitação constitucional da competência tributária e dos princípios tributários. Serão apresentados os elementos do tributo, o domicílio tributário e o crédito tributário, onde serão analisadas as modalidades de lançamento. Serão tratados ainda, aspectos referentes à extinção, suspensão e exclusão do crédito tributário. Por fim, você conhecerá as garantias e privilégios do crédito tributário, a análise dos impostos em si, o planejamento e a fiscalização tributária.



# Direito **Tributário**

## O Estado e a tributação

O poder de tributar é exercido, no Estado Democrático de Direito, por delegação do povo. É um dos campos prediletos do labor constituinte, uma vez que o exercício da tributação é fundamental aos interesses do Estado, tanto para auferir as receitas necessárias à realização de seus fins quanto para utilizar o tributo como instrumento extrafiscal, técnica em que o Estado intervencionista é pródigo.

Contudo, o poder de tributar deve ser disciplinado. Se, por um lado, apresenta-se vital para o Estado, por outro a sua limitação e contenção são essenciais à sociedade, ou seja, à comunidade dos contribuintes. Só o Estado, entre os entes participantes da sociedade, pode, nos marcos da legalidade, exigir recursos de terceiros para financiar sua existência e a consecução de seus objetivos. Os demais entes – pessoas físicas e jurídicas – somente podem obter recursos financeiros lícitos de terceiros por intermédio de obrigações, onde a marca essencial é a participação voluntária desses terceiros, ao menos no momento da adesão ao vínculo obrigacional formado entre as partes.

---

Essa atividade, tipicamente estatal, de, compulsoriamente, transferir parte do patrimônio particular para os domínios públicos denomina-se, em suas múltiplas facetas, de tributação. Justamente por constituir, do ponto de vista ontológico, exceção ao direito de propriedade e ao direito de livremente se obrigar, a imposição tributária encontra minuciosa disciplina legal. Toda atividade estatal de exigência e arrecadação dos tributos deve ser pautada estritamente na lei. Trata-se de garantia do contribuinte contra os excessos e desvios do Fisco.

---

É importante destacar que, nos Estados federativos, a Constituição não apenas institui o poder de tributar, como também o reparte entre as pessoas políticas da federação. Há, portanto, uma repartição de competências tributárias e, sob outra ótica, uma repartição de fontes de receitas tributárias – essa incluída naquela ou dela derivada.

## A atividade financeira do Estado

A tributação está diretamente ligada à atividade financeira do Estado, definida como o conjunto de atos voltados para a obtenção, gestão e aplicação de recursos pecuniários nos fins perseguidos pelo poder público. Podem-se arrolar, entre outras, as seguintes responsabilidades estatais cujo atendimento demanda recursos pecuniários: manutenção da ordem, solução de litígios, prestação de serviços públicos, fiscalização de atividades e realização de ações sociais nos campos da saúde e educação.

Os fins a serem alcançados pelo poder público estão indicados ou institucionalizados em inúmeros diplomas legais ou instrumentos jurídicos: na Constituição e em incontáveis leis infraconstitucionais. Entre as várias características da atividade financeira do Estado destacam-se duas: o conteúdo monetário e o caráter instrumental. Com efeito, a atividade financeira do Estado envolve recursos monetários, movimenta ou manipula verbas. Não interessa ao poder público, ao menos neste campo, obter, gerir e aplicar bens (e serviços) de uma forma geral.



[ A atividade financeira, por outro lado, não está incluída entre os fins do Estado. ]

Trata-se de atividade-meio, de instrumento ou ponte para o cumprimento dos objetivos públicos. Afinal, sem dinheiro, sem recursos financeiros, não seria possível movimentar a máquina administrativa em direção ao atendimento das necessidades públicas (necessidades coletivas priorizadas institucionalmente).

## Ingressos públicos: classificação

Os ingressos ou entradas de recursos nos cofres públicos podem ser classificados da seguinte maneira.

Quadro 1 – Classificação dos ingressos públicos

<b>Movimentos de caixa (ou de fundos)</b>	
Não representam incremento ao patrimônio governamental.	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Empréstimos ao Tesouro.</li><li>• Restituições de empréstimos do Tesouro.</li><li>• Cauções.</li><li>• Fianças.</li><li>• Depósitos.</li><li>• Indenizações de direito civil.</li></ul>	
<b>Receitas</b>	
Integram-se ao patrimônio público sem reservas, condições ou correspondência no passivo, portanto, incrementam o patrimônio governamental.	
<b>Receitas derivadas ou de direito público</b>	<b>Receitas originárias ou de direito privado</b>
Aquelas que o Estado angaria realizando atividades que lhe são típicas.	Aquelas que o Estado angaria realizando atividades comuns aos particulares.
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bens vacantes.</li><li>• Doações.</li><li>• Preços públicos (ou tarifas).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria etc).</li><li>• Multas.</li><li>• Reparações de guerra.</li></ul>

Fonte: Do autor (2014).

# Direito tributário

## Conceito

Segundo Washington de Barros Monteiro (1997, p. 68), “fontes são os meios pelos quais se formam ou pelos quais se estabelecem as normas jurídicas”.

As fontes principais são as que inovam na ordem jurídica: lei, tratados e convenções internacionais.

Já as fontes secundárias não inovam na ordem jurídica, mas servem para esclarecer e interpretar as situações: regulamentação, jurisprudência e costume.

**Tratados internacionais:** firmados por dois Estados soberanos.

**Convenções Internacionais:** firmadas pelos organismos internacionais, tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), ONU e OTAN.

O Código Tributário Nacional determina, no art. 108, que a autoridade competente, na ausência de disposição expressa em lei adote, sucessivamente, e na ordem indicada:

- a analogia;
- os princípios gerais de direito tributário;
- os princípios gerais de direito público;
- a equidade.

Obs.: não autoriza a aplicação dos costumes.

Conforme art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN),

tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

A seguir, iremos analisar cada item constante no conceito de tributo, previsto no Código Tributário Nacional.

- **Prestação pecuniária:** os tributos só poderão ser quitados em moeda corrente nacional. Outras formas de pagamento, só em situações excepcionais, tais como a penhora de bens

que serão levados a leilão para pagamento da dívida ativa.

- Compulsória: pagamento obrigatório, independente da vontade do contribuinte.
- Sem sanção por ato ilícito: a multa seria a prática de infração fiscal. O tributo é cobrado quando há prática de ato lícito, conforme previsto em lei.
- Instituída em lei: somente por lei, conforme princípio da legalidade (art. 150, I, da Constituição Federal).
- Cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada: a administração pública só pode cobrar o tributo nos exatos termos do que determina a lei, senão a cobrança é passível de anulação.

Deste conceito retiram-se as seguintes observações:

- a)** A obrigação é compulsória, obrigatória, pois decorre diretamente da lei.
- b)** A vontade do contribuinte é irrelevante.
- c)** A lei só pode obrigar o contribuinte a pagar o tributo em moeda corrente do país (não se reconhece o tributo *in natura* ou o tributo *in labore*, exceção da dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei).
- d)** A hipótese de incidência para o pagamento é sempre algo lícito.

Conheça, a seguir, as espécies de tributos.

**Não vinculados – impostos:** são devidos, independente de qualquer atividade estatal em relação ao contribuinte, portanto, não estão vinculados a nenhuma prestação específica do Estado.

O art. 16 do Código Tributário Nacional define tributo da seguinte maneira:

- **competência:** exclusiva e distribuída entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigos 153 a 156 da Constituição Federal).
- **vinculados:** taxas e contribuições de melhoria: são devidos apenas quando houver atividade estatal prestada ou colocada à disposição do contribuinte.

Para adentrar no tópico dos impostos federais, estaduais e municipais, é importante apresentar brevemente as espécies do gênero tributo:

O artigo 5º do CTN mais o art. 145 da Constituição Federal de 1988 indicam que há três espécies do gênero tributo:

- a)** impostos;
- b)** taxas;
- c)** contribuições de melhoria.

No entanto, com base no art. 127 do CTN e artigos 148 e 149 da Constituição Federal, inúmeros doutrinadores consideram também como espécies do gênero tributo (este também é o entendimento aplicado pelo STF):

- d)** empréstimo compulsório.
- e)** contribuições especiais – [Sociais (art. 195, da Constituição da República Federativa do Brasil), de intervenção no domínio econômico – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (art. 149, CRFB), e de interesse de categorias profissionais ou econômicas].

Principais características das espécies tributárias

## **1. Impostos**

- Fato gerador – manifestação de riqueza (ver definição do art. 16 do CTN).
- Base de cálculo – grandeza que quantifique a riqueza tributada.
- Competência para instituição – privativa.
- Previstos em listas exaustivas, salvo para a união que pode exercer as competências residual e extraordinária.

## **2. Taxes**

- Fato gerador – exercício do poder de polícia (taxa de polícia) ou prestação de determinados serviços (taxa de serviço).

[ Veja definição do art. 145 II da Constituição e detalhamento dos artigos 77 a 80 do CTN. ]

- Base de cálculo – grandeza que guarde correlação com o custo da atividade estatal, não podendo ser base de cálculo própria de imposto.
- Competência para instituição – comum.
- Não existem listas atributivas de competência, pois quem exerce a atividade estatal é competente para instituir a respectiva taxa.

### 3. Contribuições de melhoria

[ Veja o art. 145 III da Constituição e artigos 81 e 82 do CTN. ]

- Fato gerador – valorização imobiliária decorrente de obra pública.
- Base de cálculo – acréscimo de valor ao imóvel beneficiado.
- Competência para instituição – comum.
- Não existem listas atributivas de competência, pois quem realizar a obra, no âmbito de suas respectivas atribuições pode, legitimamente, instituir a correção monetária.

### 4. Empréstimos compulsórios

- Se adotada a teoria da tripartição, o empréstimo compulsório é um imposto com a peculiaridade de ser restituível.
- Na teoria da pentapartição, a tributação é diferenciada, regida pelo art. 148 da CF.
- Fatos geradores e bases de cálculo devem ser definidos na lei complementar instituidora.
- Os empréstimos compulsórios só podem ser instituídos pela União, sendo que essa competência é exclusiva e indelegável.
- A instituição, apesar de sempre depender de situações de relevância e urgência, somente pode ser feita por lei complementar, ou seja, não cabe medida provisória.
- Hipóteses de instituição:  
**Guerra externa ou calamidade pública:** Por ter maior urgência, nessas hipóteses o empréstimo compulsório pode ser cobrado de imediato, sem obediência à regra da anterioridade. Não precisa esperar o exercício seguinte nem

o prazo de 90 dias.

**Investimento urgente e relevante:** O empréstimo compulsório para investimento urgente e relevante de interesse nacional obedece à anterioridade anual e à nonagesimal (noventena).

## 5. Contribuições especiais

- Se adotada a teoria da tripartição, as contribuições especiais são definidas enquanto um imposto, com a peculiaridade de possuir arrecadação vinculada a determinadas despesas.
  - Na teoria da pentapartição, as contribuições especiais são uma espécie tributária diferenciada, regida pelos artigos 149 e 149-A da CF.
  - Fatos geradores e bases de cálculo devem ser definidos na lei complementar instituidora.
  - Subdivisão:

## Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)

## Contribuições corporativas

## Contribuições para custeio do serviço de iluminação pública

**Taxa:** definição, artigos 77 e 78, CTN:

- poder de polícia: refere-se à possibilidade de fiscalizar e autorizar determinada atividade, limitando-se em razão do interesse público, relativo à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes etc.

Ex.: A Prefeitura de São Paulo cobra a Taxa de Licença de Instalação e Funcionamento (TLIF) para as indústrias que vão se instalar na cidade.

**Contribuição de melhoria:** está prevista nos artigos 81 e 82 da CTN. Pode ser cobrado pelo ente federativo que realizar obra

CTN

[SAIBA MAIS]

O CTN prevê uma terceira hipótese de empréstimo compulsório (para redução temporária do poder aquisitivo) que não foi recepcionado pela CF/88.

pública da qual decorra valorização imobiliária. Os contribuintes são os proprietários dos imóveis valorizados pela obra pública.

**Contribuições especiais são divididas em:**

**Contribuições sociais** (art. 195 da Constituição Federal):

- Para empregador: incide sobre a folha de salários, sobre o faturamento e o lucro.
- Para trabalhador: garantia da seguridade social (assistência, saúde e previdência).



**Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE):** elas estão previstas no art. 149 da Constituição Federal e visam intervir na economia para ajustá-la aos objetivos da política econômica.

**Contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas:** são contribuições devidas pelos profissionais a seu órgão de registro e fiscalização que tem a natureza jurídica de autarquia.

Ex.: advogado (OAB); contador (Conselho Regional de Contabilidade); engenheiro (CREA); médico (CRM).

**Empréstimo compulsório:** previsto no art. 148 da CF. Nesse caso, a União pode, mediante lei complementar, instituir empréstimo compulsório para atender a despesas extraordinárias, tais como casos de calamidade pública, guerra externa ou sua incidência ou obra pública de caráter urgente e de interesse nacional.

[ O empréstimo compulsório deve ser devolvido ao contribuinte. ]

Competência tributária se dá nos Estados federados e se refere ao poder de tributar:

o poder de tributar nada mais é que um aspecto da soberania estatal, ou uma parcela desta”, de modo que “a ideia mais generalizada parece ser a de que os indivíduos, por seus representantes, consentem na instituição do tributo, como de resto na elaboração de todas as regras jurídicas que regem a nação (ALEXANDRE, 2007, p. 185).

Em outras palavras, pode-se definir competência tributária como sendo “a parcela do poder de tributar conferida pela Constituição a cada ente político para criar tributos” (7), ou, ainda, “a aptidão para criar, *in abstracto*, tributos” (8). Não destoa o entendimento segundo o qual se conceitua competência tributária “como o limite do poder fiscal para legislar e cobrar tributos” (9).

## Distribuição da competência tributária

O art. 145 da Constituição Federal permite que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam instituir tributos.

Art. 153 fala sobre os impostos da União, o art. 154 da competência residual da União, o art. 155 dos impostos dos Estados e o art. 156 dos impostos dos Municípios.

Agora você já sabe a distribuição da competência tributária que a Constituição autoriza, veja quais são os limites constitucionais à competência tributária.

## Limites constitucionais à competência tributária

As limitações à competência tributária, previstas nos artigos 9º a 11º do CTN, consistem em princípios e normas jurídicas, consubstanciadas em vedações constitucionais, que têm por objetivo a garantia do cidadão contra o abuso do poder de tributação do Estado.



Imposto, conforme art. 16 do CTN, é o “tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica”.

Dessa forma, o imposto é uma exigência não vinculada, cujo fato gerador não se liga a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte ou por ele provocada. Independente da contraprestação específica.

Assim, o imposto tem por hipótese de incidência ou um comportamento do contribuinte (por exemplo, o ICMS, que tem entre suas hipóteses de incidência uma operação mercantil; o ISS, que tem por fato gerador uma pessoa, prestar a terceiro, em caráter negocial, um serviço especificado na lista anexa à lei complementar nº 116/2003), ou uma situação na qual o contribuinte se encontre (por exemplo, o IPTU que tem por hipótese de incidência o fato de uma pessoa ser proprietária de um imóvel localizado na zona urbana de um Município).

O próximo passo do seu estudo será sobre os princípios específicos tributários, que são considerados a base estrutural do ordenamento jurídico tributário.

## Princípios

### **1. Princípio da legalidade (CF, art. 150, II)**

Um tributo não pode ser exigido nem majorado sem lei que estabeleça.

LEI	
<b>Criar Tributo</b> (ou Extinguir)	<b>Regra sem exceção.</b> Criação ou extinção de tributo sempre depende de lei ou de ato com força de lei (medida provisória).
<b>Majorar Tributo</b> (ou Reduzir)	<b>Regra tem exceções:</b> Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto sobre Operações Financeiras e Imposto sobre Produtos Industrializados, podem ter suas alíquotas alteradas pelo poder executivo, nos limites previstos em lei, a CIDE-combustíveis pode ter suas alíquotas reduzidas ou restabelecidas pelo poder executivo e o ICMS-monofásico sobre combustíveis pode ter as alíquotas fixadas (e alteradas) por convênio entre Estados e o DF.

- Para a criação de tributos, além da possibilidade de utilização de medida provisória, também é possível o uso de lei delegada, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos no artigo 68 da Constituição Federal para esse tipo de norma.
- Não é possível, contudo, a chamada delegação legislativa em branco, tendo em vista ser excepcional a delegação de funções típicas entre os poderes do Estado.

## 2. Princípio da isonomia (CF, art. 150, II)

Conforme previsto no art. 150, II da Constituição Federal, é vedado aos entes tributantes 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.

Não se pode exigir que contribuintes que tenham renda equivalente a um salário mínimo sejam tributados da mesma forma que as pessoas com rendimentos de dezenas de milhares de reais.

---

Tratamento igual para quem está em situação econômica e financeira totalmente diferente geraria uma extrema injustiça ao retirar dos mais pobres valores utilizados para subsistência e daqueles mais ricos valores praticamente irrelevantes.

---

As deduções da base de cálculo do imposto de renda (valores gastos com dependentes, educação, saúde, previdência pública e privada etc.) também serve para atender ao princípio da isonomia, pois acabam por tratar diferentemente pessoas que, apesar de terem rendimentos iguais, têm uma capacidade contributiva bastante diversa em virtude das despesas a que estão sujeitas.

É seguindo esse raciocínio que o art. 145, § 1º da CF/88 estabelece que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

### **3. Princípio da não surpresa e seus subprincípios (irretroatividade, anterioridade e noventena)**

O princípio da não surpresa decorre de um ainda maior: o princípio da segurança jurídica.

Ele tem como objetivo evitar que um repentina aumento de carga tributária atinja imediatamente (ou, pior, retroativamente) o contribuinte.

<b>Princípio da Irretroatividade</b> (CF, art. 150, III, a)	Não se pode cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado.
<b>Princípio da Anterioridade</b> (CF, art. 150, III, b)	Não se pode cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. No Brasil, o exercício financeiro corresponde ao ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).
<b>Princípio da Noventena</b> (CF, art. 150, III, b)	Não se pode cobrar tributos antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

**Atenção:**

**Irretroatividade:** É regra de vigência.

**Anterioridade:** Não é regra de vigência. É regra de eficácia, de produção de efeitos. A lei pode entrar em vigor de imediato, desde que a produção de efeitos financeiros (cobrança) somente ocorra no exercício seguinte.

**Anterioridade e Noventena:** Somente são aplicáveis nas mudanças que impliquem **aumento de carga tributária**.

**Exceções ao princípio da anterioridade:**

<b>Exceções Anterioridade Comum</b>	II, IE, IPI e IOF	Impostos Extrafiscais
	Imposto Extraordinário de Guerra	
	Empréstimos Compulsórios	Guerra Calamidade
	Contribuição da Seguridade Social	
	ICMS – Combustível (*)	
	CIDE – Combustível (*)	

(\*) ICMS Combustíveis e CIDE Combustíveis – são exceções parciais, visto que tais tributos somente são exceções à anterioridade no caso de redução (aqui não há qualquer novidade, pois nenhum caso de redução de tributo se sujeita à anterioridade ou noventena) ou restabelecimento.

**Exceções ao princípio da noventena:**

<b>Exceções Noventena</b>	II, IE e IOF	
	Imposto Extraordinário de Guerra	
	Empréstimos Compulsórios	Guerra Calamidade
	Imposto de Renda	
	Base de Cálculo do IPTU	
	Base de Cálculo do IPVA	

## Fique atento!

IPI	O governo teve que passar a obedecer a noventena e, por conta disso, perdeu a agilidade que tinha quando não estava sujeito a nenhum prazo. Hoje o IPI tem a mesma aplicação da Contribuição da Seguridade Social.
IR	Aqui o governo mantém a possibilidade de aprovar o Imposto de Renda no dia 31/12 e cobrar no primeiro dia do exercício (ano) seguinte. Nesse caso, só obedece a anterioridade.
IPTU E IPVA	O IPTU e o IPVA não são exceções integrais ao princípio da noventena, só as suas bases de cálculo o são. Se aumentar a alíquota, tem que obedecer a noventena (e a anterioridade, obviamente).

