



TCM-PA

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARÁ

Técnico de
Controle Externo

EDITAL DO CONCURSO
PÚBLICO Nº 001/2022

CÓD: SL-051DZ-22
7908433230601

Controle Externo da Administração Pública

1. Conceito, tipos e formas de controle. Controle interno e externo. Controle parlamentar. Controle administrativo. Sistemas de controle jurisdicional da administração pública: contencioso administrativo e sistema da jurisdição una. Controle jurisdicional da administração pública no direito brasileiro. Controle da atividade financeira do Estado: espécies e sistemas. Controle pelos tribunais de contas. Tribunal de Contas da União (TCU), tribunais de contas dos estados e Tribunal de Contas do Distrito Federal	9
2. Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Lei de Improbidade Administrativa).....	13
3. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, Natureza, competência, jurisdição e organização	21

Legislação Específica

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

Administração Pública

1. As reformas administrativas e a redefinição do papel do Estado; reforma do serviço civil (mérito, flexibilidade e responsabilização) e reforma do aparelho do Estado.....	71
2. Administração Pública: do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático; o Estado oligárquico e patrimonial, o Estado autoritário e burocrático, o Estado do bem-estar, o Estado regulador.....	74
3. Processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade.....	82
4. Governo eletrônico	83
5. transparência da administração pública; controle social e cidadania; accountability	85
6. Comunicação na gestão pública e gestão de redes organizacionais	86
7. Administração de pessoal	97
8. Administração de compras e materiais: processos de compras governamentais e gerenciamento de materiais e estoques...	99
9. Governabilidade e governança; intermediação de interesses (clientelismo, corporativismo e neocorporativismo)	117
10. Gestão por resultados na produção de serviços públicos.....	118
11. Mudanças institucionais: conselhos, organizações sociais, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), agência reguladora, agência executiva, consórcios públicos	128
12. Processo de formulação e desenvolvimento de políticas: construção de agendas, formulação de políticas, implementação de políticas, financiamento de políticas públicas, indicadores de desempenho de políticas públicas	135
13. As políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo; descentralização e democracia; participação, atores sociais e controle social; gestão local, cidadania e equidade social.....	136
14. Planejamento e avaliação nas políticas públicas: Conceitos básicos de planejamento; Aspectos administrativos, técnicos, econômicos e financeiros	140
15. Formulação de programas e projetos	147
16. Avaliação de programas e projetos; Tipos de avaliação; Análise custo- benefício e análise custo efetividade.	148
17. Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos	151
18. Lei Federal nº 12.527/2011 e suas alterações (Lei de Acesso à Informação)	153
19. Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)	159

Noções de Direito Administrativo

1. Estado, governo e administração pública. Conceitos.....	165
2. Direito administrativo. Conceito. Objeto. Fontes.....	168
3. Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. Extinção do ato administrativo: cassação, anulação, revogação e convalidação. Decadência administrativa.....	171
4. Agentes públicos. Legislação pertinente. Disposições constitucionais aplicáveis. Disposições doutrinárias. Conceito. Espécies. Cargo, emprego e função pública. Provimento. Vacância. Efetividade, estabilidade e vitaliciedade. Remuneração. Direitos e deveres. Responsabilidade. Processo administrativo disciplinar.....	181
5. Poderes da administração pública. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder.....	193
6. Regime jurídicoadministrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública.....	199
7. Responsabilidade civil do Estado. Evolução histórica. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado. Reparação do dano. Direito de regresso.....	208
8. Serviços públicos. Conceito. Elementos constitutivos. Formas de prestação e meios de execução. Delegação. Concessão, permissão e autorização. Classificação. Princípios.....	212
9. Organização administrativa. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Entidades paraestatais e terceiro setor. Serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público.....	223
10. Controle da Administração Pública. Controle exercido pela Administração Pública. Controle judicial. Controle legislativo.....	226
11. Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (Improbidade administrativa).....	230
12. Lei n.º 9.784/1999 e suas alterações (Processo administrativo).....	238
13. Licitações e contratos administrativos. Legislação pertinente. Lei nº 8.666/1993 e suas alterações e Lei nº 14.133/2021.....	244
14. Lei nº 10.520/2002 e demais disposições normativas relativas ao pregão.....	253
15. Decreto nº 7.892/2013 e suas alterações (Sistema de Registro de Preços).....	255
16. Lei nº 12.462/2011 e suas alterações (Regime Diferenciado de Contratações Públicas). Fundamentos constitucionais.....	259
17. Lei nº 13.019/2014 e suas alterações.....	270

Noções de Direito Constitucional

1. Aplicabilidade das normas constitucionais. Normas de eficácia plena, contida e limitada. Normas programáticas.....	287
2. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	287
3. Direitos e garantias fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos.....	288
4. Organização político-administrativa do Estado: Estado federal brasileiro, União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios.....	299
5. Poder Executivo: atribuições e responsabilidades do presidente da República.....	303
6. Poder Legislativo: estrutura, funcionamento e atribuições, processo legislativo, fiscalização contábil, financeira e orçamentária, comissões parlamentares de inquérito.....	304
7. Poder Judiciário: disposições gerais, órgãos do poder judiciário e organização e competências, Conselho Nacional de Justiça.....	308
8. funções essenciais à justiça: Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública.....	310

Noções de Direito Financeiro

1. Direito financeiro. Conceito e objeto. O Direito financeiro na Constituição Federal de 1988. Normas gerais e orçamento.....	315
2. Despesa pública. Conceito e classificação de despesa pública. Disciplina constitucional dos precatórios.....	318
3. Receita pública. Conceito. Ingresso e receitas. Classificação das receitas públicas.....	333
4. Dívida pública: conceito; evolução; classificação; disciplina jurídica e processamento.....	336
5. Orçamento público. Conceito, espécies e natureza jurídica. Princípios orçamentários.....	337
6. Fiscalização e controle orçamentário.....	340
7. Normas gerais de Direito Financeiro. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações.....	341
8. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal).....	349