[ Não há como definir matematicamente a partir de que momento estará havendo o confisco, porque essa noção varia de acordo com o tempo e o espaço e, no caso brasileiro, é o Supremo Tribunal Federal que vai definir em caráter definitivo e caso a caso a existência ou não de efeito confiscatório de um tributo ou de um conjunto de tributos criados pelo mesmo ente. ]

### 4. Princípio do não confisco (CF, art. 150, IV)

Também poderia ser chamado de princípio da razoabilidade da carga tributária. A ideia do legislador é impedir que o Estado exagere na cobrança de um tributo de forma a desestimular a livre iniciativa e o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (garantias constitucionais).

**Multas:** a jurisprudência evoluiu no sentido de estender o princípio do não confisco às multas. O STF tem entendido assim. Mas a Constituição só fala em tributos e multa não é tributo.

### 5. Princípio da liberdade de tráfego (CF, art. 150, V)

Não se pode estabelecer limitações tributárias à livre circulação de pessoas ou bens pelo país.

**Pedágio:** pode ser cobrado pela utilização de vias conservadas pelo poder público.

O STF entende que o pedágio é um tributo da espécie **taxa** quando ele é instituído por lei e cobrado pelo Estado, pela conservação de vias que ele mesmo faz.

Quando é cobrado por particular, o pedágio não é tributo, é **preço público**.



## Imunidades Tributárias

<b>Não Incidência</b>	Imunidade	A Constituição impõe a não incidência.
	Pura e Simples	Fato não se enquadra na hipótese prevista na lei.
<b>Isenção</b>	Dispensa por lei	
<b>Alíquota Zero</b>	O tributo não vai ser pago porque é uma questão de cálculo.	

[ O tributo pode não ser cobrado por conta de alguma norma.

As imunidades que iremos estudar agora (CF, art. 150, VI) somente se aplicam para **impostos**, não para todos os **tributos**. ]

Mas existem em outros pontos do texto constitucional imunidades para outras espécies tributárias.

Ex.: Art. 195 §7º – Imunidade de contribuição;

Art. 5º XXXIV – Imunidade de taxa;

§ 7º – São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades benéficas de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

## 6. Imunidades e impostos

### Imunidade recíproca (CF, art. 150, VI, a)

A imunidade recíproca está baseada no princípio **federativo**. Isso acontece porque considera-se muito arriscado permitir que os entes federados cobrem impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços

[ Segundo o STF, as empresas públicas e sociedades de economia mista que prestem serviços públicos essenciais de prestação obrigatória pelo Estado são imunes. ]

uns dos outros. Isso poderia fazer com que fosse prejudicada a autonomia dos próprios entes.

A imunidade prevista no artigo 150, VI, “a” somente abrange os entes políticos (União, Estados, DF e Municípios). Mas o § 2º do mesmo artigo constitucional, estende a imunidade para autarquias e fundações públicas, desde que os respectivos patrimônios rendas e serviços estejam vinculados às finalidades essenciais das entidades ou às outras delas decorrentes (a restrição não se aplica aos entes políticos!).

### **Imunidade religiosa**

Esta imunidade incide sobre templos de qualquer natureza e está ligada à garantia de liberdade de culto e, desta forma, protege não apenas o prédio (templo), mas a própria entidade religiosa. Se a entidade é imune, não irá pagar nenhum imposto sobre patrimônio renda ou serviços, desde que vinculados a suas finalidades essenciais (atenção: aqui não existe o “ou a outras delas decorrentes”).

### **Imunidade dos partidos políticos e suas fundações, sindicatos de trabalhadores e instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos.**

#### **ATENÇÃO:**

- a)** A imunidade é para o **sindicato dos trabalhadores**, o sindicato dos empregadores não é imune.
- b)** Para serem imunes, as instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos devem atender aos requisitos estabelecidos em lei complementar (os requisitos, hoje, estão no art. 14 do Código Tributário Nacional).

Art. 14 – O disposto na alínea c do inciso IV do artigo. 9 é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; (redação dada pela LC-000.104-2001);

II – aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III – manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

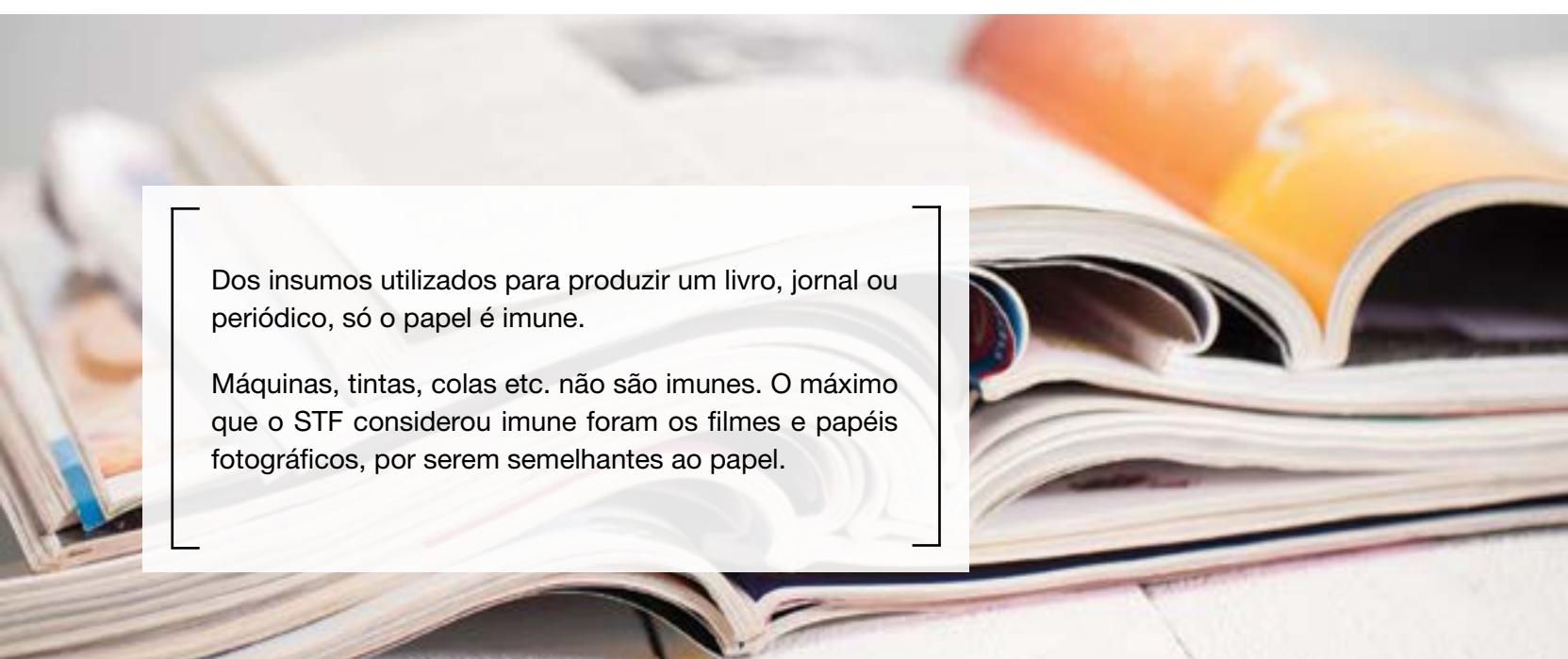
§ 1º – Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º – Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previsto nos respectivos estatutos ou atos constitutivos (BRASIL, 1966).

### Imunidade cultural

Para que a manifestação do pensamento seja livre, as pessoas devem ter acesso mais barato à informação.

Apesar de a imunidade ser doutrinariamente denominada de cultural, não cabe ao intérprete analisar a qualidade cultural de uma publicação. **Se é livro, é jornal ou é periódico, ou seja, é imune.** Assim, até uma simples revista é beneficiada pela proteção constitucional.



Dos insumos utilizados para produzir um livro, jornal ou periódico, só o papel é imune.

Máquinas, tintas, colas etc. não são imunes. O máximo que o STF considerou imune foram os filmes e papéis fotográficos, por serem semelhantes ao papel.

A imunidade do livro é objetiva.

A imunidade é apenas do livro e não da livraria ou do autor do livro. Esses pagam imposto de renda com relação à venda do livro e aos direitos autorais.

## **7. Princípio da transparência tributária (CF, ART. 150, § 5º)**

Os impostos sobre mercadorias e serviços (ICMS e ISS) são indiretos (têm seus encargos transferidos para o consumidor) e tendem a ficar escondidos dos consumidores. Para que a população tenha um maior conhecimento acerca da carga tributária a que está submetida, o legislador constituinte previu a estipulação de medidas legais neste sentido. Nessa linha, dispõe o art. 150, § 5º da CF/88, “A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços” (BRASIL, 1988).

## **8. Limitação do poder dos Estados para conceder isenções e demais benefícios fiscais (CF, ART. 150 §6º)**

Se o patrimônio é público somente pela manifestação de vontade dos representantes do povo (lei) é que podem ser estabelecidos benefícios fiscais (subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão). Assim, estabelece o art. 150, § 6º da CF/88:

Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g (BRASIL, 1988).

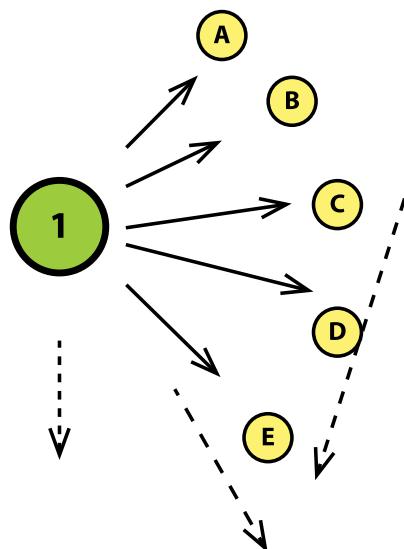
---

Atenção para o final do dispositivo, nele há uma ressalva específica relativa ao ICMS: Outra regra a ser obedecida – Para ser concedido um benefício fiscal, os Estados devem obter uma autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), além da posterior edição de decreto pelo Governador do Estado.

---

## **9. Substituição tributária para frente (art. 150 §7º)**

Ocorre em cadeias de produção e circulação caracterizadas pela capilaridade.



### Substituto

(Ex.: distribuidor de bebidas)

### Substituídas

CF, art. 150, § 7.º:

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 (BRASIL, 1988).

## 10. Princípio da uniformidade geográfica (CF, art. 151, I)

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 sócio-econômico entre as diferentes regiões do País (BRASIL, 1988).

A União não pode constituir tributo que não seja uniforme em todo território nacional, podendo conceder incentivos fiscais, com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais.

## 11. Uniformidade na tributação da renda (CF, art. 151, II)

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 (BRASIL, 1988).

O objetivo é evitar que a União concorra deslealmente no mercado de títulos públicos, tributando de maneira mais branda os seus títulos. Também proíbe que a União tribute os rendimentos dos servidores públicos estaduais e/ou municipais com níveis mais elevados do que tributa os rendimentos dos seus próprios servidores.

## **12. Vedação à instituição de isenções heterônimas (CF, art. 151, III)**

Segundo o art. 151 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

“É vedado à União:

III – instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios” (BRASIL, 1988).

Isenções		
Autônomas	Quem criou o tributo é que pode dar isenção (regra).	ICMS (*) Na exportação ISS (*)
Heterônomas	Outra pessoa pode dar isenção.	Tratados Internacionais

## **13. Princípio da não discriminação (CF, art.152) – aplicável somente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**

Observe que a União não está proibida de fazer o que o dispositivo proíbe aos Estados, Distrito Federal e Municípios de fazerem!

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 (BRASIL, 1988).

---

Pernambuco não pode tratar um bem diferentemente porque veio da Bahia ou de Alagoas – isso colocaria em risco a federação. Também não pode tratar diferente um bem só porque é importado (porque veio do exterior). Estados devem obter uma autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), além da posterior edição de decreto pelo Governador do Estado.

---

**Elementos do tributo:** hipótese de incidência, sujeito ativo e passivo, fato gerador, base de cálculo, alíquota, adicional e montante do tributo.

**Hipótese de incidência:** é o fato descrito na lei. Se ele ocorrer, há a relação jurídica tributária (o dever de pagar tributo), que tem por objeto a dívida tributária.

**a) Fato gerador:** O CTN faz menção ao fato gerador nos artigos 114 e 115. De acordo com o texto do artigo 114 do CTN, fato gerador da obrigação principal é a hipótese definida em lei como necessária e suficiente para o surgimento da obrigação tributária.

Por sua vez, o artigo 115 diz que fato gerador da obrigação acessória é a hipótese que, na forma da legislação aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal.

**b) Base de cálculo:** é a dimensão legal da materialidade do tributo. Deve guardar correlação lógica com a Hipótese de Incidência (HI) (está embutida), se houver descompasso entre ambas nada poderá ser cobrado (é elemento quantitativo). Ex.: Imposto de Renda = a HI é obter rendimentos e a base de cálculo é o quanto do rendimento.

**c) Alíquota:** é o critério legal, normalmente expresso em %, que, conjugado à base de cálculo permite que se chegue ao *quantum debeatur*.

[ A base de cálculo e a alíquota são fixadas pela pessoa política tributante. ]

**d) Adicional:** a lei pode determinar o pagamento de um imposto adicional, que incide sobre determinado valor que ela fixar. Ex.: adicional do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) de 10% do valor do lucro real que exceder a R\$20.000,00 (mensal), § 3º do art. 542 do Regimento do Imposto de Renda.

**e) Montante do tributo:** é o resultado obtido pela aplicação da alíquota sobre a base de cálculo.

Ex.: IRPJ sobre o lucro real (IR 15%) x lucro real (R\$100.000,00)  
0,15 X 100.000,00 = R\$ 15.000,00.

Segundo Monteiro (1991, p. 91) a definição de obrigação consiste:

Obrigação é uma relação jurídica, de caráter transitório, estabelecida entre devedor e credor e cujo objeto consiste numa prestação pessoal econômica, positiva ou negativa, devida pelo primeiro ao segundo, garantindo-lhe o adimplemento através do seu patrimônio.

### **Para o direito tributário:**

Obrigação de dar – pagar, fazer – emitir nota ou não fazer – não frustrar a fiscalização.

### **Segundo o artigo 113 do CTN:**

Obrigação tributária principal: prestação a qual se obriga o sujeito passivo é de natureza patrimonial. É sempre uma quantia em dinheiro. Obrigação de dar dinheiro, de pagar.

(Ex.: entrega de dinheiro ao Estado, através do pagamento de tributos em geral ou de penalidade).

Em direito tributário, tanto um crédito quanto os respectivos juros e a multa são considerados como obrigação tributária principal, pois dependem exclusivamente do seu conteúdo pecuniário.

**Obrigação tributária acessória:** é sempre não patrimonial. É uma obrigação de fazer. (Ex.: emitir nota fiscal, escriturar livros, inscrever-se no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ).

### **Elementos subjetivos:**

- Sujeito ativo da obrigação tributária: Segundo o art. 119 do CTN, sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento.
- Sujeito passivo da obrigação tributária: é pessoa natural ou jurídica que tem o dever de cumprir a obrigação principal (dar, pagar) e/ou acessória (fazer, não fazer, tolerar).

**O sujeito passivo da obrigação tributária** principal pode ser:

**a) Contribuinte:** quando tiver relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador (no Imposto de Renda, a pessoa que foi titular de disponibilidade econômica ou jurídica da renda ou dos proventos de qualquer natureza, ou seja, ele é o sujeito passivo direto).

**b) Responsável:** quando, sem revestir condição de contribuinte, sua obrigação decorra de lei (a fonte pagadora dessa renda ou provento, na condição de responsável, recolhe o imposto correspondente; o transportador de mercadorias desacompanhadas dos documentos legais, ou seja, ele é o sujeito passivo indireto).

### Do domicílio tributário (artigo 127 do CTN)

A legislação, primeiramente, confere o direito do contribuinte de escolher o seu domicílio tributário. Em sendo pessoa natural, caso não tenha exercido o seu direito de escolha, será o de sua residência habitual ou sendo incerta e desconhecida, será o lugar considerado como centro habitual de suas atividades.

Em sendo pessoa jurídica de direito privado ou firma individual, o lugar da sede, ou em relação a atos ou fatos que derem origem à obrigação, o de cada estabelecimento.

Quanto às pessoas jurídicas de direito público, qualquer de suas repartições no território da entidade tributante.

---

Quando não couber qualquer das regras acima mencionadas, considerar-se-á como domicílio tributário do contribuinte ou responsável o lugar da situação dos bens ou da ocorrência dos atos ou fatos que deram origem à obrigação.

---

A autoridade pode recusar o domicílio eleito, quando impossibilite ou dificulte a arrecadação ou a fiscalização do tributo.

**Crédito tributário** é o vínculo jurídico, de natureza obrigacional, por força da qual o Estado pode exigir do particular, o pagamento do tributo ou da penalidade pecuniária.

O lançamento torna líquido e exigível o crédito tributário.

De acordo com o Supremo Tribunal de Justiça (STJ), o crédito tributário não surge com o Fato Gerador. Ele é constituído pelo lançamento (Recurso Especial interposto no STJ 250.306/DF).

Com o lançamento, o sujeito ativo fica habilitado a exercitar o ato de cobrança do crédito tributário administrativa e judicialmente.

Assim, o crédito tributário se perfaz por meio do lançamento.

[ O crédito tributário se perfaz por meio do lançamento. Representa o momento de exigibilidade da relação jurídico-tributária. Ela ocorre com o lançamento tributário (art. 142, CTN). ]



---

Você sabe o que é lançamento? É um procedimento administrativo que busca verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente para determinar a matéria tributável, calcular ou definir o montante do tributo devido, assim como identificar o sujeito passivo e, nesse caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

---

A lei trata como sendo um procedimento administrativo, pois deve-se analisar os seguintes itens:

- Procedimento administrativo;
- Verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente;
- Determinar a matéria tributável;
- Calcular ou por outra forma definir o montante do tributo devido;
- Identificar o sujeito passivo;
- Propor a aplicação da penalidade cabível.

Veja, a seguir, algumas questões pontuais.

#### **Competência para a efetivação do lançamento:**

A competência é da autoridade administrativa, que tem a presunção de legitimidade dos atos, ou seja, fica proibida a delegação a particulares.

- **União:** auditor fiscal da Receita Federal.
- **Estados e DF:** agente fiscal de rendas ou denominação equivalente.
- **Municípios e DF:** auditor fiscal do Município ou denominação equivalente.

#### **Atividade vinculada ou atividade discricionária:**

No § único do art. 142 do CTN temos a seguinte definição: “a atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.”

## Revisão do lançamento

Segundo o art. 145 do CTN:

- I – impugnação do sujeito passivo;
- II – recurso de ofício;
- III – iniciativa de ofício da autoridade administrativa, nos casos previstos no art. 149 (traz uma lista taxativa de limitação da competência tributária).

[ Observe que o inciso III é a única hipótese não litigiosa de alteração do lançamento. ]

Segundo o artigo 149 do CTN:

– somente os incisos I, V, VII, VIII e IX é que permitem, verdadeiramente, a efetivação de ofício do lançamento, ou a sua revisão, igualmente de ofício;

I – quando a lei assim o determine;

V – quando se comprove omissão ou inexatidão, por parte da pessoa legalmente obrigada, no exercício da atividade a que se refere o artigo seguinte;

VII – quando se comprove que o sujeito passivo, ou terceiro em benefício daquele, agiu com dolo, fraude ou simulação;

VIII – quando deva ser apreciado fato não conhecido ou não provado por ocasião do lançamento anterior;

IX – quando se comprove que, no lançamento anterior, ocorreu fraude ou falta funcional da autoridade que o efetuou, ou omissão, pela mesma autoridade, de ato ou formalidade essencial (BRASIL, 1966).