Noções de Direito Tributário

1. Sistema Tributário Nacional	365
2. Limitações do poder de tributar	365
3. Princípios do direito tributário.....	366
4. Imunidade tributária.....	367
5. Tributo: espécies de tributos; imposto; taxa; contribuição de melhoria; empréstimo compulsório; contribuição	368
6. Competência tributária; exercício da competência tributária	371
7. Obrigação tributária: obrigação principal e acessória	373
8. Crédito tributário: suspensão, extinção e exclusão de crédito tributário	376
9. Lei nº 6.830/1980 e suas alterações (execução fiscal).....	383

Administração Orçamentária e Financeira e Orçamento Público

1. Orçamento público. Conceito Técnicas orçamentárias. Princípios orçamentários.....	389
2. Ciclo orçamentário. Processo orçamentário.....	395
3. O orçamento público no Brasil. Sistema de planejamento e de orçamento federal. Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais.....	399
4. Plano plurianual.....	400
5. Diretrizes orçamentárias.....	401
6. Orçamento anual.....	407
7. Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias.....	409
8. Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa.....	413
9. Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida flutuante e fundada. Suprimento de fundos.....	415
10. Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal).....	428
11. Lei nº 4.320/1964 e suas alterações.....	440

Auditoria Governamental, Compliance, Gestão de Risco e Governança

1. Compliance aplicada à gestão pública. Conceito, princípios e normas.....	451
2. Auditoria governamental. Controle interno. Auditoria de regularidade e auditoria operacional. Instrumentos de fiscalização. Auditoria, levantamento, monitoramento, acompanhamento e inspeção. Planejamento de auditoria.....	456
3. Gestão de riscos no setor público.....	467
4. Plano de auditoria baseado no risco. Atividades preliminares. Determinação de escopo. Materialidades, risco e relevância. Exame e avaliação do controle interno. Risco inerente, de controle e de detecção. Risco de auditoria. Matriz de Planejamento. Programas de auditoria. Papéis de trabalho. Testes de auditoria. Importâncias da amostragem estatística em auditoria.....	469
5. Execução da auditoria. Técnicas e procedimentos: exame documental, inspeção física, conferência de cálculos, observação, entrevista, circularização, conciliações, análise de contas contábeis, revisão analítica.....	480
6. Evidências. Caracterizações de achados de auditoria. Matrizes de achados e matriz de responsabilização.....	487
7. Comunicação dos resultados. Relatórios de auditoria.....	496
8. Monitoramento.....	500
9. Documentação da auditoria.....	500
10. Supervisão e controle de qualidade.....	500
11. ISSAIs (30, 100, 200, 300, 400, 3000 e 3100).....	503
12. Governança no setor público. Papel e importância. Governança, transparência e accountability. Governança e governabilidade. Princípios da governança pública.....	568

Contabilidade Pública

1. Conceituação, objeto e campo de aplicação.....	573
2. Composição do patrimônio público. Patrimônio público. Ativo. Passivo. Patrimônio líquido.....	575
3. Variações patrimoniais. Qualitativas e quantitativas. Receita e despesa sob o enfoque patrimonial. Resultado patrimonial.....	580
4. Mensuração de ativos. Ativo imobilizado. Ativo intangível. Reavaliação e redução ao valor recuperável. Depreciação, amortização e exaustão. Mensuração de passivos. Provisões. Passivos contingentes.....	583
5. Sistema de custos no setor público. Aspectos legais do sistema de custos. Ambiente da informação de custos. Características da informação de custos. Terminologia de custos.....	603
6. Plano de Contas Aplicado ao Setor Público.....	604
7. Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público. Balanço orçamentário. Balanço financeiro. Demonstração das variações patrimoniais. Balanço patrimonial. Demonstração de fluxos de caixa. Demonstração das mutações do patrimônio líquido. Notas explicativas às demonstrações contábeis. Consolidação das demonstrações contábeis.....	614
8. Despesa pública: conceito, estágios e classificações.....	644
9. Receita pública: conceito, estágios e classificações.....	644
10. Execução orçamentária e financeira.....	644
11. MDF 13ª edição.....	644
12. MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público em vigor.....	644
13. Regime contábil.....	644
14. Análise de balanços públicos.....	645

Embora, não obstante a existência dos chamados “tribunais” de contas, as cortes de contas também não exercem jurisdição em sentido próprio, isso por que suas decisões não possuem o caráter de definitividade, vindo a sofrer a possibilidade de serem anuladas pelo Poder Judiciário. Entretanto, o processo ajuizado com o fito de anular a decisão da corte de contas é distinto do processo de natureza administrativa em que foi proferida tal decisão. Desta forma, o interessado não poderá interpor um recurso para o Judiciário em desfavor da decisão final do Tribunal de Contas com o fulcro de reformá-la, mas sim ajuizar processo autônomo perante o órgão jurisdicional competente com o objetivo de anular o mencionado julgado.

Registra-se que em relação ao controle externo financeiro e as atribuições dos tribunais de contas, a Constituição Federal criou um sistema harmonizado de controle, que prevê a existência de um controle externo associada a um controle interno executado por cada órgão sobre seus agentes e seus atos.

O controle exercido pelo Poder Legislativo é uma forma de controlar de maneira externa os atos dos órgãos dos outros Poderes e das entidades da administração indireta. Esse controle, além de controlar a parte financeira dos outros órgãos, também abrange de forma ampla o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, levando em conta os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

No campo contábil a análise abrange o registro dos fatos contábeis e a elaboração de demonstrativos. Em âmbito financeiro, é verificado o verdadeiro ingresso das receitas, através de comprovantes de depósito ou transferência de recursos, bem como a realização de forma efetiva de despesas, vindo a comprovar os seus tradicionais estágios de licitação, empenho, liquidação e pagamento. Por sua vez, o controle orçamentário é aquele que acompanha a execução do orçamento, que é a legislação em que se encontram as receitas previstas e também as despesas fixadas. Em referência ao controle operacional, ressaltamos que o mesmo trata de diversos aspectos do desempenho da atividade administrativa, como por exemplo, numa auditoria operacional, pode ser computado o tempo médio que o usuário usa esperando por atendimento médico em uma unidade do sistema público de saúde. Finalmente, temos o controle patrimonial, que cuida da fiscalização do patrimônio público.

Analisando a legalidade do controle externo, observamos que este investiga se a conduta administrativa está de acordo com as diversas normas jurídicas.

O controle de legitimidade atua complementando o controle de legalidade, permitindo a apreciação de outros aspectos além da adequação formal da conduta à legislação pertinente. Nesse diapasão, são passíveis de averiguação aspectos como a finalidade do ato e a obediência aos princípios constitucionais como a moralidade administrativa, por exemplo.

Em continuidade, o controle de economicidade é relativo à utilização dos recursos de forma racional, uma vez que com ele, pretende-se averiguar se a despesa realizada atende aos aspectos da melhor relação custo-benefício.

Destaca-se que o controle externo também investiga se houve a aplicação de forma correta das subvenções, que se tratam de transferências de recursos feitas pelo governo com o fito de cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas.

As subvenções podem ser de duas espécies. São elas: subvenções sociais e subvenções econômicas.

A) Subvenções sociais: são destinadas ao custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, que não possuem finalidade lucrativa, nos ditames da Lei 4.320/1964, art. 12, § 3º, I.

B) Subvenções econômicas: são as destinadas ao custeio de empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, nos termos da Lei 4.320/1964, art. 12, § 3º, II.

Registra-se, que o controle externo também se incumbem de apreciar a regularidade da renúncia de receita. Há vários mecanismos que tornam possível a renúncia de receita, como por exemplo: a remissão, o subsídio, a isenção e a modificação da alíquota ou da base de cálculo de tributo que implique sua redução.

Nos ditames constitucionais, a cargo de Congresso Nacional, o controle externo, será exercido com a ajuda do Tribunal de Contas da União, ao qual compete, nos parâmetros do art. 71 da CFB/1988:

A) Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

B) Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

C) Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e

Judiciário, e demais entidades referidas na letra b);

D) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

E) Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

F) Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

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

H) Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

I) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

J) Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Observação: As normas retro mencionadas acima relativas ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, onde houver, nos termos do art.75 da CFB/1988.

Aspectos importantes sobre as atribuições dos Tribunais de Contas

VI - Os cônjuges, herdeiros, fiadores e sucessores dos administradores e responsáveis sob jurisdição, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do Art. 5º da Constituição Federal;

VII - Os representantes do Município ou do Poder Público na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades de cujo capital participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínoza ou liberalidade, à custa das respectivas sociedades.

TÍTULO II
DA ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL
CAPÍTULO I
SEDE E COMPOSIÇÃO

Art. 4º O Tribunal de Contas dos Municípios tem sede na capital do Estado sendo composto por sete Conselheiros, nomeados em conformidade com a Constituição Estadual, observados os seguintes requisitos:

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

II - Idoneidade moral e reputação ilibada;

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

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

§ 1º Para fins de atendimento aos requisitos previstos no inciso II deste artigo, deverá ser apresentada comprovação de inexistência de antecedentes de processos penais ou disciplinares, transitados em julgado, ou processos judiciais criminais, ainda que em andamento, desde que não haja condenação, em 1º grau, em ações referentes à apuração de crime contra a Administração Pública.

§ 2º Para fins de atendimento ao requisito previsto no inciso III deste artigo, deverá ser comprovado, além de outros meios legalmente admitidos, a formação de nível superior e/ou pós-graduação, em todas as suas espécies, nas áreas de conhecimento indicadas, bem como, o desempenho dessas atividades perante os poderes da Administração Pública, pelo período mínimo indicado no inciso IV deste artigo.

§ 3º Para fins de comprovação do atendimento do requisito previsto no inciso IV deste artigo, deverá ser apresentada certidão de tempo de serviço, ou documento equivalente, por entidade de classe ou por órgão da Administração Pública.

Art. 5º Integram a estrutura organizacional do Tribunal:

I - Tribunal Pleno;

II - Câmaras;

III - Presidência;

IV - Vice-Presidência;

V - Corregedoria;

VI - Gabinete de Conselheiro;

VII - Escola de Contas;

VIII - Serviços Auxiliares;

XI - Ouvidoria;

X - Conselho de Ética;

XI - Comissão de Ética.

Parágrafo único. Os órgãos de que trata este artigo, terão suas atribuições, competências e funcionamento disciplinados em ato próprio, respeitado o disposto nesta Lei e no Regimento Interno.

Art. 6º Atua junto ao Tribunal de Contas dos Municípios o Ministério Público de Contas dos Municípios do Estado do Pará, cuja organização, composição, atribuições, investidura, impedimentos e suspeição de seus membros, estão estabelecidos em lei orgânica própria.

Art. 7º Os Conselheiros tomarão posse perante o Presidente do Tribunal, dentro de até sessenta dias, contados da publicação do ato de nomeação no Diário Oficial do Estado.

Parágrafo único. Por solicitação escrita do nomeado, o prazo deste artigo, poderá ser prorrogado por até trinta dias.