Os itens a seguir, do art. 149 do CTN, referem-se a um lançamento de ofício, propriamente dito e que fazem com que haja uma real alteração do lançamento, são eles:

II – quando a declaração não seja prestada, por quem de direito, no prazo e na forma da legislação tributária;

III – quando a pessoa legalmente obrigada, embora tenha prestado declaração nos termos do inciso anterior, deixa de atender, no prazo e na forma da legislação tributária, a pedido de esclarecimento formulado pela autoridade administrativa, recuse-se a prestá-lo ou não o preste satisfatoriamente, a juízo daquela autoridade;

IV – quando se comprove falsidade, erro ou omissão quanto a qualquer elemento definido na legislação tributária como sendo de declaração obrigatória;

VI – quando se comprove ação ou omissão do sujeito passivo,

ou de terceiro legalmente obrigado, que dê lugar à aplicação de penalidade pecuniária (BRASIL, 1966).

O artigo 146 – Erro de Direito – **irrevisibilidade** descreve que:

Conforme súmula 227 do Tribunal Federal de Recursos, “A mudança de critério jurídico adotado pelo fisco não autoriza a revisão do lançamento” (BRASIL, 1986).

Depois de saber o que é um lançamento, veja as modalidades de lançamento que fazem parte do procedimento para a constituição do crédito tributário.

## Modalidades de lançamento

Há três modalidades de lançamento. Conheça cada uma delas!

### a) Lançamento de ofício (= direto): art. 149, I, CTN

Feito por iniciativa da autoridade administrativa, independente de qualquer colaboração do sujeito passivo. É o caso do IPTU e do IPVA.

- Taxas: também são de ofício como, por exemplo, a taxa de limpeza pública;
- Contribuições de melhoria;
- Contribuições corporativas: conselhos profissionais – Ex.: art. 149, da Constituição da República Federativa do Brasil – contribuição federal;
- Cosip.

[ Todos os tributos podem vir a ser objeto de lançamento de ofício, tendo em vista a possibilidade de revisão e lançamento, conforme visto nos casos anteriores. ]

### b) Lançamento por declaração ou misto: art. 147 da CTN

É caracterizado pela ação conjugada entre fisco e contribuinte.

Feito em face de declaração fornecida pelo contribuinte ou pelo terceiro, quando prestam às autoridades administrativas informações quanto à matéria de fato indispensável à sua efetivação. A autoridade, com base nas informações, efetua o lançamento.

### c) Lançamento por homologação ou autolançamento: art. 150

O lançamento por homologação é feito quando o próprio sujeito passivo antecipa o pagamento sem prévio exame da autoridade

administrativa. A autoridade, tomando conhecimento da determinação feita pelo sujeito passivo, expressamente o homologa.

A homologação do pagamento resolve os efeitos do ato, ou seja, extingue o crédito tributário.

Esse tipo de lançamento está presente na maior parte dos tributos, representando o maior volume de arrecadação entre os tipos de lançamento.

É o caso do IR, IPI, ICMS, Itcmd, PIS, Cofins.

Agora você conheceu as modalidades de lançamentos. Veja, a seguir, as possibilidades de extinção do crédito tributário.

[ Caso a administração não atue, então ocorrerá a homologação tácita. ]

## Extinção do crédito tributário

A extinção do crédito tributário é o desaparecimento desse, ocorrendo, na maioria das vezes, pela satisfação da obrigação tributária.

O artigo 156 do CTN traz as hipóteses de extinção do crédito tributário, a saber:

- Pagamento (forma mais comum) – art. 157 a 164 do CTN;
- O pagamento é efetuado na repartição competente do domicílio do sujeito passivo, salvo disposição em contrário;
- O vencimento do crédito ocorre trinta dias depois da data em que se considera o sujeito passivo notificado do lançamento;
- A legislação tributária pode conceder desconto pela antecipação do pagamento, nas condições que isso esteja estabelecido;
- O crédito não integralmente pago no vencimento é acrescido de juros de mora, seja qual for o motivo determinante da falta, sem prejuízo da imposição das penalidades cabíveis e da aplicação de quaisquer medidas de garantia previstas nesta lei ou em lei tributária;
- O pagamento pode ser efetuado em moeda corrente, cheque

ou vale postal, e, nos casos previstos em lei, em estampilha, em papel selado ou por processo mecânico.

**Pagamento indevido:** o sujeito passivo tem o direito à restituição do tributo que houver pago indevidamente.

O pagamento indevido, com a hipótese de restituição, ocorre quando há:

- a)** cobrança ou pagamento espontâneo de tributo indevido ou maior que devido em face da legislação tributária aplicável ou da natureza ou circunstâncias materiais do fato gerador efetivamente ocorridas;
- b)** erro na identificação do sujeito passivo, na alíquota, no cálculo do montante do débito ou na elaboração ou conferência de qualquer documento relativo ao pagamento;
- c)** reforma, anulação, revogação ou rescisão de decisão condenatória.

**Art. 166:** O sujeito passivo tem direito à restituição se provar que assumiu o encargo financeiro transferido ao terceiro. Ou, no caso de tê-lo transferido a terceiro, estar autorizado expressamente a recebê-la.

Da restituição do tributo pago indevidamente, decorre a restituição das multas e dos juros respectivos.



O direito de pleitear a restituição extingue-se com o decurso do prazo de cinco anos, contados a partir da extinção do crédito tributário. Nos casos de reforma, anulação, revogação ou rescisão da decisão condenatória, os cinco anos decorrem da data em que se tornar definitiva a decisão administrativa ou passar em julgado a decisão judicial que tenha reformado, anulado, revogado ou rescindido a decisão condenatória.

**Da compensação:** A compensação se dá quando o obrigado a pagar o tributo é credor da Fazenda Pública.

A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública.

**Da transação:** É o mesmo que acordo e, só mediante previsão legal, a autoridade competente poderá autorizar a transação.

**Da remissão:** Remissão é perdão. Só pode ser autorizada por lei.

A remissão é dispensa do crédito tributário, levando em conta:

- a)** situação econômica do sujeito passivo;
- b)** o erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo quanto à matéria de fato;
- c)** a diminuta importância do crédito tributário;
- d)** equidade;
- e)** condições peculiares a determinadas regiões do território da entidade tributante.

Não se confunde com anistia.

**Da decadência – artigo 173 do CTN**

A decadência está vinculada ao direito da Fazenda Pública de lançar e de constituir o crédito tributário.

---

Esgotado o prazo legal para lançamento de tributo sem que a Fazenda Pública o tenha efetuado, dá-se a decadência.

---

O direito da Fazenda de constituir o crédito tributário extingue-se após cinco anos contados:

- a)** do primeiro dia do exercício seguinte aquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;

**b)** se antes do primeiro dia do exercício seguinte, o sujeito passivo é notificado e alguma medida preparatória indispensável ao lançamento, o início do prazo é antecipado para a data da notificação;

**c)** na data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento, anteriormente efetuado (não se trataria de interrupção, mas de reabertura de prazo).

#### **Da prescrição – artigo 174 do CTN**

A ação de cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data de sua constituição definitiva. Isto é, da data em que não mais admite a Fazenda Pública discutir a respeito, em procedimento administrativo.

A prescrição do direito do Fisco em cobrar o crédito tributário está diretamente ligada ao processo, com a ação de execução fiscal. Aqui, o crédito está constituído. É a prescrição operando quando o titular do direito subjetivo não deduz sua pretensão pelo instrumento processual próprio.

Em caso de tributos lançados por homologação, se nos cinco anos a partir da ocorrência do fato gerador há homologação tácita ou expressa, nos termos do artigo 150, §4º do CTN, decai e prescreve a cobrança.

---

Lembre-se: A prescrição se interrompe:

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II – pelo protesto judicial;

III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV – por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

**Obs.:** Se acontecer algum desses fatos, o prazo decorrido fica sem efeito e a contagem dos cinco anos volta a ser iniciada.

---

## Conversão de depósito de renda

A conversão do depósito em renda extingue o crédito tributário.

A sentença que resolve o litígio afirmando ser devido o tributo e, por isto mesmo, subsistente o crédito, opera a transferência do depósito do patrimônio do contribuinte para o patrimônio da fazenda, dando-se a extinção do crédito tributário.

## Consignação em pagamento

A importância de crédito tributário pode ser consignada judicialmente pelo sujeito passivo, nos casos:

I – de recusa de recebimento ou subordinação deste ao pagamento de outro tributo ou de penalidade ou ao cumprimento de obrigação acessória;

II – de subordinação do recebimento ao cumprimento de exigências administrativas sem fundamento legal;

III – de exigência, por mais de uma pessoa jurídica de direito público, de tributo idêntico sobre um mesmo fato gerador.

§ 1º A consignação só pode versar sobre o crédito que o consignante se propõe pagar.

§ 2º Julgada procedente a consignação, o pagamento se reputa efetuado e a importância consignada é convertida em renda; julgada improcedente a consignação no todo ou em parte, cobra-se o crédito acrescido de juros de mora, sem prejuízo das penalidades cabíveis.

## Decisão administrativa

O crédito tributário pode ser extinto mesmo quando ainda se encontra em constituição.

Se reconhecida a exigência indevida por impugnação ou recurso.

Há de ser decisão irreforável pela administração, devendo entender aquela definitiva, que não possa ser reexaminada pelo Fisco. Ou seja, ela não pode mais ser objeto de ação anulatória.

Você conheceu uma forma de extinção do crédito tributário, a forma relativa à decisão administrativa. Conheça agora outra forma de extinção, a forma relativa à decisão judicial.

## Decisão judicial

A decisão judicial transitada em julgado, dando pela invalidade do lançamento, extinguindo o crédito tributário.

## **Suspensão do crédito tributário – artigos 151 a 155 CTN.**

O poder público está impedido de exigir o crédito tributário e pode ocorrer:

- porque o poder público assim o estabelece = moratória;
- porque o sujeito passivo discute a validade da cobrança do crédito tributário = depósito judicial, recurso administrativo ou processo judicial.

Em que pese tal fato, há hipóteses em que a exigibilidade do crédito tributário é suspensa. Saiba quais são!

### **Moratória – artigos 152 a 155 da CTN**

Significa prorrogação concedida pelo credor (sujeito ativo – Estado), ao devedor, do prazo para pagamento da dívida.

A rigor, a moratória afasta a possibilidade da cobrança de multa, juros de mora e inclusive de correção monetária.

---

Não se confunde com parcelamento, pois a moratória importa na concessão da prorrogação do prazo para o pagamento do crédito tributário. Esse deve ser pago integralmente e não em parcelas.

---

A moratória divide-se em:

**Concedida em caráter geral:** pela pessoa jurídica de direito público competente para instituir o tributo.

A lei que conceder moratória em caráter geral fixará:

I – o prazo de duração do favor;

II – as condições da concessão do favor em caráter individual;

III – sendo caso:

**a)** os tributos a que se aplica;

**b)** o número de prestações e seus vencimentos dentro do prazo a que se refere o inciso I, podendo atribuir a fixação de uns e de

outros à autoridade administrativa, para cada caso de concessão em caráter individual;

**c)** as garantias que devem ser fornecidas pelo beneficiado no caso de concessão em caráter individual.

**Concedida em caráter individual:** por despacho de autoridade administrativa tributária, autorizada por lei.

A lei concessiva de moratória poderá dispor que a mesma só se aplica em determinada região do território ou a determinada classe ou categoria de sujeitos passivos.

Lembre-se: a moratória somente abrange os créditos definitivamente constituídos à data da lei ou do despacho que a conceder ou cujo lançamento já tenha sido iniciado àquela data por ato regularmente notificado ao sujeito passivo, salvo disposição de lei em contrário.

**Parcelamento** – art. 151, VI, CTN (lei complementar nº 104/01) e art. 155-A, CTN

Na verdade é uma modalidade de moratória, tanto que está na seção da moratória no CTN.

O parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas.

Aplicam-se, subsidiariamente, ao parcelamento as disposições desta lei, relativas à moratória.

Lei específica disporá sobre as condições de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial.

---

A inexistência da lei específica importa na aplicação das leis gerais de parcelamento do ente da federação ao devedor em recuperação judicial, não podendo, nesse caso, ser o prazo de parcelamento inferior ao concedido pela lei federal específica.

---

[ O dolo, a fraude ou a simulação trazem a exclusão do benefício da moratória e, para efeitos jurídicos, é como se não tivesse sido concedida. ]

### **Depósito do montante integral**

O sujeito passivo pode depositar o crédito tributário com o fim de suspender a exigibilidade dele. Os juros de mora e a correção

monetária do crédito tributário têm a finalidade de evitar a aplicação de multa pelo atraso no recolhimento do tributo.

---

Montante integral é o valor que a Fazenda Pública entende devido.

---

O depósito é feito nos casos em que o particular entende não ser devido o tributo. Entende-se que o valor devido é menor que o valor exigido pela Fazenda Pública, dessa forma, ele paga o que considera devido e deposita a diferença em discussão.

Ao ingressar judicialmente, o contribuinte faz o depósito e requere em Juízo que mande cientificar a Fazenda Pública para fins do artigo 151, II do CTN, ou seja, da hipótese ora estudada.

**Lembre-se:** Julgada a ação procedente, o depósito é devolvido ao contribuinte; caso contrário, sendo julgada improcedente, converte-se o valor em renda em favor da Fazenda Pública.

### **Reclamações e recursos**

A interposição de reclamações e recursos também suspende a exigibilidade do crédito tributário, desde que obedecidas às formalidades e prazos reguladores do procedimento administrativo tributário.

O sujeito passivo age dentro da administração pública mediante:

- consulta: para saber se ele se enquadra na definição do tributo instituído, ou seja, se é dele o pagamento do referido tributo;
- recurso administrativo: se o sujeito passivo foi notificado, foi fiscalizado ou foi efetuado crédito tributário de forma inadequada, ele apresenta recurso a fim de que se faça uma revisão do ato.

Nessa etapa de estudos, você estudou a forma de suspensão do crédito tributário relativa às reclamações e recursos. A seguir, iremos analisar mais uma forma de suspensão, que é a relativa à medida liminar ou tutela antecipada em processos judiciais.

## **Medida liminar em mandado de segurança ou medida liminar e tutela antecipada em outras espécies de ação judicial.**

A liminar e a tutela antecipada suspendem a exigibilidade do crédito tributário.

Parcelamento – art. 151, VI, do CTN

Suspensão do crédito tributário até a última prestação. Qualquer desconto de multa, correção monetária ou juros de mora, concedido no parcelamento, é cancelado, caso as prestações não sejam pagas. O débito volta ao valor original com os acréscimos legais, descontado o montante pago.

É concedido nos moldes de lei específica (art. 155 – A, §§ 3º e 4º, CTN).

## **Exclusão do crédito tributário**

As causas de exclusão são hipóteses legais de impedimento à constituição do crédito tributário. Diante de tais hipóteses, o lançamento não é realizado, ou seja, não há que se falar em crédito.

A decadência é tratada pelo CTN como forma de extinção do crédito, mas como ela se constitui num impeditivo ao lançamento por decurso de prazo, é melhor enquadrada como hipótese de exclusão. A isenção é forma de exclusão de crédito tributário relativo a tributo, impedindo-o de ser lançado. Já a anistia exclui crédito tributário relativo a infrações, impedindo o lançamento das respectivas multas.

Observe que a remissão (forma de extinção do crédito) pode ser aplicável tanto a tributos quanto a multas.

Assim, se o Estado quer perdoar uma infração cometida, mas cuja multa ainda não foi lançada, deve conceder anistia (impede-se

o lançamento). Todavia, se o Estado quer perdoar uma infração cometida, cuja multa já foi lançada, deve conceder remissão (extinguindo-se um crédito já existente).

### Artigo 175

Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I – a isenção;

II – a anistia.

<b>Extinção do Crédito</b>	Remissão	Tributos e Multas	Aqui o crédito existe, mas por liberalidade, o Estado edita uma lei e perdoa o sujeito passivo.
<b>Exclusão do Crédito</b>	Anistia	Multas	Impede que a multa seja lançada.
	Isenção	Tributos	Impede que o tributo seja lançado.

Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário **não** dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído ou dela consequente.

Por exemplo: A concessão de isenção do imposto sobre a renda (obrigação principal) não livra o particular de entregar a respectiva declaração (obrigação acessória). Não se aplica aqui a máxima segundo a qual o acessório segue o destino do principal.

### Garantias e privilégios do crédito tributário

São garantias as regras que asseguram direitos. Em matéria tributária, as garantias facilitam a entrada do Estado no patrimônio particular para receber a prestação relativa ao tributo. Assim, todas as normas que sujeitam o patrimônio e as rendas do particular ao alcance do Estado, na cobrança do tributo, são consideradas garantias do crédito tributário.

---

São privilégios as regras que põem o crédito tributário numa posição de vantagem quanto às demais.

---

Como você verá a seguir, nos processos em que ocorre uma cobrança coletiva de créditos (falência, recuperação judicial, inventário, arrolamento etc.), os credores são ordenados em listas de forma que os primeiros terão prioridade no recebimento do que lhe é devido. Nessas listas, o credor tributário aparece numa posição bastante vantajosa com relação à maioria dos demais credores. As regras que preveem tal posicionamento favorecido do Crédito Tributário são chamadas de privilégios do crédito tributário.

### **Artigo 186**

O crédito tributário prefere a qualquer outro, seja qual for sua natureza ou o tempo de sua constituição, ressalvados os créditos decorrentes da legislação do trabalho ou do acidente de trabalho.

A lei complementar nº 118/2005 alterou o dispositivo acrescentando-lhe algo que já vinha prevalecendo na jurisprudência. Nessa linha, apesar da redação original do dispositivo colocar à frente dos créditos tributários os trabalhistas, o judiciário já entendia que a preferência dos créditos trabalhistas também seria aplicável para os créditos decorrentes da legislação do trabalho (accidentários). Hoje, a norma legal já incorpora o raciocínio.

#### **Parágrafo único. Na falência:**

Neste ponto, aparecem as mais importantes modificações trazidas ao CTN como decorrência da nova Lei de Falências (lei nº 11.101/2005). No processo de falência, existe uma cobrança coletiva de créditos, tendo uns preferência sobre outros, tal ordem é diferente daquela seguida em outras espécies de processo em que se verificam cobranças coletivas. O parágrafo único estudado detalha tais diferenças. Observe!

I – O crédito tributário não prefere aos créditos extraconcursais ou às importâncias passíveis de restituição, nos termos da lei falimentar, nem aos créditos com garantia real, no limite do valor do bem gravado (BRASIL, 1998).

Dentro do processo de falência, o crédito tributário não tem preferência em comparação aos créditos extraconcursais, isto é, os créditos que surgirem após a decretação da falência e como decorrência da administração da própria massa falida. Por exemplo, o administrador judicial da massa falida é remunerado e seus créditos, como surgem após a decretação da falência, são considerados extraconcursais, tendo preferência sobre o crédito tributário.

“II – A lei poderá estabelecer limites e condições para a preferência dos créditos decorrentes da legislação do trabalho.” (BRASIL, 1998).

---

A nova Lei de Falências, regulando o dispositivo, estabeleceu o limite de 150 salários mínimos por credor.

---

“III – A multa tributária prefere apenas aos créditos subordinados.” (BRASIL, 1998).

Multa tributária não é tributo, mas é crédito tributário. Antes da lei complementar nº 118 não se fazia distinção entre tributo e multa com relação ao grau de preferência. Agora, as multas tributárias vão para o “fim da fila”, só ficando à frente dos créditos denominados de subordinados.

Pelo exposto, na falência a lista de preferência fica da seguinte maneira:

- Créditos derivados da legislação do trabalho (150 salários mínimos por credor) e os créditos de acidente de trabalho.
- Créditos com garantia real, até o limite do bem gravado.
- Créditos tributários.

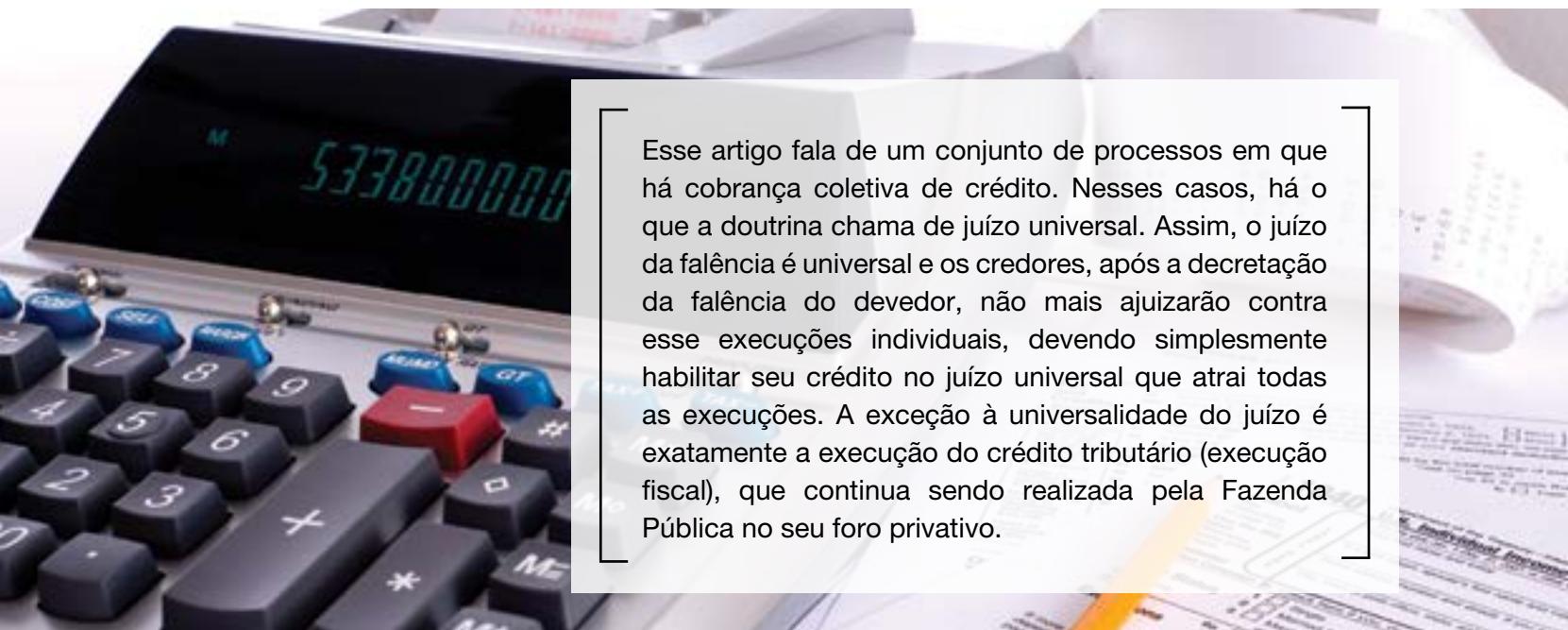
#### **(-) Multas tributárias.**

- Créditos quirografários.
- Multas contratuais, penas pecuniárias por infração à lei penal administrativa, inclusive as **multas tributárias**.
- Créditos subordinados.

É importante destacar que não foram incluídos na lista, porque devem ser pagos imediatamente, sem se sujeitar ao concurso ora estabelecido, os créditos extraconcursais e as importâncias passíveis de restituição, nos termos da lei falimentar.

## Artigo 187

Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento (BRASIL, 1998).



Esse artigo fala de um conjunto de processos em que há cobrança coletiva de crédito. Nesses casos, há o que a doutrina chama de juízo universal. Assim, o juízo da falência é universal e os credores, após a decretação da falência do devedor, não mais ajuizarão contra esse execuções individuais, devendo simplesmente habilitar seu crédito no juízo universal que atrai todas as execuções. A exceção à universalidade do juízo é exatamente a execução do crédito tributário (execução fiscal), que continua sendo realizada pela Fazenda Pública no seu foro privativo.

Parágrafo único. O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito público, na seguinte ordem:

I – União

O legislador tributário previu um concurso de preferência entre os estes tributantes, atribuindo aos entes maiores preferência sobre os entes menores. Alguns dizem que esta preferência não deveria existir por conta do princípio federativo, mas ficou acatada a tese de que é natural dar-se preferência ao ente maior até porque o montante porventura pago vai reverter em função de toda coletividade, e não de uma parcela de seu território (BRASIL, 1966).

## Artigo 193

Art. 193. Salvo quando expressamente autorizado por lei, nenhum departamento da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos Municípios, ou sua autarquia, celebrará contrato ou aceitará proposta em concorrência pública sem que o contratante ou proponente

faça prova da quitação de todos os tributos devidos à Fazenda Pública interessada, relativos à atividade em cujo exercício contrata ou concorre (BRASIL, 1966).

O artigo 193 traz uma disposição relativa à contratação na administração pública, mas na prática, a Lei de Licitações (nº 8.666) exige mais do que está aqui.

- **Lei de Licitações:** Exigência de comprovação de “regularidade fiscal”, ou seja, o licitante precisa demonstrar que está em situação de regularidade (quitação) no que concerne a todos os tributos devidos às diversas Fazendas Públicas.
- **CTN:** Exigência de quitação de tributos devidos à Fazenda Pública interessada relacionados com a atividade em cujo exercício o licitante contratava.

Nessa etapa do estudo, analisamos os elementos do tributo e a forma de constituição do crédito tributário, além da extinção e suspensão. O próximo passo será analisar os impostos em si e sua distribuição conforme a competência tributária determinada pela Constituição Federal.

## Impostos municipais

### **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial (IPTU)**

- A competência para instituir é do Município, segundo o art. 156, I, CF/88.
- O contribuinte, nos termos do art. 34 do CTN, é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou seu possuidor a qualquer título.
- O fato gerador é a propriedade, posse ou domínio útil de imóvel urbano, segundo o – art. 32 do CTN.
- O imóvel deve estar localizado na zona urbana, assim definida em lei municipal.
- A base de cálculo é o valor venal do imóvel, a cada ano.

Obs: O IPTU pode ser progressivo, em razão da função social da

propriedade, segundo o art. 156, § 1º da CF/88. Cabe ao município atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária – súmula 160 do STJ.

### **Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis por Ato Oneroso (ITBI)**

- A competência para instituir é do Município – art. 156, II, CF/88.
- O contribuinte em regra é o adquirente do imóvel.
- O fato gerador é a transmissão intervivos, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis (usos, usufruto, direito de habitação), exceto os direitos reais de garantia (hipoteca, anticrese). Dessa forma, o registro é o fato gerador do ITBI.
- A base de cálculo é o valor venal do imóvel.

Obs: O ITBI não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital nem sobre atos de fusão, incorporação, cisão, transformação ou extinção de pessoa jurídica, salvo se nesses casos a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos.

### **Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)**

- A competência para instituir é do Município – art. 156, III, CF/88.
- O contribuinte do ISSQN é a empresa ou trabalhador autônomo, que presta o serviço tributável.
- O fato gerador é a prestação habitual e remunerada por empresa ou profissional autônomo, de serviço constante da lista de serviços instituída pelo Município.
- A base de cálculo para as empresas é o preço do serviço prestado. Já no caso do trabalho pessoal do contribuinte, o imposto normalmente é fixo e determinado de acordo com a atividade desenvolvida. As alíquotas são fixadas pelo Município competente para a instituição do imposto. Porém, a CF/88 autoriza que a lei complementar federal fixe as alíquotas máximas e mínimas do ISSQN – 2% e 5%, de acordo com a lei complementar nº 116/2003.

## Impostos estaduais e distrital

### **Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)**

A competência para instituir é do Estado e do Distrito Federal – art. 155, I, CF/88. No caso de bens imóveis, o imposto é recolhido pelo Estado onde se situam. No caso de bens móveis, pelo Estado onde se processar o inventário ou tiver domicílio o doador – art. 155, § 1º da CF/88.

---

O contribuinte, em se tratando de transmissão causa mortis, é o beneficiário do bem ou direito transmitido. Nas doações, o contribuinte pode ser o doador ou o donatário, nos termos da lei estadual.

---

O fato gerador nas heranças é a transmissão do bem de pessoa falecida para seus herdeiros, que ocorre no momento da morte, porém através de inventário. Nas doações o fato gerador ocorre quando se aperfeiçoa a doação, quando ocorre a entrega do bem.

A base de cálculo é fixada por lei estadual ou distrital. Não deve, porém, ser superior ao valor de mercado do bem. O cálculo na transmissão causa mortis é feito sobre o valor do bem na data da avaliação – súmula 113 do STF. A alíquota é fixada também por lei estadual ou distrital, porém cabe ao Senado fixar a alíquota máxima – resolução 9/92 – 8%.

**Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)** – ele é cobrado ainda que as prestações se iniciem no exterior.

A competência para instituí-lo é do Estado e do Distrito Federal – art. 155, II, CF/88.

O contribuinte é qualquer pessoa física ou jurídica que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operação de circulação de mercadorias ou prestação de serviços descritos como fato gerador do imposto nos termos da lei complementar nº 87/96.

O fato gerador é a circulação de mercadorias a partir do

estabelecimento comercial ou fabril; bem como o fornecimento de alimentação e bebidas; transmissão de propriedade de mercadoria; prestações onerosas de serviços de comunicação; início de prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal; desembarque aduaneiro de mercadorias importadas.

A base de cálculo nas mercadorias é o valor da operação. No fornecimento de alimentação, é o valor da mercadoria e do serviço. No transporte, o preço do serviço. Na importação, é o valor da mercadoria, incluindo as parcelas referentes ao II, ao IPI, ao IOF e às despesas aduaneiras – lei complementar nº 87/96.

As alíquotas interestaduais e de exportação são fixadas pelo Senado. As demais cabem ao Estado e ao Distrito Federal.



### **Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)**

- A competência para instituir é do Estado e do Distrito Federal – art. 155, III, CF/88.
- Nesse caso, o contribuinte é o proprietário do veículo, presumindo-se como tal aquele em cujo nome o veículo esteja licenciado.
- O fato gerador é a propriedade de veículo automotor, abrangendo veículos terrestres, aeronaves e embarcações. Os terrestres podem ser automóveis, motocicletas, caminhões etc.
- A base de cálculo é o valor do veículo, que é atualizado a cada ano.
- A alíquota é fixada por lei estadual e pode ser diferenciada em razão do tipo ou utilização do veículo, mas o percentual mínimo é fixado pelo Senado.

Obs.: Cinquenta por cento do valor arrecadado com o IPVA deve ser repassado para o município onde se deu o licenciamento. São imunes ao tributo o veículo das pessoas jurídicas de direito público, dos templos de qualquer culto (desde que utilizados em suas funções específicas) e das instituições de educação e assistência social.

### **Impostos federais**

#### **Imposto de Importação (II)**

[ A alíquota pode ser específica, tendo em vista o modo de medir o produto ou *ad valorem*, tendo em vista apenas o valor do bem. Elas podem ser alteradas pelo executivo. ]

A competência para instituir é da União Federal – art. 153, I, CF/88. O contribuinte é o importador; o destinatário da remessa postal internacional indicado pelo respectivo remetente; e o adquirente de mercadoria entrepostada. O fato gerador é a entrada no país de mercadoria a ele destinada. Formaliza-se com o desembarço aduaneiro.

Na importação incidem três impostos: o II, o IPI e o ICMS.

#### **Imposto de Exportação (IE)**

A competência para instituí-lo é da União Federal – art. 153, II, CF/88. O contribuinte do imposto é o exportador, assim considerada qualquer pessoa que promova a saída do produto do território nacional.

O fato gerador é a saída de produtos nacionais ou nacionalizados para o exterior. A formalização dá-se no momento da expedição da guia de exportação ou documento equivalente.

A alíquota pode ser específica ou *ad valorem* – de 30% podendo ser aumentada até cinco vezes. Não incide IPI e ICMS.

#### **Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)**

A competência para instituí-lo é da União Federal – art. 153, III, CF/88. O contribuinte são as pessoas físicas ou jurídicas titulares de renda ou provento de qualquer natureza.

O fato gerador é a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou proventos de qualquer natureza.

A base de cálculo do imposto é o montante real arbitrado ou presumido da renda ou proventos tributáveis. As alíquotas são variáveis de acordo com o nível dos rendimentos do contribuinte.

Grande parte do valor arrecadado do IR – 47% – é entregue ao Fundo de Participação dos Estados e do DF; ao Fundo de Participação dos Municípios e a programas de desenvolvimento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

### **Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)**

A competência para instituí-lo é da União Federal – art. 153, IV, CF/88. Consideram-se produtos industrializados os modificados ou aperfeiçoados para o consumo.

O contribuinte do IPI é o importador ou quem a lei a ele equiparar; o industrial ou quem a lei a ele equiparar; o comerciante de produtos sujeitos ao imposto, que os forneça a industriais ou a esses equiparados; o arrematante de produtos apreendidos ou abandonados, levados a leilão. O fato gerador do IPI é o desembarço aduaneiro do produto, quando de procedência estrangeira; a saída do produto do estabelecimento do importador, industrial, comerciante ou arrematante; e na arrematação em leilão, de produto apreendido ou abandonado.

A alíquota do IPI é seletiva, sendo maior ou menor conforme a essencialidade do produto.

### **Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativos a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF)**

A competência para instituí-lo é da União Federal – art. 153, V, CF/88. Os contribuintes do IOF são os tomadores de crédito, os compradores de moeda estrangeira para pagamento de importação de bens e serviços, os segurados adquirentes de títulos e valores mobiliários e os primeiros tomadores de créditos do Sistema Financeiro de Habitação.

O fato gerador do IOF são as operações mencionadas e também o ouro, quando definido por lei como ativo financeiro – art. 63 do CTN. A base de cálculo está definida no art. 64 do CTN.

### **Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)**

A competência para instituí-lo é da União Federal – art. 153, VI, CF/88. O contribuinte é o proprietário ou portador de domínio útil ou posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município.

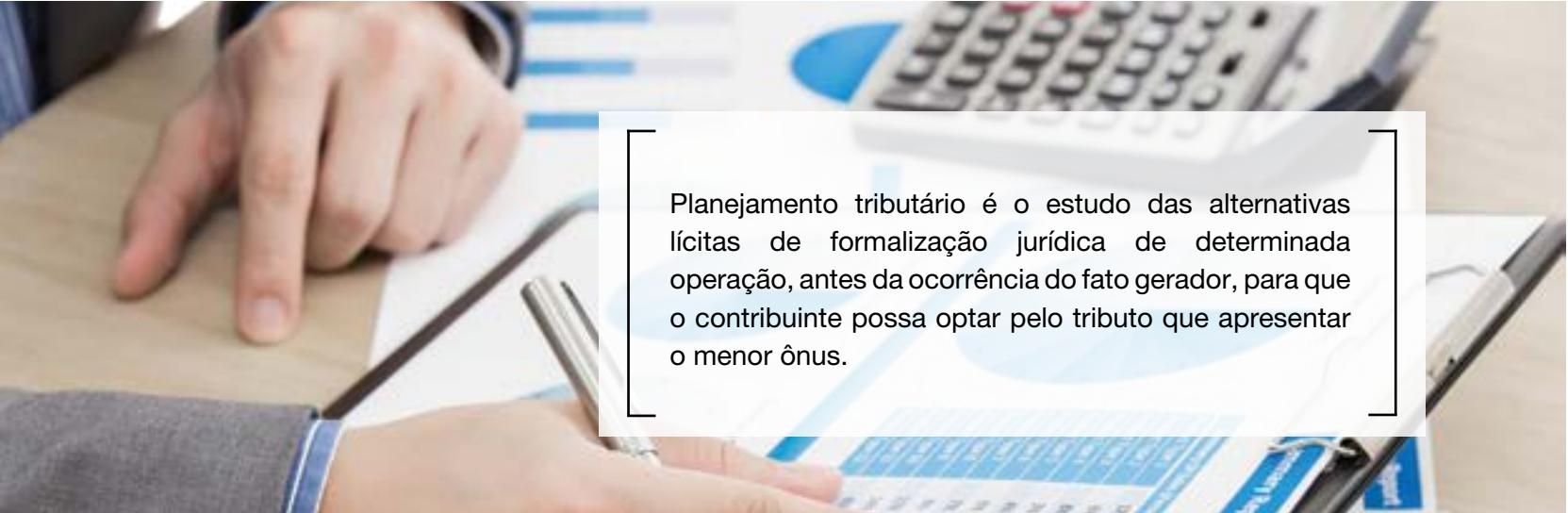
O fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel

por natureza, localizado fora da zona urbana do município. O ITR não incide sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore só ou com sua família ou ainda o proprietário não possua outro imóvel – entre 30 e 100 hectares.

A base de cálculo é o valor fundiário do imóvel, o valor da terra nua, excluídas as instalações, construções e benfeitorias em geral. A alíquota deve observar o princípio da progressividade, analisando-se a utilização da terra para exploração agrícola, florestal e pecuária, a produtividade da terra, a área do imóvel rural etc.

O decreto nº 4.382/2002 regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do ITR.

**Planejamento tributário:** O planejamento tributário tem como objetivo a diminuição legal de encargos e a economia nos gastos com tributos pelas empresas.



Planejamento tributário é o estudo das alternativas lícitas de formalização jurídica de determinada operação, antes da ocorrência do fato gerador, para que o contribuinte possa optar pelo tributo que apresentar o menor ônus.

Deve-se ter claro que sua função é obter, analisar e demonstrar informações sobre tributos, de forma precisa e de fácil entendimento, para que a empresa não tenha ônus financeiro em decorrência de fiscalização ou cobranças pelos órgãos fiscalizadores, assim como não contribua, excessivamente ou desnecessariamente em impostos. Trazendo, dessa forma, benefícios econômicos para a empresa.

Suas finalidades são evitar a incidência de tributo, reduzir o montante e retardar o pagamento.

A evasão é possível de punição em matéria tributária, ou seja, penalidades administrativas fiscais quanto aos crimes contra a ordem tributária. A evasão pode-se operar por fraude, dolo, simulação ou conluio.

Na elisão, os meios são lícitos e legítimos. Buscando determinado resultado econômico, o sujeito passivo procura afastar-se da hipótese de incidência. A elisão é conhecida como planejamento tributário. Ressalta-se que não há impedimento legal para a elisão fiscal.

O parágrafo único do art. 116 do CTN é tratado como “antielisão”, mas, na prática, é visto como “antissimulação”, por conta da expressão “finalidade de dissimular” contida em seu texto.

§ único, art. 116, CTN, registra a desconsideração de atos e negócios jurídicos.

### **Fiscalização**

Fiscalizar, em matéria tributária, é ato da autoridade administrativa que visa examinar o recolhimento do tributo (o principal) e o cumprimento dos deveres administrativos (acessórios).

<b>Tributos Federais</b>	<b>Órgão fiscalizador</b>
Impostos e contribuições	Secretaria da Receita Federal
Contribuições previdenciárias	Diretoria de Arrecadação do INSS
Estaduais	Secretaria do Estado e Negócios da Fazenda
Municípios	Secretaria de Finanças do Município

A fiscalização ocorre mediante legislação que se aplica às pessoas naturais ou jurídicas, inclusive as que gozam de imunidade tributária ou isenção de caráter pessoal (art. 194, CTN).

**Assistência mútua dos entes federados:** as fazendas públicas da União, Estados, DF e Municípios devem prestar-se, mutuamente, assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma especificada por lei ou por convênio

celebrado entre esses entes federados.

**Dívida ativa:** é constituída por crédito desta natureza, regularmente inscrito na repartição administrativa competente.

Obs.: esses créditos não podem estar prescritos.

- Termo de inscrição: essa peça é fundamental para o início da execução fiscal = art. 202, CTN.
- Presunção de certeza e liquidez: denomina-se dívida “certa” aquela sobre cuja existência não há dúvida e “líquida” a dívida certa sobre cujo montante também não há dúvida.