Art. 8º É vedado aos Conselheiros e aos Conselheiros-Substitutos:

I - Intervir em processos de interesse próprio, de cônjuge, companheiro, de parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau;

II - Exercer outro cargo, emprego ou função, salvo de magistério;

III - Exercer cargo em sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza, bem como participar em conselhos, comissões de entidades privadas que tenham por finalidade fins lucrativos ou exercer cargo de direção ou técnico de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de classe, sem remuneração;

IV - Integrar comissão, inclusive em órgãos de controle da administração direta ou indireta, ou em concessionária de serviço público;

V - Exercer profissão liberal, consultoria, emprego público ou privado, exercer atividade comercial ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista ou cotista, sem ingerência na administração;

VI - Dedicar-se à atividade político-partidária ou manifestar convicções políticas e partidárias em relação a indivíduos, grupos ou organizações;

VII - Permitir a afixação de qualquer propaganda política em veículos, terrenos ou benfeitorias de seu domínio e uso pessoal;

VIII - Valer-se, em proveito próprio ou de terceiros, de informação privilegiada, ainda que após seu desligamento do cargo;

IX - Utilizar, para fins privados, de servidores, bens ou serviços exclusivos da administração pública;

X - Discriminar subordinado e jurisdicionado por motivo político, ideológico ou partidário, de gênero, origem étnica, idade ou portador de necessidades especiais;

XI - Descurar-se do interesse público, conforme expresso nas Constituições Federal e Estadual, e nas leis vigentes do País;

XII - Manifestar-se, previamente, sobre matéria sujeita à sua decisão ou de cujo processo decisório venha a participar;

XIII - Exercer procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções.

Parágrafo único. Os Conselheiros e Conselheiros-Substitutos não tratarão de questões relacionadas ao seu âmbito de competência funcional, com quem possa ter interesse afetado por sua decisão, salvo em reunião oficial, da qual se manterá registro sumário.

Art. 9º Não podem ocupar o cargo de Conselheiro, simultaneamente, cônjuges, companheiros, parentes consanguíneos ou afins, na linha reta ou na colateral, até o terceiro grau.

Art. 10. Os Conselheiros terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Art. 11. Os Conselheiros, em suas ausências por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, serão substituídos, pelos Conselheiros-Substitutos, na forma regulamentada pelo Regimento Interno do TCM-PA, mediante provocação do substituído, ou, na omissão deste, por determinação do Presidente do Tribunal.

na economia nacional: tornou-se um tema constante a questão da reforma do Estado, uma vez que o mesmo não conseguia mais atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. Em resumo, a Crise do Estado define-se como:

1. Uma crise fiscal, caracterizada pela deterioração crescente das finanças públicas, sendo o déficit público um fator de redução de investimentos na área privada;

2. Uma crise do modo de intervenção do Estado na economia, com o esgotamento da estratégia estatizante; as empresas públicas não mais teriam condições de avançar o crescimento econômico dos países; o paradigma do Estado interventor, nos moldes da economia Keynesiana estava cada vez mais ultrapassado;

3. Uma crise da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática, rumo à administração pública gerencial.

No Brasil, a principal repercussão destes fatos foi a Reforma do Estado nos anos 90, cujos principais pontos eram:

1. O ajuste fiscal duradouro, com a busca do equilíbrio das contas públicas;

2. A realização de reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem as condições para o enfrentamento da competição internacional;

3. A reforma da previdência social, procurando-se dar sustentabilidade à mesma, equilibrando-se os montantes de contribuições e benefícios;

4. A inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;

5. A reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas.

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolveria ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandonaria a estratégia protecionista da substituição de importações. Nesse contexto, o programa de privatizações levado a cabo nos anos 90 foi uma das formas de se perseguir tais objetivos. Por esse programa, transferiu-se para o setor privado a tarefa da produção, dado o pressuposto de que este, a princípio, realizaria tal atividade de forma mais eficiente.

Finalmente, por meio de um programa de publicização, pretendia-se transferir para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

Portanto, segundo a ideia da reforma, o Estado reduziria seu papel de executor ou provedor direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor indireto ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, etc. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

Nessa nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada

para o atendimento do cidadão, melhorando a capacidade do Estado de implementar as políticas públicas, sem os limites, a rigidez e a ineficiência da sua máquina administrativa.

As três formas de Administração Pública

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, os custos dessa defesa passaram a ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm cedendo lugar a um novo tipo de administração: a **administração gerencial**.

Assim, partindo-se de uma perspectiva histórica, verifica-se que a administração pública evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

Administração Pública Patrimonialista

Nas sociedades anteriores ao advento do Capitalismo e da Democracia, o Estado aparecia como um ente "privatizado", no sentido de que não havia uma distinção clara, por parte dos governantes, entre o patrimônio público e o seu próprio patrimônio privado.

O Rei ou Monarca estabelecia seu domínio sobre o país de forma absoluta, não aceitando limites entre a "res publica" e a "res principis". Ou seja, a "coisa pública" se confundia com o patrimônio particular dos governantes, pois não havia uma fronteira muito bem definida entre ambas.

Nessas condições, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuíam status de nobreza real. Os cargos eram considerados prebendas, ou seja, títulos passíveis de negociação, sujeitos à discricionariedade do governante.

A corrupção e o nepotismo eram inerentes a esse tipo de administração. O foco não se encontrava no atendimento das necessidades coletivas mas, sobretudo, nos interesses particulares do soberano e de seus auxiliares.

Este cenário muda no final do século XIX, no momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes. Mercado e Sociedade Civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se inaceitável, pois não mais cabia um modelo de administração pública que privilegiava uns poucos em detrimento de muitos.

As novas exigências de um mundo em transformação, com o desenvolvimento econômico que se seguia, trouxeram a necessidade de reformulação do modo de gestão do Estado.