**Art. 187, CTN:** determina que a cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento.

- Certidões negativas: art. 205, CTN, a certidão negativa deve ser fornecida no prazo máximo de 10 dias da entrada do requerimento na repartição.
- Somente a lei poderá exigir certidão negativa de débito fiscal para prova de quitação de tributos.
- Certidão positiva com efeitos de negativa: o CTN prevê também que, havendo débito (parcelado ou *sub judice*), deve ser fornecida certidão positiva de débito fiscal (art. 206).

Nessa segunda unidade, você percebeu que o Estado necessita cobrar tributos para que possa implementar os serviços inerentes à atividade estatal. Compreendeu quais são os elementos do tributo e como o crédito tributário é constituído, além de ver como pode ocorrer a extinção, suspensão e exclusão desse crédito. Você conheceu os impostos em si e a questão do planejamento e da fiscalização tributária.

Na próxima unidade, você estudará questões relacionadas à Lei de Licitação, aos contratos administrativos e aos serviços públicos. Adiante!

# Llicitação, Contratos Administrativos e Serviços Públicos

Nesta unidade, você conhecerá a Lei de Licitações, compreenderá seus princípios, modalidades e tipos de licitação, bem como entenderá as fases do procedimento licitatório. Também verá casos em que a licitação pode ser dispensada e inexigível. Irá compreender os contratos administrativos, entendendo as cláusulas exorbitantes e a extinção do contrato, bem como conhecerá a classificação dos serviços públicos.



# Llicitação, Contratos Administrativos e **Serviços Públicos**

Para iniciar o seu estudo, é importante que você conheça o conceito de licitação. Trata-se de um procedimento administrativo prévio anterior a qualquer contrato celebrado pela administração pública. A regra geral exige a prévia licitação para que ocorra o contrato administrativo. Uma licitação possui as seguintes finalidades:

- Busca pela proposta mais vantajosa para o poder público;
- Garantia da isonomia – qualquer um dos cidadãos que tenha interesse pode contratar com o Poder Público;
- Busca pelo desenvolvimento nacional.

A licitação é regulada pela lei nº 8.666/93 – Lei de Licitação – e a lei nº 10.520/02 – que regulamenta o pregão.

# Princípios da licitação

Todos os princípios de direito administrativo se aplicam em caso de licitação, contudo, existem princípios específicos, que você deve conhecer.

**Vinculação ao instrumento convocatório:** A convocação é feita por meio de edital, vale lembrar que no caso de convite não há edital. Depois que o edital é publicado, há vinculação dos licitantes com a administração. O edital regulamenta todas as normas que devem ser obedecidas durante o procedimento licitatório, inclusive o critério de julgamento do vencedor.

**Julgamento objetivo:** O edital deve explicar, objetivamente, como o vencedor vai ser escolhido, ou seja, não pode haver qualquer tipo de surpresa durante o procedimento licitatório.

Não confunda as modalidades de licitação com os tipos de licitação para escolher o vencedor. Há quatro tipos de licitação:

- menor preço;
- melhor técnica;
- técnica e preço;
- maior lance.

Caso houver empate, a lei nº 8.666/93 estabelece no art. 3º, § 2º, os critérios de desempate que são sucessivos e não alternativos. A lei estabelece a seguinte ordem:

1. Analisar se o bem foi produzido no país – se os dois tiverem sido, o critério de desempate deve ser o item dois;
2. Analisar se alguma empresa é **brasileira**, se mesmo assim continuar empatado, o item três será o critério de desempate;
3. Levar em consideração se a empresa investe em **tecnologia e pesquisa no Brasil**, se mesmo assim não desempatar, será feito um **sorteio**. O art.45, § 2º, determina como será feito este sorteio.

Observação: Se alguma das empresas for Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP), a Lei Complementar (LC) nº 123/2006 – regime diferenciado das MEs e das EPPs, diz que a ME e a EPP terão preferência em caso de empate no processo

licitatório, isto é, antes de partir para os critérios de desempate.

- ME ou EPP terão o direito de diminuir a proposta para ganhar a licitação, em caso de empate.
- Se a ME ou EPP oferecer, na sua proposta, até 10% a mais, é considerado empate.
- No pregão é de 5% para ser considerado empate.

**Sigilo das propostas:** Esse item não deve ser confundido com publicidade.

A licitação é pública, mas as propostas são sigilosas até a data de abertura em conjunto dos envelopes das propostas.

**Intervalo mínimo:** Entre a publicação do edital e a data da abertura dos envelopes, é preciso que haja um tempo de intervalo mínimo, ou seja, não é possível abrir os envelopes antes disso.

**Comissão de licitação:** É o grupo que elabora a licitação. Ele é composto por três membros, sendo que pelo menos dois deles devem ser servidores efetivos.

**Comissão permanente:** Ela é designada para o órgão e fica responsável por todos os procedimentos licitatórios durante um ano. Ela deve ser composta por três membros, sendo que dois devem ser efetivos.

**Comissão especial:** É designada para cada processo licitatório. Quando termina o procedimento licitatório, dissolve-se a comissão especial.

**Quem está obrigado a licitar:**

- os entes da administração direta;
- os entes da administração indireta;
- os fundos especiais – que fazem parte da administração direta ou indireta;
- demais entes mantidos ou subvencionados pelo dinheiro público.

**Modalidades:**

Aqui, você estudará as modalidades da licitação. Observe!

**1. Concorrência:** É definida em razão de valores altos e é obrigatória para obras acima de R\$1,5 milhões e para bens acima de R\$ 650 mil, sendo que qualquer pessoa pode participar.

Exige-se concorrência independentemente do valor do contrato para as seguintes hipóteses:

**a)** Concessão de serviço público (lei nº 8.987) – a administração contrata a empresa particular que presta o serviço e quem paga é o usuário.

**b)** Concessão do direito real de uso – quando o particular quer fazer uso do bem público.

**c)** Concessão para aquisição ou alienação de imóveis.

**d)** Concessão para empreitada integral – a administração contrata uma empresa e essa fica responsável por todas as etapas da obra, devendo entregar o bem público para o uso, inclusive com os móveis.

Global: não diz respeito à entrega da obra, mas ao pagamento – preço pela obra inteira ou valor pago por etapa entregue, caso a execução da obra tenha sido dividida.

**e)** Concessão para licitações internacionais – admite a participação de estrangeiros que não tenham sede no país.

Exceção: se o órgão tiver um cadastro internacional de licitantes, ele pode fazer tomada de preços e, se for dentro do limite de valor dessa modalidade e o órgão não tiver fornecedor no país, ele pode optar pelo convite ao invés da licitação.

Intervalo mínimo: é o tempo que se exige entre o edital e a abertura dos envelopes. Esse prazo pode variar conforme o tipo de licitação. Veja a seguir:

- para melhor técnica ou melhor técnica e preço, sendo que o prazo mínimo é de 45 dias.
- para os outros casos, o prazo mínimo é de 30 dias.

Exceção: pouco importa o tipo, será de 45 dias para empreitada integral.

**2. Tomada de preço:** essa modalidade está relacionada a valores médios de contratação. Podem participar, somente, os licitantes

cadastrados no órgão ou que se cadastrarem em até 03 dias antes da abertura dos envelopes. Assim, não é qualquer pessoa que pode participar.

O cadastramento se refere à habilitação prévia, gerando um número no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores. Esse cadastramento tem duração de um ano. Com ele, não é preciso entregar a documentação da empresa em todo processo licitatório que ela participar, porque o sistema já os tem. Em qualquer tipo de licitação que se faça, ao invés de levar uma série de documentos, leva-se apenas o cadastro.



Limite de valor:

- para obra: até R\$ 1,5 milhões;
- para bens ou serviços: até R\$ 650 mil;
- Intervalo mínimo entre o edital e a abertura das propostas: para melhor técnica ou técnica e preço, o intervalo é de 30 dias; para os demais, o intervalo é de 15 dias.

**3. Convite:** essa modalidade está relacionada a valores mais

baixos. Restringe ainda mais a competição. Quem participa são, somente, os convidados.

São convidados no mínimo três pessoas cadastradas ou não no órgão, salvo comprovada restrição de mercado – se só existirem dois, aceita-se que se convide apenas esses dois.

Podem participar, também, os licitantes cadastrados no órgão que manifestarem interesse por escrito em até 24h antes da abertura dos envelopes.

Essa modalidade não tem edital. O instrumento convocatório é a carta-convite e essa não é publicada. A publicidade é feita pelo envio da carta-convite aos convidados e em seguida, pela afixação no átrio da repartição em local visível ao público.

#### **Valores:**

- para obra: até R\$ 150 mil;
- para bens ou serviços: até R\$ 80 mil.

Intervalo mínimo entre o edital e a abertura das propostas é de cinco dias úteis entre o recebimento da última carta-convite ou da fixação na repartição, levando-se em consideração o que ocorrer por último.

**4. Concurso:** essa modalidade se refere à escolha de trabalhos técnicos. Não tem a ver com o concurso público. A modalidade serve para aquisição de trabalhos técnicos, artísticos ou científicos.

Ao vencedor se paga um prêmio ou remuneração e o procedimento é definido em regulamento próprio. O intervalo mínimo é de 45 dias, contados da publicação do edital e a realização do concurso.

**5. Leilão:** essa modalidade é aplicada para alienar bens:

- **Móveis:** com valor de até R\$ 650 mil, isolada ou conjuntamente.
- **Inservíveis:** não interessam mais à administração pública, bens desafetados.
- **Apreendidos:** decorrentes de atos ilícitos. Ex.: materiais apreendidos pela Receita Federal.
- **Penhorados:** a lei se refere a bens empenhados, ou seja, de penhor. Ex.: joias empenhadas na CEF.

- **Imóveis:** somente aqueles que foram adquiridos em dação em pagamento ou decisão judicial.

O intervalo mínimo é de 15 dias, contados entre a publicação do edital e o procedimento.

---

O tipo de leilão será sempre o de maior lance. Vence quem oferecer o maior lance igual ou superior à avaliação.

---

**6. Pregão:** essa modalidade é aplicada para adquirir bens (regulada pela lei nº 10.520/02) e é aplicada para todos os entes.

Trata-se de um leilão inverso e pode ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns: aqueles que podem ser designados no edital com expressão usual de mercado, isto é, são os bens que o mercado conhece normalmente. Ex.: caneta.

Não há limite de valor e o tipo é sempre de menor preço. O intervalo mínimo é de 08 dias úteis e há inversão das fases.

**Procedimentos:** referem-se às etapas do processo licitatório.

**Concorrência:** é o procedimento mais amplo.

**Fase interna:** atos preparatórios, atos pré-procedimentais, ou seja, nessa etapa, a licitação ainda não é divulgada. Nesse momento, é feita a:

- exposição de motivos da autoridade;
- elabora-se a minuta do edital e do contrato;
- provisiona-se o orçamento;
- designa-se a comissão.

Após essas etapas, encaminha-se o documento ao grupo consultivo para elaboração do parecer. Se for aprovado, abre-se a licitação com a fase externa.

**Fase externa:** é o procedimento em si. Ela possui cinco fases, confira abaixo:

**1. Publicação do edital no Diário Oficial e jornal de grande**

**circulação:** O próprio edital deve dizer qual a data da entrega da documentação e o dia da abertura dos envelopes, respeitado o prazo mínimo. Abre-se o prazo para impugnação do edital, o que pode ser feito por qualquer cidadão até o 5º dia útil anterior à data marcada para a abertura dos envelopes.

**2. Habilitação:** é preciso que se cumpram todos os critérios definidos pela lei. É indispensável à realização do contrato.

**a) Jurídica:** comprovação de que o sujeito existe de direito e não de fato. É preciso que tenha registro na Junta Comercial ou carteira de identidade e CPF.

**b) Técnica:** é necessária a elaboração do contrato e não se pode exigir além dos limites da razoabilidade.

**c) Econômico financeira:** comprovar que tem lastro financeiro para cumprir o contrato.

**d) Tem que comprovar que cumpre o art. 7º, XXXIII, ou seja, que não há, por parte da empresa, exploração de trabalho infantil.**

**e) Regularidade fiscal:** Certidão Negativa de Débito (CND) ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa (CPD). Comprovação de que não deve ao fisco de qualquer ente.

**f) Regularidade trabalhista – CND trabalhistas:** comprovar que não tem ações trabalhistas contra a empresa.

Se alguma empresa for ME ou EPP – essas têm benefícios na fase de habilitação, pois podem participar da licitação e não ter regularidade fiscal – junto a CPD. A comprovação de ME ou EPP, tendo, caso seja vencedora, dois dias úteis, prorrogado por mais dois para regularizar sua situação, antes da celebração do contrato. Ou seja, se ganhar, paga, se perder, não precisa pagar.



Terminada a fase de habilitação, a lei estabelece prazo para recurso de cinco dias úteis, com efeito suspensivo, o que é uma novidade, pois os recursos administrativos têm efeito meramente devolutivo.

Obs.: Se todos os licitantes estiverem inabilitados, a administração pública pode conceder prazo de oito dias úteis para que se adequem ao edital.

**3. Classificação e julgamento das propostas:** os envelopes dos que não foram habilitados são devolvidos lacrados aos licitantes. Não se olha a proposta. O julgamento será em relação ao tipo de licitação:

- A administração pode estabelecer um critério de preferência de até 25% para produtos manufaturados ou serviços nacionais que obedeçam as normas técnicas. A administração pode comprar um produto até 25% mais caro se o produto for manufaturado ou serviço nacional.
- No prazo de até cinco dias úteis cabe recurso com efeito suspensivo da fase de classificação.
- Se todos os candidatos forem desclassificados, cabe recurso com efeito suspensivo em oito dias úteis para que se adequem ao edital.
- O trabalho da comissão termina quando se divulga a classificação dos licitantes.

**4. Devolve ao órgão que faz a homologação:** se tudo estiver certo, é feita a homologação, se estiver errado, anula ou revoga.

---

Anulação: quando tiver algum vício de legalidade.

Revogação: em caso de interesse público superveniente.

---

Não sendo feita a homologação, há o prazo de cinco dias úteis para recurso. Nesse caso, não há efeito suspensivo. Se homologar, termina-se o prazo.

**5. Adjudicação:** fase do procedimento licitatório. A contratação é feita depois da licitação. É importante lembrar que adjudicar não é contratar, é entregar o objeto do contrato para o vencedor.

**Princípio da adjudicação compulsória:** O vencedor é obrigado a contratar, mas a proposta tem um prazo de 60 dias úteis, contados do momento da abertura da proposta.

**Procedimento da tomada de preços:** é igual ao da concorrência, mas não tem a fase de habilitação, pois os licitantes já foram previamente cadastrados.

**Procedimento do convite:** também não tem fase de habilitação e os prazos são diferentes.

- Recurso: dois dias úteis (na concorrência e tomada de preços são cinco dias úteis).
- O prazo é de três dias úteis no caso de todos serem desclassificados (na concorrência e tomada de preços é de oito dias úteis).
- Não tem fase de publicação de edital – nesse caso, envia-se aos convidados a carta-convite e é afixada a publicação no átrio do órgão do instrumento convocatório.

[ A adjudicação não obriga a administração a contratar, mas vincula o Poder Público, caso ele queira contratar, só pode contratar com o vencedor da licitação. ]

**Procedimento para o pregão:** busca-se a celeridade, para isso, há uma inversão nas fases para garantir uma melhor contratação para o Estado.

No pregão, temos a seguinte ordem de procedimento:

**1. Edital.**

**2. Classificação:** são entregues propostas lacradas, mas são classificados para lances verbais, não é para contratar. Devem ser analisadas no mínimo três propostas, mas só serão consideradas as que não ultrapassem 10% da melhor proposta e dos lances verbais.

**3. Habilitação:** somente é habilitado o vencedor.

**4. Adjudicação:** o próprio pregoeiro é quem adjudica e depois encaminha à autoridade do órgão para homologar.

**5. Homologação:** é o procedimento licitatório completo.

O pregão é feito num único ato. Prazo para recurso – Se alguém quiser recorrer, é preciso que se manifeste imediatamente. O prazo é de três dias úteis para elaborar as razões do recurso.



Características dos pregões:

- inversão das fases;
- lances verbais na proposta;
- recurso único e no final de tudo.

O decreto nº 5.450, no âmbito federal, regula o pregão eletrônico. Nesse processo, cada ente elabora o seu pregão eletrônico, ou seja, ele também segue os mesmos procedimentos do pregão presencial.

**Dispensa e inexigibilidade de contratação:** em caso de contratação direta.

**Dispensa:** nesse caso, não se tem uma regra para considerá-la, como no caso da inexigibilidade. Ainda que seja possível realizar o procedimento licitatório, elas são taxativamente dispensadas conforme previsto em lei – art. nº 17 e 24, da lei nº 8.666/93.

Na prática não há diferença, há apenas uma diferença terminológica. Atualmente, as hipóteses em razão do valor e a de guerra e grave perturbação da ordem seguem a mesma regra, que deverão ser justificadas pela administração.

A situação de dispensa está prevista no art. 17 e a situação dispensável está prevista no art. 24.

Na primeira hipótese, o que se leva em consideração é o valor da contratação podendo ser feita até 10% do valor do convite:

- até R\$ 8.000,00 – bens;
- até R\$ 15.000,00 – obras.

A segunda hipótese a ser levada em consideração é a de guerra e grave perturbação da ordem.

A terceira hipótese é a de urgência para os contratos ligados à situação de emergência (resolvam a situação de urgência) e esses não devem ultrapassar 180 dias úteis, improrrogáveis.

A quarta hipótese ocorre quando não há interessados na licitação anterior e essa não puder ser novamente feita sem prejuízo para a administração – licitação deserta dentro do preço previsto no próprio edital.

A quinta hipótese está baseada no art. 24, XXIV da Lei de Licitações e serve para organizações sociais:

Nesse caso, ela pode contratar diretamente sem licitar ou fazer contrato de gestão. Esses são casos de dispensa de licitação que estão previstos na lei nº 8.666/93. Agora, iremos tratar das questões que a lei trata como inexigível.

**Inexibilidade:** art. 25 da lei nº 8.666/93, será sempre que for:

- Pressupostos: se estiverem presentes os três pressupostos, é possível licitar, caso falte algum deles, a licitação é inexigível.

**Lógico** – pluralidades de bens e de fornecedores.

**Fático** – a contratação tem que ser genérica, sem qualquer especificidade. É a generalidade na contratação. Ex.: melhor tributarista do país para dar um parecer para o ente público pelo valor elevado.

**Jurídico** – o interesse público na contratação. Só se contrata se houver o interesse público na licitação, se contraria o interesse público, ela é inexigível. Ex.: O Tribunal de Contas (TC) decide que as empresas estatais que exploram a atividade econômica, para

atender suas finalidades, não precisam licitar, por causa da lentidão e burocracia do procedimento em decorrência da celeridade do mercado.

---

A lei estabelece, expressamente, que não se pode considerar como inexigível para serviços de divulgação e publicidade. Nesses casos, é necessário licitar, art. 25, II, Lei de Licitação.

---

Inviável a competição: Ex.: comprar um bem que só tenha um único fornecedor. Em especial:

I – fornecedor exclusivo e bem singular;

II – serviços técnicos com especialidade técnica exclusiva, exceto os serviços de divulgação e publicidade;

III – artista de notório reconhecimento.

Após a discussão sobre a dispensa e inexigibilidade de licitação, iremos tratar sobre os contratos administrativos que são tão importantes para a administração pública. Precisamos ficar atentos às suas peculiaridades.

Agora que você conheceu a questão da dispensa e inexigibilidade de licitação, iremos tratar sobre os contratos administrativos, tão importantes para a administração pública. No entanto, é preciso ficar atento às suas peculiaridades.

## Contratos administrativos

[ Se a administração alterar o projeto do contrato, deve aumentar o valor para manter o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, porque essa é a única garantia do contratado. Garantia de manter a margem de lucro inicialmente pactuado com o contratado. ]

Contratos administrativos são regidos pelo regime de direito público. Observe que nem todo contrato celebrado pela administração pública configura-se contrato administrativo, pois essa pode realizar contratos privados. Ex.: locação, compra de bens, que são regidos pelo direito privado.

Obs.: A administração pública está num grau de supremacia em relação ao particular num contrato administrativo.

**Regime de direito público** – são prerrogativas da administração pública:

Art.58 – alterar e rescindir unilateralmente o contrato.

São consideradas cláusulas exorbitantes aquelas que extrapolam a órbita do contrato privado e se dão em virtude da supremacia do interesse público sobre o direito privado. Essas cláusulas não precisam estar expressamente previstas, pois decorrem diretamente da lei e estão implícitas em todos os contratos administrativos.

As cláusulas exorbitantes estão previstas no art. 58 da Lei nº 8.666/93. A seguir iremos fazer um estudo sistemático das possíveis cláusulas que poderão ser identificadas num contrato administrativo.

**1. Alterar unilateralmente:** desde que seja para adequar ao interesse público. Não se pode alterar o objeto do contrato, mas pode-se alterar o objeto no que tange:

- Ao projeto originário, ao valor e à quantidade, mas há um limite de até 25% para acréscimos ou reduções.

Para os contratos de reforma, pode-se chegar até 50% a mais do que o valor originário e a 25% a menos do valor inicial.

A administração deve pagar o valor proporcional ao valor originário do contrato. O particular tem a garantia de manter a margem de lucro, porque ele não pode ter prejuízo. Cabe à administração indenizar o particular no valor da Nota Fiscal (NF) das coisas que tenha comprado a mais, no caso de diminuição do contrato.

**2. Poder de rescisão unilateral do contrato:** isso ocorre independentemente da concordância do particular e, nesse caso, não é necessário provocar o judiciário.

- Quando o particular for inadimplente.
- Por motivo de interesse público. A administração tem o dever de indenizar o particular em caso de danos causados e de investimento não amortizado (não se indeniza por lucros cessantes).

**3. Fiscalização:** é um poder e um dever do Estado. A ausência de fiscalização pode causar danos. Se o particular causar um dano a alguém, a administração responde, por isso é necessário fiscalização.

**4. Aplicação de penalidades:** caso haja fatos que extrapolam a relação contratual ou que extrapolam o tempo de entrega previsto no contrato. As penalidades são as seguintes:

**a)** Advertência – penalidade mais leve e feita por escrito. Não tem grandes consequências ao particular contratado.

**b)** Multa – se o particular causar um prejuízo ao Estado, ele terá que ressarcir esses danos e pagar uma multa – pena pecuniária. Pode ser aplicada isolada ou cumulativamente.

**c)** Suspensão de contratar com o poder público – no prazo máximo de dois anos.

- Essa pena só se aplica ao ente da administração que aplicou a pena, ou seja, que fez o contrato com o particular. Nesse caso, o particular pode contratar com outros entes.

**d)** Declaração de inidoneidade – por até dois anos. A empresa não recebe incentivos fiscais ou benefícios, bem como não pode participar de licitação ou realizar contratos com a administração pública. Nesse caso, extrapola-se o ente federativo que aplicou a pena, ou seja, ele não pode contratar com ninguém.

- Para a empresa voltar a ser inidônea, ela terá que sanar sua dívida, ou seja, – ressarcir a administração pública, mesmo depois do prazo de dois anos.

**5. Ocupação temporária de bens:** garantia do princípio da continuidade do serviço público. Ex.: Se os empregados de uma empresa de ônibus vão entrar em greve, a administração pode ocupar os ônibus para manter a prestação do serviço.

Após finalizarmos o estudo das cláusulas exorbitantes, iremos tratar da teoria da imprevisão aplicada aos contratos administrativos. A teoria da imprevisão está baseada em quatro hipóteses:

**1. Caso fortuito e força maior.**

**2. Interferências ou sujeições imprevistas:** as situações pré-existentes ao contrato, mas que as partes não sabiam. Ex.: A administração contrata uma empresa para construir uma obra e descobre que o terreno é pantanoso. O terreno sempre foi pantanoso e as partes não sabiam.

**3. Fato da administração:** o desequilíbrio é causado pelo próprio Estado. A administração atua dentro do contrato, ou seja, é uma ação ou omissão da administração dentro do contrato. Ex.: Contratou-se uma empresa para executar uma obra, mas não foram desapropriados os terrenos.

**4. Fato do princípio:** o desequilíbrio é causado pelo próprio Estado. A administração atua fora do contrato – numa atuação geral e abstrata, mas acaba atingindo o contrato diretamente. Ex.: Contratou-se a empresa para prestar serviço de limpeza, mas depois a União triplicou a alíquota que incide sobre produtos de limpeza.

## Extinção do contrato

### 1. Natural:

- Pelo advento do prazo;
- Pelo cumprimento do objeto.

O ideal é que o contrato se extinga naturalmente, mas podem ocorrer situações em que o contrato é extinto antes do cumprimento do objeto ou advento do termo.

**2. Anulação:** sempre que o contrato tiver um vício de ilegalidade. Pode ser vício no próprio contrato ou no procedimento de licitação. Mesmo que o contrato seja nulo, mas os serviços prestados devem ser pagos, se o particular esteja de boa fé.



**3. Desaparecimento do contratado:** o contrato tem caráter personalíssimo. Ex.: falência da Pessoa Jurídica (PJ) contratada, falecimento da Pessoa Física (PF) no caso de empresário individual ou prestação pessoal do serviço.

**4. Rescisão:** Há quatro hipóteses para a rescisão:

- **Rescisão unilateral do contrato:** só a administração tem competência para isso, porque é cláusula exorbitante.
- **Rescisão judicial:** o particular pode requerer na via judicial, caso a administração não cumpra o contrato.
- **Bilateral:** amigável que decorre de um acordo entre as duas partes – a administração e o particular.
- **De pleno direito:** decorre de uma situação alheia à vontade das partes. Nenhum dos dois deram causa à rescisão. Ex.: Um incêndio destrói uma escola pública e o serviço de limpeza já tinha sido contratado para limpá-la, como não existe mais o objeto, nesse caso a escola, não há como manter o contrato de limpeza.

## Serviços públicos

Serviços públicos são uma das atividades estatais. Mas é bom salientar que nem todas as atividades estatais na busca do interesse público se configuram como serviço público. Ex.: o Estado atua na atividade econômica.

Para configurar serviço público, necessariamente, é preciso que haja os três elementos descritos abaixo, ao mesmo tempo:

1. **Substrato material:** ideia de que o serviço público é uma comodidade ou utilidade usufruída continuamente pela sociedade.
2. **Trato formal:** sob o regime de direito público, mesmo que o serviço seja executado pelo particular.
3. **Elemento subjetivo:** prestado pelo Estado – direta ou indiretamente, por meio de delegação – art. 175, CF. O Estado é responsável pela prestação dos serviços públicos.

## Classificação da prestação dos serviços públicos



**1. Serviços individuais – *Uti Singuli*:** diz respeito à forma de usufruir o serviço, é feito individualmente pelos particulares. Ex.: energia elétrica, água, telefonia. A administração consegue mensurar quanto que cada pessoa gasta com a prestação do serviço. Pode ser cobrado individualmente por meio de taxas ou tarifas.

**2. Serviços gerais – *Uti Universi*:** são prestados e usufruídos por todos ao mesmo tempo. O Estado não tem como medir como que cada um a utiliza. Ex.: iluminação, segurança e limpeza pública. São custeados pela receita geral dos impostos.

Podemos, ainda, classificar os serviços públicos em:

### Próprios:

- Exclusivos do Estado e indelegáveis: só podem ser prestados diretamente pelo Estado. Ex.: correios, segurança pública, organização judiciária.
- Exclusivos do Estado e delegáveis: o Estado presta, mas pode ser direta ou indiretamente. Ex.: telefonia, energia elétrica.

- Exclusivos do Estado de delegação obrigatória: o Estado não pode ter o monopólio. Basicamente há dois casos, o da concessão de rádios – radiodifusão sonora – e de televisões – radiodifusão de imagens e sons.

#### **Impróprios:**

- Não exclusivos do Estado: O Estado presta e é obrigado, mas o particular também pode prestar por iniciativa própria. Ex.: saúde, educação, previdência.
- Quando são prestados pelos particulares, não é serviço público, pois falta o elemento subjetivo que é o Estado. Eles são chamados de serviços de utilidade pública, de interesse social.

Na unidade 3, você entendeu os principais aspectos da Lei de Licitações; compreendeu a questão dos contratos administrativos e dos serviços públicos, com seus pormenores e especificidades. Na próxima unidade, você estudará a Lei de Responsabilidade Fiscal. Bons estudos!

# Lei de Responsabilidade Fiscal

Nesta unidade, você estudará a Lei de Responsabilidade Fiscal, verá os objetivos e os aspectos referentes à gestão fiscal, como também entenderá as sanções aplicadas pelo descumprimento da legislação. Entenderá os princípios próprios dessa lei e a questão do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Serão abordados também aspectos referentes à transparência governamental, prestação de contas e limites legais para despesas com pessoal, bem como o limite prudencial e o de alerta. Compreenderá, ainda, as transparências voluntárias e a concessão de garantia.



# Lei de Responsabilidade **Fiscal**

## Conhecendo a Lei de Responsabilidade Fiscal

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pode ser entendida como um código de conduta para os administradores públicos. Eles precisam obedecer a um conjunto maior de normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade (BRASIL, 2000).

Nos termos do seu art. 1º, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II (Das Finanças Públicas), do Título VI (Da Tributação e do Orçamento), da Constituição Federal de 1988 (CF/88), conforme o artigo 163. Observe, a seguir, uma transcrição dos referidos artigos da LRF e da CF/88:

## CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2000).

CF/88 / TÍTULO VI – Da Tributação e do Orçamento

## CAPÍTULO II – DAS FINANÇAS PÚBLICAS

### Seção I – NORMAS GERAIS

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III – concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (BRASIL, 1988).

**Gestão fiscal:** Note que a LRF não trata apenas de despesas públicas. Trata da “gestão fiscal responsável”, que pressupõe a ação planejada e transparente. O termo fiscal é mais amplo do que pode parecer à primeira vista: congrega todas as ações que se relacionam com a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos.

---

O objetivo ou propósito da LRF é prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

---

### **Lei nº 8.429/92**

[\[SAIBA MAIS\]](#)

Procure em sites de pesquisa na internet mais informações sobre a lei nº 8.429/92, sancionada em 2 de junho de 1992 – que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.” (BRASIL, 1992).

**Os meios para atingir os objetivos da LRF** são o cumprimento de metas de resultados, entre receitas e despesas, e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Embora a imprensa brasileira tenha criado grande debate e expectativa em torno da LRF e suas novidades, Cruz (2001) destaca que o surgimento de lei para regulamentar a ação dos gestores públicos não é novidade no Brasil. Na verdade, outros mecanismos, como a Lei de Improbidade Administrativa (lei nº 8.429/92), são bastante conhecidos e se dedicam a este tema.

**A novidade da LRF**, segundo Cruz (2001, p.14), “reside no fato de responsabilizar especificamente a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual”.

Neste sentido, Cruz (2001) aponta que o referencial de avaliação do desempenho é feito através de controles localizados nos gastos com pessoal, nos limites de endividamento, organização do sistema próprio de previdência, transferências de recursos constitucionais e voluntários e déficit primário.

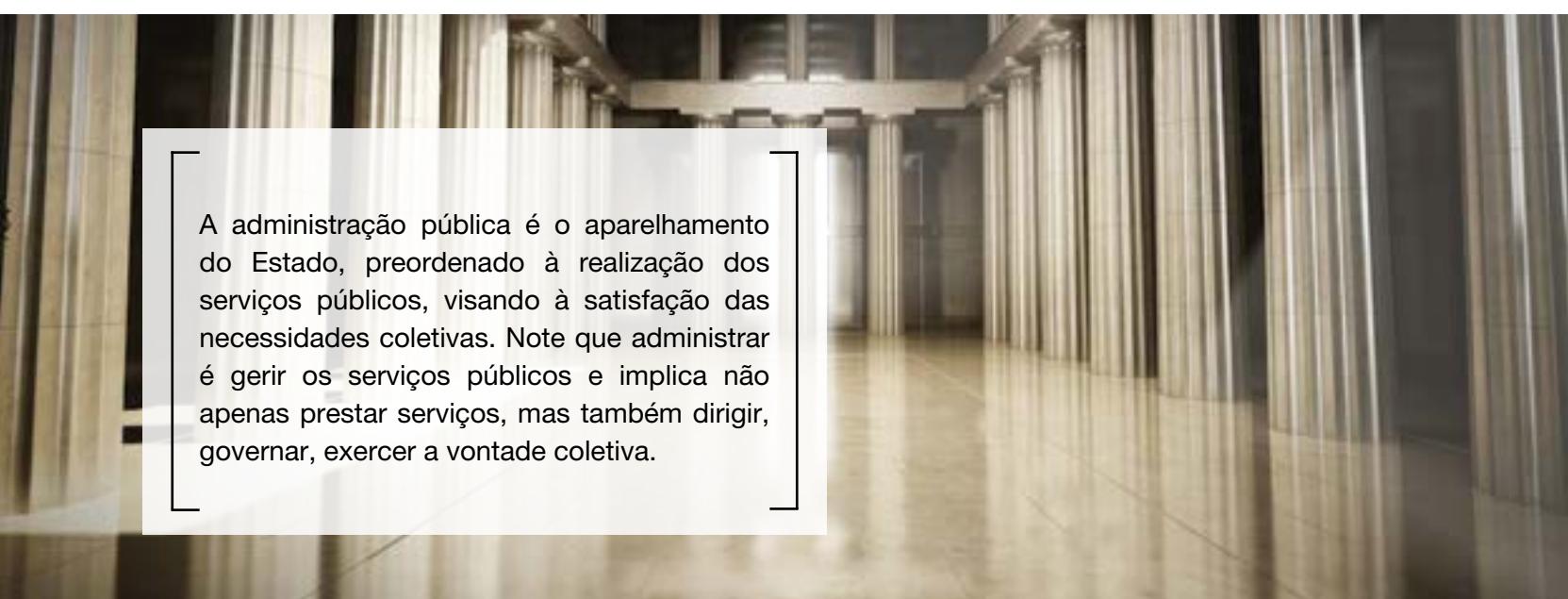
## Meios e abrangência da LRF

A fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, existem alguns meios empregados pela LRF:

- **Transparência dos resultados:** relatórios provendo informações sobre as finanças públicas à sociedade.
- **Metas, limites e condições:** metas de resultados entre

receitas e despesas. Limites e condições para despesas com pessoal, endividamento, seguridade social e serviços de terceiros, entre outros.

- **Sanções pelo descumprimento da lei:** as infrações poderão ser tipificadas como crime, ato de improbidade administrativa ou infrações administrativas e político-administrativas, resultando em penas e/ou penalidades.



A administração pública é o aparelhamento do Estado, preordenado à realização dos serviços públicos, visando à satisfação das necessidades coletivas. Note que administrar é gerir os serviços públicos e implica não apenas prestar serviços, mas também dirigir, governar, exercer a vontade coletiva.

Saiba que a estrutura organizacional da administração pública brasileira é bastante complexa. Com base na CF/88, a organização política brasileira está definida da seguinte maneira:

#### CF/88/TÍTULO I – Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL, 1988).

A estrutura da administração pública brasileira segue as determinações do decreto-lei nº 200/67, entre outras normas.

A LRF cria obrigações para todas as esferas de governo: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essas esferas

#### Lei nº 200

[\[SAIBA MAIS\]](#)

Que tal saber mais sobre a lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967? Para isso, busque em sites de pesquisa na internet. Bons estudos!

abrangem outros órgãos e entidades, conforme o § 3º da LRF, descrito a seguir:

LRF/Art. 1º [...]

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I – À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II – a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III – a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município (BRASIL, 2000).



**Receita orçamentária:** integra o orçamento e o Estado pode dispor como sua. Regulada nos artigos 9 a 11 da lei nº 4.320/64.

**Receita extraorçamentária:** não consta no orçamento e compreende as entradas de dinheiro ou créditos de terceiros de que o Estado é devedor como simples depositário ou como agente passivo de obrigação. Exemplos: depósitos, retenções em folha e Operação de Antecipação da Receita Orçamentária (ARO), que funciona como se fosse um cheque especial do governo.

Lei nº 4.320/64:

Art. 11 – A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20.5.1982).

§ 1º – São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20.5.1982).

§ 2º – São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20.5.1982) (BRASIL, 1964).

## PESQUISA

[SAIBA MAIS]

Detalhes terminológicos sobre o significado de cada tipo de receita encontram-se nas portarias da Secretaria do Tesouro Nacional/ Secretaria de Orçamento Federal – STN/SOF nº 163/01 e outras (manual sobre receita).

---

Note que a Receita Corrente Líquida (RCL) tem uma finalidade muito importante para a LRF, pois ela serve de parâmetro para definição de diversos limites fixados em exigências e metas da lei, tais como: despesas com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito e reserva de contingência.

---

Veja, a seguir, o extrato da LRF sobre os termos abordados.

LRF/Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I – ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II – empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III – empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV – Receita Corrente Líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do Art. 195, e no Art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do Art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da Receita Corrente Líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na Receita Corrente Líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do Art. 19.

§ 3º A Receita Corrente Líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).



**Princípios** são elementos supralegais que informam o ordenamento jurídico. Deste modo, os princípios devem refletir os valores da sociedade e dar compreensão à intenção dos legisladores, explicitando, assim, um momento histórico do país.

Os princípios constitucionais são muito conhecidos, tais como: legalidade, publicidade e moralidade, entre outros.

## CF/88/CAPÍTULO VII – DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## Seção I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] (BRASIL, 1988).

A interpretação da lei deve considerar os seus princípios, de modo a preencher eventuais lacunas de entendimento existentes no texto, objetivando resolver possíveis conflitos. Todavia, a controvérsia é inevitável em vários casos.

[ A Carta Magna está acima de todas as leis, e seus princípios orientam a elaboração de normas em todas as escalas do ordenamento jurídico. Deste modo, não deveria nunca ser aprovada uma lei inconstitucional (apesar de conhecermos casos assombrosos de desrespeito à Constituição). ]

## Princípios da gestão fiscal responsável

Conforme expresso no art. 1º da LRF, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. São, portanto, princípios básicos: planejamento e transparência. Quanto ao objetivo ou finalidade, a LRF busca assegurar o equilíbrio das contas públicas. Eles representam um momento histórico, de reforma do Estado e de um sentimento (e cobrança) popular democrático.

---

O planejamento pode ser entendido como o ato de definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los. Esse não é, naturalmente, o único conceito existente. O planejamento deve ser prévio à execução, definir objetivos e quantificar metas. É possível saber antecipadamente o custo, a duração, os riscos, as implicações e a dimensão das ações governamentais. O princípio do planejamento enfatiza a necessidade de se agir preventivamente, ao invés de apenas corretivamente.




---

A **transparência** aparece na LRF não somente na forma de um mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das

contas públicas, dos orçamentos e das ações governamentais. Esse princípio é mais amplo que o da publicidade, apresentado no art. 37 CF/88. A mera divulgação, sem que se torne o conteúdo minimamente compreensível para a sociedade, não é transparência. Por outro lado, a informação compreensível sem a necessária divulgação não é transparente (nem pública).

A união dos princípios do planejamento e da transparência favorece a participação popular, vinculada ao princípio democrático ou participativo. As audiências públicas são exemplos de mecanismo de participação popular. Muito mais do que meras reuniões para divulgação de informações, as audiências previstas devem constituir o centro de decisões das políticas públicas.

Devem ainda ser observados todos os princípios relacionados à administração pública, tais como: interesse público, imparcialidade, eficiência, legalidade, moralidade, publicidade, economicidade, razoabilidade, isonomia e continuidade do serviço público.