Administração Pública Burocrática

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal.

Os controles administrativos implantados visam evitar a corrupção e o nepotismo. A forma de controle é sempre a priori, ou seja, controle dos procedimentos, das rotinas que devem nortear a realização das tarefas.

Infere-se que cada poder exerce, de forma fundamental, uma das funções de Estado, é o que denominamos de FUNÇÃO TÍPICA.

	PODER LEGISLATIVO	PODER EXECUTIVO	PODER JUDICIÁRIO
FUNÇÃO TÍPICA	Legislar	Administrativa	Judiciária
ATRIBUIÇÃO	Redigir e organizar o regramento jurídico do Estado	Administração e gestão estatal	Julgar e solucionar conflitos por intermédio da interpretação e aplicação das leis.

Além do exercício da função típica, cada poder pode ainda exercer as funções destinadas a outro poder, é o que denominamos de exercício de FUNÇÃO ATÍPICA. Vejamos:

	PODER LEGISLATIVO	PODER EXECUTIVO	PODER JUDICIÁRIO
FUNÇÃO ATÍPICA	Tem-se como função atípica desse poder, por ser típica do Poder Judiciário: O julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade.	Tem-se por função atípica desse poder, por ser típica do Poder Legislativo: A edição de Medida Provisória pelo Chefe do Executivo.	Tem-se por função atípica desse poder, por ser típica do Poder Executivo: Fazer licitação para realizar a aquisição de equipamentos utilizados em regime interno.

Diante da difícil tarefa de conceituar o Direito Administrativo, uma vez que diversos são os conceitos utilizados pelos autores modernos de Direito Administrativo, sendo que, alguns consideram apenas as atividades administrativas em si mesmas, ao passo que outros, optam por dar ênfase aos fins desejados pelo Estado, abordaremos alguns dos principais posicionamentos de diferentes e importantes autores.

No entendimento de Carvalho Filho (2010), “o Direito Administrativo, com a evolução que o vem impulsionando contemporaneamente, há de focar-se em dois tipos fundamentais de relações jurídicas, sendo, uma, de caráter interno, que existe entre as pessoas administrativas e entre os órgãos que as compõem e, a outra, de caráter externo, que se forma entre o Estado e a coletividade em geral.” (2010, Carvalho Filho, p. 26).

Como regra geral, o Direito Administrativo é conceituado como o ramo do direito público que cuida de princípios e regras que disciplinam a função administrativa abrangendo entes, órgãos, agentes e atividades desempenhadas pela Administração Pública na consecução do interesse público.

Vale lembrar que, como leciona DIEZ, o Direito Administrativo apresenta, ainda, três características principais:

- 1 – constitui um direito novo, já que se trata de disciplina recente com sistematização científica;
- 2 – espelha um direito mutável, porque ainda se encontra em contínua transformação;
- 3 – é um direito em formação, não se tendo, até o momento, concluído todo o seu ciclo de abrangência.

Entretanto, o Direito Administrativo também pode ser conceituado sob os aspectos de diferentes óticas, as quais, no deslindar desse estudo, iremos abordar as principais e mais importantes para estudo, conhecimento e aplicação.

- Ótica Objetiva: Segundo os parâmetros da ótica objetiva, o Direito Administrativo é conceituado como o acoplado de normas que regulamentam a atividade da Administração Pública de atendimento ao interesse público.
- Ótica Subjetiva: Sob o ângulo da ótica subjetiva, o Direito Administrativo é conceituado como um conjunto de normas que comandam as relações internas da Administração Pública e as relações externas que são encadeadas entre elas e os administrados.

Nos moldes do conceito objetivo, o Direito Administrativo é tido como o objeto da relação jurídica travada, não levando em conta os autores da relação.

O conceito de Direito Administrativo surge também como elemento próprio em um regime jurídico diferenciado, isso ocorre por que em regra, as relações encadeadas pela Administração Pública ilustram evidente falta de equilíbrio entre as partes.

Para o professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Fernando Correia, o Direito Administrativo é o sistema de normas jurídicas, diferenciadas das normas do direito privado, que regulam o funcionamento e a organização da Administração Pública, bem como a função ou atividade administrativa dos órgãos administrativos.

Correia, o intitula como um corpo de normas de Direito Público, no qual os princípios, conceitos e institutos distanciam-se do Direito Privado, posto que, as peculiaridades das normas de Direito Administrativo são manifestadas no reconhecimento à Administração Pública de prerrogativas sem equivalente nas relações jurídico-privadas e na imposição, em decorrência do princípio da legalidade, de limitações de atuação mais exatas do que as que auferem os negócios particulares.

Entende o renomado professor, que apenas com o aparecimento do Estado de Direito acoplado ao acolhimento do princípio da separação dos poderes, é que seria possível se falar em Direito Administrativo.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello aduz, em seu conceito analítico, que o Direito Administrativo juridicamente falando, ordena a atividade do Estado quanto à organização, bem como quanto aos modos e aos meios da sua ação, quanto à forma da sua própria ação, ou seja, legislativa e executiva, por intermédio de atos jurídicos normativos ou concretos, na consecução do seu fim de criação de utilidade pública, na qual participa de forma direta e imediata, e, ainda como das pessoas de direito que façam as vezes do Estado.

— **Observação importante:** Note que os conceitos classificam o Direito Administrativo como Ramo do Direito Público fazendo sempre referência ao interesse público, ao inverso do Direito Privado, que cuida do regulamento das relações jurídicas entre particulares, o Direito Público, tem por foco regular os interesses da sociedade, trabalhando em prol do interesse público.

Proteção do sigilo das comunicações:

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; (Vide Lei nº 9.296, de 1996).