## Planejamento estatal e LRF

De acordo com a CF/88, o poder executivo proporá leis que estabelecerão: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Desse modo, são três os instrumentos do planejamento estatal brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os referidos instrumentos, legitimados na forma de leis, estão mais bem detalhados na disciplina que trata de orçamento público. Todavia, apenas para relembrar, trazemos aqui a base constitucional para o PPA, a LDO e a LOA, tendo em vista sua ampla menção nas seções seguintes.

- **Síntese do PPA:** estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
- **Síntese da LDO:** compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- **Síntese LOA:** compreenderá o orçamento fiscal referente aos poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que o poder público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Observe um extrato da Constituição Federal de 1988, para consulta sobre o tema:

CF/88/TÍTULO VI – Da Tributação e do Orçamento

CAPÍTULO II – DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Seção II – DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

§ 1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º – O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º – Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º – A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º – O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º – Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste Artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º – A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (BRASIL, 1988).

A LRF introduziu uma série de novidades na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que fizeram com que a lei se tornasse o principal instrumento de planejamento para uma gestão orçamentária equilibrada. A LDO estabelece:

- que se deve buscar o equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses da receita arrecadada ser inferior à estimada, para não comprometer as metas de resultado primário, e caso já se tenha ultrapassado o limite, deve-se buscar reduzir a dívida para que ela volte ao limite;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Além das inovações listadas acima, passou a ser exigido que três novos anexos integrassem a LDO:

**1. Anexo de metas fiscais:** são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Trata-se de um planejamento trienal.

- **Resultado primário:** é a diferença entre as receitas e as despesas não financeiras. Exemplo de receitas financeiras: rendimentos de aplicações financeiras, operações de crédito e alienação de ativos. Exemplos de despesas financeiras: juros, encargos da dívida e amortizações. É um indicador da “autossuficiência” de recursos públicos para a cobertura das despesas. Por outro lado, demonstra o quanto o ente público depende de recursos de terceiros para a cobertura das despesas. Supondo que o anexo de metas da LDO tenha estipulado um resultado primário de 10 e que, ao longo do exercício financeiro, o governo constate que não

está conseguindo alcançá-lo, de nada adiantará obter empréstimos ou vender bens ou mesmo deixar de pagar a dívida. Para alcançar o resultado primário, deverá obter mais receitas não financeiras. Ex.: aumento de tributos e/ou cortar despesas não financeiras com pessoal.

- **Resultado nominal:** é a diferença entre as receitas e as despesas públicas, incluindo as despesas e receitas financeiras, os efeitos da inflação (correção monetária) e da variação cambial. Equivale ao aumento da Dívida Pública Líquida (DPL) (PASCOAL, 2004).

O anexo de metas fiscais contempla ainda:

- a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- o demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- a evolução do patrimônio líquido, nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) emite periodicamente portarias editando manuais que orientam a elaboração do anexo de metas fiscais, que apresentam modelos e instruções de preenchimento dos seus demonstrativos.

**2. Anexo de riscos fiscais:** são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem. Por exemplo: Apresentar estudo sobre as ações judiciais que poderão ter decisão

desfavorável ao Estado, implicando no pagamento de indenizações trabalhistas etc. São despesas potenciais, que representam risco financeiro. Tais dados embasarão a definição do montante da reserva de contingência, como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL).

---

ASTN também emite manual com modelos e instruções de preenchimento do anexo de riscos fiscais e providências.

---

**3. Anexo específico para a União:** contendo os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente. Abrange a projeção do Produto Interno Bruto (PIB), da taxa de câmbio, da taxa de juros e da inflação, entre outros.

#### STN

##### [SAIBA MAIS]

Visite a página da STN na internet e conheça as versões mais atuais, bem como as versões anteriores dos manuais citados, que orientam a elaboração dos referidos anexos.

## Transparência governamental e prestação de contas

As entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigadas, pela Constituição Federal, a prestar contas do uso de recursos públicos e a respeitar o princípio da publicidade, entre outros princípios da administração pública.

Desse modo, é notória a necessidade de transparência das contas dos entes públicos e seus órgãos componentes nas administrações direta e indireta. Esse é um tema de importância social e gerencial, que vem recebendo maior destaque em leis recentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a lei nº 9.755/98.





A LRF fundamenta-se em princípios como planejamento, transparência e participação popular. A participação popular, alicerço do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois, sem informações, as decisões são prejudicadas. Nesse sentido, transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável, que favorece o exercício da cidadania pela população.

## O princípio constitucional da publicidade e a prestação de contas

A publicidade na administração pública brasileira está estabelecida como princípio no art. 37 da CF/88 e detalhada em seu § 1º, conforme descrito a seguir:

§ 1º – A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

Extrai-se do princípio da publicidade que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados pela administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático. Em Brasil (1988), destaca-se o “caráter educativo, informativo ou de orientação social” das divulgações, exigido pelo art. 37 da CF/88, que revela a preocupação da assembleia constituinte com a comprehensibilidade das informações para o controle social.

De maneira complementar, o ordenamento jurídico prevê várias normas que disciplinam a prestação de contas dos gestores públicos ao poder público e à comunidade em geral. O art. 70 da CF/88, em seu parágrafo único, define quem tem a obrigação de prestar contas.

---

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 a União responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

---

Desse modo, os entes públicos devem obedecer ao princípio da publicidade e prestar contas ao Poder Legislativo e à sociedade.

Observe que a consequência da não prestação de contas abrange multas e resposta à ação civil de improbidade administrativa. Tal aspecto é ressaltado pelo art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

As exceções à obrigação de publicidade estão colocadas em Brasil (1988) no inciso LX do art. 5º, nos seguintes termos: “a lei

só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. Nesse caso, outros interesses públicos poderiam estar concretamente ofendidos. Segundo Justem Filho (2002, p. 69), “[...] o sigilo não deve ser imposto de modo arbitrário, mas deve ser cumpridamente justificado. [...] o princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade”.

A lei nº 10.028/00, que alterou o Código Penal quanto aos crimes fiscais, em seu art. 5º, inciso I, caracteriza a não divulgação de relatórios contábeis (particularmente do Relatório de Gestão Fiscal) como infração administrativa das leis de finanças públicas. Nos termos do § 1ºBrasil (2000), “a infração prevista neste Artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal”.

## A transparência como princípio da gestão fiscal responsável

Com a edição da LRF, a exigência de transparência recebeu um novo reforço no âmbito estatal brasileiro. A LRF possui um capítulo sobre o tema, intitulado de “Da Transparência, Controle e Fiscalização” (artigos 48 a 59), enquanto que sua 1ª seção trata da transparência da gestão fiscal, abrangendo os artigos 48 e 49.

Cruz et al (2001) apresentam o entendimento dado à transparência na LRF da seguinte forma: A transparência na gestão fiscal é tratada na lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

Desse modo, a transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a comprehensibilidade das informações. Esse aspecto também é destacado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) (Santa Catarina, 2000, p.14), que enfatiza que o princípio da transparência é mais amplo que o da publicidade, pois “a mera divulgação sem tornar o conteúdo comprehensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação comprehensível sem a necessária divulgação”.



Ainda de acordo com TCE/SC (2000, p.14), a transparência na LRF aparece como um “mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais.”

São considerados instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme o art. 48 da LRF, “os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.” (BRASII, 2000).

As bases temporais das publicações podem ser bimestrais, quadrimestrais, semestrais e anuais. Quanto à forma de divulgação, a LRF estabelece que deve ser dada ampla divulgação a tais instrumentos de transparência, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como a internet.

A lei complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009, acrescentou novos dispositivos à LRF, que já estão incorporados neste livro. Destaca-se a determinação de que seja disponibilizado, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

- Todos os entes estão obrigados a disponibilizar, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.
- Tal ação demandará a adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União (STN/MF) e que permita a disponibilização das informações exigidas.
- As informações deverão estar disponíveis a qualquer pessoa física ou jurídica e se referem:

**Quanto à despesa:** a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa que deverão estar disponíveis no momento de sua realização. É preciso que sejam disponibilizados dados referentes ao número do correspondente processo, do bem fornecido ou do serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, do procedimento licitatório realizado.

**Quanto à receita:** o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

- O cumprimento das determinações de divulgação não é exigido imediatamente. Há prazos contando a partir da publicação da lei complementar n.º 131 no DOU, em 28 de maio de 2009:
  - a)** Um ano para os entes com mais de 100 mil habitantes.
  - b)** Dois anos para os municípios que tenham entre 50 mil e 100 mil habitantes.
  - c)** Quatro anos para os municípios que tenham até 50 mil habitantes.
- O não atendimento das referidas determinações até o encerramento dos prazos, sujeita o ente (todo ele) à sanção de ser impedido de receber transferências voluntárias.

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na LRF (art. 73-A), tais como as relativas à publicação de informações.

Conheça, a seguir, os extratos da LRF que abrangem artigos que tratam da transparência da gestão fiscal e das prestações de contas.

## LRF / CAPÍTULO IX – DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

### Seção I – Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.



Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício (BRASIL, 2009).

## CAPÍTULO X – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

[...]

II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

[...]

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.\*

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23 (BRASIL, 2009).

## Prestação de contas conforme a LRF

### LRF/CAPÍTULO IX – DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

#### Seção V – Das Prestações de Contas

Art. 56. As contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no Art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I – da União, pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II – dos Estados, pelos presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no Art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do Art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no Art. 20, pendentes de parecer prévio.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (BRASIL, 2000).

# Relatórios e demonstrativos contábeis

A LRF inseriu a obrigação para todos os entes públicos, abrangendo poderes e órgãos, de publicarem dois conjuntos de relatórios de natureza contábil.

São o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Conheça o embasamento normativo e os conteúdos previstos para cada um.

## **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**

Ao final de cada quadrimestre, o RGF deve ser publicado pelos titulares dos poderes e órgãos. O relatório será assinado pelos titulares e autoridades responsáveis pela administração financeira e controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada poder ou órgão referido no art. 20 da LRF.

Para melhor compreensão desse artigo, é interessante fazer uma releitura da seção 1.3 – Meios e abrangência da LRF – deste livro didático.

A seguir, encontram-se o conteúdo do RGF e os prazos para publicação.

## Despesas com pessoal

### **As leis de limites para gastos com pessoal**

Uma das principais exigências da LRF é com relação aos gastos com pessoal. As despesas com pessoal são uma das que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas, em quase todos os entes públicos, entre os gastos realizados.

Do lado oposto ao dos legisladores, há uma grande quantidade de prefeitos e governadores, entre todos os interessados no governo, enfrentando o desafio de controlar seus gastos com pessoal em meio a problemas administrativos e financeiros diversos. Esse fato tem gerado protestos e visitas de prefeitos e governadores a Brasília em busca de “abrandamentos na LRF”.

---

No entanto, a existência de limites para as despesas com pessoal não é novidade para os gestores públicos brasileiros. Com algumas mudanças na metodologia, já existiam, por exemplo, leis tratando especificamente deste assunto, como a Lei Rita Camata 1, de 1995, e sua versão seguinte, a Lei Rita Camata 2, de 1999.

---

A Lei Rita Camata, em suas duas versões, teve o propósito único de disciplinar os limites das despesas com o funcionalismo público na União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal, na forma do art. 169 da Constituição Federal de 1988.

A Lei Rita Camata 1, lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995, revogada pela Lei Rita Camata 2, foi pioneira no sentido de estabelecer um limite máximo para gastos com pessoal, ainda de maneira simplificada e determinando prazos para reenquadramento dos limites relativos aos entes que os excederem. A Lei Rita Camata 2, lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, um pouco mais extensa, trouxe mais detalhes metodológicos e limites percentuais diferentes para as despesas com pessoal.



A Lei de Responsabilidade Fiscal revogou a Lei Rita Camata 2 e, mais uma vez, alterou a metodologia de cálculo e percentuais de limite. Basicamente, as leis de limites das despesas com pessoal usam como parâmetro uma receita que serve como base para

comparação e o limite percentual que a despesa pode atingir da referida receita em cada uma das esferas de governo, nos diferentes entes públicos. Os termos usados, mesmo considerando que suas metodologias de cálculo são alteradas, são: “Despesas Totais com Pessoal” e “Receita Corrente Líquida” ou RCL.

Outra novidade da LRF em relação às leis anteriores de limites das despesas com pessoal é que os poderes e as três esferas de governo são envolvidos nos limites.

### **O limite legal para despesas com pessoal**

Para entender a apuração do valor limite para as despesas com pessoal, é preciso conhecer as definições de **Receita Corrente Líquida** e **Despesa com Pessoal**, que representam as duas variáveis básicas.

O conceito de Receita Corrente Líquida foi inserido no art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme a lei e considerando-se a aplicação à estrutura geral de contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, há um modelo para apuração das despesas, que deve ser seguido por todos os entes públicos, como foi demonstrado anteriormente. Saiba mais!

**Receita Corrente Líquida (RCL):** Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, com as deduções constantes no Art. 2º da LRF.

A Despesa Total com Pessoal é definida no art. 18 da LRF, compreendendo:

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

O art. 19 acrescenta que não serão computadas, nos gastos com pessoal, as despesas:

com indenização por demissão de servidores e empregados; relativas a incentivos à demissão voluntária; com convocação extraordinária do Congresso Nacional; decorrentes de decisão

judicial e da competência de período anterior ao período de apuração – 12 meses; com inativos, custeadas por recursos de fundo específico (Art. 19, § 1º, I a VI) (BRASIL, 2000).

Os valores referentes aos contratos de terceirização de mão de obra, os quais se referem à substituição de servidores e empregados públicos, serão contabilizados como outras despesas de pessoal e serão computados na Despesa Total com Pessoal (Art. 18, § 1º).

A Despesa Total com Pessoal deverá ser apurada através da soma da realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência (Art. 18, § 2º).

#### **A Despesa Total com Pessoal não pode exceder:**

- União 50% da Receita Corrente Líquida (RCL);
- Legislativo (inclui TCU) 2,5%;
- Judiciário 6%;
- Executivo 40,9%;
- Ministério Público da União 0,6%.

#### **Estados e DF (Art.1º §1 II) 60% da RCL:**

- Legislativo (inclui TCE) 3%;
- Judiciário 6%;
- Executivo 49%;
- Ministério Público do Estado 2%.

#### **Municípios 60% da RCL:**

- Legislativo 6%;
- Executivo 54%.

Os limites prudencial e de alerta

Não é necessário atingir o limite máximo (limite legal) para que o ente público comece a sofrer os efeitos da LRF. Isso porque existem dois outros limites anteriores ao limite máximo. São o Limite Prudencial e o Limite de Alerta.



Conforme o Art. 22 da LRF, se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite legal, o ente terá alcançado o Limite Prudencial. Nessa condição, ficam vedados:

Legislação:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do Art. 37 da Constituição;

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do Art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

Por sua vez, o Limite de Alerta decorre de uma atribuição dos Tribunais de Contas, definida no Art. 59 da LRF. Consta que os Tribunais de Contas alertarão os poderes ou órgãos referidos no Art. 20 quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite (Art. 59, § 1º, II).

Na prática, quando é atingido o Limite de Alerta não há penalizações, apenas uma comunicação formal por parte do Tribunal de Contas competente.

## Reenquadramento ao limite e penalização

Se o limite máximo previsto na lei for ultrapassado, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo que pelo menos um terço no primeiro (Art. 23 da LRF).

Por exemplo, se o município excedeu em 6 pontos percentuais (p.p.), ou seja, atingiu 66% da RCL, deverá reduzir pelo menos 2 p.p. (1/3) no quadrimestre seguinte e os outros 4 p.p. (2/3) no próximo.

Enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá (Art. 23, § 3º):

- receber transferências voluntárias;

- obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Desse modo, não há, imediatamente, penalização pelo descumprimento do limite máximo, pois há um prazo de dois quadrimestres para reenquadramento, salvo se houver excesso ao limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de poder ou órgão (Art. 23, § 4º).

## Transferências voluntárias e concessão de garantia

**Transferências voluntárias** são os recursos financeiros repassados de um ente público para outro, em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do governo.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, **entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.**

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I – existência de dotação específica;

II – (VETADO);

III – observância do disposto no inciso X do Art. 167 da Constituição;

IV – comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e

mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social (BRASIL, 2000) (grifo nosso).

Na unidade 4, foram apresentados os principais aspectos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal e que são relevantes para o conhecimento de um gestor público.

Para dar continuidade ao estudo desse assunto, a próxima unidade abordará a questão do servidor público e da improbidade administrativa. Então, mãos à obra!

# **Servidor Público e Improbidade Administrativa**

Nessa unidade, serão abordadas questões referentes aos direitos e deveres dos servidores públicos. Será dado enfoque aos agentes públicos e suas espécies, e ao Estatuto do Servidor Estatutário. Serão analisadas suas prerrogativas e garantias, bem como, o regime previdenciário. Você ainda estudará a improbidade administrativa, os ativos de improbidade e a prescrição a ela relativa.



# Servidor Público e **Improbidade Administrativa**

## Agentes públicos

A União legisla sobre servidores públicos federais e os demais entes legislam, de acordo com sua competência, o estatuto de seus próprios servidores.

**Agentes públicos:** o termo não se restringe apenas ao servidor público, o conceito engloba todos aqueles que atuam em nome do poder público. Ex.: mesário nas eleições.

Espécies de agentes públicos:

**1. Políticos:** são aqueles que exercem função política de Estado.

São estes:

- detentores de mandato eletivo;
- secretários e ministros de Estado;
- membros da Magistratura e MP.

**2. Particulares em colaboração com o Estado:** não têm vínculo com o Estado. Eles exercem a função pública, em apenas alguns momentos, por conta disso são considerados agentes públicos. Não têm vínculo de natureza administrativa ou jurídica e podem ser:

- voluntários;
- designados e, nesse caso, honoríficos, ou seja, são chamados pelo Estado (mesários, jurados e conscritos – aqueles que servem o Exército);
- delegados de concessionárias e permissionárias;
- credenciados, por meio de atos de autorização ou convênio, como é o caso de titulares de cartório e de médicos, quando atuam no SUS.

**3. Servidores estatais:** agentes administrativos. Atuam no exercício da função administrativa. Podendo ser:

- **Temporários:** De acordo com o art. 37, IX, da Constituição Federal, a administração pode contratar serviço temporário de excepcional interesse público. Para que isso ocorra, faz-se necessário o cumprimento de três requisitos. Ser um serviço temporário (estabelecido em lei nº 8745); haja interesse público na contratação e caráter excepcional, ou seja, ele não pode substituir um efetivo. O temporário não precisa prestar concurso público. Nesse caso, é a Justiça comum quem julga as controvérsias.
- **Celetistas:** Nesse caso, há vínculo permanente com a administração, porque se trata de uma atividade permanente, ou seja, há a necessidade de concurso, segundo o art. 37, II, da Constituição Federal. O celetista é empregado, ou seja, celebra contrato de emprego (CLT) com a administração pública.
- **Estatutários:** Nesse caso, há vínculo permanente com a administração, porque a atividade é permanente. Conforme

o art. 37, II, da Constituição Federal, exige-se concurso público para preencher as vagas. O vínculo é legal e decorre do estatuto. Há duas espécies de cargos públicos: os efetivos e os em comissão, sendo que, diferentemente, daqueles, esses últimos não adquirem estabilidade).

A estabilidade é uma garantia constitucional dada ao servidor, onde só perderá o cargo nos casos previstos na Constituição Federal ou na lei.

Nesses casos, para adquirir a estabilidade, há a obrigação de cumprimento de prazo e de eficiência. Pela Carta Magna, o prazo é de três anos e é preciso que haja uma avaliação especial de desempenho. Esses requisitos são cumulativos. O STF entende que se o servidor não for avaliado nesse período de três anos, presume-se que ele foi avaliado e aprovado, adquirindo, então a estabilidade.