A Constituição Federal protege o domicílio e o sigilo das comunicações, por isso, a invasão de domicílio e a quebra de sigilo telefônico só pode se dar por ordem judicial.

Liberdade de profissão:

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

É livre o exercício de qualquer trabalho ou profissão. Essa liberdade, entretanto, não é absoluta, pois se limita às qualificações profissionais que a lei estabelece.

Acesso à informação:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

O direito à informação é assegurado constitucionalmente, garantido o sigilo da fonte.

Liberdade de locomoção, direito de ir e vir:

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

Todos são livres para entrar, circular, permanecer ou sair do território nacional em tempos de paz.

Direito de reunião:

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

Os cidadãos podem se reunir livremente em praças e locais de uso comum do povo, desde que não venham a interferir ou atrapalhar outra reunião designada anteriormente para o mesmo local.

Liberdade de associação:

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

No Brasil, é plena a liberdade de associação e a criação de associações e cooperativas para fins lícitos, não podendo sofrer intervenção do Estado. Nossa Segurança Nacional e Defesa Social é atribuição exclusiva do Estado, por isso, as associações paramilitares (milícias, grupos ou associações civis armadas, normalmente com fins político-partidários, religiosos ou ideológicos) **são vedadas.**

Direito de propriedade e sua função social:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Além da ideia de pertencimento, toda propriedade ainda que privada deve atender a interesses coletivos, **não sendo nociva ou causando prejuízo aos demais.**

Intervenção do Estado na propriedade:

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;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

O direito de propriedade não é absoluto. Dada a supremacia do interesse público sobre o particular, nas hipóteses legais é permitida a intervenção do Estado na propriedade.

Pequena propriedade rural:

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

A pequena propriedade rural é impenhorável e não responde por dívidas decorrentes de sua atividade produtiva.

Direitos autorais:

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

Além da Lei de Direitos Autorais, a Constituição prevê uma ampla proteção às obras intelectuais: criação artística, científica, musical, literária etc. O Direito Autoral protege obras literárias (escritas ou orais), musicais, artísticas, científicas, obras de escultura, pintura e fotografia, bem como o direito das empresas de rádio fusão e cinematográficas. A Constituição Federal protege ainda a propriedade industrial, esta difere da propriedade intelectual e não é objeto de proteção da Lei de Direitos Autorais, mas sim da Lei da Propriedade Industrial. Enquanto a proteção ao direito autoral busca reprimir o plágio, a proteção à propriedade industrial busca conter a concorrência desleal.

Direito de herança:

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do "de cujus";

A despesa Orçamentária se divide ainda conforme figura abaixo:

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

Despesa Efetiva e Não Efetiva

Para fins contábeis, a despesa orçamentária pode ser classificada quanto ao impacto na situação líquida patrimonial em: - Despesa Orçamentária Efetiva - aquela que, no momento de sua realização, reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Constitui fato contábil modificativo diminutivo. - Despesa Orçamentária Não Efetiva – aquela que, no momento da sua realização, não reduz a situação líquida patrimonial da entidade e constitui fato contábil permutativo. Neste caso, além da despesa orçamentária, registra-se concomitantemente conta de variação aumentativa para anular o efeito dessa despesa sobre o patrimônio líquido da entidade.

Em geral, a despesa orçamentária efetiva é despesa corrente. Entretanto, pode haver despesa corrente não efetiva como, por exemplo, a despesa com a aquisição de materiais para estoque e a despesa com adiantamentos, que representam fatos permutativos. A despesa não efetiva normalmente se enquadra como despesa de capital. Entretanto, há despesa de capital que é efetiva como, por exemplo, as transferências de capital, que causam variação patrimonial diminutiva e, por isso, classificam-se como despesa efetiva.

Segundo o Professor Garrido Neto, **aideia da classificação das despesas em efetivas ou não efetivas é saber qual a afetação patrimonial trazida pelas mesmas, em virtude da execução do orçamento. A LOA é uma lei de execução financeira, onde constam fluxos de caixa de entradas e saídas de recursos, autorizados por lei pelo poder legislativo. Por natureza, receitas deveriam aumentar o patrimônio da entidade que as reconhece e as despesas deveriam diminuí-lo.**

Mas essa lógica não funciona em sua totalidade na execução orçamentária, em virtude do conceito de receita e despesa, sob o ponto de vista do patrimônio, ser diferente daquele conceito orçamentário, de fluxo de caixa. No patrimônio, receita representa o acréscimo definitivo de recursos, sem o surgimento de um passivo correspondente ou o consumo de um ativo. Já a despesa representa a diminuição de um ativo, em virtude de seu consumo, ou a transferência de propriedade de um bem, necessário para obtenção de receitas. No orçamento, receita é entrada, em dinheiro e disponível para atendimento das políticas públicas. Já a despesa é uma saída, em dinheiro e que consome recursos disponíveis, autorizados através do empenho de despesas. Quando o conceito de receita, sob o aspecto patrimonial, coincide com o conceito orçamentário, de fluxo de caixa de entrada, temos uma receita efetiva, que afeta o patrimônio positivamente. EX: arrecadação de impostos.

ente tribute, por meio de imposto, a renda, o patrimônio e os serviços de outro.

Como essa regra só é aplicável aos impostos, fica permitido a tributação por meio das demais espécies tributárias. Deve-se observar o disposto no § 2º do mesmo dispositivo legal que estende a imunidade para as autarquias e fundações públicas, porém, diferentemente dos entes federados, esses órgãos somente terão imunidade se seu patrimônio, renda e serviços estiverem vinculados às suas finalidades essenciais.

O § 3º veda a aplicação das imunidades ao patrimônio, à renda e aos serviços das empresas ou sociedades que, embora tenham capital público, se sujeitam às normas de direito privado ou que haja contraprestação ou pagamento pelo usuário. Isso se deve ao fato de a própria Constituição proibir a concorrência desleal.