Depois que adquirir a estabilidade, só perde o cargo nas seguintes situações, conforme determina a legislação:

- Pela avaliação periódica de desempenho: feita ao servidor estável para que ele mantenha o emprego.
- Através de processo administrativo: nesse caso, é assegurada a ampla defesa.
- Sentença judicial transitada em julgado.
- De acordo com o art. 169, CF, que se refere a corte de gastos: quem define é a LRF. Nesse caso, a União deve reduzir os gastos em até 50%, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios em até 60% dos gastos com pessoal, pois não é possível reduzir a remuneração.

Se extrapolar o limite, é preciso tomar as seguintes medidas, conforme determinam a CF/88 e a LRF:

- 1º exonerar os cargos em comissão – pelo menos 20%;
- 2º exonerar os servidores não estáveis;
- 3º exonerar os servidores estáveis.

A **exoneração** é diferente da **demissão**.

- **Demissão:** tem finalidade de punição.
- **Exoneração:** sem caráter de penalidade.

- **Vitaliciedade:** algumas carreiras possuem essa prerrogativa. Só perde o cargo mediante sentença judicial transitada em julgado. Ex.: Magistratura, MP e Tribunais de Contas. Para esses casos, os aprovados mediante concurso, adquirem a vitaliciedade após dois anos.

**Provimento:** tem o sentido de ocupação, que pode ser:

- **Originário:** primeiro provimento na carreira, mediante concurso e é a nomeação depois é feita a investidura, que se dá por meio da posse.
- **Derivado:** que deriva da existência de um provimento anterior. Não existe provimento derivado entre carreiras diferentes, segundo a súmula 685 do STF.

Existem algumas hipóteses derivadas. Observe:

- **Promoção:** provimento derivado vertical em que se ocupa cargos mais altos na carreira.
- **Ascenção:** hoje não é mais permitido ingressar na classe inferior de uma carreira maior, apesar de ainda existir em alguns estatutos.
- **Horizontal – Readaptação:** sempre que o servidor sofre alguma limitação física ou mental. Vai ser readaptado em outra função que seja compatível com a limitação que sofreu.
- **Equivalência de remuneração:** a readaptação não pode alterar a remuneração do servidor.
- **Readaptação:** é garantida ao servidor, mesmo que não haja cargo vago, nesse caso o servidor irá exercer a função como excedente.
- **Reingresso**, nesse caso, há quatro possibilidades:
  - 1. Reversão:** é a volta ao trabalho do servidor público que havia sido aposentado. Não há reversão após os 70 anos.
  - 2. Reintegração:** é o retorno do servidor ao cargo em virtude da anulação do ato de demissão. O servidor tem direito a ser indenizado por tudo que deixou de ganhar pela demissão nula.
  - 3. Recondução:** volta do servidor ao cargo que ocupava



antes, sem direito à indenização. Isso pode ocorrer em duas hipóteses, que não são indenizáveis: 01) quando há reintegração do anterior ocupante do cargo, sem indenização; 02) se o servidor não passar no estágio probatório do novo cargo a que ele iria ocupar, ele é reconduzido ao cargo anterior, ou seja, nesse caso há inaptidão ao novo cargo.

**4. Aproveitamento:** volta do servidor público que estava em disponibilidade (se o servidor for estável e o cargo for extinto ou declarado desnecessário, esse servidor não pode perder o vínculo. Nesse caso ele fica em disponibilidade, ou seja, fica em casa e se precisar, é chamado, com remuneração proporcionalmente ao tempo de serviço, sendo aproveitado e tendo o direito de o ser quando surgir uma vaga de cargo compatível. O servidor não pode pedir a disponibilidade.

- **Remuneração ou vencimentos:** refere-se a vencimento mais vantagens permanentes. A remuneração é irredutível.

O art. 37, X, CF/88 registra que o servidor tem direito a reajuste para manter o valor real.

O vencimento básico de um servidor não pode ser inferior a **um salário mínimo**.

**Cargo:** A CF/88 vedo expressamente a acumulação de cargos ou empregos, tanto da administração direta ou indireta da União, Estado, Distrito Federal ou Município. Contudo, a própria constituição traz as seguintes exceções:

- O servidor pode cumular dois cargos de professor.
- Ele pode acumular dois cargos de profissional de saúde, sendo que essas profissões têm que ser regulamentadas. Ex.: médico, enfermeiro, fisioterapeuta.
- O servidor pode cumular um cargo técnico/científico, mais um cargo de professor.
- Ele pode acumular um cargo efetivo e um cargo de vereador.
- O servidor pode acumular um cargo de juiz e um de professor.
- Ele pode acumular um cargo no Ministério Público ou como Procurador do Município e um de professor.

[ Para que a cumulação seja lícita, além de se encaixar nas exceções é preciso comprovar que há compatibilidade de horários. ]

A acumulação tem que respeitar o teto remuneratório do art. 37, XI, CF que é:

- no âmbito federal – subsídio do ministro do STF – hoje R\$ 28.000,00 aproximadamente.

**Aposentadoria:** Emenda Constitucional (EC) 20/98 e 41/03 – a previsão legal para o estudo da aposentadoria do servidor está no art. 40, CF/88.

Regimes obrigatórios de previdência vigentes no Brasil:

- Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – INSS: aplica-se a todas as pessoas que exercem atividade remunerada e não tem regime próprio de previdência.
- Regime Próprio da Previdência Social (RPPS): aplicável aos servidores que detêm cargos efetivos.
- Cada ente é responsável pelo regime próprio criado para seus servidores.
- Se o ente não tiver regime próprio, segue o regime geral.
- Contagem recíproca de tempo de contribuição: todo tempo que se contribui para qualquer regime é aproveitado no momento da aposentadoria final.
- É vedada a contagem simultânea de tempo de contribuição.

Há três espécies de aposentadoria:

**1. Aposentadoria por invalidez:** desde que comprovado por junta médica. O cálculo da aposentadoria é proporcional ao tempo de contribuição.

**Exceção:** há três situações em que a aposentadoria será integral:

- a) decorrer de acidente no serviço;
- b) moléstia profissional;
- c) doença grave contagiosa ou incurável, na forma da lei.

**STJ** – A lei estabelece um rol de doenças graves, contagiosas ou incuráveis que justificam a aposentadoria por invalidez.

**2. Aposentadoria compulsória:** ocorre aos 70 anos de idade.

Presumidamente, entende-se que o servidor torna-se incapaz de exercer a profissão. Nesse caso, o cálculo da aposentadoria é proporcional. O ato de sua aposentadoria é declaratório e retroage à data que completou 70 anos.

**3. Aposentadoria voluntária:** feita a pedido do servidor. Nesse caso, há que comprovar:

- Dez anos de serviço público e os últimos cinco anos no cargo da aposentadoria.

Se cumprir todos os requisitos da aposentadoria integral e preferir ficar no cargo, receberá abono de permanência, pois podia ficar aposentado, mas permanece no cargo. O valor é o do desconto de sua previdência.



**Professores:** no caso de atividade de magistério, a própria Constituição Federal criou um benefício para esses servidores.

Requisitos: só valem para aposentadoria integral.

Todo o tempo de contribuição na atividade de magistério no Ensino Infantil, Fundamental ou Médio.

O benefício para os professores é de ter cinco anos a menos:

- No caso dos homens, é preciso ter 55 anos mais 30 anos de contribuição.
- Para as mulheres é preciso ter 50 anos mais 25 anos de contribuição.

A partir da Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003, foram tomadas duas medidas:

**1. Servidores inativos – aposentados e pensionistas:** que percebem acima do teto do RGPS, irão contribuir com 11%, até o teto do RGPS não há contribuição. O argumento é que o regime de previdência é solidário – para a funcionalidade do sistema, mesmo que a contribuição não lhe dê direito a um novo benefício.

Se o inativo tiver uma doença incapacitante, só contribui se ultrapassar o dobro do teto do RGPS.

**2. Implantação do teto do RGPS no RPPS:** a implantação depende da criação, por lei, de Regime Complementar Público, para complementar sua remuneração.

O Regime de Previdência Complementar do servidor público federal abrange titulares de cargo efetivo, inclusive em relação aos membros dos órgãos que menciona, fixando o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da CF/88, criado pela lei nº 12.618/2012.

A EC 41/03 acabou com a paridade e com a integralidade que eram garantias do servidor.

- Integralidade: o valor da aposentadoria era o valor da última remuneração. Hoje, o valor da aposentadoria segue o mesmo cálculo do RGPS – média aritmética dos 80% maiores SDC, atualizados.
- Paridade: com o servidor da ativa. Toda vez que o servidor da ativa tivesse aumento, o inativo também iria ganhar no mesmo índice e na mesma proporção. Segundo o art. 40, § 8º, CF, o inativo tem uma revisão geral e anual para manter o poder de compra.

## Improbidade administrativa

A lei nº 8.429 trata da improbidade administrativa. O art. 37, § 4º da CF estatui que o Estado punirá os atos de improbidade por meio de:

- suspensão dos direitos políticos;
- perda da função pública;
- indisponibilidade dos bens;
- resarcimento ao erário.

A lei nº 8.429 prevê multa e proibição de contratar com o poder

público. Essa lei prevê as sanções civis, sem prejuízo das sanções administrativas (que é pelo estatuto) e penais.

O **sujeito ativo** pode ser penalizado se praticar ato de improbidade. A seguir, veremos quem pode ser considerado sujeito ativo nos casos de atos de improbidade.

- Agente público: toda e qualquer pessoa que atue em nome do Estado, conforme o art. 2º da lei nº 8.429. Os agentes políticos que respondem por crime de responsabilidade não são abarcados pela lei nº 8.429, ou seja, não respondem por ato de improbidade.
- Particular que induz, beneficia-se ou concorre para a prática deste ato. Desde que atue juntamente com o agente. Temos, pois, o ato praticado por um agente e o particular o induz, concorre ou beneficia-se desse ato.

O **sujeito passivo** é quem pode sofrer o ato de improbidade. A seguir, veremos quem pode ser considerado sujeito passivo a sofrer os atos de improbidade.

**Administração pública:** Entidades privadas que recebem dinheiro para custeio ou manutenção, divide-se em dois tipos:

- Há as que recebem mais de 50% do custeio: nesse caso, elas equiparam-se aos entes da administração pública para efeitos de improbidade. Quando recebem mais de 50% de dinheiro público.
- Há ainda as que recebem menos de 50% do custeio: nesse caso, as sanções se limitam às patrimoniais e a questões referentes ao dinheiro público. Quando recebem menos de 50% de dinheiro público.

**Atos de improbidade:** Conforme previsto nos artigos 9, 10 e 11 da lei nº 8.212/91, os atos de improbidade são ordenados em uma escala que vai do mais grave para o menos grave. O rol dos atos dos artigos é exemplificativo.

O art. 9 versa sobre o **enriquecimento ilícito, somente para atos dolosos.**

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando **enriquecimento ilícito** auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades

mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência

ou declaração a que esteja obrigado;

XI – incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei (BRASIL, 1991).

O art. 10 versa sobre dano ao erário **tanto para atos dolosos quanto para culposos**.

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;



VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005).

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005) (BRASIL, 1991).

O art. 11 versa sobre os atos que atentam contra princípios da administração pública e vale **somente para atos dolosos**.

**Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública**

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV – negar publicidade aos atos oficiais;

V – frustrar a licitude de concurso público;

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço (BRASIL, 1988).

A configuração do ato **independe de dano efetivo ao patrimônio público, de aprovação ou rejeição das contas** pelo Tribunal de Contas, conforme o artigo 21.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I – da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

II – da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas (BRASIL, 1988).

**Prescrição:** varia de acordo com o réu e servem somente para a aplicação de sanções. Visto que as ações para ressarcimento não prescrevem, conforme determina o art. 37, § 5º, CF.

Os prazos prescricionais são os seguintes:

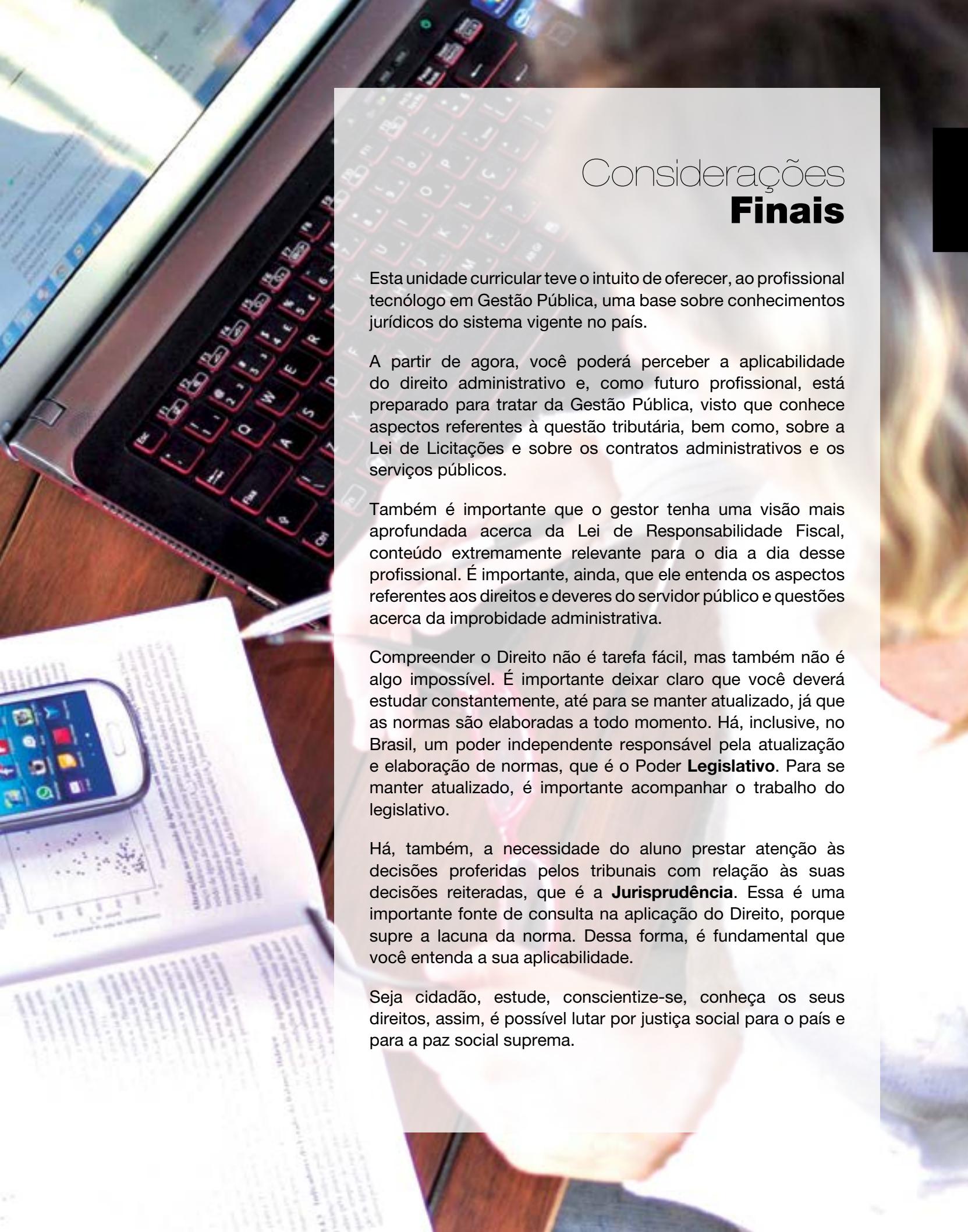
**1. Detentor de mandato:** cargo em comissão ou função de confiança, o prazo é de cinco anos contados do término do mandato, do cargo ou da função.

**2. Servidor efetivo:** o prazo é o do Estatuto desse servidor para pena de demissão.

**3. Particulares:** nesse caso, há duas posições:

- Se a lei é omissa, o prazo de prescrição é de 10 anos, segundo o Código Civil.
- Se a lei não é omissa, aplica-se o prazo de prescrição do agente para o particular.

Nesta unidade, foram trabalhados conceitos relacionados aos direitos e deveres do servidor público e aspectos referentes à improbidade administrativa.



## Considerações Finais

Esta unidade curricular teve o intuito de oferecer, ao profissional tecnólogo em Gestão Pública, uma base sobre conhecimentos jurídicos do sistema vigente no país.

A partir de agora, você poderá perceber a aplicabilidade do direito administrativo e, como futuro profissional, está preparado para tratar da Gestão Pública, visto que conhece aspectos referentes à questão tributária, bem como, sobre a Lei de Licitações e sobre os contratos administrativos e os serviços públicos.

Também é importante que o gestor tenha uma visão mais aprofundada acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal, conteúdo extremamente relevante para o dia a dia desse profissional. É importante, ainda, que ele entenda os aspectos referentes aos direitos e deveres do servidor público e questões acerca da improbidade administrativa.

Compreender o Direito não é tarefa fácil, mas também não é algo impossível. É importante deixar claro que você deverá estudar constantemente, até para se manter atualizado, já que as normas são elaboradas a todo momento. Há, inclusive, no Brasil, um poder independente responsável pela atualização e elaboração de normas, que é o Poder **Legislativo**. Para se manter atualizado, é importante acompanhar o trabalho do legislativo.

Há, também, a necessidade do aluno prestar atenção às decisões proferidas pelos tribunais com relação às suas decisões reiteradas, que é a **Jurisprudência**. Essa é uma importante fonte de consulta na aplicação do Direito, porque supre a lacuna da norma. Dessa forma, é fundamental que você entenda a sua aplicabilidade.

Seja cidadão, estude, conscientize-se, conheça os seus direitos, assim, é possível lutar por justiça social para o país e para a paz social suprema.

# Sobre o Autor

---

## [ Jazam Santos ]

Jazam Santos é advogado e professor universitário. Formado em 1998 pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali), fez Mestrado em Relações Internacionais para o Mercosul, na linha de Questões Jurídicas em 2006 pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). É especialista em Controle da Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em 2012.

Jazam Santos é professor substituto da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Ele ministra aulas para o curso de Direito e para outros cursos ditos gerenciais, como também, é professor do Escritório Modelo de Assistência Judiciária (EMAJ), atendendo a população carente, orientando e patrocinando os processos a ela inerentes.

É também professor do Senac, onde leciona para os cursos de graduação (tecnólogo) e pós-graduação. Já deu aulas para curso preparatório para concursos públicos e foi pesquisador do Conselho Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

É pesquisador do Direito e Relações Internacionais, em especial sobre direito tributário, direitos humanos e direito do trabalho. Atualmente é professor das unidades curriculares Direitos Humanos e EJA e o Mundo do Trabalho do curso de pós-graduação (*lato sensu*) da Especialização em Educação para a Diversidade com Ênfase em EJA (Educação de Jovens e Adultos) do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), além de ser professor orientador no curso de pós-graduação em Gestão Pública do mesmo Instituto Federal.

# Referências

---

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. SP: Método, 2007.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito tributário na Constituição e no STF: teoria e jurisprudência**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense. SP: Método, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2001. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Lei complementar n.123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT; revoga as leis n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

BRASIL. Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, e o decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000. Disponível em: <<https://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 14 maio 2014.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. BA: Juspodim, 2014.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. 2. ed. SP: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de direito administrativo**. SP: Saraiva, 2003.

FABRETTI, Láudio Camargo. **Direito tributário para os cursos de administração e ciências contábeis**. 7. ed. SP: Atlas, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. ed. rev. SP: Saraiva, 2010.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. 25. ed. SP: Saraiva, 1991.

PASCOAL, Valdeci Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 370 questões (atualizado de acordo com a lei de responsabilidade fiscal – LRF). 5. ed. RJ: Elsevier, 2006.

PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 8. ed. RJ: Forense, SP: Método, 2012.

PINTO RODRIGUES, José Augusto. **Curso de direito individual do trabalho**. 5. ed. SP: LTr, 2003.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Departamento de Ciências Contábeis/UFSC, 2009.

PRADO, Leandro Cadenas. **Licitações e contratos**: lei n. 8.666/93 – simplificada. RJ: Impetus, 2009.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 2. ed. SP: Saraiva, 2010.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Florianópolis: TCE/SC, 2000.