• **Imunidade Religiosa**

A Imunidade Religiosa se dá devido ao Brasil ser considerado um estado laico, assim, entendeu por bem o constituinte, não permitir que fossem cobrados impostos das instituições religiosas, visto que esse poderia ser um meio utilizado para dificultar ou até mesmo impedir o exercício de determinada religião.

Esse dispositivo deve ser interpretado em conjunto com o § 4º, de sorte que não somente o templo (prédio) seja imune, mas todo patrimônio, renda e serviços relacionados às atividades essenciais da instituição religiosa.

• **Imunidade dos Partidos Políticos, Sindicatos de Trabalhadores e Entidades Educacionais e Assistenciais sem fins lucrativos**

Ao conferir imunidade aos partidos políticos, buscou o legislador constituinte proteger o pluralismo político, necessário para a manutenção da democracia. Já as entidades sindicais são imunes devido à necessidade de efetivar a liberdade de associação sindical, prevista constitucionalmente.

Para que as entidades educacionais e assistenciais sem fins lucrativos gozem da imunidade precisam atender aos requisitos previstos em lei complementar, obedecendo ao disposto no art. 146, II, CF, além de estar em concordância com o art. 14 do CTN:

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º 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;

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, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

• **Imunidade Cultural**

A Imunidade Cultural tem por objetivo facilitar o acesso à cultura, promover a livre manifestação do pensamento, proporcionar a expressão artística, científica e intelectual bem como favorecer o acesso à informação.

• **Imunidade da Música Nacional**

A Imunidade da Música Nacional foi introduzida pela EC 75/2013, oriunda da aprovação da chamada PEC da Música, que proíbe a tributação de fonogramas e videofonogramas musicais desde que produzidos no Brasil e que contenham obras de autores

brasileiros ou interpretadas por artistas nacionais. A intenção do legislador foi combater à pirataria e facilitar o acesso à cultura.

TRIBUTO: ESPÉCIES DE TRIBUTOS; IMPOSTO; TAXA; CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA; EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO; CONTRIBUIÇÃO

Conceito

A primeira palavra utilizada para a descrição de tributo, foi “prestação”, haja vista que toda obrigação jurídica tem por objeto uma prestação, seja ela de dar, de fazer, de não fazer, etc. Logo, vê-se que o tributo tem natureza jurídica obrigacional.

O tributo possui conceito legal expresso no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 3º 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.

O tributo compõe-se de cinco elementos essenciais, quais sejam:

1 O tributo é prestação pecuniária, em moeda, ou cujo valor que nela se possa exprimir, ou seja, o tributo é uma obrigação mensurável economicamente, que deve ser cumprida, em regra, em dinheiro, na moeda corrente no País, o que exclui o pagamento do tributo por meio do recebimento de coisas ou através da prestação de serviços.

A exceção para este elemento é a dação em pagamento, prevista no art. 156, IX, CTN. Por esse instituto é possível que o devedor entregue para a Fazenda Pública um bem imóvel a fim de extinguir o crédito tributário.

2 O tributo é uma prestação compulsória, ou seja, na relação jurídico-tributária, diferentemente da relação contratual cível, não cabe manifestação de vontade das partes. Assim, a prestação é obrigatória porque decorre da vontade da lei, não cabendo disposição de vontade das partes.

O sujeito deve cumprir com a obrigação tributária não porque quer, mas porque realizou o fato gerador e, portanto, incidiu em hipótese que a lei determina o cumprimento de obrigação, qual seja, o pagamento.

3 O tributo não deve constituir sanção de ato ilícito e essa característica deve ser analisada sob dois ângulos:

I- Tributo não é sanção, não é penalidade, não é castigo, logo, ele não é instituído para punir o cidadão, ao contrário, o instrumento sancionatório é a multa.

II- Não se pode tributar ato ilícito, ou seja, não se pode ter por fato gerador de um tributo um ato ilícito. Isso não significa que a renda e os bens que são obtidos por meios ilícitos não estejam sujeitos à tributação.

4 Todo tributo é uma prestação instituída em lei, em decorrência do princípio da legalidade e do princípio democrático. Logo, somente a lei pode criar um tributo.

De acordo com o princípio da legalidade previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal, somente a lei pode obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Ora, se o tributo implica em obrigação, ele somente pode ser instituído mediante lei.

tivo de origens e aplicações dos recursos da prefeitura, permitindo identificar com clareza o grau de dependência do governo de recursos próprios e de terceiros, a importância relativa das principais despesas, através do esclarecimento da proporção dos recursos destinada ao pagamento do serviço de terceiros, dos materiais de consumo, encargos financeiros, obras, etc.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Evolução histórica dos princípios orçamentários constitucionais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A busca do propalado equilíbrio é importante exatamente para alcançar-se o pleno desenvolvimento, por meio da obtenção da estabilidade econômica, financeira e social. Tal busca é plenamente possível, seja pela consolidação de instituições eficientes e fortes, seja mediante a adoção de ferramentas de Análise Econômica do Direito, por meio da identificação dos problemas que ensejam um possível desequilíbrio (diagnóstico), da análise das prováveis rea-

ções das pessoas a uma determinada regra (prognóstico) e, por fim, pela escolha da melhor regra ou interpretação na busca do equilíbrio entre direito, economia, mercado e ética.

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

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

Compliance público das estatais conforme a lei 13.303/16

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

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

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

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

- a) Empresa Pública - empresa estatal cuja maioria do capital votante pertença diretamente à União e cujo capital social seja constituído de recursos provenientes exclusivamente do setor público;
- b) Sociedade de Economia Mista - empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença diretamente à União e cujo capital social admite a participação do setor privado;
- c) Subsidiária - empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença direta ou indiretamente a empresa pública ou a sociedade de economia mista. Incluem-se nesse item as subsidiárias integrais e as demais sociedades em que a empresa estatal detenha o controle acionário majoritário, inclusive as sociedades de propósito específico¹⁹.
- d) Conglomerado Estatal - conjunto de empresas estatais formado por uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista e as suas respectivas subsidiárias;
- e) Sociedade Privada - entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e cuja maioria do capital votante não pertença direta ou indiretamente à União, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

O reconhecimento do ativo envolve a avaliação da incerteza relacionada à existência e à mensuração do elemento. As condições que dão origem à incerteza, se existirem, podem mudar. Portanto, é importante que a incerteza seja avaliada em cada data da demonstração contábil.

Por exemplo, sob certas circunstâncias, o montante dos créditos tributários a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos seja considerada remota (baixíssima probabilidade) devem ser desreconhecidos das demonstrações contábeis por não atenderem a definição de ativo. Entretanto, os créditos desreconhecidos continuam sendo objeto de controle contábil em contas apropriadas, assegurando-se a devida transparência.

1.3. Ativo Circulante e Não Circulante

Os ativos devem ser classificados como circulante quando satisfizerem a um dos seguintes critérios:

- Estiverem disponíveis para realização imediata; e
- Tiverem a expectativa de realização até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Os demais ativos devem ser classificados como não circulantes.

1.4. Ativo Financeiro e Permanente

No Balanço Patrimonial, o ativo é classificado em ativo financeiro e ativo permanente (não financeiro) conforme o art. 105 da Lei nº 4.320/1964:

§1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numéricos.

§2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

Destaca-se que os conceitos de ativos financeiros e permanentes guardam relação com aspectos legais definidos na Lei nº 4.320/1964. A conceituação presente em normas contábeis é distinta da apresentada na referida lei.

2. PASSIVO

2.1. Definição de Passivo

Passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade.

2.1.1. Obrigação Presente

Uma característica essencial para a existência de um passivo é que a entidade tenha uma obrigação presente. Obrigação presente é aquela que ocorre por força de lei (obrigação legal ou obrigação legalmente vinculada) ou não (obrigação não legalmente vinculada), a qual não possa ser evitada pela entidade.

2.1.2. Saída de recursos da entidade

Um passivo deve envolver uma saída de recursos da entidade para ser extinto. A obrigação que pode ser extinta sem a saída de recursos da entidade não é um passivo. Por exemplo, perdão de dívidas.

2.1.3. Evento passado

Para satisfazer a definição de passivo, é necessário que a obrigação presente surja como resultado de um evento passado e necessidade da saída de recursos da entidade para ser extinta.

A complexidade inerente ao setor público faz com que eventos diversos referentes ao desenvolvimento, implantação e execução de determinado programa ou atividade possam gerar obrigações.

Para fins de elaboração e divulgação da informação contábil, é necessário determinar se tais compromissos e obrigações, inclusive aqueles que não possam ser evitados pela entidade, mas que não ocorrem por força de lei (obrigações não legalmente vinculadas), são obrigações presentes e satisfazem a definição de passivo.

2.1.4. Considerações adicionais

As obrigações vinculadas podem originar-se tanto de transações com contraprestação quanto de transações sem contraprestação.

Obrigação legal (ou legalmente vinculada) é exigível por força de lei. Obrigação não legalmente vinculada se diferencia da obrigação legal, pois as partes a quem a obrigação diz respeito não podem tomar ações legais para extingui-la. A obrigação não legalmente vinculada que gera passivo tem as seguintes características:

- A entidade indica a terceiros, por meio de um padrão estabelecido de práticas passadas, políticas publicadas ou de declaração específica, que aceitará certas responsabilidades;
- Como resultado de tal indicação, a entidade cria uma expectativa válida para terceiros de que cumprirá com essas responsabilidades; e
- A entidade tem pouca ou nenhuma alternativa factível para evitar o cumprimento da obrigação gerada a partir dessas responsabilidades.

A obrigação deve estar relacionada a um terceiro para poder gerar um passivo. A identificação de terceiros é uma indicação da existência de obrigação que dá origem a um passivo. Entretanto, não é essencial saber a identidade dos terceiros antes da época da extinção do passivo para que a obrigação presente exista.

A existência de prazo de extinção pode fornecer uma indicação de que a obrigação envolve a saída de recursos e origina um passivo. Entretanto, existem muitos contratos ou acordos que não preveem prazos para extinção da obrigação. A ausência de tais prazos não impede que a obrigação origine um passivo.

2.2. Reconhecimento e Desreconhecimento do Passivo

Um passivo deve ser reconhecido quando:

- Satisfizer a definição de passivo; e
- Puder ser mensurado de maneira que observe as características qualitativas, levando em consideração as restrições sobre a informação contábil.

Do ponto de vista patrimonial, as obrigações em que o fato gerador não tenha ocorrido (por exemplo, obrigações decorrentes de pedidos de compra de produtos e mercadorias, mas ainda não recebidos) não são geralmente reconhecidas como passivos nas demonstrações contábeis.

Também são reconhecidos no passivo, pois se caracterizam como obrigações para com terceiros, os depósitos caracterizados como entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiro. São exemplos destes depósitos as cauções em dinheiro para garantia de contratos, consignações a pagar, retenção de obrigações de terceiros a recolher e outros depósitos com finalidades especiais, como os para garantia de recursos.

Aplicam-se aos passivos os mesmos critérios para o desreconhecimento de ativos, desde que se justifiquem a remoção de elemento previamente reconhecido nas demonstrações contábeis.

2.3. Passivo Circulante e Não Circulante

Os passivos devem ser classificados como circulantes quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes.